

Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn

*Delbetänkande av
Försöksverksamhetskommittén*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:59

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0494-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0495-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner. Syftet med försöksverksamheterna ska vara att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför.

Utredningen gavs i uppdrag att inledningsvis redovisa försöksverksamheter som inte kräver författningsändring men som utredningen avser att följa och stödja. Denna del av uppdraget skulle redovisas senast den 30 september 2022. Enligt tilläggsdirektiv den 1 september 2022 förlängdes utredningstiden för redovisningen till senast den 11 november 2022.

Den 1 november 2021 förordnades Anders Teljebäck, kommunfullmäktiges ordförande i Västerås kommun, som särskild utredare för detta uppdrag.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 4 februari 2022 ämnessakkunnige Peter Håkansson, Arbetsmarknadsdepartementet, kanslirådet Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Christian Magnusson, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Carl Nilsson, Socialdepartementet, departementssekreteraren Erika Nilsson, Näringsdepartementet, kanslirådet Jenny Wada, Socialdepartementet och departementssekreteraren Ylva Wide, Infrastrukturdepartementet. Samma dag förordnades handläggaren Björn Kullander, SKR, som expert i utredningen.

Den 24 februari 2022 entledigades Christian Magnusson och som ny sakkunnig förordnades departementssekreteraren Christina Hassel, Utbildningsdepartementet.

Den 8 april 2022 entledigades Carl Nilsson och som ny sakkunnig förordnades kanslirådet Anna Weinholt, Socialdepartementet.

Den 22 maj 2022 förordnades departementssekreteraren Li Björk Dronjak, Finansdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Den 2 juni 2022 förordnades kanslirådet Karl Westberg, Näringsdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Den 6 oktober 2022 entledigades Erika Nilsson och som ny sakkunnig förordnades ämnesrådet Sverker Lindblad, Näringsdepartementet.

I utredningens referensgrupp ingår Mia Frisk, regionstyrelsens ordförande i Region Jönköpings Län, Andreas Svahn, regionstyrelsens ordförande i Region Örebro Län, regiondirektör Martin Myrskog, Region Kronoberg, regiondirektör Ingeborg Eriksson, Region Kalmar, Bodil Hansson, kommunstyrelsens ordförande i Sundsvall, stadsdirektör Palle Lundberg, Helsingborg, kommundirektör Kristina Sundin Jonsson, Skellefteå, och chefsjuristen Oscar Arnell, Lunds kommun. Palle Lundberg lämnade den 1 oktober 2022 tjänsten som stadsdirektör i Helsingborg och tillträdde som VD för SKR, men ingår även fortsättningsvis i referensgruppen.

Som huvudsekreterare anställdes den 1 januari 2022 föredragande Cristina Eriksson Stephanson och som utredningssekreterare anställdes den 1 december 2021 den rättsliga experten Susanne Widding-Gidlund.

Utredningen som antagit namnet Försöksverksamhetskommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn (SOU 2022:59).

Stockholm i november 2022

Anders Teljebäck

Cristina Eriksson Stephanson
Susanne Widding-Gidlund

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Utredningens uppdrag och arbete	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Utgångspunkter och begränsningar.....	18
1.3 Bakgrunden till uppdraget.....	19
1.4 Utredningens arbete	20
1.5 Betänkandets disposition.....	22
2 Utgångspunkter och centrala begrepp för utredningen...	25
2.1 Samhällsutmaningar	25
2.2 Kommunal kapacitet.....	26
2.3 Vad är försöksverksamhet?	27
2.3.1 Grundläggande kriterier för försök.....	29
2.4 Innovation och försöksverksamhet	31
2.4.1 Risktagande	35
2.4.2 Samverkan om försöksverksamhet	39
2.4.3 Uppskalning och spridning av försök	40
2.5 Vilka försök ska utredningen prioritera?.....	42
2.6 Sammanfattande slutsatser	44

3	Stöd till försöksverksamhet i kommunsektorn.....	47
3.1	Bakgrund.....	47
3.2	Försöksverksamhet och innovationspolitiken.....	48
3.2.1	Nationella innovationsrådet och samverkansprogrammen.....	49
3.2.2	Forskningspropositionen 2020.....	50
3.2.3	Agenda 2030.....	51
3.2.4	Regionalpolitiken.....	52
3.3	Statliga aktörer som stödjer innovativ försöksverksamhet i kommunsektorn.....	53
3.3.1	Vinnova.....	54
3.3.2	RISE.....	57
3.3.3	Tillväxtverket.....	60
3.3.4	Energimyndigheten.....	61
3.4	SKR:s stöd till innovativ försöksverksamhet inom kommunsektorn.....	62
3.5	Finansiering och spridning av kommunal försöksverksamhet.....	64
3.5.1	Extern finansiering.....	65
3.5.2	Spridning och kunskapsöverföring.....	66
3.6	Sammanfattande slutsatser.....	69
4	Försöksverksamhet inom kommunsektorn.....	71
4.1	Kommunsektorns strategiska arbete med innovativ försöksverksamhet.....	71
4.2	Vilka områden sker försök inom?.....	73
4.3	Hur försöksverksamheter organiseras inom kommunsektorn.....	75
4.3.1	Testbäddar.....	76
4.3.2	Innovationsplattformar.....	78
4.3.3	Idéslussar.....	79

4.4	Undersökningar av kommunsektorns arbete med innovation.....	80
4.5	Sammanfattande slutsatser	82
5	Försöksverksamhet som utredningen avser att följa	85
5.1	Inkomna förslag på försöksverksamheter	85
5.2	Utredningens identifiering av försöksverksamheter	86
5.2.1	Samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun	87
5.2.2	Ett ledarprogram i Jönköpings län	93
5.2.3	En jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge.....	96
5.3	Sammanfattande slutsatser	100
6	Utredningens bedömning, iakttagelser och fortsatta arbete	101
6.1	Utredningens iakttagelser om försöksverksamhet utan författningsändring inom kommunsektorn	101
6.1.1	Dagens försöksverksamhet i kommuner och regioner	102
6.1.2	Förutsättningar för finansiellt stöd samt kompetens- och kunskapsstöd	103
6.1.3	Förutsättningar för uppföljning av resultat och effekter	104
6.1.4	Förutsättningar för användning och spridning av resultat	104
6.2	Utredningens arbete med försöksverksamhet utan författningsändring.....	105
6.2.1	Intresset för utredningen bland kommuner och regioner	106
6.2.2	Val av försöksverksamheter att följa	106
6.2.3	Hur utredningen avser följa försöksverksamheterna	107
6.3	Försöksverksamhet som metod	108

7	Konsekvensbeskrivning.....	109
7.1	Konsekvenser av försöksverksamhet utan författningsändring	109
	Referenser.....	111
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:110.....	121
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:130	131

Förkortningar

DIGG	Myndigheten för digital förvaltning
DUA	Delegationen för unga och nyanlända till arbete
ESF-rådet	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
EU	Europeiska Unionen
FoU	Forskning och utveckling
GDPR	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Komet	Kommittén för teknologisk innovation och etik
MISTEL	Mötesplats för Innovation i Samverkan – Testbädd för Livskvalitet
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OPSI	Observatory for Public Sector Innovation
RISE	Research Institutes of Sweden AB
SISP	Swedish Incubators and Science Parks
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SOU	Statens Offentliga Utredningar
Vinnova	Verket för innovationssystem

Sammanfattning

Kommunsektorn, det vill säga kommunerna och regionerna, står inför betydande utmaningar samtidigt som skillnader i förutsättningar mellan olika kommuner och regioner blir allt större. Frågor som finansiering och kompetensförsörjning blir alltmer utmanande, men det handlar också om förmågan att upprätthålla kvaliteten i verksamheten, klara investeringsbehoven och hantera och förebygga klimatförändringar.

För att kommunsektorn ska klara utmaningarna behövs nya åtgärder för att åstadkomma utveckling och anpassning. Ofta är det emellertid svårt att förutsäga vad en ny metod, användningen av ny teknik eller förändrade arbetssätt kommer att innebära. Försök i verkliga men avgränsade miljöer kan därför bidra till en lärprocess där såväl nyttor som risker kan bedömas.

Försöksverksamhet har förts fram som ett gynnsamt arbetssätt av en rad olika statliga utredningar, men även av internationella organisationer så som OECD och EU. Staten kan genom ett samlat arbete med försöksverksamhet bidra till att hitta lösningar och etablera nya arbetssätt för kommuner och regioner. Utredningen har i uppdrag är att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner i syfte att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför.

Inledningsvis ska utredningen identifiera och stödja försöksverksamhet som inte kräver författningsändring för att kunna genomföras. Denna del av uppdraget redovisas i detta betänkande.

Utredningens iakttagelser avseende försöksverksamhet utan författningsändring

Begreppet försöksverksamhet används i regel i författningar när det bedöms att försök behöver en särskild reglering för att kunna genomföras. Lagar och förordningar om försöksverksamhet är vanligtvis tidsbegränsade och ska följas av en utvärdering. När det gäller försöksverksamhet som kan bedrivas utan stöd av en särskild försöksförfattning används ofta andra uttryck, till exempel test, experiment eller pilot.

Numera läggs betydande vikt vid det utvecklingsarbete som bedrivs inom offentlig sektor, och inom kommunsektorn finns en rad sådana verksamheter som skulle kunna betecknas som försök inom olika samhällsområden. Det handlar till exempel om försök inom välfärdsteknik samt klimat och miljöfrågor.

Kommunerna och regionerna har ofta flera roller i den försöksverksamhet som bedrivs. De driver efterfrågan på utveckling och agerar som möjliggörare av försök genom att till exempel erbjuda en verklig miljö att testa nya tekniska lösningar i. Kommunerna och regionerna driver försöksverksamheter själva, men även i samverkan med andra aktörer inom kommunsektorn, näringslivet och högskolevärlden, samt med statliga myndigheter. Inte sällan är kommunernas delaktighet en förutsättning för att ett försök ska erhålla finansiering från en annan offentlig aktör.

Men alla kommuner och regioner har inte kapacitet att själva initiera och bedriva försöksverksamhet. Vissa kommuner har så kallad driftskapacitet, det vill säga att dagligen sköta det kommunala uppdraget i form av till exempel skola, vård och omsorg, men saknar utvecklingskapacitet till organisatorisk utveckling, förnyelse och ett fruktbart samarbete med andra aktörer utanför den kommunala organisationen. Kommunerna och regionerna som har mer begränsade möjligheter att bedriva försöksverksamhet på grund av bristande kapacitet, är inte sällan i stort behov av ett sådant utvecklingsarbete.

Utredningen gör bedömningen att samverkan är en viktig förutsättning för att möjliggöra för alla kommuner och regioner att delta i försöksverksamhet. Samverkan kan också öka kvalitén i verksamheter och skapa effektiviseringar, bland annat genom att så kallade organisatoriska ”stuprör” överbryggas.

Förutsättningar för finansiellt stöd samt kompetens- och kunskapsstöd

Utredningen kan konstatera att det finns kommuner och regioner som finansierar försöksverksamhet själva. Ofta är dock kommunal försöksverksamhet finansierad av staten, antingen direkt eller indirekt via forskningsfinansiärer. Staten har även initierat samverkansplattformar som bidrar med finansiering i svenska kommuner och regioner, exempelvis de strategiska innovationsprogrammen. EU-kommissionens olika fonder är också en viktig källa till finansiering av kommunal försöksverksamhet. För att stärka innovationsarbetet inom kommunsektorn har olika kunskaps- och kompetensstöd utvecklats. Inte sällan är dock det kopplat till ett finansiellt stöd. Även SKR bedriver ett omfattande arbete för att stärka kommunsektorns arbete med försöksverksamhet.

Samtidigt har det i utredningens kontakter med kommunsektorn och i undersökningar om sektorns innovationsarbete uttryckts en önskan om ytterligare stöd i frågor som kan kopplas till innovativ försöksverksamhet, till exempel avseende teknologi och digitala lösningar samt rättsliga frågor om bland annat upphandlingsregelverket.

Utredningen anser att det finns skäl att närmare analysera behovet av ytterligare statligt kompetens- och kunskapsstöd vid försöksverksamhet i kommunsektorn. Utredningen avser att beröra behovet av statliga åtgärder i denna del i det fortsatta utredningsarbetet.

Förutsättningar för uppföljning av resultat och effekter

En grundtanke med försöksverksamhet är värdet av att testa nya idéer och lösningar innan de implementeras i bred skala och blir permanenta. Metoden skapar därigenom utrymme för att anpassa och förbättra lösningarna utifrån verksamhetens behov.

I utredningens kontakter med kommunsektorn har det framkommit att betydande vikt läggs vid planeringen av vad som ska göras inom ramen för försöksverksamheten, medan planeringen för hur försöket ska följas upp ofta är mindre genomarbetad och då särskilt planeringen för hur försökets resultat och effekter ska utvärderas.

Utredningen anser att det finns skäl att närmare analysera stödet till kommunsektorn vad gäller uppföljning, utvärdering och effektutvärdering i samband med försöksverksamhet. Under det fortsatta

utredningsarbetet avser utredningen att ta fram ett underlag om behovet av ett eventuellt statligt stöd.

Förutsättningar för spridning och användning av resultat

Förenklat uttryckt innebär försöksverksamhet att man testat och därefter utvärderar. Därigenom skapas ny kunskap som också kan spridas och användas av andra. För närvarande finns emellertid ingen samlad lösning för systematisk spridning av resultat av kommunal försöksverksamhet över organisationsgränser, däremot kan man inom olika verksamhetsområden eller utifrån finansieringsform hitta olika lösningar för erfarenhetsutbyte. Det handlar till exempel om projekt-databaser, nätverk, digitala arenor och anordnande av konferenser, föreläsningar och seminarier där olika aktörer berättar om sina idéer och försök. Det är en fragmenterad lösning som kräver viss bakgrundskunskap om bland annat relevanta aktörer för att hitta informationen.

Utredningen anser att det finns skäl att analysera förutsättningarna för erfarenhetsutbyte och spridning av erfarenheter från kommunal försöksverksamhet. Utredningen avser att i det fortsatta utredningsarbetet närmare beröra möjligheterna till en mer sammanhållen lösning för spridning av information om kommunal försöksverksamhet.

Utredningens arbete med försöksverksamhet utan författningsändring

För utredningens val att följa en försöksverksamhet är det mindre viktigt vad en verksamhet kallas av den som bedriver den. Det centrala är om den bedöms uppfylla kriterierna för att ses som en försöksverksamhet i utredningens mening.¹ En viktig grundförutsättning är att verksamheten bedömts ha potential att stärka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför. Försöken ska även ha potential att kunna skalas upp så att resultaten kan användas i fler kommuner och regioner. De försök som inte kräver författningsändring ska dessutom vara innovativa, det vill

¹ Det vill säga syfta till nya kunskap som leder till ökad kapacitet, bedrivs i en verklig avgränsad miljö och vara avgränsad i tid.

säga de ska ha en sådan verkshöjd att de går utöver normal verksamhetsutveckling inom kommunsektorn.

Det har inkommit ett begränsat antal förslag på försöksverksamhet utan författningsändring till utredningen. Enligt utredningens bedömning är en viktig orsak att olika former av externt stöd, både finansiellt och annat stöd, redan finns för kommunala försök och att det därför saknas uppenbara skäl att närma sig utredningen om det saknas behov av en författningsändring. De huvudmän som har inkommit med förslag till utredningen har angett att man på ett tidigt stadium vill sprida kunskapen om och erfarenheterna av sin försöksverksamhet till andra aktörer inom kommunsektorn och som står inför liknande utmaningar.

Utredningens val av försöksverksamheter att följa

Utredningen har identifierat tre försöksverksamheter utan författningsändring som utredningen avser att följa under det fortsatta utredningsarbetet. Det grundläggande skälet för utredningens val av försöksverksamheter är att försöken bedöms ha potential att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför.

Försöken handlar bland annat om att pröva ny teknik, testa nya arbetssätt och samverka på nya sätt över organisatoriska gränser. Försöksverksamheterna omfattar dessutom olika verksamhetsområden inom kommunsektorn och de tillvägagångssätt som testas kan vara av intresse för att hantera även andra utmaningar för kommuner och regioner. Enligt utredningens bedömning är försöken innovativa i förhållande till vad som kan anses vara ett normalt utvecklingsarbete.

Kommunsektorn står inför betydande utmaningar både i närtid och på lång sikt. Enligt utredningens bedömning kan de valda försöken bidra med ny kunskap om nya tillvägagångssätt för att hantera samhällsutmaningarna, och försöksverksamheterna är därför av nationellt intresse. Försöken har även förutsättningar att kunna skalas upp och spridas till andra kommuner och regioner.

I de valda försöken samverkar både kommuner och regioner, men även andra aktörer är delaktiga till exempel staten och akademin. Sammantaget är försöken att betrakta som strategiska försök som

har kopplingar till såväl lokala, regionala och nationella mål och har potential att bidra till betydande nytta för samhället.

Försöksverksamhet som metod

Försöksverksamhet fyller en viktig funktion för att testa nya idéer och lösningar innan de implementeras i bred skala. Samtidigt finns det principiella frågeställningar kopplade till försöksverksamhet. Förutom verksamhetsrelaterade frågor vad gäller försökens utformning, innehåll och genomförande, finns betydelsefulla frågor kring bland annat möjligheterna till transparens och ansvarsutkrävande, och hur försök i övrigt kopplas till de demokratiska processerna på nationell, regional och lokal nivå.

Utredningen anser att det finns skäl att analysera försöksverksamhet som metod i det fortsatta utredningsarbetet. Utredningen kan dock konstatera att statens inflytande över kommunal försöksverksamhet utan författningsändring är begränsat, både vad gäller försökens innehåll och utformning, om inte staten tillförsäkrar sig inflytande i samband med utlysning av finansieringsstöd eller via samverkan.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 (dir. 2021:110, bilaga 1) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att främja försöksverksamhet i kommuner och regioner. Syftet med försöksverksamheterna ska vara att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför.

Utredningen ska identifiera uppslag till försöksverksamheter samt bedöma om, och i så fall hur, staten bör främja och stödja försöksverksamheterna. Försöksverksamheterna kan enligt direktivet exempelvis handla om nya sätt att samverka på eller hur ny teknik kan användas.

Enligt direktivet ska utredningen analysera vilka hinder som staten kan och bör undanröja för att möjliggöra genomförandet av försöksverksamheterna. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag samt föreslå andra eventuella statliga insatser.

Då vissa försöksverksamheter kan vara möjliga att bedriva utan ny eller ändrad författning ska utredningen enligt direktivet inledningsvis redovisa försöksverksamheter som inte kräver författningsändring och som utredningen valt att främja och stödja. Denna del av uppdraget skulle redovisas senast den 30 september 2022. Den 1 september 2022 beslutade regeringen att tiden för redovisningen i denna del skulle förlängas till senast den 11 november 2022 (dir. 2022:130, bilaga 2).

Utredningen ska löpande redovisa förslag om tillfälliga författningsändringar som krävs för att försöksverksamhet ska kunna inledas. Uppdraget ska därefter slutredovisas senast den 14 december 2023.

I detta betänkande redovisar utredningen försöksverksamheter som utredningen valt att följa och stödja, och som inte kräver tillfällig författningsändring.

1.2 Utgångspunkter och begränsningar

I direktivet anges att det inom kommunsektorn, högskolor och universitet, näringslivet och staten utvecklas såväl idéer som tänkbara lösningar för att möjliggöra utveckling och skapa förändring. Inte minst den yrkeskunniga personalen i kommuner och regioner känner till vad som behöver förändras och vad som fungerar.

Samtidigt uppmärksammas i direktivet att det kan vara svårt att förutsäga vad en ny metod, användningen av ny teknik eller förändrade arbetssätt kommer att innebära. Försök i verkliga men begränsade miljöer kan därför bidra till en lärprocess där såväl nyttor som risker kan bedömas.

Vidare framgår av direktivet att flera utredningar har föreslagit en ökad användning av försöksverksamhet i kommuner och regioner men att förslagen inte har varit tillräckligt preciserade för att ligga till grund för genomförandet av försöksverksamhet. Utgångspunkten är därför att utredningen ska identifiera lämpliga och intressanta uppslag till försöksverksamhet i kommuner och regioner som kan bidra till ny kunskap om möjligheter till kapacitetsförbättringar, utvecklade arbetsmetoder och liknande processer.

Försöksverksamhet som skulle kräva ändringar av EU-rätt eller grundlag, eller som påverkar Sveriges internationella åtaganden, omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag. Inte heller försöksverksamhet som rör samverkan över nationsgränserna. Vidare omfattar uppdraget inte heller försöksverksamhet som innebär begränsningar av gällande rättighetslagstiftning, det vill säga lagstiftning som ger personer rätt till vissa bestämda insatser.

Härutöver omfattar uppdraget enligt direktivet endast sådana försöksverksamheter där det är möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes.

Utredningen ska följa arbetet i pågående relevanta utredningar och informera sig om forskning som är av betydelse. Vidare ska berörda statliga myndigheter ges tillfälle att yttra sig. Utredningen ska även ha kontakt med SKR och andra berörda organisationer.

1.3 Bakgrunden till uppdraget

Kommunsektorn, det vill säga kommunerna och regionerna, står inför betydande utmaningar samtidigt som skillnaderna i förutsättningar mellan olika kommuner och regioner blir allt större. Frågor som finansiering och kompetensförsörjning blir alltmer utmanande, men det handlar också om förmågan att upprätthålla kvalitet i verksamheten, klara investeringsbehoven och hantera och förebygga klimatförändringar.

Alla kommuner och regioner har oavsett storlek i princip samma ansvar och skyldigheter att erbjuda service och välfärd till sina invånare. För att skapa goda möjligheter till boende, trygghet, arbete och välfärd måste därför kommunerna och regionerna anpassa sina verksamheter. Förmågan att arbeta strategiskt och utvecklingsinriktat blir samtidigt alltmer olika i kommunerna och regionerna.

Som nämnts har flera tidigare utredningar föreslagit försöksverksamhet som metod för att identifiera områden där permanenta förändringar bör övervägas för att bidra till kommuners och regioners långsiktiga kapacitet. Bland annat föreslog Välfärdskommissionen att en bred inriktad försöksverksamhet bör initieras i kommuner och regioner. Även Kommittén för teknologisk innovation och teknik (Komet), Kommunutredningen och Tillitsdelegationen har föreslagit att försöksverksamhet som metod ska användas i en ökad utsträckning. Innovationsrådet anförde att försöksverksamhet ger värdefull information inför beslut om ett permanent införande av ett visst förslag. Gemensamt för utredningarnas förslag om en ökad användning av försöksverksamhet som metod för att utveckla kommunsektorns kapacitet har varit krav på tillfällig författningsändring.

Försöksverksamhet har förekommit tidigare i Sverige. På 1980-talet genomfördes en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse i vissa kommuner, det så kallade Frikommunförsöket.¹

Det har även förekommit försöksverksamhet inom till exempel trafikområdet med självkörande bilar och inom utbildningsområdet bland annat vad gäller betygssättning från och med årskurs 4. De nu nämnda försöksverksamheterna har byggt på tillfälliga författningsändringar.²

¹ Prop. 1991/92:13.

² Förordning (2017:175) om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundskolskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan och förordning (2017:309) om försöksverksamhet med automatiserade fordon.

Utredningen avser att i sitt slutbetänkande återkomma till försöksverksamhet som förutsätter tillfällig författningsändring för att kunna genomföras.

1.4 Utredningens arbete

Utredningen, som har antagit namnet Försöksverksamhetskommittén, har haft som ambition att bedriva ett utåtriktat arbete med omfattande kontakter med kommuner, regioner, statliga myndigheter och övriga intressenter.

Sammanträden med utredningens expert och sakkunniga har ägt rum vid fem tillfällen. Parallellt har utredningen genomfört flera enskilda möten med utredningens sakkunniga och expert för att diskutera särskilda sakområden.

Utredningen har även inrättat en referensgrupp kopplad till utredningsarbetet i vilken det ingår förtroendevalda från kommuner och regioner samt en kommunjurist. Utredningen har sammanträtt med referensgruppen vid tre tillfällen.

Omfattande kontakter har tagits med olika intresseorganisationer. Utredningen har bland annat fört samtal med SKR på ledningsnivå men även med medarbetare med särskild expertkunskap inom olika sakområden. Exempel på andra intresseorganisationer som utredningen varit i kontakt med är Svenskt Vatten och SmåKom.

Utredningen har genomfört möten med flertalet av de huvudmän inom kommunsektorn som har kontaktat utredningen. Utredningen har även haft kontakt med ett flertal myndigheter inom de aktuella sakområdena, så som till exempel Arbetsförmedlingen, DIGG och Vinnova. Utredningen har på motsvarande sätt fört samtal med det statliga bolaget RISE.

Utredningen, och då särskilt den särskilde utredaren, har också deltagit i ett antal arrangemang och informerat om utredningen och utredningens arbete, till exempel på Kvalitetsmässan, KommeK och Fossilfritt Sverige.

Härutöver har utredningen tagit del av det arbete som pågår inom andra relevanta utredningar till exempel Komet (N2018:04), DUA (A2014:06) och Äldreomsorgsutredningen (S2020:16).

Under arbetet med delbetänkandet har utredningen kontaktat professor Olle Lundin vid Uppsala universitet samt docent Dalia Mukhtar-

Landgren vid Lunds universitet. Utredningen gav docent Dalia Mukhtar-Landgren även i uppdrag att beskriva försöksverksamhet som bedrivs inom kommunsektorn samt dess utmaningar och risker.

De kontakter som utredningen etablerat under delbetänkandet har varit av stor vikt för utredningsarbetet. Utredningen har därför för avsikt att även fortsättningsvis bedriva ett utåtriktat arbete och även bygga vidare på de kontakter som upprättats under arbetet med delbetänkandet.

Utredningens arbetssätt

De försöksverksamheter som är föremål för utredningens arbete ska bedrivas utifrån en nerifrån- och upp-strategi. Det innebär att det primärt är kommunsektorn själv som ska initiera, planera och genomföra försöken, men även andra aktörer kan bidra med uppslag. Utredningens uppdrag är att ge råd och stöd i syfte att utforma och samordna försöksverksamheterna och att få till stånd fler försöksverksamheter.

Utredningen övervägde inledningsvis ett ansökningsförfarande för försöksverksamhet. Det förkastades dock som arbetssätt bland annat eftersom det bedömdes vara alltför administrativt tungt. Det skulle riskera att begränsa utredningens tidsmässiga och ekonomiska utrymme för ett djupare arbete med specifika förslag och avseende generella metodfrågor vid försöksverksamhet.

I stället för ett ansökningsförfarande har utredningen i hög grad utgått från de uppslag som kommit in till utredningen från kommunsektorn. Utredningen har även satt samman åtta punkter som intresserade huvudmän förväntas redovisa inför en fortsatt beredning av uppslaget:

- vilka som ska delta i försöksverksamheten
- en beskrivning av problemet som försöket avser att lösa
- målet som ska uppnås genom försöket
- vad som ska åstadkommas med försöket
- varför arbetet är lämpligt att bedrivas som försök
- tänkbara positiva och negativa bieffekter av betydelse som kan uppstå på grund av försöket

- arbetssättet i försöksverksamheten
- en översiktlig tidplan för försöksverksamheten
- förslag på uppföljning och utvärdering av försökets effekter
- om man bedömer att det behövs en tillfällig författningsändring för att försöket ska kunna genomföras samt vilken reglering som i så fall bör ändras och i vilket avseende.

Utredningen har regelmässigt följt upp de uppslag som kommit in till utredningen. Flertalet av uppslagen har varit på ett inledande idéstadium medan vissa förslag har varit mer utvecklade. Utredningen har genom kontakter med bland annat huvudmännen, berörda myndigheter, SKR och andra intressenter undersökt förutsättningarna för att genomföra försök och om förslagen på försöksverksamhet förutsätter författningsändring eller inte. Förutsättningarna för att genomföra ett försök, och behovet av en eventuell författningsändring, har inte sällan förändrats under utredningens inledande arbete. Utredningens initiala utredningsarbete har därför kommit att omfatta försöksverksamhet både med och utan krav på författningsändring.

Så som tidigare nämnts behandlas emellertid i delbetänkandet endast försöksverksamhet som inte kräver författningsändring för att kunna genomföras. De försöksverksamheter som kräver författningsändring, och som utredningen bedömer vara motiverade, kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande.

1.5 Betänkandets disposition

Inledningsvis behandlas utredningens uppdrag och vissa begrepp av central betydelse för utredningsarbetet (kapitel 2).

I kapitel 3 ges en övergripande beskrivning av den politiska kontexten bakom dagens kommunala försöksverksamheter och det stöd som lämnas till försöksverksamheter.

I kapitel 4 redovisas översiktligt hur svenska kommuner och regioner arbetar med försöksverksamhet i dag.

De försöksverksamheter utan författningsändring som utredningen har identifierat och avser att följa presenteras i kapitel 5.

I kapitel 6 presenteras utredningens bedömning, iakttagelser samt utgångspunkter för det fortsatta arbetet.

Avslutningsvis redovisas utredningens konsekvensbeskrivning i kapitel 7.

2 Utgångspunkter och centrala begrepp för utredningen

I detta kapitel behandlas utgångspunkter för utredningens uppdrag och vissa begrepp av central betydelse för utredningen.

2.1 Samhällsutmaningar

Centralt för utredningens arbete med försöksverksamhet är de betydande samhällsutmaningar som påverkar kommunernas och regionernas förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. Utmaningarna har belysts av ett antal statliga utredningar som till exempel Ansvarskommittén, Kommunutredningen, Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner, Långtidsutredningen och Agenda 2030-delegationen¹. Även Valfärdskommissionen behandlade utmaningar som kommuneaktorn står inför.² Det handlar i hög grad om komplexa frågor av horisontell natur, det vill säga som berör flera olika områden och aktörer. Här följer en kortare beskrivning av några av de utmaningar som kommuneaktorn står inför.

En viktig utmaning för kommunerna och regionerna är effekterna av den demografiska utvecklingen. Den svenska befolkningen har ökat med drygt 16 procent sedan i början av 2000-talet, till största delen genom invandring. Samtidigt ökar andelen äldre i befolkningen, och andelen yrkesarbetande personer minskar. Kommunutredningen anförde i sitt slutbetänkande att det under utredningstiden har blivit alltmer tydligt att kompetensförsörjningsfrågan framstår som den mest svårlösta i ett framtidsperspektiv på grund av arbetskraftsbrist inom så gott som all offentlig verksamhet. Den demografiska utvecklingen medför att stora delar av landet kan få en total brist på arbets-

¹ Se SOU 2007:10, SOU 2020:08, SOU 2021:75, SOU 2019:61 och SOU 2019:13.

² Valfärdskommissionen (2021), *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

kraft.³ Ålderssammansättningen av befolkningen, med en ökad andel äldre, gör också att behovet av vård och omsorg växer.

De demografiska förändringarna och urbaniseringen gör att vissa kommuner får en ökande befolkning medan den minskar i andra kommuner. Det påverkar förutsättningarna för kommunernas och regionernas verksamheter, bland annat genom ökade eller minskade behov av välfärdstjänster och behov av att anpassa samhällsplanering och anläggningar till ändrade förhållanden. Medborgarnas förväntningar på välfärden förefaller vidare öka generellt. Utvecklingen förstärks av snabba omvärldsförändringar, till exempel kraftiga energiprisökningar, som också påverkar förutsättningarna för verksamheterna.

Kommuner och regioner är nyckelaktörer i genomförandet av de globala målen inom Agenda 2030, vilket innebär en stor utmaning för kommunsektorn. Flera av agendans mål och delmål måste omsättas i praktisk handling på lokal och regional nivå. Det beror på att flera av kommunernas och regionernas uppdrag, till exempel vård, skola, omsorg och samhällsplanering, är direkt eller indirekt kopplade till delmål i Agenda 2030. Den nationella samordnaren för Agenda 2030:s samlade bild är att omställningen till ett socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbart samhälle går för sakta och ojämnt framåt i landet.⁴

Samtidigt pågår en teknikutveckling i samhället med en hög innovations- och förändringstakt. Denna utveckling utgör både en utmaning och en möjlighet för kommunsektorn att öka sin kapacitet. Teknikutveckling och digitalisering kan bidra till lösningar på utmaningar som kommunsektorn står inför, men då krävs en omställning för att kunna tillvarata de möjligheter som utvecklingen ger. Kommunerna och regionerna måste ha förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering, vilket många inte har i tillräcklig utsträckning i dag.

2.2 Kommunal kapacitet

En grundläggande förutsättning för att utredningen ska arbeta med ett försök är att försöket har potential att stärka den kommunala kapaciteten. Kommunal kapacitet är ett nyckelbegrepp för utredningen och avser kommunernas och regionernas förmåga att utträta sina uppgifter.

³ SOU 2020:08 s. 25.

⁴ Nationell samordnare Agenda 2030 (2022), *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*, s. 31.

Utredningen använder Kommunutredningens uppdelning av begreppet kapacitet i drifts- respektive utvecklingskapacitet. Det utgår från att man i ett kommunalt organisatoriskt sammanhang kan skilja på två huvudsakliga uppgifter: drift respektive utveckling. Driftskapacitet handlar om förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget i form av till exempel skola, vård och omsorg. Medan utvecklingskapacitet avser sådant som stärker driftskapaciteten, men som inte är en förutsättning för den. Indikatorer på utvecklingskapacitet kan till exempel vara förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, och ett fruktbart samarbete med aktörer utanför den egna kommunala organisationen. I utvecklingskapacitet ligger också förmågan att planera och agera utifrån en långsiktig målbild vilket kräver att man kan fatta nödvändiga beslut med viss framförhållning.⁵ Regeringen använder också begreppet utvecklingskapacitet när den behandlar kapaciteten för regionalt och lokalt utvecklingsarbete i Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.⁶

Utvecklingskapaciteten mellan olika kommuner respektive regioner varierar.⁷ En låg utvecklingskapacitet kan till exempel innebära att en kommun av resursskäl kan ha svårt att jobba med omvärldsanalyser, att delta i kompetensutvecklingsinsatser och konferenser, att ta till sig nya effektiviseringsmöjligheter via digital teknik eller att nyttja riktade statsbidrag på ett meningsfullt sätt.⁸

De försök som utredningen ska arbeta med ska som ovan anförts ha potential att stärka den kommunala kapaciteten. En paradox är dock att det behövs viss utvecklingskapacitet för att en kommun eller en region ska kunna arbeta med försöksverksamhet. Utredningen ser dock samverkan som ett sätt att möjliggöra för kommuner och regioner som har en lägre utvecklingskapacitet att delta i försök.

2.3 Vad är försöksverksamhet?

Försöksverksamhet beskrivs i utredningens direktiv som en metod för att arbeta fram reformer och utveckling som leder fram till ett förbättrat arbetssätt och resultat. Att arbeta med försöksverksamhet

⁵ SOU 2020:8 s. 354 f.

⁶ Skr. 2020/21:133, s. 50 f.

⁷ Ibid.

⁸ SOU 2020:8 s. 355 f.

har förts fram av en rad olika statliga utredningar som ett gynnsamt arbetssätt (se avsnitt 1.3).

Den försöksverksamhet som utredningen ska arbeta med innefattar såväl försök som kan göras inom ramen för nuvarande regelverk, som försök som kräver författningsändringar för att kunna genomföras. En verksamhet behöver alltså inte innefatta en tillfällig författningsändring för att utredningen ska kunna beteckna den som en försöksverksamhet (jämför till exempel med det svenska frikommunförsöket som pågick 1984–1991 och som byggde på ändringar av regelverket för att ge en ökad kommunal självstyrelse).

Begreppet försöksverksamhet används i författningar när försök bedöms behöva en särskild reglering för att kunna genomföras. Lagar och förordningar om försöksverksamhet är vanligtvis tidsbegränsade och ska följas av en utvärdering.

När det gäller försöksverksamhet som kan bedrivas utan stöd av en särskild försöksförfattning används ofta andra uttryck. I innovationssammanhang talas till exempel om tester och experiment. Pilotprojekt är ett annat uttryck som ibland används, men det avser inte sällan situationen där utvecklingsarbetet har hunnit längre jämfört med försöksverksamhet som ofta avser läget där ett något mer utforskat arbetssätt ska prövas. För utredningens del är det mindre viktigt vad en verksamhet kallas av den som bedriver den. För att det ska bli aktuellt för utredningen att arbeta med en verksamhet är det tillräckligt att den uppfyller kriterierna för att kunna ses som en försöksverksamhet i utredningens mening. Utredningen använder försöksverksamhet och försök synonymt.

I vissa sammanhang, särskilt inom akademien, används ofta försök eller experiment som beteckning för randomiserade eller slumpmässigt kontrollerade experiment. Utredningen har dock en mer pragmatisk inställning till vad begreppet försök kan innefatta och har antagit en bredare definition.⁹ Något krav på slumpmässighet eller på vetenskaplig metod som ställs vid forskning som bedrivs vid högskolor eller universitet, finns inte för att något ska kunna ses som försök i utredningens mening.

⁹ Jämför Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020), *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*, s. 16.

2.3.1 Grundläggande kriterier för försök

Utredningen har fastställt tre grundläggande kriterier för att en verksamhet ska kunna betecknas som en försöksverksamhet. Den ska:

- syfta till ny kunskap som leder till ökad kapacitet
- bedrivs i en verklig avgränsad miljö
- vara avgränsad i tid.

Nedan utvecklas närmare vad utredningen avser med respektive kriterium.

Syfta till ny kunskap

Ett av syftena ska vara att organisationen genom försöket ska få ny kunskap som leder till en ökad kapacitet i verksamheten. Det kan till exempel handla om kunskap om arbetssätt, organisering, styrning och utveckling av tjänster och produkter. Kunskapen som fås genom försök ska därefter kunna användas för att arbeta fram reformer och utveckling som leder till ett förbättrat arbetssätt och resultat med bibehållen eller ökad kvalitet i verksamheten. Det är alltså fråga om en lärande arbetsmetod. I det ligger också att man kan behöva göra flera försök med olika lösningar innan man hittar ett alternativ som uppfyller de ställda kraven. Det kan också behöva göras ändringar under tiden ett försök genomförs.

Utredningen ställer inte krav på att kunskapen måste vara helt ny, utan det räcker att kunskapen är ny för den organisation som driver försöket. I forskningen ingår ofta i definitionen av försök att det ska vara fråga om helt ny kunskap. Med tanke på utredningens uppdrag anser dock inte utredningen att det är nödvändigt att ställa ett sådant krav. Utredningens direktiv ställer dock vissa ytterligare krav på den kunskap som försöken ska kunna generera, bland annat att det ska finnas ett nationellt intresse och att det, om ingen författningsändring krävs för försöket, finns ett innovativt inslag (se nedan).

Ett försök ska alltså som utgångspunkt introducera något nytt till verksamheten. Det innebär till exempel att ett försök som syftar till att testa ett arbetssätt som redan tidigare har använts på samma sätt i hela verksamheten i princip inte är intressant för utredningen. Där-

emot kan ett nytt sätt att använda ett beprövat arbetssätt, till exempel i en helt annan verksamhet, eller som verktyg för att pröva en ny lösning ingå i ett försök.

Ett försök måste inte avse en hel arbetsprocess eller förändringar av ett helt regelverk. En styrka med försök är att man kan spjälka upp stora frågor till mindre delar. Man behöver alltså inte ta hela den stora, kanske till och med systemändrande frågan på en gång, utan kan i stället ta en mindre del för att få mer underlag och kunskap för ett fortsatt arbete med den stora frågan.

Enstaka försök i en viss fråga kan genomföras men man kan också åstadkomma en mer systematisk användning av försöksmetodiken genom att driva försökskluster som omfattar ett visst tema eller frågeställning. I en utvärdering av Försöksfinland som gjordes av Statsrådets kansli i Finland framfördes att mer systematiska försök bör genomföras till stöd för beslutsfattandet, bland annat genom att flera olika försök verkställs för att hitta en bra lösning på ett enda angivet mål¹⁰.

I vissa fall är det dock inte ändamålsenligt att använda sig av försök. Det kan till exempel vara i en situation där det redan bedöms finnas tillräckligt med kunskap om en lösning, då kan det vara mer rationellt att införa lösningen på bred front direkt i stället för att börja med ett försök.

Verklig avgränsad miljö

Försök kan bedrivas i olika miljöer. Ibland bedrivs försök i laboratorier eller i simulerade miljöer. De försöksverksamheter som utredningen arbetar med ska dock genomföras i verkliga miljöer. Avgränsning av en verklig miljö kan ske på olika sätt som till exempel till ett visst geografiskt område eller till en socioteknisk miljö som ett avlopps- eller värmesystem.

Verkligheten är komplex och föränderlig vilket gör att det ofta är svårt att helt förutsäga vilka konsekvenser som en förändring ger och hur människor reagerar på den. Genom försök i verkliga miljöer kan man få kunskap om hur en lösning fungerar i praktiken¹¹. Tanken med försök i verkliga men avgränsade miljöer är att de kan bidra till

¹⁰ Statsrådets kansli (2019), *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämissuunnitelmat*.

¹¹ Jämför SOU 2013:40 s. 105.

en lärprocess och att det ska vara möjligt att löpande bedöma såväl nyttor som risker.

De verkliga miljöerna där försöken ska genomföras finns vid utförandet av kommunernas och regionernas uppgifter, även när det sker i skärningspunkten mot statens, eller andra aktörers, ansvars- och intresseområden.

Avgränsad tid

Det ska också finnas en avgränsning i tid för försöket. Hur lång tid som ett försök ska pågå är beroende på vad försöket gäller och kräver en avvägning. Det måste vara tillräckligt med tid för att det ska vara möjligt att göra en meningsfull utvärdering av försöket, samtidigt som fördelarna med ett försök kan minska om det pågår alltför länge.

Försöksverksamhet inom kommunsektorn drivs ofta i projektform, vilket ger verksamheten en naturlig avgränsning i tid. När projektet avslutas så avslutas också försöket. Avgränsning i tid innebär inte att den aktuella verksamheten med nödvändighet måste planeras upphöra vid en viss tidpunkt, däremot bör det finnas en tydlig plan på uppföljning och utvärdering av verksamheten efter en tid.

En fråga som har dykt upp i utredningsarbetet är om implementering av ny lagstiftning kan ses som ett försök. En viktig komponent i ett försök är att det är en avgränsad lösning. En permanent lagstiftning innebär i princip att en avgränsning i tid saknas. För att den ska ses som ett försök måste det finnas möjlighet till återställande, vilket en permanent lagstiftning kan förhindra. Det sagda är naturligtvis beroende av att det inte är fråga om en försökslagstiftning. En ny lösning som tas fram i samband med ett införande av en lagstiftning, till exempel ett nytt innovativt sätt att samverka inom ett område för att till fullo kunna utnyttja en ny lagstiftnings möjligheter, skulle dock kunna ses som ett försök i utredningens mening.

2.4 Innovation och försöksverksamhet

Av direktiven framgår att försöksverksamheter som omfattas av utredningens arbete och som inte kräver någon författningsändring, ska vara innovativa jämfört med vad som kan anses vara ett normalt utvecklingsarbete.

Innovations- och utvecklingsarbete används ibland synonymt trots att begreppen egentligen inte har samma innebörd. Begreppen har dock en koppling till varandra såtillvida att en innovationsprocess kan ingå i ett utvecklingsarbete, men ett utvecklingsarbete innebär inte alltid att det är fråga om arbete med innovation.

Innovation är ett begrepp som används i många sammanhang i dag, men det finns olika definitioner av vad innovativt faktiskt innebär. Begreppet innovation kommer från det latinska ordet *innovare*, som betyder att förnya eller att åstadkomma något nytt. Enligt regeringen handlar innovation om nya eller bättre lösningar som skapar värde för samhälle, företag och individer¹². Innovationer kopplas ofta till ekonomiska värden, men det kan också handla om sociala eller miljömässiga värden.

Man brukar skilja mellan radikala och inkrementella innovationer. En radikal innovation kännetecknas av en revolutionerande verkan, till exempel vid uppfinnandet av glödlampan eller antibiotika. Inkrementella innovationer sker däremot med ”små steg i samma riktning” och betecknas som en kontinuerlig innovation. Även sådana kan dock i längden leda till radikala förändringar. Utredningens fokus ligger på inkrementella innovationer.¹³

Det finns en naturlig koppling mellan innovation och försöksverksamhet. Försök kan nämligen ses som en del av en innovationsprocess och bidra till att öka samverkan och lärande både inom och mellan organisationer. Förenklat kan man beskriva innovationsprocessen som bestående av tre faser: behovsidentifiering och idégenerering, utveckling och försök samt implementering, spridning och uppföljning¹⁴.

Tidigare sågs innovationsprocessen som linjär där dess utvecklingsfaser antogs följa varandra i en kronologisk och förutsägbar ordning. Numera är den dominerande synen på innovation att det inte är en linjär process. En effekt av det synsättet är att försök kan ske i olika faser och återkomma i en innovationsprocess. Olika faser kan också

¹² [regeringen.se/regeringens-politik/innovation/](https://www.regeringen.se/regeringens-politik/innovation/) (Hämtad 2022-05-31).

¹³ Ett annat begrepp som är intressant för utredningen är social innovation. Den innovationsverksamhet som utredningen arbetar med kan nämligen till viss del betecknas som social innovation. Vinnova definierar social innovation som nya tjänster, varor, metoder och arbetsätt som bidrar till ett inkluderande och välmående samhälle. De som berörs av problemet involveras också i formuleringen och lösningen av det. Fokus för social innovation är främst inriktad mot att hitta innovativa lösningar på samhällsproblem som berör många människor.

¹⁴ Jämför till exempel med Socialstyrelsen (2018), *Möjligheter och hinder för innovation i vård och omsorg Underlagsrapport till Socialstyrelsens strategi för att främja innovation i hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 13.

pågå parallellt. Det gör att de försök som utredningen väljer att följa inte nödvändigtvis leder direkt mot den sista fasen i processen utan kan följas av till exempel en ytterligare försöksverksamhet.

Innovation i offentlig förvaltning

Länge ansågs offentlig sektor som tillhandahållare av ramverk för innovation inom den privata sektorn eller passiv mottagare av innovation som utvecklats inom den privata sektorn.¹⁵ Men numera ses även offentlig sektor som utvecklare av innovation. Det finns dock vissa skillnader mellan arbete med innovation i privat respektive offentlig sektor. Det framhålls ofta att innovation i offentlig verksamhet är av en annan karaktär än i privat sektor. Det handlar till exempel om vilka effekter man söker av innovationen och vilken typ av innovation det gäller. Inom offentlig sektor kan det ofta handla om tjänste- och organisatorisk innovation i jämförelse med den traditionella bilden av innovation kopplad till varor, teknisk utveckling och näringsliv. Ofta hänger dock olika innovationstyper ihop. När till exempel en ny tjänst har tagits fram och ska tillhandahållas, kan det krävas att nya arbetssätt och nya former för organisering utvecklas och tillämpas.¹⁶

I maj 2019 antogs OECD:s deklARATION om innovation i offentlig sektor som bygger på fem principer och åtgärder som regeringar och offentliga organisationer kan använda för att informera, eller förbättra innovationer och dess ledning. Sverige är ett av 43 länder som har antagit deklARATIONEN. Principerna är:

1. Omfamna och öka fokus på innovation inom offentlig sektor.
2. Se till att tjänstemän inom offentlig sektor har förutsättningar att arbeta med innovation.
3. Skapa nya samarbeten och se till att olika röster kommer till tals.
4. Ge stöd till att utforska, arbeta stegvis och testa vad som fungerar.
5. Sprid kunskap och erfarenheter.

¹⁵ SKR (2019), *Innovationsbarometern – En enkätstudie om innovationsarbete i offentlig verksamhet*, s. 24.

¹⁶ Jämför Fogelberg Eriksson, A. och Nählinder, J. (2019), *Att leda för både produktion och innovation i kommuner*, s. 12, och SKR (2019), *Innovationsbarometern – En enkätstudie om innovationsarbete i offentlig verksamhet*, s. 14.

Innovation framhålls ofta en som en del av lösningen på många av de utmaningar som offentlig sektor ska hantera. Numera ingår till exempel en innovativ statsförvaltning som en del av det förvaltningspolitiska målet.¹⁷ Någon allmänt vedertagen definition av vad en innovativ förvaltning är kan dock sägas saknas, även om begreppet har behandlats både i litteratur och förarbeten.¹⁸ Vidare är forskningen om hur offentliga organisationer arbetar och kan arbeta med innovation fortfarande begränsad. Den forskning som finns har vidare ofta utgått från befintlig kunskap om innovation inom den privata sektorn.¹⁹

Målen för innovation inom offentlig sektor är komplexa. Offentlig sektor ska leverera service till medborgarna och samtidigt upprätthålla värden som demokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Det kräver att avvägningar mellan olika värden görs i arbetet med offentlig innovation.²⁰

Innovationsarbetet påverkas också av att regelverket för offentlig sektor i vissa delar är mer komplext och omfattande än det för privat sektor, bland annat gällande offentlighet och krav på upphandling. Kommunsektorn har vidare kommunallagen (2017:725) att ta hänsyn till och måste i sin verksamhet beakta de kommunalrättsliga principerna, till exempel lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen.

Hur innovativa måste försöken vara?

För att utredningen ska arbeta med en försöksverksamhet krävs att den innehåller något ”extra” jämfört med normal verksamhetsutveckling och förbättringsarbete inom kommunsektorn. Den måste alltså ha en viss verkshöjd. Kravet ska dock inte uppfattas som alltför strängt utan det är tillräckligt att försöket har inslag av nytänkande, är uppskalningsbart och har en spridningspotential (jämför avsnitt 2.4.3).

¹⁷ Prop. 2009/10:175.

¹⁸ Om begreppets innebörd se till exempel prop. 2009/10:175, prop. 2019/20:188, SOU 2013:40 och Komet (2022), *En innovativ förvaltning bygger på fyra hömstenar*.

¹⁹ Thomasson, A. (2021), *Värdeskapande innovation i offentlig sektor*, s. 1.

²⁰ Se till exempel Vinnova (2019), *Offentlig verksamhets innovationskraft*, s. 6.

2.4.1 Risktagande

Försöksverksamhet är i sig ett sätt att minska risktagandet. Genom att göra försök i liten skala i stället för att på bred front rulla ut ett nytt arbetssätt, ny teknik eller ny organisatorisk lösning riskerar man mindre negativa utfall för det fall försöket inte visar sig vara lyckosamt av någon anledning. För att arbeta med försök krävs dock en viss acceptans i organisationen för risker och misslyckanden. Komet anför att:

(...) det ofta saknas incitament för förändring och risktagande för den enskilda personen. Det finns hos många människor en rädsla för att göra fel. Denna rädsla kan begränsa en organisations medarbetare från att pröva nya arbetssätt och att genomföra förändringar. Komet's erfarenhet är att mod och nytänkande inte alltid uppmuntras. Ibland finns en kultur av att det är värre att göra saker på fel sätt än att inte göra något alls.²¹

I en handbok om försök som togs fram under projektet Försöksfinland uppmuntrades läsaren till att våga försöka och "bli kvitt" rädslan att misslyckas²². Projektet anordnade till och med evenemanget "Herozerohero" som behandlade misslyckanden.²³

En forskare vid Harvard Business School menar att man ska skilja mellan bra och dåliga misslyckanden. Bra misslyckanden är en oundviklig del av försöks- och lärprocesserna. Däremot dåliga misslyckanden är sådana misslyckanden som kunde ha förhindrats och som inte resulterar i någon ny kunskap.²⁴ Det är viktigt att man redan i samband med planeringen av en försöksverksamhet försöker få en bild av vilka konsekvenser som kan tänkas uppstå av försöket. Det gäller både önskade och oönskade effekter för den egna organisationen och för andra aktörer. Ett sådant arbete kan göra det möjligt att utforma försöket på ett sätt som gör att risker minimeras och oönskade effekter förebyggs.

²¹ Komet (2022), *Försök!*, s. 14.

²² Försöksfinland (2019), *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*, s. 19.

²³ valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/epaonnistumisen-paivana-pohditaan-tapoja-oppia-elamaan-epaonnistumisen-pelon-kanssa/ (Hämtad 2022-09-27).

²⁴ Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020) *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*, s. 7.

Rishtagande i offentlig sektor

Det kan dock finnas en viss inbyggd motsättning mellan det risktagande som ett innovativt försöksarbete innebär och de grundläggande förutsättningarna för den offentliga sektorn. Det går inte att i förväg förutsäga vilka idéer som kommer att kunna utvecklas till innovationer som ger ett mervärde. Samtidigt krävs resurser för att driva innovationsprocesser. Det kan ibland också finnas rättslig osäkerhet om förutsättningarna för att driva ett specifikt innovationsarbete, till exempel om en tänkt behandling av personuppgifter är förenlig med GDPR. Det medför att en kommun eller en region som genomför ett försök inom ramen för en innovationsprocess kan lämna sig öppen för olika domstolsprocesser inklusive skadeståndsanspråk.

Försöksverksamheter kan innebära risker för den verksamhet som den avser, till exempel att det uppstår oförutsedda kostnader. Ett försök kan även innebära risker för individer.²⁵ Här måste etiska överväganden göras om försöket riskerar att negativt påverka till exempel den personliga integriteten eller hälsan för de som ingår i försöket.

Kommuner och regioner är politiska organisationer och ett försök kan också innebära politiska risker för folkvalda politiker. Det kan handla om politisk prestige, legitimitet/tillit, men också ansvarsutkrävande och transparens. Risker med tillit kan till exempel uppstå i samverkansbaserade försök där kommunens eller regionens roll och användningen av skattemedel inte är tydlig för medborgarna.²⁶

Forskning visar att aktörer inom offentlig sektor ofta inte är riskbenägna, vilket påverkar deras innovationsarbete.²⁷ Att den verksamhet som de bedriver till största delen är skattefinansierad, och att det handlar om allmänna medel bidrar till det. Det kan göra att en offentlig aktör väljer bort ett mer riskfyllt projekt som har potential att ge en hög utdelning till förmån för ett projekt med lägre risker men som kan ge lägre utdelning. Oviljan att ta risker kan ses som ett hinder mot innovation och det finns behov av mer kunskap kring hur faktorer som krav på politiskt ansvarsutkrävande påverkar arbetet med innovation²⁸.

²⁵ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 24.

²⁶ Ibid. s. 25.

²⁷ Thomasson, A. (2021), *Värdeskapande innovation i offentlig sektor*, s. 10.

²⁸ Ibid.

I kommuners och regioners arbete med innovativa försök kan alltså en försiktighet med de resurser som man förfogar över och de lösningar som kan anses vara möjliga i den kommunala kontexten göra att man får ett lägre utfall i innovationsprocessen, men samtidigt riskerar man mindre negativa effekter. Ett sätt att hantera osäkerheten i innovationsarbetet för kommunerna och regionerna är att söka externt stöd, till exempel från Vinnova (se avsnitt 3.3 och 3.5). Det kan handla om finansiellt stöd men också annat stöd som kompetens- och kunskapsstöd.

Ett annat sätt att minska risktagandet är att samverka med andra aktörer för att på så sätt sprida ut risken på fler aktörer. Det kan handla om samverkan inom kommunsektorn och samverkan med andra aktörer som statliga myndigheter, näringslivet eller idédrivna organisationer.

En förhållandevis ny investeringsform är sociala utfallskontrakt (SIB). Den utvecklades i Storbritannien i början av 2000-talet och är en modell för sociala insatser där privata finansiärer står för investeringsrisken för sociala insatser som utförs av till exempel offentlig sektor. Det handlar om förebyggande åtgärder som syftar till att minska de framtida kostnader som uppstår när olika samhällsinsatser misslyckas. Återbetalningen till finansiären är direkt kopplad till om försöket har gett förbättrade sociala resultat. De privata finansiärerna tar alltså risken, men kan också göra en vinst om försöket faller väl ut. Även i Sverige finns exempel på modeller som avser socialt arbete och som innehåller riskfördelning mellan aktörer. Det pågår bland annat ett arbete med utfallsfinansiering som inbegriper ekonomisk riskdelning mellan offentliga huvudmän.²⁹

Politisk förankring

Det finns flera studier, framför allt gällande kommunala försök i stadsutvecklingssammanhang, som har framhållit vikten av att förankra satsningarna i politiska målsättningar. Förankring är viktigt utifrån frå-

²⁹ Läs mer om utfallsfinansiering i SKR och RISE (2021), *Nationell utfallsfinansiering och stöd för tvärssektoriella och tidiga insatser: För bättre användning av offentliga medel till nytta för individ och samhälle*.

gor om organisatoriskt lärande och inbäddning av projektets resultat i den ordinarie verksamheten, men också av demokratiska skäl.³⁰

Forskning har visat att piloter och experiment inte alltid kopplas till övergripande målsättningar och analyser kring vad som ligger i det kommunala allmänintresset. För att åstadkomma en politisk förankring krävs att de kommunala företrädare som ingår i försöksverksamheter, oavsett kommunens eller regionens roll i försöket, har en grundläggande idé och gärna en intern dialog om hur försöksverksamheten ska relateras till lokala eller regionala mål. Det kan dock vara en utmaning att i en marknadsplats av lösningar, ibland drivna av staten, och ibland pådrivna av konsulter och företag, sälla mellan och bedöma vilka innovationer som ligger i linje med kommunens pågående prioriteringar, arbetsprocesser och mål.³¹

Etiska överväganden

Vid utformningen av ett försök och bedömningen av om ett försök ska genomföras kan man behöva göra etiska överväganden. Det gäller även om ett försök görs inom ramen för befintliga regelverk. I den etiska bedömningen kan till exempel risker med ett specifikt försök behöva beaktas.

Ny teknik är ett område där etiska överväganden ofta behöver göras. Exempel på etiska frågeställningar är avvägningen mellan individens rätt till integritet och möjligheterna att utveckla en verksamhet med data från individen aggregerad på en kollektiv nivå. Ett annat exempel är otydligheter gällande ansvar som kan uppstå då myndigheters beslutsfattande flyttas från enskilda tjänstemän till automatiserade system.³²

³⁰ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 25.

³¹ *Ibid.* s. 26.

³² kometinfo.se/vart-arbete/ansvarsfull-teknikutveckling/ (Hämtad 2022-09-28).

2.4.2 Samverkan om försöksverksamhet

Försöksverksamheter kan bedrivas av en ensam aktör, men drivs i regel i samverkan.³³ En förklaring till valet att samverka kan vara att man möter liknande utmaningar och därför gynnas av att bedriva ett gemensamt utvecklingsarbete. Genom samverkan kan dessutom skal fördelar uppnås, som kan bidra till mer fördelaktiga lösningar.

Samverkan används ofta för att hantera sektorisering eller ”stuprör”. Sektorisering är resultatet av en fortgående nödvändig specialisering för att utveckla de offentliga verksamheterna, men den har avigsidor, inte minst för individer som behöver insatser från flera sektorer samtidigt³⁴. Även vid så kallade horisontella frågor som till exempel arbetet med Agenda 2030, kan sektoriseringen skapa svårigheter. Problem med ”stuprör” kan finnas inom en organisation, mellan organisationer på samma nivå, eller mellan olika nivåer. Viljan att samverka kan vidare påverkas av andra faktorer som finansiering och komplexiteten i det problem som ska lösas³⁵.

Kommuner och regioner samverkar inte bara med varandra utan också med andra aktörer (se kapitel 4.3). Det finns olika begrepp kopplade till samverkanskonstellationer, till exempel trippelhelix-samverkan (offentlig sektor, privat sektor och akademin) eller kvadrupelhelix-samverkan (offentlig sektor, privat sektor, akademi och civilsamhället).

Det kan sägas finnas ett visst tryck på offentliga organisationer att vara öppna för att låta privata organisationer bedriva försök i offentlig verksamhet.³⁶ En orsak till det är att innovation brukar anses gynnas av samverkan. Tanken är att när man för samman olika aktörer som tillför sina resurser, uppfattningar och kunskap, skapas grogrund för nya idéer och innovationer.³⁷ Det förekommer också att tilldelning av externa medel villkoras av samverkan. EU-fonder har till exempel nästan alltid ett samverkanskrav. Samverkan i ett för-

³³ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 4.

³⁴ SOU 2007:10 s. 14.

³⁵ Eneqvist, E. (2022), *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments*, s. 18.

³⁶ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 6.

³⁷ Eneqvist, E. (2022), *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments*, s. 25.

sök kan alltså vara både ett mål i sig och ett medel för att nå önskat resultat.³⁸

2.4.3 Uppskalning och spridning av försök

En viktig fråga gällande försök är hur kunskap om resultaten av försök kan spridas och hur försök kan skalas upp. Det finns en rad olika teorier som är intressanta för den frågeställningen. Diffusion är ett forskningsområde som handlar om hur innovationer tas emot och sprids bland människor och i samhället. En förgrundsgestalt inom detta område är Everett M. Rogers som 1962 utkom med boken *Diffusion of Innovations*.

En grundläggande princip för diffusion är att försöka nå den kritiska massan. Det brukar definieras som när tillräckligt många personer har införlivat en ny idé och den sprids vidare av egen kraft utan externa insatser. En viktig roll vid diffusion spelas av sociala system, vilka består av enheter som interagerar med varandra för att försöka lösa ett problem och nå ett gemensamt mål. De som ingår i systemen kan vara individer, informella grupper eller organisationer.

Det förekommer reinventioner, det vill säga att innovationer förändras under tiden som spridningen sker och användningen av en innovation ökar. Det görs till exempel ändringar i designen för att underlätta vidare spridning och det tas fram kompletterande produkter och tjänster.

Nätverksteorin är också intressant för frågan om spridning av innovationer. Den betonar spridning genom relationer och nätverk där tillit, löpande dialog och personliga möten är viktiga delar. I beteendevetenskapen framhålls människans irrationalitet som ett hinder mot en lyckad spridning av en innovation. Det handlar till exempel om att man underskattar resursåtgång eller framtida vinster med att återanvända andras innovation.³⁹

³⁸ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 19.

³⁹ Vinnova (2019), *Offentlig verksamhets innovationskraft*, s. 19.

Försök och projektformen

Innovativt försöksarbete bedrivs ofta i projektform och inte inom ramen för den ordinarie verksamheten. Det innebär att man skapar tillfälliga organisationer som ofta ligger utanför linjeverksamheterna. Ett projekt har ofta en egen ledning, inte sällan med en projektledare och en styrgrupp, och har i uppgift att genomföra en avgränsad uppgift med en särskilt föreskriven budget, preciserade aktiviteter och uppföljningsbara mål.⁴⁰

Det finns flera fördelar med projektformen, bland annat kan den göra det enklare att avgränsa arbetet och fokusera på den fråga som det gäller. Det underlättar i regel också sökandet av externa medel om arbetet drivs i ett projekt. Att driva ett projekt inom en fråga kan vidare uppfattas som handlingskraftigt⁴¹.

Ett projekt kan bidra till att överbrygga gränser inom och mellan organisationer under tiden som det bedrivs. När projektet har avslutats behöver emellertid lärdomarna och resultaten tas om hand av den ordinarie verksamheten som kan ha svårt att hantera den gränsöverskridande karaktären på arbetet. För att försök som bedrivs i projektform ska kunna ge effekt är det därför viktigt att mekanismer för lärande, kontinuitet, uppskalning och spridning säkerställs.⁴²

En utmaning som har lyfts fram med projekt i offentlig sektor är att verksamheten i projekt kan bli en ”sidovagn” som inte kopplar till det större sammanhanget.⁴³ SKR konstaterar till exempel följande i en rapport om kommunala försöksverksamheter kring sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre.

Förändringsarbete bedrivs bäst via linjen. Flera försök som varit av projektkaraktär och som inte naturligt passar in i övrig verksamhet har inte fått någon fortsättning.⁴⁴

Det kan vidare vara svårt att synkronisera projekt med politiska beslutsprocesser, vilket minskar möjligheterna till förändring, skapande av mervärde och lärande genom projekt. Bidragande till problematiken är att extern finansiering inte sällan är kopplad till projekt och när

⁴⁰ Se Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 17.

⁴¹ Fred, M. (2019), *Projektfieringens möjligheter och utmaningar*, s. 48.

⁴² Vinnova (2019), *Offentlig verksamhets innovationskraft*, s. 15.

⁴³ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 18.

⁴⁴ SKL (2013), *19 sätt att samverka bättre: En rapport om försöksverksamheter för de mest sjuka äldre 2010–2013*, s. 10.

ett projekt upphör så försvinner också den externa finansieringen. En av de som lyft frågan om fortsatt finansiering är den nationella samordnaren för Agenda 2030 som ser en risk att piloter som genomförs inte får det stöd och de förutsättningar som krävs för att kunna skalas upp och finansieras även om de visar på goda resultat.⁴⁵

2.5 Vilka försök ska utredningen prioritera?

Den del av utredningens uppdrag som detta delbetänkande gäller avser försöksverksamhet som kommunsektorn kan genomföra inom ramen för nuvarande regelverk. Försöken ska kunna leda till en ökad kapacitet i verksamheten samtidigt som kvaliteten bibehålls eller förbättras.

Direktivens utformning ger utredningen betydande frihet vid valet av vilka försök som den ska arbeta med och vilka verksamhetsområden som försöken ska göras inom. Det kan i princip handla om försök inom vilken som helst av kommunernas och regionernas obligatoriska och frivilliga uppgifter. Försöket ska vara av nationellt intresse vilket innebär att tillvägagångssättet ska kunna spridas och användas av ett större antal kommuner eller regioner. Utredningen väger också in om försöket kan komma att kunna användas inom andra områden än just det område som försöksverksamheten bedrivs inom, till exempel om det är en arbetsmetod som är användbar inom flera områden.

Försöksverksamhet om samverkan, tillitsbaserad styrning och om att tillvarata teknikutvecklingens möjligheter bör enligt direktivet främjas. Vidare är områden där det i dag inte förekommer samverkan av särskilt intresse. Försöken kan dessutom omfatta både utförandet av uppgifter och förändring av ansvarsförhållanden (asymmetrisk ansvarsfördelning).

Utredningen har valt att dela upp försök i strategiska försök och övriga försök. *Strategiska försök* svarar på de långsiktiga mål som fastställts på nationell, regional eller lokal nivå. Syftet är att försöken ska ha potential att bidra till betydande samhälleliga effekter och att dess resultat ibland till och med ska kunna fungera som underlag till en systemändring. Som framgår ovan krävs inte att försöket omfattar

⁴⁵ Nationell samordnare Agenda 2030 (2022), *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*, s. 17.

hela den utmaning som man vill hantera, utan det kan vara ändamålsenligt att dela upp frågan som att försöket omfattar en mindre del. *Övriga försök* omfattar alla försök som inte är strategiska. Där kan till exempel ingå verksamhetsnära eller gräsrotsinitierade försök. Utredningens arbete omfattar både strategiska och övriga försök som är av nationellt intresse, men är i första hand inriktat på strategiska försök.

Regeringen har vidare satt upp ett antal ytterligare kriterier som måste mötas för att utredningen ska arbeta med ett försök.

Huvudman och andra deltagare

Ett grundläggande krav för att utredningen ska arbeta med en försöksverksamhet är att en kommun eller en region är huvudman för försöket, även om flera kommuner och regioner ingår i försöksverksamheten. Huvudmannaskapet innebär att kommunen eller regionen har det övergripande ansvaret för att driva försöket inklusive uppföljning och utvärdering. Det innebär också att huvudmannen har ansvar för samordningen av försöket i de fall då flera aktörer har kommit överens om att delta i ett försök. Det faktiska genomförandet av försöket i verksamheten svarar dock respektive aktör för.

Utredningens tolkning är att det inte finns någon begränsning av vilka som kan delta i ett försök utan att vara huvudman. Det innebär att försöken kan omfatta samarbeten mellan kommuner och regioner, staten, näringsliv och organisationer i det civila samhället.

Val av deltagare i försök

Det är önskvärt att försöksverksamheterna omfattar olika typer av kommuner och regioner i olika delar av landet, och att samma försök kan drivas av flera kommuner eller regioner. Det kan förbättra möjligheterna till att vid en utvärdering dra slutsatser av försöket. Det bör till exempel finnas en spridning i försöksverksamheterna vad gäller storstad, landsbygd, tätet och befolkningsmässig storlek.

Uppföljning och utvärdering

Så som framgår av utredningens direktiv kan försöksverksamhet som metod i verkliga men avgränsade miljöer bidra till en lärprocess där nyttorna såväl som riskerna med en lösning kan bedömas. Metoden kan också skapa utrymme för att anpassa och förbättra lösningarna utifrån verksamhetens behov. Men för att metoden ska ge den information och den kunskap som efterfrågas förutsätts att försöksverksamhet både följs upp och utvärderas.

Enligt utredningen handlar uppföljning om *vad* som görs inom ramen för en försöksverksamhet, medan utvärderingen belyser *hur* försöksverksamheten genomförts samt försökets resultat och effekter (effektutvärdering).

För att det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera försöksverksamheterna har utredningen ställt vissa krav på de försök som utredningen valt att arbeta vidare med. Utredningen har bland annat efterfrågat dokumentation om hur försöksverksamheten ska genomföras, när den ska påbörjas och när den ska avslutas. Vidare har utredningen efterfrågat ett dokumenterat utgångsläge och en målsättning för försöksverksamheten, då detta är avgörande för utvärderingen av försöket och försökets resultat och effekt.

De försöksverksamheter som identifierats som lämpliga och intressanta att genomföra inom ramen för utredningens uppdrag spänner över flera olika områden inom offentliga sektor och de specifika kriterierna för uppföljningen och utvärderingen beror på vilken försöksverksamhet som det gäller.

2.6 Sammanfattande slutsatser

Begreppet försöksverksamhet används i författningar när det bedöms att försök behöver en särskild reglering för att kunna genomföras. Lagar och förordningar om försöksverksamhet är vanligtvis tidsbegränsade och ska följas av en utvärdering. När det gäller försöksverksamhet som kan bedrivas utan stöd av en särskild försöksförfattning används ofta andra uttryck, till exempel test, experiment eller pilot.

För utredningen är det mindre viktigt vad en verksamhet kallas av den som bedriver verksamheten. Det är tillräckligt att den uppfyller

kriterierna för att kunna ses som en försöksverksamhet i utredningens mening. Enligt utredningen ska verksamheten:

- syfta till ny kunskap som leder till ökad kapacitet
- bedrivs i en verklig avgränsad miljö
- vara avgränsad i tid.

Inom kommunsektorn bedrivs en rad olika verksamheter som kan betecknas som försök. För att utredningen ska arbeta med ett försök ska dock vissa grundläggande förutsättningar vara uppfyllda enligt utredningens direktiv. Försöket ska:

- ha potential att öka kommunernas eller regionernas förmåga att hantera de samhällsutmaningar som de står inför, det vill säga försöket ska stärka den kommunala kapaciteten
- en kommun eller en region ska vara huvudman för försöket, även om flera kommuner och regioner ingår i försöksverksamheten
- vara av nationellt intresse och kunna skalas upp och spridas till andra kommuner.

De försök som inte kräver författningsändring ska dessutom vara innovativa, det vill säga de ska ha en sådan verkshöjd att de går utöver normal verksamhetsutveckling inom kommunsektorn.

De uppställda kriterierna för försök och de nämnda grundförutsättningarna begränsar vilka försöksverksamheter som utredningen har i uppdrag att arbeta med, men utredningen har också stora friheter. Försöken kan till exempel handla om att prova ny teknik, testa nya arbetssätt eller utveckla nya metoder. I princip kan försöken dessutom avse vilken som helst av kommunernas och regionernas obligatoriska och frivilliga uppgifter.

3 Stöd till försöksverksamhet i kommunsektorn

I följande avsnitt ger utredningen en övergripande beskrivning av den politiska kontexten bakom dagens kommunala försöksverksamheter och det stöd som lämnas till försöksverksamheter.

3.1 Bakgrund

Som nämnts i tidigare kapitel har försök förts fram som ett gynnsamt arbetssätt av en rad olika statliga utredningar. Det är emellertid inte bara i Sverige som försök som metod förespråkas och används. Trenden att använda försöksverksamheter i utvecklingsarbete är del av en större strömning mot det som kan betecknas som experimentell policymaking. Som namnet antyder är det fråga om processer med betoning på en experimentell ansats. Inom experimentell policymaking ges småskaliga projekt stort utrymme och det anses viktigt att utvärdering sker innan en lösning skalas upp. Lärandet är en central komponent, liksom systematiska utvärderingar, pilotprogram och en acceptans för misslyckande.¹

Det finns många exempel på arbete med att förbättra förutsättningar för försöksverksamhet i andra länder. Internationella organisationer som OECD och World Economic Forum framhåller behov av att öka innovations- och utvecklingstakten med hjälp av experimenterande och testande.² Även EU har främjat försöksverksamhet genom till exempel sina forskningsprogram.

Ett intressant nordiskt exempel är Försöksfinland som pågick mellan 2016–2019. Projektets mål var att finna innovativa lösningar för att utveckla samhället och samhällstjänster. Genom projektet

¹ Tillväxtverket (2020), *Städer och landsbygder – Forskning, fakta och analys*, s. 108.

² Komet (2020), *Försöke!*, s. 34.

skulle försökskulturen introduceras för olika sektorer och aktörer runt om i Finland.³ Inom ramen för projektet togs en handbok om försöksverksamhet fram; Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök. Handboken var i första hand tänkt för dem som stödjer försök inom den offentliga sektorn.⁴ Enligt en utvärderingsrapport av Försöksfinland är försök ett bra verktyg för att utveckla verksamhet och för att hitta nya lösningar, men det anfördes samtidigt att fler aktörer bör engageras och att spridning av resultaten effektiviseras. Dessutom menade man att försök bör genomföras mer systematiskt som stöd för beslutsfattandet.⁵

Ett annat nordiskt land där försök har genomförts under lång tid är Norge. I vitpappret En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse från det norska Kommunal- og distriktsdepartementet behandlas bland annat frågan om försöksverksamhet i offentlig sektor. Där konstateras att det inte finns någon tillgänglig heltäckande översikt över de försök som genomförts inom offentlig sektor i Norge. I vitpappret lämnas en rekommendation om att genomföra en analys av hur offentlig sektor i Norge kan använda sig av försök på ett mer systematiskt sätt för att testa nya lösningar på stora samhällsutmaningar.⁶

Organisationen Nesta i Storbritannien arbetar också med försök och har bland annat gjort en inventering av olika sorters försök som syftar till att lösa olika offentliga och sociala problem.⁷

3.2 Försöksverksamhet och innovationspolitiken

Försöksverksamhet är en viktig del av kommunsektorns arbete med innovation. Den statliga innovationspolitiken är därför betydelsefull för förutsättningarna för innovativa försöksverksamheter i kommunsektorn.

Fokuset för den statliga innovationspolitiken har tenderat att vara på förutsättningarna för näringslivets innovationsarbete och innova-

³ Det finska Kommunförbundet drev också programmet Våga försöka som syftade till att synliggöra kommunernas försöksverksamheter samt till att främja försök och nätverksbildning i kommunerna.

⁴ Försöksfinland (2019), *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*.

⁵ Statsrådets kansli (2019), *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämissuhteet*.

⁶ The Ministry of Local Government and Modernisation (2020), *Meld. St. 30 (2019–2020), An innovative public sector – Culture, leadership and competence.*, s. 66 och 71.

⁷ Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020), *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*.

tion som en del av lösningen för att skapa ekonomisk tillväxt och stärka svensk konkurrenskraft internationellt. Innovation framhålls emellertid ofta också som en möjlig lösning på olika samhällsutmaningar. I det sammanhanget används begreppet utmaningsdriven innovation. Enligt regeringen effektiviserar och transformerar innovation ekonomiska, miljömässiga och sociala system och driver på samhällsutveckling⁸.

Som tidigare nämnts var rollen för offentlig sektor länge i princip begränsad till att dels tillhandahålla ramverk och stödjande strukturer för innovation, dels vara köpare och mottagare av den innovation som utvecklats i den privata sektorn. Numera läggs emellertid vikt även vid det innovationsarbete som kan bedrivas i offentlig sektor (jämför avsnitt 2.4). Det har i viss mån påverkat innehållet i innovationspolitiken och även förväntningarna på den kommunala sektorns arbete med innovation inklusive försöksverksamhet. Kommunerna och regionerna är i dag viktiga aktörer vid implementeringen av den statliga innovationspolitiken⁹.

Genom åtgärder som finansiering av de strategiska innovationsprogrammen och andra innovationsprojekt som innovationsplattformar främjar staten, genom bland annat Vinnova, försök som är innovativa i kommuner och regioner.

3.2.1 Nationella innovationsrådet och samverkansprogrammen

Regeringen inrättade 2015 Nationella innovationsrådet för att stärka Sveriges innovationskraft. Syftet var att stärka samverkan i samhället mellan viktiga aktörer, såsom akademi, näringsliv och offentlig sektor. Innovationsrådet genomförde bland annat möten i olika delar av landet tillsammans med regionala aktörer från näringsliv, akademi, offentlig sektor och arbetsmarknadens parter för att få del av det regionala perspektivet på hur den nationella politiken kan utvecklas. Från december 2021 bedrivs arbetet inom ramen för Regeringskansliets ordinarie verksamhet.

⁸ Prop. 2020/21:60 s. 25.

⁹ Jämför Mukhtar-Landgren, D. (2019), *Kommunen som experimentverkstad – samhällsbyggande genom piloter och försöksverksamheter*, s. 20.

Efter diskussioner i det Nationella innovationsrådet inrättades en modell med samverkansprogram 2016.¹⁰ Målet med de strategiska samverkansprogrammen är att identifiera innovativa lösningar på de stora samhällsutmaningarna samt att bidra till svensk konkurrenskraft. Fyra teman utgör grunden för samverkansprogrammen 2019–2022: Näringslivets klimatomställning, Hälsa och life science, Näringslivets digitala strukturomvandling och Kompetensförsörjning och livslångt lärande.¹¹ Fokus för samverkansprogrammets nuvarande teman ligger emellertid i hög grad på näringslivets behov och förutsättningar för innovation. Exempelvis omnämns inte offentlig sektors behov av kompetens i något av målen för temat Kompetensförsörjning och livslångt lärande.

3.2.2 Forskningspropositionen 2020

I propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige anför regeringen att samhällets utmaningar behöver mötas med satsningar på strategisk forskning av hög kvalitet och innovationssatsningar.¹² Regeringen föreslår innovationssatsningar av systemkaraktär för att stärka forsknings- och innovationssystemets internationella konkurrenskraft samt förbättra dess funktionalitet och effektivitet. De föreslagna innovationssatsningarna ska öka förutsättningarna för att nyttiggöra ny kunskap och nya lösningar. Satsningarna riktas på förbättrad samverkan mellan näringslivet, lärosäten, forskningsinstitut, offentlig sektor och andra aktörer i hela landet.¹³

Innovationssystem är ett viktigt begrepp inom innovationspolitiken. Med innovationssystem avses de kombinationer av aktörer och funktioner i samhället som skapar förutsättningar för att nya lösningar utvecklas och implementeras. Innovationssystem utgår från att innovation och förnyelse är ett resultat av ett samspel mellan olika aktörer och funktioner. Detta samspel förutsätts i stor utsträckning äga rum i till exempel stater och delar av en stat men kan även vara gränsöverskridande.

¹⁰ Prop. 2016/17:50, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208.

¹¹ Prop. 2020/21:60 s. 163.

¹² Prop. 2020/21:60, bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254.

¹³ Prop. 2020/21:60 s. 162.

I propositionen anför regeringen att kopplingen till det regionala utvecklingsarbetet samt utveckling av samordningen mellan den nationella och den regionala nivån, är viktigt för att stärka innovationssystemet. Tillgången till relevanta test- och demonstrationsmiljöer i alla delar av landet utgör enligt regeringen en central funktion i ett välfungerande och internationellt konkurrenskraftigt innovationssystem. Miljöerna används framför allt inom forskning och industrin, men även inom offentlig sektor. Det är även en viktig arena för samverkan mellan olika samhällssektorer. Vinnova tillförs därför medel för vidareutveckling och investeringar i test- och demonstrationsmiljöer, bland annat genom att stimulera och driva utvecklingen av testbäddar i offentliga miljöer.¹⁴

3.2.3 Agenda 2030

Vid genomförandet av Agenda 2030 har behovet av innovation och den offentliga sektorns roll i innovationsarbetet uppmärksammats. I propositionen Sveriges genomförande av Agenda 2030 framhåller regeringen att de utmaningar som Agenda 2030 pekar ut kräver genomgripande förändringar och att det behövs ny kunskap och innovation i varje del av samhället.¹⁵ Enligt propositionen är innovation kopplad till offentlig verksamhet ett område under stark utveckling både i Sverige och internationellt. Behovet av att hitta lösningar på stora globala samhällsutmaningar kopplat till bland annat klimat, livsmedelsförsörjning, demografi och välfärdsutveckling har placerat statens roll som regelskapare och bärare av systemfunktioner i en central position i policyarbetet rörande innovation. Den offentliga förvaltningen anges i propositionen exempelvis kunna vara innovativ genom att:

¹⁴ Ibid. s. 167.

¹⁵ Prop. 2019/20:188, bet. 2020/21:FiU28, rskr. 2020/21:154.

- i sin myndighetsutövning främja innovation utanför den egna organisationen
- utveckla den egna organisationen för att skapa till exempel bättre tjänster och mer utmaningsdrivna och ändamålsenliga processer
- som köpare av tjänster eller varor bidra till att skapa marknader för innovativa och hållbara lösningar.¹⁶

I det arbete med Agenda 2030 som pågår på lokal och regional nivå ingår bland annat olika försöksverksamheter. Den nationella samordnaren för Agenda 2030 anser att försöksverksamheter är ett intressant och relevant verktyg för att pröva hur vi bättre kan uppnå resultat. Samordnaren poängterar att det är nödvändigt att genom eget arbete vinna erfarenheter av betydelse för arbete med komplexa frågor och har därför bland annat tagit initiativ till försöksverksamhet som syftar till att utveckla styrning och organisering avseende proaktiva insatser. Det kan både vara försök inom nuvarande ramar och mer visionära försök utanför dagens system. Samordnaren vill till exempel åstadkomma ett försök som syftar till att utveckla och pröva modeller för utvecklad styrning och organisering av arbete som riktas mot barn och unga.¹⁷

3.2.4 Regionalpolitiken

Av intresse för arbetet med innovativa försöksverksamheter i den kommunala sektorn är även skrivelsen Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 där regeringen presenterade inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken.¹⁸

I skrivelsen anges att den offentliga sektorn spelar en viktig roll för att möta samhällsutmaningarna, ta vara på möjligheter och hitta lösningar. Detta påverkar sektorn genom sin egen verksamhet, att vara centrala kunder för innovativa lösningar från näringslivet genom upphandling, samt att sätta spelregler för andra genom policy och lagstiftning. I offentlig verksamhet handlar innovation bland annat om

¹⁶ Prop. 2019/20:188 s. 25.

¹⁷ Nationell samordnare Agenda 2030 (2022) *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*, s. 21.

¹⁸ Skr. 2020/21:133, bet. 2020/21:NU24, rskr. 2020/21:337. Regeringen har även beslutat om en handlingsplan för det statliga genomförandet 2022–2024 av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (N2021/02993).

nya tjänster, nya sätt att erbjuda tjänster, eller utvecklade organisatoriska lösningar som effektiviserar hur de offentliga aktörerna utför sina uppdrag. Den offentliga sektorn är även en viktig aktör för samverkan för systeminnovation för att möta samhällsutmaningarna i samspel mellan många olika aktörer.¹⁹

För att möta samhällsutmaningarna, ta till vara möjligheter och hitta lösningar samt uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken, identifierar regeringen fyra strategiska områden som ska ligga till grund för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030. De strategiska områdena är:

- likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet
- innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet
- tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem.²⁰

3.3 Statliga aktörer som stödjer innovativ försöksverksamhet i kommunsektorn

Staten stödjer innovativ försöksverksamhet utan författningsändring i kommunsektorn genom olika statliga aktörer. Sällan eller aldrig är dock insatserna benämnda just försöksverksamhet. Det finns en relativt omfattande begreppsflora kring det som utredningen benämner innovativa försöksverksamheter²¹ och insatserna är ofta riktade mot både offentliga och privata aktörer.

Följande redogörelse begränsas till några av de centrala statliga aktörerna men det finns också andra myndigheter, så som Social-

¹⁹ Skr. 2020/21:133, s. 36.

²⁰ Ibid. s. 2.

²¹ Se kapitel 2 angående utredningens definition av försöksverksamhet och om andra beteckningar som brukar användas för försöksverksamhet. Försöksverksamhet som är innovativ kan förekomma inom ramen för till exempel testbäddar, innovationsplattformar, living labs, missionsorienterat arbetssätt och utmaningsdriven innovation.

styrelsen²², DIGG²³ och Trafikverket²⁴, som på olika sätt stödjer den kommunala sektorns försöksverksamheter. Statligt stöd för kommunal försöksverksamhet utan regeländring handlar i hög grad om olika möjligheter att finansiera försök inom det område som den aktuella statliga myndigheten ansvarar för. Det finns dock även annat statligt stöd än det finansiella, till exempel kompetensstöd avseende innovationsarbete.

Hur omfattande och detaljerade krav som ställs på kommuner och regioner för att de ska kunna tilldelas finansiering eller någon annan form av statligt stöd för försöksverksamhet varierar. Det varierar också om stöden är särskilt riktade mot kommunsektorn eller om de kan sökas av aktörer utanför den.

3.3.1 Vinnova

Vinnova är Sveriges innovationsmyndighet med uppdrag att stärka Sveriges innovationsförmåga och bidra till hållbar tillväxt. Därutöver är Vinnova regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området och nationell kontaktkommission för EU:s ramprogram för forskning och innovation.

Myndigheten har sedan 2012 genomfört insatser som syftar till att öka innovationskraften i offentlig verksamhet. Vidare har Vinnova och SKR bedrivit ett nära samarbete om gemensamma satsningar för stärkt innovationsförmåga i offentliga verksamheter under perioden 2013–2019. Efter 2019 har samarbetet vidgats och inkluderar även Upphandlingsmyndigheten och DIGG. Vinnova har också finansierat en rad projekt som behandlar innovation i kommunsektorn, bland annat testbäddar och idéslussar.

²² Till exempel finansierar Socialstyrelsen Pilotverksamhet i barnhälsovården i kommuner och regioner, som ska bidra till att stärka förutsättningarna för en god och jämlik hälsa bland barn i socioekonomiskt utsatta områden. Pilotverksamheten ska genomföras under åren 2020 till 2022 i pilotområden som valts ut av Socialstyrelsen.

(statsbidrag.socialstyrelsen.se/regioner/pilotverksamhet-i-barnhalsovarden-kommuner-och-regioner/ Hämtad 2022-10-19). Ett annat exempel är Pilotprojekt för unga som vårdas vid Statens institutionsstyrelse (SiS) som är ett statsbidrag som regioner kan söka för att driva utvecklingsarbete för att förbättra vården för barn och unga som vårdas vid SiS med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och som även har stora behov av psykiatrisk vård. (statsbidrag.socialstyrelsen.se/regioner/pilotprojekt-for-unga-som-vardas-vid-statens-institutionsstyrelse/ Hämtad 2022-10-19).

²³ Skrivelse till utredningen från DIGG daterad den 25 augusti 2022.

²⁴ Trafikverket (2021), *Trafikverkets forsknings- och innovationsplan för åren 2021–2026*.

Nedan följer en kort presentation av några projekt med kommunal försöksverksamhet som Vinnova har lämnat stöd till.

Ett nytt recept för skolmåltider²⁵

I projektet Ett nytt recept för skolmåltider testas nya system för mer hållbara skolmåltider. Projektet är en del i Vinnovas satsning kring mat och hållbarhet, som förväntas öka olika aktörers förmåga att bidra till att de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 uppnås. Projektet ingår också i Vinnovas arbete med missionsinriktat arbetssätt, där flera organisationer på nationell, regional och lokal nivå arbetar i samma riktning mot ett gemensamt mål.

I projektet kartlägger Livsmedelsverket, tillsammans med Vinnova och andra myndigheter, områden som behöver ses över för att systemet runt skolmåltiderna ska bli mer hållbart. Andra myndigheter som medverkar i projektet är bland annat Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Upphandlingsmyndigheten. Även SKR medverkar i projektet.

Inom ramen för projektet har även fyra kommuner fått i uppdrag att ta fram nya system kring skolmåltiderna: Munkedal, Hofors, Vallentuna och Karlstad. Det handlar bland annat om smartare upphandling av hållbara livsmedel, att öka kompetensen om hållbar mat på alla nivåer – från politiker till pedagoger – och om att involvera eleverna mer. Kommunerna bedömdes ha goda förutsättningar att förändra sina skolmåltidssystem och att arbeta över de organisatoriska gränserna, men framför allt bedömdes de vara representativa för andra kommuner i Sverige. Faktorer som geografiskt läge, kommuntyp och kommunstorlek har spelat roll.²⁶

Kommunerna genomför inledningsvis en systemkartläggning för att förstå sina skolmåltidssystem och vilka utmaningar som olika aktörer i kommunerna möter. De får även hjälp med att ta fram nya arbetssätt och nya idéer som testas, samt stöd med att utvärdera sina resultat.

Projektet, som påbörjades 2021, beräknas pågå till 2024.

²⁵ vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-mota-morgondagens-samhallsutmaningar/smart-policyutveckling/nya-verktyg-som-ska-gora-alla-nojda-med-skolmaltiden/ (Hämtad 2022-07-10).

²⁶ vinnova.se/nyheter/2021/02/fyra-kommuner-bli-spjutspetsar-for-framtidens-hallbara-skolmaltider/ (Hämtad 2022-10-11).

Sundbybergsmodellen – snabbare lagföring av unga²⁷

I projektet Sundbybergsmodellen, som Vinnova gav stöd till under perioden januari 2019 – december 2020, testade polisen i Sundbyberg tillsammans med flera andra aktörer så kallad innovativ policyutveckling. Inledningsvis var projektets mål att ge ungdomar ett tydligt incitament att sluta begå lagöverträdelser. Projektets mål justerades emellertid till att stödja ungdomar att avsluta årskurs 9 med gymnasiebehörighet samt att slutföra gymnasieskolan med en gymnasieexamen.

För att uppnå målet med projektet skapades samverkansgrupper med polisen, Sundbybergs kommun, andra myndigheter samt medborgare. Även Tillitsdelegationen bidrog med forskningsstöd i projektet.

Arbetet utformades som en behovsdriven utvecklingsprocess med uppstartsmöten, samtal och vidareutveckling av arbetssättet i mindre projektgrupper, samt avslutande samtal.

Projektet resulterade i en förbättrad lokal samverkan och inom ramen för projektet utvecklades även två konkreta modeller. Den ena modellen innebär samverkan där den unge tillsammans med polis, socialtjänst, skolan och föräldrarna tar fram ett skraddarsytt sätt att förhindra att han eller hon hamnar i kriminalitet. Den andra modellen bygger på ett medborgarlöfte som ska förstärka tilliten mellan föräldrar och samhället. Målet är att minska risken för att unga brottsutövare återfaller i brott och åtgärderna innehåller en kombination av bland annat snabbare lagföring, ökad samverkan mellan myndigheter, förvaltningar, gärningsman och vårdnadshavare. Modellen har även spridit sig till andra kommuner och polisområden och ambitionen är att modellen ska skalas upp nationellt under 2022.

Utmaningsdriven innovation och Klimatsäkrade systemlösningar²⁸

Vinnova lanserade 2011 Utmaningsdriven innovation (UDI) som var en satsning på samverkansprojekt som långsiktigt arbetar med att lösa samhällsutmaningar. UDI ska finansiera visionära projekt som utgår ifrån de behov som de sökande organisationerna själva

²⁷ vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-mota-morgondagens-samhallsutmaningar/smart-policyutveckling/polisens-policyarbete/ (Hämtad 2022-07-10).

²⁸ klimatsakradstad.se/om-projektet/projektbeskrivning/ (Hämtad 2022-07-10).

formulerar. Projekten ska vara gränsöverskridande, ha ett tvärdisciplinärt angreppssätt och utveckla lösningar av systemkaraktär som är skalbara. Sedan 2018 utgör FN:s globala hållbarhetsmål en central utgångspunkt för UDI.

Ett av de projekt som erhållit finansiering via UDI är Klimat-säkrade systemlösningar, som påbörjades i maj 2015 och som pågick till december 2017. Målsättningen med projektet var att bidra till att skapa städer som står bättre rustade inför den ökande urbaniseringen och ett mer nederbördsrikt klimat

Med hjälp av aktörer från hela värdekedjan inhämtades ny kunskap om problematiken kring översvämningar i städerna och möjligheterna till att implementera nya lösningar. De nyutvecklade lösningarna prövades i fullskalelaboratorium och i flera kommuner. Kommuner som ingick i projektet var Uppsala, Stockholm, Växjö, Göteborg, Helsingborg, Landskrona, Malmö och Lund.

För att förstå resultatet av UDI och programmets bidrag till systemförändring gav Vinnova ett konsultbolag i uppdrag att analysera programmet under perioden januari 2018 till december 2021.²⁹ Analysen visade bland annat på nyttan av ett systemperspektiv för att utveckla lösningar på samhällsutmaningar, men att det konceptet som UDI byggde på samtidigt hade en förändringspotential.

3.3.2 RISE

RISE är ett oberoende statligt ägt aktiebolag som bildades 2016. Det är en sammanslagning av ett flertal institut som är verksamma inom tillämpad forskning, bland annat avseende digitalisering, hälsa och life science, hållbara städer och samhällen. Det övergripande målet för verksamheten är att instituten inom koncernen ska vara internationellt konkurrenskraftiga och verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse samt främja offentlig sektors förnyelse och förmåga att bidra till lösningar på samhällets utmaningar tillsammans med näringslivet. RISE:s bidrag i samhällsomställningen inom offentlig sektor har ökat. Regeringen framhåller även i den senaste forskningspropositionen att institutens förmåga att samla olika aktörer kring gemensamma problemformu-

²⁹ Ramböll (2021), *Analys av programmet Utmaningsdriven innovation – Slutrapport*.

leringar är betydelsefull för att utveckla lösningar på samhällsutmaningar.³⁰

En viktig uppgift för RISE är att främja och utveckla samarbeten mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor. RISE bidrar bland annat med experter och rådgivare, ingår i bilaterala utvecklingsprojekt tillsammans med kommunsektorn eller ingår i olika nätverk med flera offentliga aktörer. Verksamheten finansieras bland annat genom statliga medel och EU-bidrag, men även genom medel från näringslivet samt kommuner och regioner.

Det förekommer att RISE och Vinnova är aktiva i samma utvecklingsprojekt där kommunal försöksverksamhet ingår, men bidrar på olika sätt och med olika kompetenser.³¹

Nedan presenteras kort några av de projekt där RISE är involverade.

LOFT³²

Projektet LOFT står för Leda och Organisera för Förnyelse och Transformation och grundar sig på ett partnerskap mellan kommunledningar från olika delar av Sverige. För närvarande medverkar kommunerna Lidingö, Skellefteå, Enköping, Knivsta, Strängnäs och Kungsbacka.

Partnerskapet drivs av forskare på RISE och Mälardalens Universitet och består av tre huvudsakliga delar: forsknings- och innovationsprojekt, omvärldsbevakning och erfarenhetsutbyte samt särskilda insatser riktade mot en enskild partner.

Utgångspunkten för arbetet är att kommunernas förmåga till förnyelse och transformation är grundläggande för att medborgare ska kunna erbjudas väl utformade och hållbara offentliga tjänster i en föränderlig värld. Kommunledningarna som deltar bildar ett kompetensnätverk som ska påskynda och bidra till utveckling. Partnerskapet syftar är att deltagarna tillsammans ska utveckla ny kunskap, testa processer och system samt få tillgång till omvärldsanalys och medverka i forskning.

³⁰ Prop. 2020/21:60 s. 165.

³¹ Vinnova finansierar forskning och innovation. RISE utför forskning och innovation, ofta med finansiering från Vinnova.

³² ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/loft-leda-och-organisera-fornyelse-och-transformation/ (Hämtad 2022-07-10).

Arbetet påbörjades i januari 2021 och målet är att partnerskapet ska expandera, och stå modell för fler likande partnerskap. Under 2022 genomförs en bred analys inom partnerskapet för att identifiera förutsättningar och behov för utvecklad förmåga inom förnyelse och transformation, samt innovationsledning. Analysen förväntas kunna nyttjas av andra kommuner. För närvarande har det inom partnerskapet inte identifierats särskilda regeländringar för att arbetet ska kunna genomföras, men det är inte uteslutet att framtida förslag till utvecklingsinsatser kan komma att förutsätta vissa författningsändringar i takt med att partnerskapet utvecklar ny kunskap.

Gothenburg Green City Zone³³

Gothenburg Green City Zone är en satsning för ett klimatneutralt transportsystem. Syftet är att testa teknik och utveckla olika transportlösningar som kan bidra till att alla transporter inom zonen blir helt klimatneutrala till år 2030. Arbetet, som bedrivs i olika samarbetsformer mellan de deltagande parterna, har som målsättning att det på sikt ska skapas ett klimatneutralt transportsystem i hela Göteborg.

Bakom initiativet står Göteborgs kommun genom Business Region Göteborg, Volvo Cars och RISE. Engagemanget och intresset kring projektet har inneburit att ett flertal av kommunens bolag och förvaltningar är engagerade. Vidare är bland annat Chalmers Tekniska Högskola, Göteborgs Universitet och Mölndals kommun delaktiga i arbetet.

Ambitionen är att fler kommuner och ytterligare aktörer ska inkluderas och bidra i arbetet med att skapa hållbara lösningar för Göteborgsregionen. Förhoppningen är att resultatet av utvecklingsarbetet ska spridas till andra kommuner och regioner i Sverige, men även internationellt.

³³ businessregiongotteborg.se/innovation-samverkan/hallbar-utveckling-i-samverkan/gothenburg-green-city-zone/ (Hämtad 2022-07-10).

InClubit 360³⁴

Projektet Inclubit-360 syftade till att göra det möjligt för elever som inte kan delta i undervisningen i klassrummet, att delta även om de fysiskt befinner sig i en annan lokal. Elever erbjöds ett VR-headset, en 360-kamera samt mjukvaran Inclubit-360. När eleven tar på sig VR-glasögon där eleven befinner sig kan hon eller han virtuellt befinna sig i klassrummet där undervisningen bedrivs. Den tekniska lösningen inbegriper ingen lagring av personuppgifter och det saknas inspelningsmöjligheter i mjukvaran. Inte heller används några molntjänster.

Tekniken introducerades för en handfull elever och dess vårdnadshavare i Eskilstuna kommun och Kungsbacka kommun hösten 2020. Även RISE ingick i projektet som pågick under ett och ett halvt år. Målsättningen var att tekniken skulle kunna skalas upp och spridas till andra kommuner.

3.3.3 Tillväxtverket

Tillväxtverket är en statlig myndighet som har i uppdrag att främja hållbar näringslivsutveckling, regional utveckling och landsbygdsutveckling, samt att genomföra strukturfondsprogram. Myndighetens uppdrag är primärt att stärka företagandet, men inom ramen för det arbetet genomförs flera satsningar för att stärka regional utveckling och bidra till lösningar avseende de stora samhällsutmaningarna.

Tillväxtverket hanterar sedan 2018 ett statsbidrag till 30 kommuner med socioekonomiska utmaningar.³⁵ Regeringen har valt ut kommunerna utifrån kriterierna hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå, lågt valdeltagande och låg sysselsättningsgrad. Därutöver tas hänsyn även till hur stor del av kommunens invånare som bor i rurala områden och hur långt invånarna har till stora tätbefolkade områden.³⁶ Bidraget är utformat så att det ger stor frihet för kommunerna att själva bestämma vad de ska arbeta med och innehåller förhållandevis låga krav på åiterrapportering. Kommunerna har bland annat valt att arbeta med sysselsättning, folkhälsa, ohälsa, integration, att motverka segrega-

³⁴ ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/inclubit-360-for-okad-inkludering-genom-vr-360/ (Hämtad 2022-07-10).

³⁵ Förordning (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

³⁶ Tillväxtverket (2022), *Delrapport 2021 – Uppdrag att stärka 30 landsbygdskommuner med socioekonomiska utmaningar, Åiterrapportering av genomförda insatser och resultat*, s.9.

tion, språkinsatser och att minska utanförskap³⁷. Inom ramen för detta pågår också arbete med försöksverksamhet. Bidraget skulle kunna betecknas som präglad av ett bottom-up tänkande. Det är kommunerna själva som i hög grad kan styra vilka frågor som de ska jobba med och hur det ska ske.

Tillväxtverket stödjer kommunernas arbete genom dialoger, nätverk och erfarenhetsutbyte. Det handlar bland annat om webinarium, uppdatering av kommunernas arbete i notisform på Tillväxtverkets webb och arbetet med ”Utvecklingsguiden”. Guiden ger konkret stöd och syftar till att underlätta utvecklingsarbete i kommuner och regioner genom att lyfta goda exempel och metoder. Artiklar om kommuners metoder och aktiviteter finns publicerat på myndighetens webbsida.³⁸

Tillväxtverket har också lämnat stöd till pilotprojekt för service i landsbygder. Pilotprojekten ska bidra till att upprätthålla, utveckla eller utöka den lokala servicen, så som dagligvaror, drivmedel, post och paket och därmed förbättra förutsättningarna att verka, bo och vistas i landsbygder för företag, boende och besökare. Pilotprojekten ska vara unika i sitt slag och resultatet av regionalt och nationellt intresse. En specifik insats har handlat om att stärka kommuners kapacitet att möta och samarbeta med den lokala nivån i frågor som bidrar till att fler får tillgång till grundläggande kommersiell service.

3.3.4 Energimyndigheten

Statens energimyndighet är en statlig myndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. Myndigheten ska verka för att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet i energisystem som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat.³⁹

Energimyndigheten bidrar bland annat med fakta, kunskap och analyser om tillförsel och användning av energi i samhället samt forskning om framtidens bränslen och förnybara energikällor. Myndigheten stöttar också affärsutveckling som gör det möjligt att kommersialisera innovationer och ny teknik.

³⁷ Tillväxtverket (2022), *Delrapport 2021 – Uppdrag att stärka 30 landsbygdskommuner med socioekonomiska utmaningar, Återrapportering av genomförda insatser och resultat*, s. 32.

³⁸ *Ibid.* s. 17.

³⁹ Förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

Viabie Cities⁴⁰

Energimyndigheten är huvudansvarig myndighet för programmet Viabie Cities. Programmet är ett av 17 strategiska innovationsprogram som får stöd i en gemensam satsning av Vinnova, Energimyndigheten och Formas. Syftet med satsningen är att bidra till Sveriges internationella konkurrenskraft och till hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar. Programmet ska pågå till och med 2030.

Inom ramen för Viabie Cities har bland annat verktyget Klimatkontrakt 2030 utvecklats. Kontraktet innebär att 23 städer, fem myndigheter och Viabie Cities har tecknat ett avtal där alla parter tar på sig att konkret arbeta för klimatneutrala och hållbara städer. Det handlar bland annat om att utveckla regionala klimatkontrakt för att stödja hållbar stadsutveckling i de aktuella områdena, samt att utveckla systemdemonstration på flera nivåer, både nationellt och internationellt. Systemdemonstration avser när man på ett kontrollerat sätt testar en hållbar systemomställning i en verklig miljö.

Klimatkontrakt 2030 är ett långsiktigt åtagande som ska säkra samarbetet mellan städerna och den statliga nivån. Kontraktet revideras årligen både på lokal och nationell nivå.

3.4 SKR:s stöd till innovativ försöksverksamhet inom kommunsektorn⁴¹

SKR har sedan 2014 arbetat aktivt med att stärka sina medlemmars innovationsförmåga för att möta framtidens utmaningar. Inriktningen på arbetet antogs av styrelsen 2015 men en översyn planeras under hösten 2022.

SKR:s arbete är fokuserat på innovation i offentlig verksamhet, det vill säga dess medlemmars förutsättningar att driva en utforskande verksamhetsutveckling. Förbundet har historiskt bedrivit intressebevakning, nätverk med mera med fokus på breda FoU-frågor samt EU:s regionala tillväxtpolitik, vilket även inbegriper innovationsfrågor. Fokus har då främst varit på akademien och näringslivet. I arbetet har betoningen på innovation i medlemmarnas egna verksamheter blivit allt mer uttalad eftersom kommunerna och regionerna behöver

⁴⁰ energimyndigheten.se/forskning-och-innovation/forskning/strategiska-innovationsomraden/viabie-cities/ (Hämtad 2022-09-26).

⁴¹ Avsnittet bygger på uppgifter som har lämnats av SKR till utredningen.

effektivisera och förnya sina verksamheter för att hantera de utmaningar som de står inför.

En central del i SKR:s innovationsarbete är att bedriva strategisk samverkan med andra parter för att öka kommunsektorns innovationsförmåga. SKR samverkar med myndigheter så som Vinnova, DIGG, Upphandlingsmyndigheten och Energimyndigheten, men även med bolaget RISE. Samverkan bedrivs även med intresseorganisationer som SISP och Teknikföretagen. Andra viktiga samverkansytter är de strategiska innovationsprogrammen liksom det löpande utbytet med forskare vid olika lärosäten som till exempel Uppsala universitet, Linköpings universitet och Göteborgs universitet. Under perioden 2013–2019 har arbetet varit starkt knutet till ett samarbete med Vinnova, vilket bland annat lett fram till flera riktade satsningar till kommuner och regioner för att stärka deras långsiktiga innovationsförmåga.

SKR driver även strategiska projekt som exempelvis beställarnätverk inom olika verksamhetsområden, stöd för användardriven innovation, Innovationsbarometern och Innovationsveckan. Strategiska projekt initieras i de fall det finns en tydlig medlemsefterfrågan och där en nationellt sammanhållande aktör behövs för att initiera ett projektarbete. År 2016 etablerade SKR även Innovationsguiden som erbjuder utbildningar, stöd och nätverk.

SKR bidrar med stöd till verksamhetsutveckling, inklusive försöksverksamhet, genom att stödja medlemmar som söker eller driver egna eller externfinansierade innovationsprojekt samt genom kunskapsutveckling och lärande mellan medlemmar. Förbundet arbetar även med information om innovationsprojekt via digitala mötesplatser till exempel Dela Digitalt (se avsnitt 3.6).

Även intressebevakning och omvärldsanalys ingår som en del i SKR:s innovationsarbete. Där ingår även internationellt arbete avseende bland annat EU:s forsknings- och innovationspolitik, OECD, OPSI samt det nordiska nätverket för innovation i offentlig verksamhet.

SKR och staten har också ingått överenskommelser där försöksverksamheter ingår som en viktig del. Ett exempel är en överenskommelse från 2010 om en treårig satsning på försöksverksamheter kring sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. SKL (numera SKR) ansvarade för utlysning, beredning och beslut att tilldela 19 projekt försöksmedel med början hösten 2010. Projekten

handlade bland annat om organisatoriska lösningar som äldrelots, mobila team och samlokaliserade verksamheter.⁴²

Förändra radikalt

Projektet Förändra radikalt genomfördes under perioden mars 2014–december 2015 med huvudfinansiering från Vinnova och SKL. Förutom metodutveckling och idéarbete hade projektet som mål att identifiera hur nya arbets- och förhållningssätt påverkar ledarskap och medarbetarskap.

Projektet genomfördes i en kombination av gemensam metodträning och eget arbete på hemmaplan. Projektgrupper från nio kommuner deltog. Syftet var att i ett begränsat antal kommuner pröva metoder och angreppssätt för att utveckla nya lösningar på stora utmaningar. Konsulter bistod med erfarenhet av tjänstedesign och processledning. Arbetsprocessen delades in i olika steg där testning var ett viktigt steg. I slutrapporten anfördes bland annat att det snabba och småskaliga testandet förhindrar dyra och långdragna projekt som kanske ändå inte fungerar optimalt i slutändan.⁴³

3.5 Finansiering och spridning av kommunal försöksverksamhet

För att försöksverksamhet ska vara en framgångsrik metod för att öka kommunsektorns kapacitet krävs bland annat att det finns möjlighet till finansiering av försök och att kunskap om resultat av försök kan spridas även till andra kommuner och regioner. Nedan följer en kort beskrivning av vilken extern finansiering som finns i dag samt hur kunskap om resultaten sprids.

⁴² SKL (2013), *19 sätt att samverka bättre: En rapport om försöksverksamheter för de mest sjuka äldre 2010–2013*.

⁴³ SKL (2015), *Förändra radikalt – annorlunda, bättre och billigare*.

3.5.1 Extern finansiering

Kommuner och regioner är också själva viktiga finansiärer av försöksverksamheter som är innovativa. Det varierar dock i hög grad mellan olika kommuner och regioner om hur mycket resurser som satsas. Det varierar också i vilken utsträckning som man söker extern finansiering för försöksverksamhet.

Staten finansierar ofta försöksverksamheter inom kommunsektorn.⁴⁴ Det kan till exempel ske genom uppdrag till statliga myndigheter om utlysning av medel som aktörer inom kommunsektorn kan söka, ofta i konkurrens eller tillsammans med andra aktörer, eller genom överenskommelse med SKR som innehåller medel till försöksverksamheter. Ovan har utredningen redogjort för exempel på statlig finansiering av kommunala försöksverksamheter inom olika områden.

Finansiering av försöksverksamheter är en form av statlig styrning av kommunsektorn som syftar till att uppnå olika politiska mål, exempelvis inom miljö- eller innovationsområdet. Hur detaljerad styrningen är varierar dock från relativt öppna utlysningar till snävt definierade ramar för vad försöket ska omfatta och hur det ska genomföras för att det ska kunna tilldelas medel. Graden av statlig styrning kan också påverkas av att staten genom sin finansiering kan ställa tillkommande krav om att till exempel den statliga myndigheten ska bestämma hur utvärderingen av försöksverksamheterna ska ske.⁴⁵ Staten kan också påverka kommunerna och regionerna vid deltagande i olika samverkanskonstellationer.

Det finns därutöver en rad andra externa finansieringskällor för försöksverksamhet. En viktig finansieringskälla för försöksverksamheter inom kommunsektorn är EU. EU söker genomföra sina politiska mål genom bland annat finansiering av försöksverksamheter i medlemsländerna, och svenska kommuner och regioner har möjlighet att söka EU-medel för att driva försöksverksamhet. Här följer ett antal exempel på sådana fonder och program:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden finansierar insatser inom infrastruktur, sysselsättning samt lokal och regional utveckling. Tillväxtverket är förvaltande myndighet för vissa av programmen.

⁴⁴ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 11.

⁴⁵ Ibid.

- Europeiska socialfonden ger stöd till insatser för kompetensutveckling, sysselsättning och integration på arbetsmarknaden. Svenska ESF-rådet är förvaltande myndighet för programmet.
- Horizon Europe är EU:s ramprogram för forskning och innovation under åren 2021–2027. Programmet är uppbyggt kring tre prioriteringar: vetenskaplig spetskompetens, globala utmaningar och europeisk industriell konkurrenskraft, samt Innovativa Europa.
- Landsbygdsprogrammet finansierar insatser för att utveckla landsbygden med fokus på miljö, hållbar utveckling och innovation. Jordbruksverket är förvaltande myndighet för programmet.
- Life är en EU-fond som medfinansierar projekt som påskyndar genomförandet av den europeiska miljö- och klimatlagstiftningen och de mål som anges i den Europeiska Gröna Givnen eller Parisavtalet. Det handlar om övergång till hållbar cirkulär, energieffektiv ekonomi men också om skydd och förbättring av miljö, hälsa och av biologisk mångfald.

3.5.2 Spridning och kunskapsöverföring

Kommunsektorn består av 290 kommuner och 20 regioner. Även med beaktande av behovet av lösningar som är anpassade efter lokala och regionala förhållanden finns det mycket att vinna på att dela information om resultatet av försök som är innovativa. Inte minst ur ett kostnadsperspektiv. En viktig aspekt är transparens om resultatet av försöket, oavsett om det har gett det önskade resultatet eller inte. Det skapar möjlighet för lärande av försöket även utanför den organisation som driver det. Det krävs dock spridning och kunskapsöverföring mellan organisationer om försöksverksamhetens resultat.

Det finns informella och formella vägar för kunskapsöverföring mellan olika kommuner och regioner, till exempel inom ramen för samverkan mellan grannkommuner. Viss information kan också återfinnas på kommuners och regioners hemsidor.

En mer samlad lösning för systematisk spridning av resultat av försöksverksamhet i den kommunala sektorn över organisationsgränser saknas dock i dag. Däremot kan man inom olika verksamhetsområden eller utifrån finansieringsform hitta olika lösningar för erfarenhetsutbyte. Det handlar till exempel om rapporter, projekt-

databaser, nätverk, digitala arenor och anordnande av konferenser, föreläsningar och seminarier där man kan berätta om sina idéer och försök. Olika aktörer är inblandade i detta arbete, både på nationell och internationell nivå. I regel är det dock inte bara information om försöksverksamhet som ges utan det handlar om kunskapsöverföring om utvecklingsarbete och innovation i en bredare bemärkelse. Här följer några exempel på hur kunskapsöverföring underlättas i dag och var man kan hitta information om kommunala försöksverksamheter:

- Vinnova har en projektdatabas⁴⁶ på nätet där man kan söka bland alla projekt som myndigheten har finansierat. I databasen har projekten själva fått beskriva sin verksamhet och när ett projekt avslutats så förs resultaten av arbetet in i texten.
- Svenska ESF-rådet har en projektbank⁴⁷ på nätet, men resultaten från de enskilda projekten publiceras inte regelmässigt.
- Hållbarstad.se drivs av Rådet för hållbara städer, ett forum bestående av tolv statliga myndigheter samt SKR och länsstyrelserna. Rådet har i uppgift att stötta kommunerna i deras arbete med mål 11 i Agenda 2030 som avser långsiktigt hållbar stads- och samhällsutveckling. Där kan man bland annat ta del av lärdomar och erfarenheter från forsknings- och utvecklingsprojekt i kommuner runt om i Sverige.
- Dela Digitalt är en digital plattform som utvecklades av SKR i samverkan med Göteborgsregionens kommunalförbund. Syftet med Dela Digitalt är att bidra till verksamhetsutveckling och förändringsarbete i hela offentlig sektor. Tanken är att dela utvecklingsidéer, metoder och verktyg, och driva utveckling tillsammans.
- Under 2018 och 2019 genomfördes projektet Spridningslabbet som finansierades av Vinnova. Syftet var att utforma en process för spridning av innovationer i den offentliga sektorn, testa den på en verklig innovation och sedan använda erfarenheterna från försöket till att bygga en metodinstruktion som nu finns på Spridningsguiden.se.

⁴⁶ vinnova.se/sok-finansiering/projekt/

⁴⁷ esf.se/resultat/projektbanken/

Sammanfattningsvis är det frågan om en fragmenterad lösning där det krävs viss bakgrundskunskap om relevanta aktörer och deras verksamhet inom ett område, samt finansieringsformer, för att kunna hitta information om resultatet av kommunala försöksverksamheter. Detta kan vara en utmaning för till exempel mindre kommuner som har begränsad utvecklingskapacitet och är intresserade av att ta del av resultatet av försöksverksamheter som andra kommuner har drivit.

Frågan om kunskapsöverföring och spridning vid innovativa processer i kommunsektorn är dock ingalunda ny, inte heller för statliga utredningar. Utredningen om innovativ verksamhet inom kommuner och landsting anförde redan 2003 i sitt slutbetänkande:

En betydande brist i kommunala och landstingskommunala verksamheter är att det i hög grad saknas effektiva och tillgängliga system för erfarenhetsåterföring och lärande. Som utredningen har visat pågår redan ett stort antal försök och experiment i den offentliga sektorn vilka ofta besväras av att det saknas systematiska försök att utvärdera och sprida erfarenheterna. En kraftfull förnyelseimpuls för den offentliga sektorn förutsätter att öppna system för lärande utvecklas. När en kommun vill utveckla ett område skall det vara möjligt att snabbt ta del av pågående verksamhet inom fältet i Sverige och andra länder samt att få översikter av vetenskapliga artiklar och utvärderingar av försök. När ett försök avslutas och har utvärderats bör det finnas en rutin att föra in sitt material så att det blir tillgängligt för övriga aktörer. (...) Interaktiva och internetbaserade system förefaller vara en självklar lösning.⁴⁸

Frågan om kunskapsöverföring och spridning av resultat från försöksverksamhet diskuteras även internationellt. I vitpappret *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse från det norska Kommunal- og distriktsdepartementet* anføres att:

Furthermore, potential implementation and diffusion should be facilitated from the offset. There are several examples of successful innovations in the public sector that are not scaled up and diffused. When many trials with positive outcomes are conducted without being implemented and without leading to permanent change, the result can be fatigue in the organisation.⁴⁹

I detta sammanhang kan nämnas att det inom ramen för Försöksfinland utvecklades, i samverkan med flera aktörer, en plattform med namnet Plats för försök. Den är bland annat tänkt att underlätta

⁴⁸ SOU 2003:90 s. 24f.

⁴⁹ The Ministry of Local Government and Modernisation (2020), *Meld. St. 30 (2019–2020), An innovative public sector – Culture, leadership and competence*, s. 71.

sökande av finansiering samt utbyte av resultat och erfarenheter av försöksverksamhet. På plattformen finns bland annat ett Försöksbibliotek där intresserade kan söka bland olika försök. Plats för försök är avsedd för både privata och offentliga aktörer.⁵⁰

3.6 Sammanfattande slutsatser

Försök har förts fram som ett gynnsamt arbetssätt av flera statliga utredningar och myndigheter, men det är inte bara i Sverige som försök som metod förespråkas och används. Internationella organisationer som OECD och World Economic Forum med flera framhåller behov av att öka innovations- och utvecklingstakten med hjälp av experimenterande och testande. Även EU har främjat försöksverksamhet genom till exempel sina forskningsprogram.

Numera läggs vikt vid det innovationsarbete som kan bedrivas i offentlig sektor, det vill säga dess roll som skapare eller medskapare av innovation. Försöksverksamhet är en viktig del av kommunsektorns arbete med innovation.

Staten främjar innovativa försök i kommuner och regioner bland annat genom finansiering av försök via myndigheter och forskningsfinansiärer, till exempel Tillväxtverket, Vinnova och RISE. Staten har även initierat samverkansplattformar som bidrar med finansiering, exempelvis de strategiska innovationsprogrammen. Även EU-kommissionens olika fonder bidrar till finansiering av kommunal försöksverksamhet. Det är inte heller ovanligt att kommuner och regioner finansierar försöksverksamhet själva.

En av förutsättningarna för att försöksverksamhet ska kunna bidra till lärande är dock att kommuner och regioner som bedriver försök delar med sig sina erfarenheter, oavsett om utfallen av försöken anses vara positiva eller negativa. Det är dessutom centralt när offentliga resurser används för att bedriva försök. Det finns i dag ingen samlad lösning för spridning av resultat av försöksverksamhet i kommunsektorn. Man kan däremot hitta olika lösningar för erfarenhetsutbyte inom olika verksamhetsområden och utifrån olika finansieringsform, men det är frågan om en fragmenterad lösning.

⁵⁰ kokeilunpaikka.fi/sv/p/om-oss (Hämtad 2022-10-19). Numera ansvarar bolaget Motiva Oy för tjänsten. Bolaget ägs av den finska staten.

4 Försöksverksamhet inom kommunsektorn

I detta kapitel beskriver utredningen hur svenska kommuner och regioner arbetar med försöksverksamheter i dag. Det är dock inte fråga om en heltäckande beskrivning av all försöksverksamhet som kommunsektorn bedriver. Utredningen vill ge en övergripande bild av hur kommunala försöksverksamheter organiseras samt några exempel på försök. Beskrivningen är främst inriktad på försöksverksamhet som utredningen betecknar som innovativ, det vill säga försöken omfattar något mer än normal verksamhetsutveckling.

4.1 Kommunsektorns strategiska arbete med innovativ försöksverksamhet

Utredningen kan konstatera att det bedrivs försöksverksamheter i många av Sveriges kommuner och regioner (se kapitel 3). I vilken omfattning och på vilket sätt som kommuner och regioner arbetar med innovativ försöksverksamhet varierar dock. Skillnaderna kan bero på faktorer som till exempel kommunens eller regionens utvecklingskapacitet, och politiska val och prioriteringar.

Vissa kommuner och regioner har tagit fram strategier för hur innovationsarbetet ska drivas och även fastställt målsättningar för arbetet. Det är en betydligt större andel av regionerna än kommunerna som har en antagen innovationsstrategi. Ungefär var åttonde kommun och hälften av alla regioner har antagit en innovationsstrategi.¹ Bland dessa finns exempelvis Göteborgs kommun, Knivsta kommun och Region Östergötland. Som framgår av tidigare kapitel är försök en naturlig del av en innovationsprocess, vilket också åter-

¹ vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-mota-morgondagens-samhallsutmaningar/innovationer-i-offentlig-sektor/ (Hämtad 2022-10-17).

spelas i dokumenten. Till exempel anges i Knivstas strategi att ”För att ha en god innovationskultur krävs det att medarbetare tillåts vara kreativa, får experimentera och att det finns en hög tolerans för misslyckande.” I Göteborgs innovationsprogram 2018–2023 skrivs att; ”En väsentlig del av att utveckla stadens övergripande kapacitet och förmåga är att kunna prioritera och bedöma idéer och koncept, samt lära och verifiera under test innan beslut kring uppskalning och spridning.”²

Ett annat exempel på en kommuns målsättning kring innovationsarbete är Helsingborgs kommun vars kommunfullmäktige har beslutat att staden år 2022 ska vara en av Europas mest innovativa städer.³ I Helsingborgs innovationsmodell ingår försök som en viktig del; ”Vi utvecklar en (...) bästa lösning och testar den skarpt. Här lär vi oss av testet genom att kontinuerligt mäta värdet som skapas. Vi finjusterar och bygger nya versioner, tills vi antingen hittar en tjänst som vi är nöjda med eller lägger ner för att vi inte anser att den skapar tillräckligt värde.”⁴

Försöksverksamhet kan också återfinnas i andra strategiska dokument som till exempel inom området för regional utveckling, såsom Västerbottens regionala innovationsstrategi 2022–2030 och Gävleborgs regionala utvecklingsstrategi 2020–2030. Den regionala utvecklingsstrategin för Gävleborgs vision är ”öppet, nytänkande och hållbart – Tillsammans för framtidens Gävleborg”. I strategin poängteras vikten av ett utforskande och lärande arbetssätt; att våga ge sig ut på okänd mark och att experimentera, för att sedan återvända till det ordinarie arbetet och låta det påverkas av nya erfarenheter och lärdomar.⁵

² Göteborgs stad (2017), *Göteborgs Stads innovationsprogram 2018–2023*, Knivsta kommun (2022) *Knivsta kommuns Innovationsstrategi – För en kunskapsintensiv småstad förankrad i en aktiv och levande landsbygd*, Region Östergötland (2022), *Innovationsstrategi – För hälso- och sjukvården*, innovation.helsingborg.se/innovationsarbetet/var-innovationsmodell/ (Hämtad 2022-10-10).

³ Wigren-Kristoferson, C. (2019), *Den innovativa staden – innovation i offentlig sektor*, s. 3.

⁴ innovation.helsingborg.se/innovationsarbetet/var-innovationsmodell/ (Hämtad 2022-06-16).

⁵ Region Västerbotten (2021), *Regional innovationsstrategi 2022–2030*, Region Gävleborg *Regional Utvecklingsstrategi Gävleborg 2020–2030*.

4.2 Vilka områden sker försök inom?

Kommuner och regioner ansvarar för uppgifter inom många olika samhällsområden. Innovativa försöksverksamheter, och annat utvecklingsarbete, pågår till följd av det inom en stor mängd områden. Det handlar både om för kommuner och regioner helt egeninitierade och drivna försöksverksamheter, och försök där staten eller EU är involverade genom till exempel finansiering (se kapitel 3). Enligt undersökningen *Innovation i offentlig sektor 2019–2020* arbetade cirka 35 procent av kommunerna och nästan 80 procent av regionerna systematiskt med innovation år 2019–2020⁶. Det varierar mellan olika försöksverksamheter hur innovativa de är och vilken verksamhetsområde de har.

Det är vanligt med försöksverksamheter i kommunsektorn inom ramen för olika teknik och digitaliseringsprojekt som syftar till att effektivisera och förbättra samhällstjänster till invånarna, men också för att kunna erbjuda nya tjänster. Försöken kan både handla om att utveckla olika nya tekniska lösningar, och att introducera och införa ny teknik i verksamheter. Det pågår bland annat många försök inom området för e-hälsa och välfärdsteknik i kommunsektorn.

Socialstyrelsen gjorde 2021 en uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården. I myndighetens enkät till kommunerna ställdes bland annat frågor om testverksamheter och breddinförande av välfärdsteknik. Exempelvis svarade cirka 28 procent av kommunerna att de har välfärdsteknik i pilotprojekt i ordinärt boende. Andelen varierade mellan 5 och 46 procent beroende på vilken välfärdsteknik det var frågan om.⁷

Ett exempel på när en kommun driver försöksverksamhet är Helsingborgs kommuns försök med AI-roboten Laiban.

⁶ [vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-mota-morgondagens-samhallsutmaningar/innovationer-i-offentlig-sektor/](https://www.vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-mota-morgondagens-samhallsutmaningar/innovationer-i-offentlig-sektor/) (Hämtad 2022-10-17).

⁷ Socialstyrelsen (2021) *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021 - Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården*, s. 89.

AI-roboten Laiban⁸

Laiban är en AI-baserad assistent som förskolebarn får tillgång till via en iPad som finns i förskolans kapprum. Barnen kan själva genom Laiban ta del av information om exempelvis kläder, mat och aktiviteter. Laiban kan visa filmer och bilder samt läsa upp information för barnen. Den kan användas på femton språk.

Idén att utveckla Laiban tog sin början i alla de frågor som barn ställer till pedagogerna i förskolan. En pedagog anställd av Helsingborgs kommun fick idén att frågorna skulle kunna hanteras digitalt, kanske genom en AI-baserad lösning. Pedagogerna skulle på så sätt få mer tid för andra uppgifter och samtidigt skulle barnens nyfikenhet och självständighet stimuleras.

En prototyp togs fram och försök med prototypen genomfördes i några av förskolorna i kommunen. Under försöksprocessen utvecklades samtidigt funktionerna i Laiban. I dag finns Laiban på 74 av de 80 förskolor som drivs av kommunen.

Andra kommuner kan i dag få tillgång till en testversion av Laiban. Det är ett 20-tal andra kommuner som driver försök med Laiban eller är intresserade av att driva försök. Vidare har Vård- och omsorgsförvaltningen i Helsingborgs kommun inspirerats av Laiban och utvecklat en egen AI-robot. Roboten heter Britt-Marie och finns på flera av kommunens vårdboenden.

Många försöksverksamheter inom kommunsektorn kretsar kring utmaningen med en åldrande befolkning. Ett exempel är ett försök med förebyggande hembesök hos äldre invånare som drivs av Region Kalmar Län⁹. Försöket innebär att invånare över 79 år får ett kostnadsfritt erbjudande om hembesök av en distriktssköterska. Under besöket samtalar man om hälsa ur ett brett perspektiv. Det handlar bland annat om säkerhet i hemmet, allmän hälsa, psykosocial och fysisk hälsa, nutrition, kognitiv förmåga samt blodtrycks- och blodsockerkontroll. Utefter detta får den äldre rekommendationer anpassade för just dennes situation. Besöket följs upp ett år senare.

⁸ Avsnittet bygger på information som lämnades av Helsingborgs kommun vid Kvalitetsmässan 2022 den 3 maj 2022 i Göteborg och blogg.unikum.net/ai-i-forskolan-helsingborgs-stad-innoverar/ (Hämtad 2022-10-19).

⁹ regionkalmar.se/nyhetslista/projekt-testar-forebyggande-hembesok-hos-aldre-invanare/ (Hämtad 2022-08-15).

Klimat och miljö är andra områden som kommunala försöksverksamheter drivs inom. Det handlar där om allting från avfallshandling och nattleveranser för att minska klimatpåverkan, till projekt som ska få fler barn och unga att cykla eller gå till skolan, och ett coachande digitalt utbildningsprogram som ska stärka människors förmåga att minska sitt klimatavtryck och göra livsstilsförändringar som består över tid.¹⁰

Stadsutveckling är ett område där ett större antal försöksverksamheter förekommer, bland annat inom transportområdet där det pågår en snabb teknikutveckling. Ett exempel är utvecklingen av självkörande fordon som förespås påverka hur vi rör oss i framtidens städer. I dag sker mycket av innovationsarbetet i transportsektorn genom helt eller delvis offentligt finansierade piloter och experiment i stadsmiljöer. I dessa piloter ingår ofta kommunen som en av de centrala deltagarna.¹¹

4.3 Hur försöksverksamheter organiseras inom kommunsektorn

Kommuner och regioner har flera roller för den försöksverksamhet som bedrivs. De agerar möjliggörare av andra aktörers försöksverksamheter, driver efterfrågan på utveckling inom olika områden och driver egna försök. Kommunerna och regionerna driver också försök tillsammans med andra aktörer, både inom kommunsektorn och med statliga myndigheter, näringslivet och högskolevärlden med flera. Kommunerna är centrala aktörer i många försök, och de är ofta en förutsättning för att ett projekt ska kunna erhålla finansiering från offentliga aktörer som Vinnova¹². Det handlar till exempel om att kommuner och regioner kan ge tillgång till de verkliga miljöer som krävs för försöken.

Försök är som tidigare nämnts en viktig del av innovationsprocessen. Av svaren till undersökningen *Innovation i offentlig sektor*

¹⁰ nsr.se/om-nsr/projekt/projektbanken/mobil-resurspunkt/ (Hämtad 2022-10-04), malmo.se/Aktuellt/Artiklar-Malmo-stad/2022-05-24-Malmo-stad-testar-nattleveranser-for-att-minska-klimatpaverkan-och-oka-trafiksakerheten.html/ (Hämtad 2022-10-10), energimyndigheten.se/arkiv-for-resultat/Resultat/konsten-att-lyckas-med-ett-projekt-for-hallbara-skolorsor/ (Hämtad 2022-10-10), Hållbar livsstil - Umeå kommun (umea.se) (Hämtad 2022-10-10).

¹¹ Berglund-Snodgrass, L., Mukhtar-Landgren D. & Paulson, A. (2019), *Experiment för hållbar mobilitet – vad innoveras det (inte) kring i svenska kommuner?*, s. 91.

¹² *Ibid.* s. 99.

2019–2020 framgår att en stor andel av kommunerna, och särskilt av regionerna, hade en central funktion som samordnade det systematiska innovationsarbetet.¹³ I till exempel Region Stockholm ansvarar varje nämnd och bolag för att bedriva utveckling med hjälp av innovation inom sina uppdrag. Det systematiska innovationsarbetet ska vara integrerat i den ordinarie verksamhetsstyrningen. Men det finns också en samordningsgrupp för innovation som bereder och tar fram förslag till beslut om gemensamma strategiska satsningar inom innovationsområdet. Förslagen presenteras i Region Stockholms koncernledning för synpunkter och beslutas därefter i Regionstyrelsens Innovations- och utvecklingsutskott.¹⁴

Kommunsektorn är också en betydande finansiär av inkubationsmiljöer, science parks och andra typer av samarbeten med näringslivet och högskolevärlden. Testbäddar och innovationsplattformar är miljöer som bland annat kommuner och regioner driver och finansierar, vilket staten på olika sätt har främjat.

4.3.1 Testbäddar

Testbädd definieras av Vinnova som en fysisk eller virtuell miljö där företag, akademi och andra organisationer kan samverka vid utveckling, test och införande av nya produkter, tjänster, processer eller organisatoriska lösningar inom utvalda områden. Testbäddar kan vara nästan vilken typ av miljö som helst men man brukar dela in dem i tre kategorier; laboratoriemiljö, simulerad miljö och verklig miljö. De två förstnämnda används främst inom akademien och olika institut samt av industrin, medan den sistnämnda i högre grad även involverar offentlig sektor.¹⁵ Försök som bedrivs i testbäddar i verklig miljö kan ha kommuner eller regioner som huvudmän, men kommunernas och regionernas roll blir ofta främst att erbjuda den verkliga miljön där försök kan genomföras av andra aktörer.

Testbäddar handlar i hög grad om den offentliga sektorns roll som möjliggörare och mottagare av innovativa tjänster och produkter, och fokus ligger alltså inte på att kommunerna eller regionerna själva ska driva innovativa utvecklingsprocesser.

¹³ Excelunderlag med data från undersökningen Innovation i offentlig sektor 2019 – 2020.

¹⁴ Region Stockholm (2020), *Innovationsstrategi för Region Stockholm – Innovationsförmåga till nytta för ett hållbart samhälle*.

¹⁵ vinnova.se/m/testbadd-sverige/ (Hämtad 2022-10-04).

Staten har inom ramen för den nationella innovationspolitiken och regional utveckling främjat tillkomsten av testbäddar som drivs av bland annat kommuner och regioner. Vinnova har en samordnande funktion för att stärka test- och demonstrationsverksamhet i Sverige. Ett exempel på statligt stöd till testbäddar är Vinnovas utlysning Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg¹⁶ som syftade till att stärka innovationsförmågan inom vård och omsorg samt näringslivets konkurrenskraft.¹⁷

Här följer en beskrivning av ett par exempel på kommunalt drivna testbäddar.

MISTEL¹⁸

MISTEL är en testbädd för innovationer inom kommunalt finansierad vård och omsorg som riktar sig till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Testbädden startade som ett treårigt projekt inom Västerås kommun, men sedan mars 2017 är MISTEL en etablerad verksamhet i kommunen.

Genom testbädden erbjuds innovatörer och idébärare möten och försök ("tester") med expertis inom den kommunala vård och omsorgen. Innovatören får därigenom möjlighet att stämma av sin innovation eller idé direkt med den tänkte användaren. Försök hos slutanvändare är en central del och försök genomförs bland annat i verkliga boende- och vårdmiljöer. MISTEL erbjuder tillgång till testmiljöer i ordinärt boende, i särskilt boende och i testlägenhet. Försöken kan genomföras av såväl enskilda privatpersoner i målgruppen som av personal på till exempel en hemtjänstgrupp. MISTEL ansvarar under testperioden för allt från planering och kontakt med testpersoner och testmiljöer till utvärdering och sammanställning.

¹⁶ Bland de testbäddar som fick finansiering var Innovation Akademiska (Akademiska sjukhuset i Uppsala), Testbädd LIÖ (Region Östergötland), Testbädd HoS Skåne (Region Skåne), Experio Lab (Värmlands läns landsting), Testbed för äldreomsorgen i (Malmö kommun), Testmiljö Norrköping (Norrköpings kommun), Smarta Äldre (Örebro kommun) och MISTEL, Mötesplats för Innovation i Samverkan – Testbädd för Livskvalitet (Västerås kommun). Utlysningen skedde inom ramen för regeringsuppdraget N2011/3000/FIN.

¹⁷ Vinnova (2017), *Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Portföljutvärdering av Vinnovas program*, s. 9.

¹⁸ mistelinnovation.se/tjanster/test/ (Hämtad 2022-03-22).

Testbädd e-hälsa¹⁹

Testbädd e-hälsa inom Region Kalmar län vänder sig till företag, universitet, ideella organisationer eller andra aktörer regionalt, nationellt och internationellt. Testbädden är avgränsad till produkter och tjänster inom e-hälsa som används på ett nytt sätt och/eller som ännu inte är marknadsintroducerade. Testbädden förläggs i lämplig verksamhet inom hälso- och sjukvård, psykiatri och tandvård med intresse för produkten eller tjänsten. Det kan till exempel vara i en fokusgrupp, verklig miljö eller i en verklighetsnära simulerad miljö. Produkten eller tjänsten ska kunna svara upp mot:

- behov utifrån verksamhet och invånare
- olika samhällsutmaningar
- ha en potential att nå marknaden eller vara del i ett forskningsprojekt.

Försöken ("testen") ska uppfylla de behov som regionen kan identifiera och verksamheten som berörs ska ha resurser att kunna erbjuda ett försök.

4.3.2 Innovationsplattformar²⁰

Innovationsplattformar definieras av Vinnova som samverkan mellan flera aktörer inom stadsutveckling och i samarbete med aktörer inom forskning och utveckling. Målsättningen är att arbetet ska leda fram till ett utbyte av information, kunskap och problembeskrivningar kring hållbara städer och att frågeställningarna ska hanteras utifrån ett helhetsperspektiv.

Genom arbetet i innovationsplattformar identifierar städerna hinder och vilka insatser som ska prioriteras för att underlätta förnyelse och innovation. Arbetet baseras på en gemensam vision men resulterar i olika tänkbara lösningar. Det finns därmed inga begränsningar kring vilken typ av innovation som arbetet ska leda fram till.

Inledningsvis skulle arbetet via en innovationsplattform utgå från ett visst geografiskt område i en stad, men arbetssättet har utvecklats

¹⁹ utveckling.regionkalmar.se/utvecklingsomraden/naringsliv-och-innovation/e-halsa/ (Hämtad 2022-10-10)

²⁰ Avsnittet bygger på en beskrivning som har lämnats till utredningen av Vinnova.

och plattformarna har kommit att utformas utifrån lokala behov och förutsättningar.

Innovationsplattform Kiruna²¹

Innovationsplattform Kiruna arbetar med att utveckla nya metoder och arbetssätt för att fånga nya idéer inom stadsomvandlingen. Nya Kiruna ska byggas smart och hållbart i en arktisk miljö. Det arktiska klimatet skapar utvecklings- och testmöjligheter för lösningar, produkter och tjänster i en extrem miljö.

Olika aktörer ska i projektet Innovationsplattform Kiruna arbeta tillsammans för att utveckla och testa innovativa och hållbara lösningar som ska leda till nya affärsmöjligheter. En arbetsgrupp har bildats för att arbeta med innovation och problemlösning inom kommunal verksamhet.

Huvudfinansiär för innovationsplattformen är Vinnova. Övriga finansiärer och samarbetsparter är Kiruna kommun, Tekniska Verken i Kiruna²², Luleå tekniska universitet, Region Norrbotten och RISE. Kiruna kommun är projektägare och Tekniska Verken i Kiruna projektleder arbetet. Arbetet som bedrivs inom ramen för innovationsplattformen planeras pågå till december 2022.

4.3.3 Idéslussar²³

En idésluss är en fysisk eller virtuell miljö och/eller struktur där det finns processer och arbetssätt för att systematiskt ta vara på idéer, och för att utveckla och nyttiggöra dessa. Under perioden 2016–2020 finansierade Vinnova tolv idéslussar. Idéslussarna drevs av enskilda kommuner eller kommuner i samverkan. Exempel på idéslussar var Idésluss Helsingborg, Idésluss Skellefteå, ICare Fyrbodals och Skaraborgs Innovationssluss.

Även andra kommuner har drivit idéslussar parallellt med de projekt som Vinnova finansierat. Inriktningen på arbetet har varierat mellan olika idéslussar. Vissa har fokuserat främst på att bygga upp sin förmåga till innovation, där arbetet med att fånga upp idéer var

²¹ kiruna.se/ksc/startside/projekt/innovationsplattform-kiruna.html/ (Hämtad 2022-10-11)

²² Tekniska Verken i Kiruna AB ägs av Kiruna kommun.

²³ SKR (2021), *Att stärka innovationsförmågan – Lärdomar från kommunala idéslussprojekt.*

en komponent. Andra har haft som utgångspunkt att idéerna i sig ska bidra till att organisationen ska bli mer innovativ. Några av idéslussarna drivs vidare i någon form efter projektets slut.

4.4 Undersökningar av kommunsektorns arbete med innovation

SKR konstaterade 2013 att det finns begränsad kunskap om, och i så fall hur, kommuner och regioner arbetar med att systematiskt stimulera innovation i verksamheterna. Förbundet genomförde därför en enkätundersökning i kommuner och regioner i syftet att öka kunskapen om frågorna generellt, men även för att fånga upp viktiga perspektiv och utvecklingsbehov.²⁴ SKR genomförde även en motsvarande undersökning 2015.²⁵

I likhet med undersökningen från 2013 framgick sammanfattningsvis av 2015 års undersökning att kommuner och regioner inte ansåg sig ha uppnått den förmåga till innovation och nytänkande som man skulle vilja ha, eller som behövs med tanke på de kommande utmaningarna inom kommunsektorn. Till exempel uppgav många att de saknade etablerade mål och strategier om innovation som en del av deras lednings- och styrsystem.

Av undersökningen 2015 framgår dessutom att det fanns ett stort behov av kunskap och kompetensutveckling avseende förnyelse och innovationsfrågor. Kunskap från universitet, högskolor, FoU-miljöer och liknande verksamheter bedömdes som särskilt viktiga.

Innovationsbarometern²⁶

SKR genomförde 2018 i samarbete med Göteborgs kommun, Mälardalsrådet och Vinnova en ny enkätundersökning avseende innovation inom offentliga sektorn i Sverige. Av undersökningen framgår att ett aktivt innovationsarbete numera pågår hos många offentliga aktörer. Knappt 80 procent av de organisationer som besvarade enkäten upp-

²⁴ SKL (2014), *Förutsättningar för innovation, Enkätundersökning om kommuner och landstings syn på innovationsfrågor.*

²⁵ SKL (2015), *Förutsättningar för innovation 2015, Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.*

²⁶ SKR (2019), *Innovationsbarometern.*

ger att de antingen har en innovationsstrategi på plats eller bedriver ett aktivt arbete med innovation på en övergripande nivå.

Vidare framgår av undersökningen att innovation i offentlig verksamhet främst uppstår genom nya eller ändrade sätt att organisera arbetet, till exempel genom nya processer eller nya arbetsmetoder, och att de organisatoriska innovationerna ofta kombineras med att ny teknik eller nya produkter införs.

En majoritet av innovationerna (67 procent) är enligt undersökningen inspirerade av en annan lösning som anpassas till den egna verksamhetens förutsättningar. Samtidigt uppger 13 procent av de som ingår i undersökningen att deras innovation i stort sett är en kopia av en liknande lösning, medan en lika stor andel gör gällande att deras innovation är den första i sitt slag.

Av de som deltagit i undersökningen anger fyra av fem att de samarbetar med andra parter i sitt innovationsarbete men oftast sker samarbetet med andra arbetsplatser inom den egna organisationen. En av tre verksamheter uppger dock att de även samverkar med kunder eller brukare, medan relativt få uppger att de samverkar med universitet och högskola (7 procent) eller med civilsamhällets organisationer (5 procent).

Undersökningen Innovation i offentlig sektor 2019–2020²⁷

År 2021 genomförde Statistiska centralbyrån på uppdrag av och i samarbete med Vinnova en enkätundersökning om innovationer och innovationsaktiviteter i offentlig sektor. Undersökningen är en uppföljning av undersökningen Innovationsbarometern från 2018.

Av undersökningen framgår att närmare 80 procent av de regioner som besvarat enkäten arbetar systematiskt med innovation och att 55 procent av regionerna har antagit en innovationsstrategi. Av de kommuner som besvarat enkäten uppger 36 procent att det numera pågår ett systematiskt arbete med innovation i kommunen. En innovationsstrategi har antagits av 13 procent av kommunerna.

I en majoritet av kommunerna har innovationsarbetet lett fram till stegvisa förändring av verksamheten (72 procent), medan inno-

²⁷ vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-mota-morgondagens-samhallsutmaningar/innovationer-i-offentlig-sektor/ (Hämtad 2022-10-17).

vationsarbetet bland regionerna lika ofta inneburit radikala förändringar som stegvisa förändringar (59 procent).

Vidare framgår bland annat att de främsta drivkrafterna för systematiskt innovationsarbete är ny teknik och ny kunskap (71 procent) samt förändrade behov och förväntningar från användarna (64 procent). Likaså är behovet av att kunna hantera samhällsutmaningarna en viktig drivkraft (61 procent).

4.5 Sammanfattande slutsatser

Utredningen konstaterar att det bedrivs försöksverksamhet i många av Sveriges kommuner och regioner, men i vilken omfattning och på vilket sätt varierar. Skillnaderna beror på faktorer som till exempel kommunens eller regionens utvecklingskapacitet, och politiska val och prioriteringar.

Kommuner och regioner har ansvar för uppgifter inom många olika områden. Utvecklingsarbete och försöksverksamhet pågår därför inom en stor mängd områden. Det är bland annat vanligt med försöksverksamhet inom olika teknik och digitaliseringsprojekt, till exempel avseende e-hälsa och välfärdsteknik. Ett större antal försök förekommer även inom klimat- och miljöarbete samt inom stadsutveckling.

Kommuner och regioner fyller flera roller i den försöksverksamhet som bedrivs. De agerar möjliggörare, driver efterfrågan på utveckling och bedriver egen försöksverksamhet. Kommunerna och regionerna driver också försök tillsammans med andra aktörer både inom kommunsektorn och med statliga myndigheter, näringslivet och högskolevärlden. Den kommunala sektorn driver och finansierar också försöksverksamhet i olika miljöer, till exempel testbäddar, innovationsplattformar och idéslussar.

Det har genomförts fler enkätundersökningar för att öka kunskapen om hur kommuner och regioner arbetar med att systematiskt stimulera innovation i sina verksamheter. Av undersökningen Innovationsbarometern som publicerades 2019 framgår bland annat att det pågår ett aktivt innovationsarbete hos många offentliga aktörer. Knappt 80 procent av de organisationer som besvarade enkäten uppger att de antingen har en innovationsstrategi på plats eller bedriver ett aktivt arbete med innovation på en övergripande nivå. Vidare

visar undersökningen att innovation i offentlig verksamhet främst uppstår genom nya eller ändrade sätt att organisera arbetet, ofta i samband med att nya teknik införs, och att en majoritet av innovationerna är inspirerade av redan existerande lösningar som anpassats till den egna verksamhetens förutsättningar.

Enligt svar på undersökningen Innovation i offentlig sektor 2019–2020 är ny teknik och ny kunskap samt förändrade behov och förväntningar från användarna de främsta drivkrafterna för systematiskt innovationsarbete. Samtidigt framgår att behovet av att kunna hantera samhällsutmaningarna är en viktig drivkraft.

5 Försöksverksamhet som utredningen avser att följa

Kommuner och regioner bedriver försöksverksamhet inom olika områden och i olika konstellationer inom ramen för nuvarande regelverk. Utredningen har i uppdrag att identifiera exempel på sådan försöksverksamhet och därefter löpande följa dessa försök. I kapitel 2 redovisar utredningen vilka krav som ställts på försöksverksamheten för att utredningen ska arbeta med den. I detta kapitel presenterar utredningen de försöksverksamheter som utredningen har identifierat och avser att följa.

5.1 Inkomna förslag på försöksverksamheter

Vid utredningens kontakter med kommunsektorn har det framkommit att det i kommuner och regioner löpande sker ett utvecklingsarbete där försöksverksamhet kan ingå som en del. Antalet förslag på försöksverksamhet utan författningsändring som inkommit till utredningen har dock varit begränsat. Utredningen tolkar detta som att även om det genomförs och planeras för verksamhet inom kommunsektorn som skulle kunna klassificeras som försöksverksamhet, saknas det uppenbara skäl för aktörerna att närma sig utredningen om det inte finns behov av en författningsändring. En viktig faktor bedömer utredningen vara att olika former av statligt stöd, både finansiellt och annat stöd, redan finns att tillgå för kommunala försök (se kapitel 3). De huvudmän som faktiskt har inkommit med förslag till utredningen har emellertid angett att man vill sprida kunskapen om och erfarenheterna av försöksverksamheten på ett tidigt stadium till andra aktörer inom kommunsektorn som står inför liknande utmaningar.

5.2 Utredningens identifiering av försöksverksamheter

Utredningen har identifierat tre försöksverksamheter som den avser att följa under resterande utredningstid. Centralt för valet av försöksverksamheter är att utredningen bedömer att försöken har potential att bidra till att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför. Det handlar om försöksverksamhet som syftar till att hitta nya lösningar och etablera nya arbetssätt för kommuner och regioner. Vilka samhällsutmaningar som de olika försöksverksamheterna kan kopplas till redogörs närmare för under respektive försök. Försöken har även bedömts ha potential att kunna skalas upp och spridas så att resultaten kan användas i fler kommuner och regioner. Ytterligare beskrivning av de närmare utgångspunkterna för utredningens urval finns i kapitel 2. Övervägandena som utredningen gjort rörande respektive försök finns nedan i den övergripande beskrivningen av försöksverksamheterna.

Utredningen har vid valet av försöksverksamheter haft ambitionen att åstadkomma en geografisk spridning gällande deltagande kommuner och regioner. De deltagande kommunerna är vidare av varierande storlek och representerar olika kommungrupper som större städer och landsbygdskommuner¹. Det för att försöken ska avse kommuner med varierande förutsättningar för sina verksamheter.² Möjligheten till spridning mellan olika kommuner och regioner har dock i viss mån begränsats av att endast ett fåtal försök utan författningsändring har inkommit till utredningen. Gemensamt för de försök utan författningsändring som inkommit till utredningen är dock att de varit relativt väl genomarbetade och att försöksverksamheterna har inletts i närtid.

En försöksverksamhet är att betrakta som en dynamisk process, vilket innebär att försöket kan komma att förändras under försöksperioden. Det kan till exempel handla om förändrade förutsättningar för arbetet som påverkar valt arbetssätt eller nyvunnen kunskap som gör det nödvändigt att ändra försökets upplägg. Beskrivningarna nedan av försöksverksamheterna bygger på respektive huvudmans beskriv-

¹ Om begreppet kommungrupp se SKL (2016), *Kommungruppsindelning 2017, Omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*.

² Läs mer skilda förutsättningar för olika kommuners verksamheter i t.ex. SOU 2020:08.

ning av försöket vid kontakterna med utredningen i försökets inledande skede³.

Aktörerna som driver försöken har gjort bedömningen att försöken genomförs inom ramen för befintligt regelverk och de har ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt. Det finns dock kvarstående rättsliga frågor som aktörerna under försökens gång kommer att behöva ta ställning till, och det kan även uppkomma nya rättsliga frågor. Utredningen kommer under tiden som den följer försöken främja och stödja aktörerna i deras arbete samt även överväga att ta fram förslag på försöksförfattningar vid behov (se även 6.2.3).

5.2.1 Samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun

Den första försöksverksamheten som utredningen avser att följa syftar till att utveckla ett ”sömlöst” samarbete mellan en region och en kommun. Ljungby kommun och Region Kronoberg har påbörjat en försöksverksamhet inom god och nära vård. Försöket avser samarbete mellan hälso- och sjukvård och kommunal omsorg (socialtjänsten). Tanken är att den enskildes vårdresa (besök, inläggning, behandling med mera) smidigt och sömlöst ska övergå till eventuell omsorg i hemmet av kommunen.

Ljungby kommun är en av åtta kommuner i Kronobergs län. Kommunen har cirka 28 500 invånare varav drygt hälften bor i Ljungby stad, och den är cirka 1 750 kvadratkilometer till ytan. Region Kronoberg har ansvar för de cirka 203 000 invånarna i Kronobergs län.

Målet med försöksverksamheten är att skapa förutsättningar för god och nära vård med hög tillgänglighet och god kvalitet i kommunen och regionen. God och nära vård kan beskrivas som ett övergripande nationellt mål för den omställning som sker inom hälso- och sjukvården i Sverige. Omställningen syftar till att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar. Genom ett utvecklat arbetssätt och genom att införa digitala verktyg inom omsorgen och hälso- och sjukvården, ska den enskildes behov av insatser tillgodoseas. Målsättningen är också att vårdens fokus gällande äldre med omfattande vårdbehov, ska för-

³ Bland annat från projektplaner, presentationsmaterial och information som framkommit i samband med möten.

flyttas till det förebyggande arbetet. Utvecklingsarbetet utgår från den enskildes specifika behov och förutsättningar, och denne förväntas själv vara delaktig i utformningen av insatserna.⁴

Försöket kan sägas vara kopplat till de utmaningar som den demografiska utvecklingen innebär för såväl regioner som kommuner. En sådan utmaning är en större andel äldre i befolkningen som leder till ett ökat behov av omsorg samt hälso- och sjukvård. Det innebär utmaningar med finansiering och kompetensförsörjning för verksamheter inom vård och omsorg. Det finns redan i dag kommuner där över 30 procent av invånarna är över 65 år. Det handlar ofta om mindre kommuner som under lång tid har haft en nettoutflyttning av människor i yrkesverksam ålder.⁵ I Ljungby 2020 var 24 procent av befolkningen över 65 år.⁶

Under den kommande tioårsperioden beräknas gruppen 80 år och äldre att öka med nästan 50 procent i Sverige. Ökningen av den åldersgruppen kommer att ske i samtliga kommungrupper. Några kommuner kan förvänta sig en dubbling av antalet invånare i den åldersgruppen.⁷

En del av lösning kan vara att kommuner och regioner förändrar sina arbetsätt och utvecklar sina organisationer, bland annat genom ett innovativt och ändamålsenligt nyttjande av teknik och digitala tjänster. Detta lyfts bland annat i överenskommelsen mellan regeringen och SKR om God och nära vård 2022 – En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav. Försöksverksamheten berör just detta med fokus på gruppen multisjuka äldre.

Försöksverksamheten bygger på en gemensam avsiktsförklaring som undertecknades av regionen och kommunen i januari 2022. Det är ett exempel på samverkan som ska överbrygga ”stuprör” mellan två organisationer. Förutom Ljungby och Kronoberg ingår också Campus Ljungby⁸ i samverkan. Ljungby Campus ansvarar för att projektleda arbetet.

⁴ socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/god-och-nara-varld/ (Hämtad 2022-09-05).

⁵ boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/aldre/ Hämtad 2022-10-04).

⁶ Statistiska centralbyrån (2021), *Den framtida befolkningen i Sveriges län och kommuner 2021–2040*, s. 39.

⁷ SKR (2022) *Ekonomirapporten, maj 2022*, s. 42 och 57.

⁸ Campus Ljungby, tidigare Centrum för Informationslogistik, bildades 2001. Det byggdes upp genom ett nära samarbete mellan Linnéuniversitetet, Halmstad högskola, Högskolan i Jönköping, Region Kronoberg, Ljungby kommun och regionens näringsliv. Campus Ljungby leds av en styrelse som består av representanter från dessa organisationer.

Verksamheten uppfyller de kriterier som utredningen har bestämt för att betecknas som en försöksverksamhet. Det är fråga om ny kunskap för regionen och kommunen vad gäller hur ny teknik kan användas i vård och omsorg, informationsdriven vård och hur samverkan mellan kommunen och regionen kan utvecklas. Det bedrivs i en avgränsad verklig miljö och under en begränsad tid. Försöket har sådan verkshöjd att det går utöver normal verksamhetsutveckling och kan ses som innovativt.

Utredningen anser att försöket är av nationellt intresse eftersom det är ett exempel på utveckling av samverkan mellan en region och en kommun där man försöker överbrygga organisatoriska ”stuprör”. Ett sådant arbete bör vara av intresse för i princip alla regioner och kommuner i Sverige. Det finns även ett politiskt intresse på nationell nivå för en bättre samverkan inom den offentliga förvaltningen. För att välfärden ska fungera väl och utvecklas krävs samverkan och samordning mellan de olika nivåerna i den offentliga förvaltningen.⁹

En annan anledning till att försöket är av nationellt intresse är att det rör användning av en teknik som har potential att förbättra och effektivisera kommunal vård och omsorg. Det är betydelsefullt att de nya möjligheter som teknikutvecklingen ger prövas, inte minst inom välfärdssektorn. Samtidigt kräver införande av sådan ny teknik resurser och utvecklingskapacitet, vilket kan begränsa vissa kommuners och regioners faktiska möjligheter att pröva de möjligheter som teknikutvecklingen ger. Erfarenheter och resultat av försöksverksamheter från andra kommuner och regioner inom detta område kan därför vara särskilt betydelsefulla att ta del av.

Det finns också ett intresse på nationell nivå att öka användningen av välfärdsteknik inom kommunsektorn. Det kan exempelvis nämnas att regeringen i januari 2020 ingick en ny överenskommelse med SKR: Överenskommelse om äldreomsorgen – teknik, kvalitet och effektivitet med den äldre i fokus. Den innebär bland annat att kommunerna fick stimulansmedel för att stärka den digitala utvecklingen inom äldreomsorgen. Socialstyrelsen har vidare sedan 2014 i uppdrag att följa utvecklingen av användningen av e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna.¹⁰

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att försöket har potential att påverka såväl drifts- som utvecklingskapaciteten i Ljungby och

⁹ Se t.ex. dir. 2022:89.

¹⁰ Ds 2022:4 s. 22.

Kronoberg, samt vid spridning av erfarenheter och resultat även ge en positiv påverkan på kapaciteten i andra delar av kommunsektorn. Det är sammantaget att betrakta som ett strategiskt försök som har kopplingar till såväl lokala, regionala och nationella mål och har potential att bidra till betydande samhälleliga effekter.

Försöksverksamheten är uppdelad i två delprojekt. Nedan följer en beskrivning av respektive delprojekt.

Sensorer/smartahem

I det första delprojektet "Sensorer/smartahem" ska behovet av digitala verktyg kartläggas och sedan ska testning och utvärdering genomföras för att lägga grunden till implementering i större skala.

Som ett första steg ska multisjuka äldre vara målgrupp för arbetet. De ska själva i sitt boende kunna vara delaktiga i att informera om hur de mår och vad de behöver, men det ska även vara möjligt att läsa av deras hälsostatus med hjälp av digitala verktyg. Den insamlade informationen ska göra att individen känner ökad trygghet och att vård och omsorgsåtgärder kan ges vid rätt tillfälle. Den förväntas även leda till att regionen och kommunen får bättre förutsättningar att förutse behov av vård och omsorg, och planera resursfördelningen. Det gör att kommunens och regionens användning av resurser samt processerna kring den enskilde kan optimeras.

I takt med att projektet utvecklas ska enskilda, anhöriga och personal involveras vid införandet av de nya verktygen och de arbetssätt som är kopplade till verktygen. Det handlar om både välfärdsteknik och medicinteknik. Inledningsvis planeras en försöksverksamhet på ett korttidsboende där den enskilde, anhöriga och personal ska ges möjlighet att testa och utvärdera de nya digitala arbetssätten och hur verktygen kan användas.

Utveckling av informationsdriven vård

Den andra delen av projektet handlar om utveckling av informationsdriven vård (delprojekt informationsdriven vård). Det drivs som en forskningsstudie med Högskolan i Halmstad som forskningshuvudman. Kopplat till projektet finns en ansvarig forskare samt en forskargrupp som har i uppdrag att följa och utvärdera arbetet.

Med informationsdriven vård avses att kommunen och regionen, utifrån den information som man har om den enskilde, organiserar vården och omsorgen utifrån dennes behov. De övergripande frågorna som behandlas i projektet är:

- Hur kan patient och brukardata inhämtat från Region Kronobergs och Ljungby kommuns respektive datalager användas i en samlad analys för att förbättra förståelsen av vård-, och omsorgsflöden, vårdkvalitet och effektivitet genom hela hälso- och sjukvårdskedjan?
- Hur kan AI-baserade analyser användas som verktyg för att utveckla djupare kunskap om vård- och omsorgsflöden, insatser och dess effekter?

Genom att följa och optimera en persons flöde genom hela hälso- och sjukvårdskedjan (både kommun och region) ska samordningsvinster och en mer kostnadseffektiv vård uppnås, samt bättre kvalitet som leder till ett mer självständigt liv för den enskilde. Den informationsdrivna vården förväntas göra det möjligt att förutspå och förebygga vissa händelser så att rätt vårdinsatser kan sättas in vid rätt tidpunkt. Målet är också att skapa förutsättningar för att i ett tidigt skede arbeta med hälsofrämjande och förebyggande åtgärder eftersom vården med hjälp av patientens personliga data kan identifiera vissa riskfaktorer.

Inledningsvis ska pseudoanonymiserade¹¹ uppgifter om enskilda personer samlas in. Det handlar bland annat om patientuppgifter i journalsystemet från vårdcentraler och sjukhus, och olika beslut rörande omsorg av kommunen. Uppgifterna avser personer som har mottagit insatser från omsorgen i Ljungby under åren 2013–2021 och som är födda 1956 eller tidigare. Regionen och kommunen lämnar ut uppgifterna för forskningsändamål.

Därefter ska uppgifterna enligt planeringen analyseras genom en gemensam analysplattform, och nya arbetssätt utvecklas utifrån vad som framkommer vid analysen. Uppgifter från digitala verktyg kommer på längre sikt också att föras över till den gemensamma plattformen.

Högskolan i Halmstad har lämnat in en ansökan till Etikprövningsnämnden om att samla in data om enskilda från hälso- och

¹¹ Personuppgifter byts via nyckel ut till patient-ID.

sjukvården och socialtjänsten. Av ansökan framgår bland annat hur dataexporten från kommunens och regionens respektive journalsystem kan ske på ett patientsäkert sätt och hur man säkerställer anonymiteten i den information som hämtas från journalsystemen. Den anonymiserade informationen som ska samlas in inom ramen för delprojektet ska endast kunna studeras och analyseras på gruppnivå.

Aktörer, finansiering och planering

Det förändrade arbetssättet som försöket förväntas leda till innebär att personalens kompetens kan användas på ett bättre sätt. Samtidigt kommer det att skapa behov av förändrad kompetens hos personal inom vård och omsorg. Campus Ljungby driver ett projekt som ska tillhandahålla utbildningar som möter de kompetensbehov som kommer att finnas vid införandet av det nya arbetssättet inom vård och omsorg. Utbildningen avser välfärdsteknik och digitalisering i stort för vårdsektorn och riktar sig till både ledning och medarbetare inom vård och omsorg. Utbildningsprojektet ska pågå från maj 2022 till maj 2023.

Försöksverksamheten finansieras i huvudsak av regionen och kommunen. Medel har dessutom sökts från externa finansiärer, och projektet har tilldelats medel från Familjen Kamprads stiftelse. Campus Ljungby har vidare beviljats medel från Europeiska socialfonden för att driva utbildningsprojektet som nämns ovan.

De två delprojekten i försöksverksamheten löper i vissa avseenden parallellt. Under delprojektet om sensorer/smartahem har till exempel ansökan till Etikprövningsnämnden avseende informationsdriven vård sammanställts och lämnats in. Under den delen av projektet kommer även upphandlingen av analysverktyg för utvecklingen av den informationsdrivna vården att genomföras om tidsmässigt möjligt. Tidplanen avseende fas 1 i delprojekten omfattar för närvarande cirka ett år och beräknas avslutas i mitten av augusti 2023. Resultatet och utvärderingen av fas 1 kommer att läggas till grund för utformningen av nästa fas i projektet.

Projektet har organiserats i projektgrupper med olika uppdrag, så som en konsekvensanalysgrupp, en referensgrupp och en kompetensgrupp. Resultatet av arbetet kommer att följas kontinuerligt och

information lämnas till styrgruppen, de politiska instanserna i regionen och kommunen, samt till allmänheten. Den närmare utformningen av uppföljningen och utvärderingen av försöksverksamheten är ännu inte beslutad.

5.2.2 Ett ledarprogram i Jönköpings län

Den andra försöksverksamheten som utredningen avser att följa är ett ledarprogram som är tänkt att stärka samverkan mellan en region och flera kommuner, samt utveckla lösningar på utmaningar för kommunsektorn. I försöksverksamheten ingår Region Jönköpings län, samtliga 13 kommuner inom Jönköpings län¹², Länsstyrelsen i Jönköpings län, samverkansorganisationen Kommunal utveckling Jönköpings län¹³ samt Högskolan i Jönköping. De som deltar i programmet är bland annat regionens ledningsgrupp, kommundirektörer, chefen för Kommunal utveckling, länsråd och rektorn för Högskolan i Jönköping.

I regionen finns cirka 367 000 invånare. Jönköping är den största kommunen med mer än en tredjedel av länets befolkning. Av de andra kommunerna är Aneby den befolkningsmässiga minsta kommunen med 6 900 invånare och Värnamo den största med 34 700 invånare¹⁴. Region Jönköpings län har visionen ”för ett Bra Liv i ett attraktivt län”. Tillsammans med kommunerna har man påbörjat ett antal projekt som går under rubriken ”Bästa platsen att växa upp, leva och åldras på”. Förutsättningarna för att uppnå regionens vision ser olika ut i olika delar i länet. Det finns stora skillnader inom länet vad gäller kulturell bakgrund, ekonomiska förutsättningar och utbildningsnivå.

Målet med försöksverksamheten är att utifrån ett ledningsperspektiv skapa bättre förutsättningar för ett bra liv, hälsa, god vård, kostnadseffektivitet och en god arbetsmiljö. Inom ramen för programmet ska deltagarna stödja gemensamma utvecklingsåtgärder i regionen och i kommunerna, men också pröva nya arbetssätt genom

¹² Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Habo, Jönköping, Mullsjö, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryd, Vetlanda och Värnamo.

¹³ Kommunal utveckling Jönköpings län arbetar på uppdrag av kommunerna, men är organiserad inom Region Jönköpings län och styrs av ett politiskt samverkansorgan.

¹⁴ utveckling.rjl.se/hur-gar-det/befolkning/?accordionAnchor=410/ (Hämtad 2022-09-07).

försöksverksamhet i mindre skala. Försöken ska drivas inom gällande regelverk.

Programmet är kopplat till samhällsutmaningar som kommunsektorn ställs inför och en förhoppning är att man kan ta vara på varandras gemensamma resurser och kompetenser. Centralt för arbetet är de socioekonomiska utmaningarna i länet.

Behovet av att anlägga ett helhetsperspektiv och undvika ”stuprör” i offentlig verksamhet har framförts från flera håll, till exempel av Tillitsdelegationen¹⁵. Valfärdskommissionen anförde i sin slutredovisning att:

För en långsiktig hållbar välfärd av god kvalitet krävs ett helhetsperspektiv. Valfärden ges till individer som kan ha många olika behov samtidigt eller genom livet. Det är viktigt att undvika att utforma eller följa upp välfärden i stuprör eller isolerade enheter eftersom det riskerar att påverka kvalitet och effektivitet på ett negativt sätt. Behov som inte möts tidigt kan bli större på sikt. Behov som inte möts på ett område kan skapa kostnader på ett annat. Vinster för både individ och samhälle kan göras t.ex. genom sammanhållna insatser runt människor med olika behov.¹⁶

Inom hälso- och sjukvården pågår som ovan nämnts också ett omställningsarbete mot en god och nära vård, vilket innebär att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar, det vill säga det tas ett helhetsperspektiv utifrån den enskilde.

Programmet uppfyller utredningens kriterier för att betecknas som en försöksverksamhet. Det är fråga om ny kunskap för regionen och kommunerna om hur man, genom att skapa en gemensam systemsyn, kan få bättre förutsättningar att möta utmaningar i sina verksamheter. Det förväntas bidra till en god hälsa för invånarna. Programmet bedrivs vidare i verklig avgränsad miljö och under en begränsad tid. Det har sådan verkshöjd att det går utöver normal verksamhetsutveckling och kan ses som innovativt.

Utredningen anser att försöket är av nationellt intresse eftersom det är ett exempel på utveckling av samverkan mellan en region och samtliga kommuner inom dess upptagningsområde, staten genom länsstyrelsen samt akademien. I samverkan försöker man överbrygga organisatoriska ”stuprör” och utifrån en gemensam målbild bygga ett

¹⁵ SOU 2018:47 s. 80.

¹⁶ Valfärdskommissionen (2021), *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*, s. 16.

system som sätter invånarna främst. Ett sådant arbete bör vara av intresse för andra regioner och kommuner i Sverige.

Utredningen bedömer att försöket har potential att påverka såväl drifts- som utvecklingskapaciteten i de deltagande kommunerna och regionen. Vid spridning av arbetssättet kan det även ge en positiv påverkan på kapaciteten i andra delar av kommunsektorn. Det är sammantaget att betrakta som ett strategiskt försök som har kopplingar till såväl lokala, regionala och nationella mål och har potential att bidra till betydande samhälleliga effekter.

Försöksverksamhetens utformning

Det var regionen som tog initiativet och bjöd in de andra aktörerna till att delta i försöksverksamheten. Inom programmet träffas representanter för regionen, kommunerna, länsstyrelsen, Kommunal utveckling Jönköpings län samt representanter och forskare från Jönköpings högskola för att tillsammans ta fram nya arbetssätt som kan utveckla och stärka kommunsektorn som helhet. Programmets samtliga 33 deltagare träffas var annan månad för gemensamma föreläsningar och reflektioner. Mellan föreläsningarna träffas deltagarna i mindre grupper för att behandla specifika områden. De områden som man utgår ifrån är WHO:s fem parametrar: nyfödda barn, skola och jämlik utbildning, samhällsbyggnad, äldre frågor och stöd i arbetslivet. Programmet genomförs i samarbete med Institute for Healthcare Improvement (IHI) som är en oberoende, global och ideell organisation med huvudkontor i Boston, USA. Konsulter från IHI deltar vid programmötena. Programmet, som påbörjades vid årsskiftet 2021/22, ska pågå i cirka två år.

Under den inledande delen av 2022 har fyra sammankomster genomförts med programmets samtliga deltagare. Vid sammankomsterna har deltagarna bland annat identifierat verksamhetsområden som behöver förändras samt förslag på förbättringar. Deltagarna har även tagit fram exempel på gränsöverskridande samarbeten, till exempel mellan olika kommuner, kommun – region och region – länsstyrelse, där arbetssättet lett fram till bättre förutsättningar att uppnå den gemensamma visionen för regionen.

Under nästa fas av programmet ska deltagarna definiera vilka behov som föreligger samt gemensamma indikatorer som regionen

ska utgå ifrån för att nå visionen. Deltagarna ska även exemplifiera innovation inom de olika verksamhetsområdena.

Region Jönköpings län finansierar utbildningsprogrammet men kommunerna står själva för genomförandet av de investeringar och verksamheter som programmet leder fram till.

5.2.3 En jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge

Den tredje försöksverksamheten som utredningen avser att följa syftar till att visa att en liten landsbygdskommun kan ta till vara den digitala omvandling som sker i en större kommun, och bidra till en ökad innovation- och omställningsförmåga i den större kommunen. Det handlar om samverkan mellan Sundsvalls kommun och Ånge kommun gällande it-drift och digital utveckling med helt samordnade verksamhetsprocesser genom digital integration som ambition.

Sundsvall är en av norra Sveriges största kommuner och har cirka 99 500 invånare. Kommunen har satsat på digitalisering och utsågs 2022 till Sveriges digitaliseringskommun. Ånge är en grannkommun till Sundsvall med cirka 9 200 invånare. Kommunerna är befolkningsmässigt den största respektive den minsta i Västernorrlands län.

En utgångspunkt för försöket är att en ökad digitalisering är viktigt då det ger samhället helt nya möjligheter att leverera välfärd och tjänster. Det innebär som regel att samhällets resursberoende minskar, kompetensförsörjningen underlättas och effektiviseringen kan öka. Digitalisering kan också förenkla olika gruppers kontakter med olika samhällsfunktioner och snabba upp processer.

En annan utgångspunkt för försöket är att likvärdigheten mellan Sveriges kommuner gällande investeringar i digitalisering minskar. Resursstarka stora och medelstora kommuner investerar i digitalisering medan mindre kommuner lätt halkar efter eftersom det saknas likvärdiga ekonomiska resurser och det är svårt att rekrytera nödvändig kompetens för en digital utveckling. Försöket är alltså kopplat till utmaningen att ställa om för att kunna ta vara på de möjligheter som den tekniska utvecklingen ger. I detta sammanhang talas ofta om digital mognad, det vill säga organisationers förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering.

Målet med försöksverksamheten är att hitta en modell där en öppen, standardiserad och delningsbar digital infrastruktur skapar

nyttor i kringkommuner. Ambitionen är att modellen ska skapa en mer likvärdig digital välfärd i Sverige i framtiden.

Försöksverksamheten bygger på en avsiktsförklaring om gemensam it-drift och fullt integrerad digital utveckling som Sundsvall och Ånge har undertecknat. Den innebär att Sundsvalls utvecklingsorganisation knyts ihop med motsvarigheten i Ånge. Ånge kan därmed dra nytta av Sundsvalls tekniska utvecklingsarbete, samtidigt som utvecklingen i Sundsvall och Ånge samordnas.

Verksamheten uppfyller utredningens kriterier för att den ska kunna betecknas som en försöksverksamhet. Det är fråga om ny kunskap som är relevant för utredningens uppdrag, den bedrivs i verklig miljö samt pågår under en begränsad tid. Försöket har sådan verkshöjd att det går utöver normal verksamhetsutveckling och kan ses som innovativt.

I den nationella digitaliseringsstrategin anges att

Alla delar av den offentliga sektorn behöver öka sin digitala mognad och skapa förutsättningar för att kunna utveckla bättre tjänster i framtiden. Det är viktigt att säkerställa att upphandling, utveckling och förvaltning präglas av ett kompetent och kostnadseffektivt resursutnyttjande. (...) Genom att återanvända lösningar som har visat sig fungera ökar möjligheterna för bl.a. mindre kommuner med begränsade utvecklingsresurser att införa digitala lösningar i verksamheten.¹⁷

Försöket handlar om digital mognad och utveckling, vilket som också framgår av nämnda strategi, är viktiga områden för offentlig sektor i stort. Även Välfärdskommissionen lyfte vikten av att digitaliseringens möjligheter tas tillvara, men konstaterade samtidigt att det finns stora skillnader i digitaliseringstakt mellan olika kommuner och regioner. Kommissionen anförde vidare att även förutsättningarna för kommunerna och regionerna att ta tillvara digitaliseringens möjligheter varierar stort, beroende på deras storlek, kapacitet, infrastruktur och tillgång på kompetens.¹⁸

Utredningen bedömer att försöket har potential att stärka utvecklingskapaciteten i de deltagande kommunerna genom att deras resurser slås samman, och särskilt vad gäller Ånge som är en mindre landsbygdskommun. Arbetet kan också stärka de båda kommunernas driftskapacitet genom de fördelar som digitaliseringen kan medföra för kommunernas verksamheter. En möjlig negativ konsekvens av försök-

¹⁷ Skr. 2017/18:47, s. 21f.

¹⁸ Välfärdskommissionen (2021), *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*, s. 38.

ket är att Ånge får mindre möjligheter att påverka den digitala utvecklingen, jämfört med om kommunen hade drivit utvecklingsarbetet ensam.

Försöket bedöms vara av nationellt intresse eftersom en mindre landsbygdskommun ges möjlighet att ta vara på den digitala utveckling som sker i en större kommun, och därigenom får ta del av de möjligheter som teknisk utveckling ger. Som framgår ovan finns det många svenska kommuner med låg utvecklingskapacitet och låg digital mög-
nad, som behöver hitta nya sätt att möta den betydande utmaning som digitaliseringen innebär för deras verksamheter. Arbetet med digital omställning är vidare förenat med betydande kostnader. Försöksverksamhet kan därför vara en gynnsam metod för att få ny kunskap som kan bidra till den digitala utvecklingen i kommunsektorn.

Försöket kan komma att utökas till att omfatta fler kommuner. Arbetssättet har också, om det visar sig vara lyckosamt, potential att användas för att stärka kapaciteten inom digital utveckling i andra delar av kommunsektorn. Det är sammantaget att betrakta som ett strategiskt försök som har kopplingar till såväl lokala, regionala och nationella mål och har potential att bidra till betydande samhälleliga effekter.

Försöksverksamhetens utformning

Försöksverksamheten innebär att Sundsvall utvecklar en modern digital infrastruktur, samtidigt som infrastrukturen i Ånge löpande skalas upp. Ånge ska vara en testbädd för det utvecklingsarbete som genomförs i Sundsvall, vilket förväntas leda till ökad utveckling och innovation i kommunerna. Ambitionen är att det på sikt ska ske en digital sammanslagning av kommunernas verksamhetsprocesser.

Utvecklingen av den digitala infrastrukturen ska ske genom en etablering av så kallade ”DevOps”-team¹⁹, vilket innebär ett arbets-
sätt där kommunens digitala infrastruktur löpande utvecklas efter behov.

Förutom utvecklingsavdelningen i Sundsvall respektive Ånge kommer två doktorander att delta i arbetet. Båda doktorandtjäns-

¹⁹ DevOps står för development (utveckling) och operations (drift) och har sina rötter i agila utvecklingsmetoder. Metoden innebär att utvecklare och drifttekniker samarbetar och tillämpar gemensamma principer för att underlätta och effektivisera hela produktion- och leveransflödet.

terna är kopplade till forskningskonsortiet Swedish Center for Digital Innovation (SCDI).²⁰ Doktoranderna ska ingå i en satsning på forskning kring offentlig digitalisering som SCDI har initierat och som bland annat syftar till att säkerställa kompetensförsörjning inom offentlig sektor.

Till arbetet har även en referensgrupp knutits med representanter från respektive kommun samt medarbetare från DIGG och RISE.

Försöksverksamheten inleddes i maj 2022 och kommer att pågå i olika faser till maj 2025. Under fas 1 börjar Ånge använda viss basinfrastruktur och vissa tjänster från Sundsvalls tjänstekatalog. Under fas 2, som inleds under hösten 2022, kommer kommunerna att identifiera i vilka avseenden som de har olika applikationer och försöka hitta lösningar som de kan använda gemensamt. Under fas 3 som inleds 2023, ska kommunerna integrera verksamhetsprocesserna.

Försöket finansieras av Sundsvall och Ånge gemensamt, och utgångspunkten är att kommunerna ska dela lika på de gemensamma resurserna. Marginalkostnaden för att utvidga försöksverksamheten till att omfatta fler kommuner kommer därefter att vara mycket begränsad.

Information om försöket kommer att publiceras löpande på Sundsvalls hemsida. Arbetet kommer även att redovisas i öppna kvartalsrapporteringar.

DiMiOS²¹ (Digital Mognad i Offentlig Sektor) som är ett självskattningsverktyg framtaget vid Göteborgs universitet, kommer att användas för att följa utvecklingen av kommunernas digitala mognad. Mätresultaten kommer att jämföras med motsvarande mätresultat från 2018 för att spegla utvecklingen. De kvantitativa mätpunkter som kan bli aktuella är till exempel antal driftstörningar, antal incidenter, antal supportärenden, tillgänglig tid per tjänst samt antal digitala tjänster.

Inom ramen för försöket kommer även vissa kvantitativa värden att tas fram via enkätundersökningar till verksamheten, invånarna och företaget. Enkäterna förväntas ge svar på nöjdhet, upplevd tillgång

²⁰ Göteborgs universitet, Handelshögskolan i Stockholm och Umeå universitet ingår i konsortiet.

²¹ DiMiOS definierar en organisations digitala mognad utifrån två aspekter: 1. Digital förmåga – organisationens förmåga att förstå, fånga och förändra utifrån digitala möjligheter. 2. Digitalt arv – tidigare genomförda investeringar inom till exempel infrastruktur. Organisationens digitala arv kan både begränsa och möjliggöra nya digitala initiativ.

till digitala tjänster, minskad administration och om vardagen har förenklats genom de digitala lösningarna.

5.3 Sammanfattande slutsatser

Antalet förslag på försöksverksamhet utan författningsändring som inkommit till utredningen har varit begränsat, vilket kan bero på att det saknas uppenbara skäl att närma sig utredningen om det inte finns behov av en författningsändring. De huvudmän som har inkommit med förslag till utredningen har dock angett att man vill sprida kunskapen om och erfarenheterna av försöksverksamheten på ett tidigt stadium.

Utredningen har identifierat tre försöksverksamheter som den avser att följa under den resterande utredningstiden.

Den *första* försöksverksamheten syftar till att skapa ett ”sömlöst” samarbete mellan Ljungby kommun och Region Kronoberg inom god och nära vård. Genom att nyttja ny teknik och digitala lösningar ska ”stuprör” mellan organisationerna överbryggas, vilket förväntas leda till hög tillgänglighet och god kvalitet för enskilda.

I den *andra* försöksverksamheten ingår bland annat Region Jönköpings län och samtliga 13 kommuner inom Jönköpings län. Målet är att utifrån ett ledningsperspektiv skapa bättre hälsa, god vård, kostnadseffektivitet och god arbetsmiljö. Deltagarna i försöket ska gemensamt stödja utvecklingsarbetet i regionen och i kommunerna, men också pröva nya arbetssätt genom försöksverksamhet i mindre skala.

Den *tredje* försöksverksamheten syftar till att visa att en liten landsbygdskommun kan tillvarata den digitala omvandling som sker i en större kommun. Det handlar om samverkan mellan Sundsvall och Ånge gällande it-drift och digital utveckling med en full digital integration som ambition.

Utredningen bedömer att försöken har potential att bidra till att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför. Försöken bedöms ha potential att kunna skalas upp och spridas så att resultaten kan användas i fler kommuner och regioner. Sammantaget är försöken att betrakta som strategiska försök då de kopplar till såväl lokala, regionala och nationella mål och har potential att bidra till betydande samhällsliga effekter.

6 Utredningens bedömning, iakttagelser och fortsatta arbete

I kapitlet redovisar utredningen en bedömning och generella iakttagelser avseende försöksverksamhet inom kommunsektorn. Utredningen redogör även för utgångspunkterna för det fortsatta arbetet.

6.1 Utredningens iakttagelser om försöksverksamhet utan författningsändring inom kommunsektorn

Intresset för innovativ försöksverksamhet inom kommunsektorn är stort. Länge ansågs rollen för offentlig sektor bestå i att tillhandahålla stödjande strukturer för innovativt utvecklingsarbete inom den privata sektorn. Numera läggs dock vikt även vid det utvecklingsarbete som bedrivs inom offentlig sektor och dess roll som skapare eller medskapare av innovativ utveckling. Det skiftet påverkar även hur kommuner och regioner arbetar med försöksverksamhet.

Försöksverksamhet för att testa nya idéer eller lösningar innan de implementeras på bred front är ingen ny företeelse inom offentlig sektor. De samhällsutmaningar som kommunsektorn står inför ställer dock allt högre krav på effektiviseringar och nya arbetsätt, vilket också påverkar intresset för innovativt utvecklingsarbete och försöksverksamhet.

6.1.1 Dagens försöksverksamhet i kommuner och regioner

Utredningen kan konstatera att kommunal försöksverksamhet genomförs inom en rad olika samhällsområden. Det handlar om försök inom välfärdssektorn för att till exempel hantera de demografiska förändringarna eller utveckla god och nära vård, men det handlar också om stadsutveckling och frågor som klimat och hållbarhet. Ett stort antal försök gäller olika teknik- och digitaliseringsprojekt som till exempel utveckling av digital förvaltning samt e-hälsa och välfärdsteknik.

Kommunerna och regionerna har ofta flera roller i den försöksverksamhet som bedrivs. De driver efterfrågan på utveckling och agerar som möjliggörare av försök genom att till exempel erbjuda en plats att testa nya tekniska lösningar. Kommuner och regioner driver försöksverksamhet själva, men ofta även i samverkan med andra aktörer inom kommunsektorn, näringslivet, statliga myndigheter och högskolevärlden med flera. Inte sällan är kommunernas delaktighet en förutsättning för att ett projekt ska erhålla extern finansiering från en annan offentlig aktör.

Men alla kommuner och regioner har inte kapacitet att initiera och bedriva försöksverksamhet. Vissa kommuner har driftskapacitet, det vill säga att dagligen sköta det kommunala uppdraget i form av till exempel skola, vård och omsorg, men de har svag utvecklingskapacitet till organisatorisk utveckling, förnyelse och ett fruktbart samarbete med andra aktörer utanför den kommunala organisationen.

Kommuner och regioner som har mer begränsade möjligheter att bedriva försöksverksamhet på grund av bristande kapacitet, är inte sällan i stort behov av ett utvecklingsarbete som försöksverksamhet. Utredningen gör bedömningen att samverkan är en viktig förutsättning för att möjliggöra för alla kommuner och regioner att delta i försöksverksamhet. Samverkan kan också öka kvalitén i verksamheter och skapa effektiviseringar genom att så kallade ”stuprör” överbryggas.

6.1.2 Förutsättningar för finansiellt stöd samt kompetens- och kunskapsstöd

Utredningen kan konstatera att kommuner och regioner finansierar försöksverksamhet själva. Ofta är dock kommunal försöksverksamhet finansierad av staten, antingen direkt eller indirekt via olika forskningsfinansiärer, till exempel Vinnova eller RISE. Staten har även initierat samverkansplattformar som bidrar med finansiering i svenska kommuner och regioner, exempelvis de strategiska innovationsprogrammen. Även EU-kommissionens olika fonder är en viktig källa till finansiering av kommunala försöksverksamheter.

Utredningen gör bedömningen att det generellt sett finns goda förutsättningar för kommuner och regioner att få externt finansiellt stöd i samband med försöksverksamhet. Samtidigt kan utredningen konstatera att ett finansiellt stöd inte alltid behöver vara en förutsättning för att genomföra ett försök.

För att stärka innovationsarbetet inom kommunsektorn har olika kunskaps- och kompetensstöd utvecklats. Staten erbjuder stöd, till exempel genom de strategiska innovationsprogrammen och andra insatser via statliga myndigheter som Vinnova och Socialstyrelsen. Inte sällan är dock stödet kopplat till ett finansiellt stöd.

Även SKR bedriver ett omfattande arbete för att stärka kommunsektorns arbete med försöksverksamhet. Stödet inkluderar bland annat hjälp till strategisk samverkan med andra parter, verksamhetsutveckling och lärande mellan medlemmar.

Samtidigt har det i utredningens kontakter med kommunsektorn och i undersökningar om kommunsektorns innovationsarbete uttryckts en önskan om ytterligare stöd i frågor som kan kopplas till innovativ försöksverksamhet, till exempel avseende teknologi och digitala lösningar samt rättsliga frågor om bland annat upphandlingsregelverket.

Utredningen anser att det finns skäl att närmare analysera behovet av ytterligare statligt kompetens- och kunskapsstöd vid försöksverksamhet i kommunsektorn. Utredningen avser att beröra behovet av statliga åtgärder i denna del i det fortsatta utredningsarbetet.

6.1.3 Förutsättningar för uppföljning av resultat och effekter

En grundtanke med försöksverksamhet är värdet av att testa nya idéer och lösningar innan de implementeras i bred skala och blir permanenta. Försöksverksamhet är en läroprocess där nyttorna såväl som riskerna ska bedömas. Metoden skapar också utrymme för att anpassa och förbättra lösningarna utifrån verksamhetens behov.

För att metoden ska ge den information och den kunskap som efterfrågas förutsätts emellertid att försöksverksamheten både följs upp och utvärderas. Enligt utredningen handlar uppföljning om vad som görs inom ramen för försöksverksamheten, medan utvärderingen belyser hur försöksverksamheten genomförts samt försökets resultat och effekter.

I utredningens kontakter med kommunsektorn har framkommit att betydande vikt läggs vid planeringen av vad som ska göras inom ramen för försöksverksamheten, medan planeringen för hur försöket ska följas upp ofta är mindre genomarbetad, och då särskilt planeringen för hur försökets resultat och effekter ska utvärderas.

Utredningen anser att det finns skäl att närmare analysera stödet till kommunsektorn vad gäller uppföljning, utvärdering och effektutvärdering i samband med försöksverksamhet. Under det fortsatta utredningsarbetet avser utredningen att ta fram ett underlag om behovet av ett eventuellt statligt stöd.

6.1.4 Förutsättningar för användning och spridning av resultat

Förenklat uttryckt innebär försöksverksamhet att man testat och därefter utvärderar. Därigenom skapas ny kunskap som också kan spridas och användas av andra. Att information om försök och kunskapen om dess resultat sprids och används är därför viktigt vid försöksverksamhet. För närvarande finns emellertid ingen samlad lösning för systematisk spridning av resultat av kommunal försöksverksamhet över organisationsgränser, däremot kan man inom olika verksamhetsområden eller utifrån finansieringsform hitta olika lösningar för erfarenhetsutbyte. Det handlar till exempel om projekt-databaser, nätverk, digitala arenor och anordnande av konferenser, föreläsningar och seminarier där olika parter berättar om sina idéer och försök. Det är en fragmenterad lösning som kräver viss bak-

grundskunskap om relevanta aktörer och deras verksamhet inom ett område, samt finansieringsformer, för att hitta informationen.

Det finns mycket att vinna på att dela information om framgångsrika och mindre framgångsrika försök, även med beaktande av behovet av lösningar som är anpassade efter lokala och regionala förhållanden. Det är betydelsefullt inte minst ur ett kostnadsperspektiv.

Utredningen anser att det finns skäl att analysera förutsättningarna för erfarenhetsutbyte och spridning av resultat från försöksverksamhet. Utredningen avser att i det fortsatta utredningsarbetet närmare beröra möjligheterna till en mer sammanhållen lösning för spridning av information om kommunal försöksverksamhet.

6.2 Utredningens arbete med försöksverksamhet utan författningsändring

Utredningen konstaterar att det bedrivs ett omfattande innovationsarbete i många av Sveriges kommuner och regioner, och att det inom ramen för det arbetet förekommer verksamheter som kan betecknas som försök. När det gäller försöksverksamhet som bedrivs utan författningsändring används ofta andra uttryck än försöksverksamhet till exempel projekt, experiment eller test. Begreppet försöksverksamhet används däremot i författningar när det bedöms att ett försök behöver en särskild reglering för att kunna genomföras.

För utredningen är det mindre viktigt vad en verksamhet kallas av den som bedriver verksamheten om den uppfyller kriterierna för att kunna ses som en försöksverksamhet i utredningens mening¹. En viktig grundförutsättning är dock att verksamheten bedöms ha potential att stärka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför. Försöken ska även ha potential att kunna skalas upp så att resultaten kan användas av fler kommuner och regioner. De försök som inte kräver författningsändring ska dessutom vara innovativa, det vill säga de ska ha en sådan verkshöjd att de går utöver normal verksamhetsutveckling inom kommunsektorn.

¹ Det vill säga syfta till ny kunskap som leder till ökad kapacitet, bedrivs i en verklig avgränsad miljö och vara avgränsad i tid.

6.2.1 Intresset för utredningen bland kommuner och regioner

Utredningen kan konstaterat att antalet förslag på försöksverksamhet utan författningsändring som inkommit till utredningen har varit begränsat. En viktig orsak bedömer utredningen vara att olika former av externt stöd, både finansiellt och annat stöd, redan finns att tillgå för kommunala försök. Det saknas därför uppenbara skäl att närma sig utredningen när det inte finns behov av en författningsändring.

De huvudmän som inkommit med förslag till utredningen har angett att man vill sprida kunskapen om och erfarenheterna av försöksverksamheten på ett tidigt stadium till andra aktörer inom kommunsektorn och som står inför liknande utmaningar.

De underlag om försöksverksamhet utan författningsändring som inkommit till utredningen har generellt sett varit relativt väl genomarbetade. I underlagen redovisas bland annat tidplaner, finansieringslösningar, referensgrupper och andra kvalitetssäkrande arbetsgrupper samt samarbeten med akademien.

6.2.2 Val av försöksverksamheter att följa

Utredningens bedömning: Utredningen avser att följa de i betänkandet beskrivna försöksverksamheterna i Ljungby kommun, Region Jönköpings län samt kommunerna Sundsvall och Ånge.

Utredningen har identifierat tre försöksverksamheter utan författningsändring som utredningen avser att följa under det fortsatta utredningsarbetet. Det grundläggande skälet för utredningens val av försöksverksamheter är att försöken bedöms ha potential att öka kapaciteten att hantera de samhällsutmaningar som kommunsektorn står inför.

Försöken handlar bland annat om att prova ny teknik, att testa nya arbetssätt och att samverka på nya sätt över de organisatoriska gränserna. Försöksverksamheterna omfattar dessutom olika verksamhetsområden inom kommunsektorn och de tillvägagångssätt som testas kan vara av intresse för att hantera även andra utmaningar inom kommuner och regioner. Enligt utredningens bedömning är försöken innovativa i förhållande till vad som kan anses vara ett normalt utvecklingsarbete.

Kommunsektorn står inför betydande utmaningar både i närtid och på lång sikt. Enligt utredningens bedömning kan de valda försöken bidra med ny kunskap om nya tillvägagångssätt för att hantera samhällsutmaningarna, och försöksverksamheterna är därför av nationellt intresse. Försöken har enligt utredningen förutsättningar att kunna skalas upp och spridas till andra kommuner och regioner.

Samverkan är en viktig beståndsdel i de valda försöken. I de valda försöken samverkar både kommuner och regioner, men även andra aktörer är delaktiga, till exempel staten och akademien. Sammantaget gör utredningen bedömningen att försöken är att betrakta som strategiska försök som har kopplingar till såväl lokala, regionala och nationella mål och de har potential att bidra till betydande samhälleliga effekter.

Försöksverksamheterna beskrivs närmare i kapitel 5.

6.2.3 Hur utredningen avser följa försöksverksamheterna

Utredningen har i uppdrag att löpande följa de försöksverksamheter utan författningsändring som identifierats. I det arbetet avser utredningen att upprätthålla en regelbunden kontakt med aktörerna, ta del av underlag angående arbetets fortskridande som delrapporter, uppföljningar och eventuella förändrade projektplaner. Avgörande för hur utredningen följer försöksverksamheterna är försökens inriktning, utformning och utveckling.

En viktig del i utredningens arbete är att sprida information, lärdomar och erfarenheter från försöksverksamheterna. Utredningen avser därför att bjuda in aktörerna till erfarenhetsutbyten samt seminarier med andra aktörer inom bland annat kommunsektorn.

Enligt försöksverksamheternas planering kommer försöken inte att vara avslutade då utredningen överlämnar sitt slutbetänkande. Utredningen kommer dock att sammanställa en lägesbild i slutbetänkandet för hur arbetet fortskrider och vilka erfarenheter som huvudmännen identifierat vid den tidpunkten.

6.3 Försöksverksamhet som metod

Snabba omvärldsförändringar och ökade krav gör det svårt att förutsäga vilka åtgärder som är mest effektiva för att åstadkomma utveckling och anpassning i kommuner och regioner. I det sammanhanget fyller försöksverksamhet en viktig funktion för att testa nya idéer och lösningar innan de implementeras i bred skala.

Samtidigt finns det principiella frågeställningar kopplade till försöksverksamhet. Förutom verksamhetsrelaterade frågor vad gäller försökens innehåll, utformning och genomförande, finns betydelsefulla frågor kring bland annat möjligheterna till transparens och ansvarsutkrävande, och hur försök i övrigt kopplas till de demokratiska processerna på nationell, regional och lokal nivå.

Utredningen anser att det finns skäl att analysera försöksverksamhet som metod i det fortsatta utredningsarbetet. Utredningen kan dock konstatera att statens inflytande över kommunal försöksverksamhet utan författningsändring är begränsat, både vad gäller försökens innehåll och utformning, om inte staten tillförsäkrar sig inflytande i samband med utlysning av finansieringsstöd eller via samverkan.

7 Konsekvensbeskrivning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av en utrednings förslag i ett betänkande analyseras och kostnaderna identifieras, samt beräknas. Av utredningens direktiv framgår att utredningen bland annat ska bedöma konsekvenserna av de åtgärder som föreslås samt redovisa dessa uppdelat på staten respektive kommuner och regioner, och i förekommande fall, på företag och invånare.

7.1 Konsekvenser av försöksverksamhet utan författningsändring

I betänkandet behandlas endast försöksverksamhet som inte förutsätter författningsändring för att genomföras. Det innebär att huvudmännen för försöken gjort bedömningen att försöken kan genomföras inom gällande regelverk. De försöksverksamheter som utredningen identifierat och avser att följa är också initierade och påbörjade av respektive huvudman innan utredningen inledde sitt arbete, och utredningen har inte föreslagit försöksverksamheterna och inte heller de åtgärder som planeras inom ramen för försöken. För närvarande är utredningens uppdrag att följa och stödja försöken samt att sprida information, lärdomar och erfarenheter från försöksverksamheterna.

Som en följd av att utredningen inte lägger några författningsförslag eller andra förslag i betänkandet har utredningen inte gjort någon konsekvensbeskrivning.

Eftersom en försöksverksamhet är att betrakta som en dynamisk process kan försöken komma att förändras under försöksperioden. Utredningens uppgift att stödja försöksverksamheterna kan därför leda till att utredningen i ett senare skede av försöksverksamheten kan behöva föreslå tillfällig författningsändring eller andra åtgärder.

Utredningen avser att återkomma med en konsekvensbeskrivning i samband med att eventuella förslag lämnas.

Referenser

Offentliga tryck

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

Bet. 2020/21:FiU28, rskr. 2020/21:154, *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Bet. 2020/21:NU24, rskr. 2020/21:337, *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*

Bet. 2020/21: UbU16, rskr. 2020/21:254, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

Propositioner

Prop. 1991/92:13 *Frikommunförsöket.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

Prop. 2019/20:188 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

Regeringens skrivelser och promemorior

- Skr. 2017/18:47 *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning.*
- Skr. 2020/21:133 *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*
- Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (N2021/02993).

Statens offentliga utredningar

- SOU 2003:90 *Innovativa processer, Slutbetänkande av Utredningen om innovativ verksamhet inom kommuner och landsting.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Slutbetänkande av Ansvarskommittén.*
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet, Slutbetänkande av Innovationsrådet.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.*
- SOU 2019:13 *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet, Betänkande av Agenda 2030-delegationen.*
- SOU 2019:61 *Sveriges ekonomi – utsikter till 2035, Långtidsutredningen, Bilaga 1.*
- SOU 2020:08 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften, Slutbetänkande från Kommunutredningen.*
- SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning, Betänkande av utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.*

Departementsserien (Ds)

- Ds 2022:4 *Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen, Regeringskansliet Socialdepartementet*

Kommittédirektiv

Dir. 2022:89 *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*, Regeringskansliet Finansdepartementet.

Myndighetsrapporter m.m.

Komet (2022), *En innovativ förvaltning bygger på fyra hörnstenar*, Komet informerar 2022:11.

Komet (2022), *Försök!*, Komet beskriver 2020:23.

Nationell samordnare Agenda 2030 (2022), *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*, Delredovisning från En nationell samordnare för Agenda 2030, Komm2022/00122/M 2020:02.

Socialstyrelsen (2018), *Möjligheter och hinder för innovation i vård och omsorg – Underlagsrapport till Socialstyrelsens strategi för att främja innovation i hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Socialstyrelsen (2021), *E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021 – Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården*, artikelnummer 2021-5-7384.

Tillväxtverket (2020), *Städer och landsbygder – Forskning, fakta och analys*, Rapportnummer 0343.

Tillväxtverket (2022), *Delrapport 2021 – Uppdrag att stärka 30 landsbygdskommuner med socioekonomiska utmaningar*, Återrapportering av genomförda insatser och resultat, dnr Ä2018-1303:14.

Trafikverket (2021), *Trafikverkets forsknings- och innovationsplan för åren 2021–2026*, publikationsnummer 2021:004.

Vinnova (2017), *Testbäddar inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg*, Portföljutvärdering av Vinnovas program, VR 2017:02.

Vinnova (2019), *Offentlig verksamhets innovationskraft*, Rapport VR 2019:14.

Välfärdskommissionen (2021), *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*, Finansdepartementet, Promemoria 2021-12-14.

Beslut och rapporter från kommuner och regioner

- Göteborgs stad (2017), *Göteborgs Stads innovationsprogram 2018–2023*, dnr 1244/15 (0110/20).
- Knivsta kommun (2022), *Knivsta kommuns Innovationsstrategi – För en kunskapsintensiv småstad förankrad i en aktiv och levande landsbygd*, dnr KS-2021/742.
- Region Gävleborg, *Regional Utvecklingsstrategi Gävleborg 2020–2030*, dnr RS 2017/1552.
- Region Stockholm (2020), *Innovationsstrategi för Region Stockholm – Innovationsförmåga till nytta för ett hållbart samhälle*, dnr RS 2019–0672.
- Region Västerbotten (2021), *Regional innovationsstrategi 2022–2030*, dnr RUN 200:72–2021.
- Region Östergötland (2022), *Innovationsstrategi – För hälso- och sjukvården*, dnr RÖ 2022–6671.
- Wigren-Kristoferson, C. (2019), *Den innovativa staden – innovation i offentlig sektor*, Insiktsrapport 1, Helsingborgs kommun.

Litteratur, rapporter, artiklar m.m.

- Berglund-Snodgrass, L., Mukhtar-Landgren, D. & Paulson A. (2019), *Experiment för hållbar mobilitet – vad innoveras det (inte) kring i svenska kommuner?* i Algehed, J., Eneqvist, E., Jensen, C. och Löf, J. (red.) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*, Mistra.
- Eneqvist, E. (2022), *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments*, Doctoral Thesis in Planning and Decision Analysis, KTH Royal Institute of Technology Stockholm, Sweden.
- Fogelberg Eriksson, A. och Nählinder, J. (2019), *Att leda för både produktion och innovation i kommuner*, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Rapport 2019:6.

- Fred, M. (2019), *Projektifieringens möjligheter och utmaningar i* Alghed, J., Eneqvist, E., Jensen, C. och Löf, J. (red.) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*, Mistra.
- Försöksfinland (2019), *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*, Statsrådets kanslis publikationer, 2019:2.
- Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020), *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*, Alliance for Useful Evidence, Nesta, London.
- Mukhtar-Landgren, D. (2020), *Kommunen som experimentverkstad – samhällsbyggande genom piloter och försöksverksamheter i* Syssner, J. (red.) *Ett nytt kontrakt för samhällsbyggande*, Linnefors Förlag.
- Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*,
- Ramböll (2021), *Analys av programmet Utmaningsdriven innovation – Slutrapport*.
- Rogers, E. M. (1962), *Diffusion of Innovations*, Free Press of Glencoe.
- SKL (2013), *19 sätt att samverka bättre: En rapport om försöksverksamheter för de mest sjuka äldre 2010–2013*.
- SKL (2014), *Förutsättningar för innovation*, Enkätundersökning om kommuner och landstings syn på innovationsfrågor.
- SKL (2015), *Förutsättningar för innovation 2015*, Enkätundersökning om kommuner, landsting och regioners syn på innovationsfrågor.
- SKL (2015), *Förändra radikalt – annorlunda, bättre och billigare*.
- SKL (2016), *Kommungruppsindelning 2017, Omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*.
- SKR (2019), *Innovationsbarometern – En enkätstudie om innovationsarbete i offentlig verksamhet*.
- SKR (2021), *Att stärka innovationsförmågan – Lärdomar från kommunala idéslussprojekt*.

SKR och RISE (2021), *Nationell utfallsfinansiering och stöd för tvärsektoriella och tidiga insatser: För bättre användning av offentliga medel till nytta för individ och samhälle*.

SKR (2022), *Ekonomirapporten*, maj 2022.

Statsrådets kansli (2019), *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet*, Publikationsserie över statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2/2019.

The Ministry of Local Government and Modernisation (2020), *Meld. St. 30 (2019–2020), An innovative public sector – Culture, leadership and competence*.

Thomasson, A. (2021), *Värdeskapande innovation i offentlig sektor*, Skriftserie 2021:1, KEFU Skåne, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

Webbadresser

Boverket;

www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/aldre/.

Hämtad 2022-10-04.

Energimyndigheten;

www.energimyndigheten.se/arkiv-for-resultat/Resultat/konsten-att-lyckas-med-ett-projekt-for-hallbara-skolor/.

Hämtad 2022-10-10.

Energimyndigheten;

www.energimyndigheten.se/forskning-och-innovation/forskning/strategiska-innovationsomraden/viable-cities/.

Hämtad 2022-09-26.

Göteborg Green City Zone;

www.businessregiongoteborg.se/innovation-samverkan/hallbar-utveckling-i-samverkan/gothenburg-green-city-zone/.

Hämtad 2022-07-10.

Helsingborgs kommun;

<https://innovation.helsingborg.se/innovationsarbetet/var-innovationsmodell/>.

Hämtad 2022-10-10.

Kiruna kommun;

<https://kiruna.se/ksc/startside/projekt/innovationsplattform-kiruna.html/>.

Hämtad 2022-10-11

Komet;

www.kometinfo.se/vart-arbete/ansvarsfull-teknikutveckling/.

Hämtad 2022-09-28.

Malmö kommun;

<https://malmo.se/Aktuellt/Artiklar-Malmo-stad/2022-05-24-Malmo-stad-testar-nattleveranser-for-att-minska-klimatpaverkan-och-oka-trafiksakerheten.html/>.

Hämtad 2022-10-10.

MISTEL; <https://mistelinnovation.se/tjanster/test/>.

Hämtad 2022-03-22.

Motiva Oy;

<https://www.kokeilunpaikka.fi/sv/p/om-oss>

Hämtad 2022-10-19.

NSR;

<https://nsr.se/om-nsr/projekt/projektbanken/mobil-resurspunkt/>.

Hämtad 2022-10-04.

Regeringen;

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

Hämtad 2022-05-31.

Region Jönköpings län;

<https://utveckling.rjl.se/hur-gar-det/befolkning/?accordionAnchor=410/>.

Hämtad 2022-09-07.

Region Kalmar län;

<https://regionkalmar.se/nyhetslista/projekt-testar-forebyggande-hembesok-hos-aldre-invanare/>.

Hämtad 2022-08-15.

- Region Kalmar län;
<https://utveckling.regionkalmar.se/utvecklingsomraden/naringsliv-och-innovation/e-halsa/>.
Hämtad 2022-10-10.
- RISE;
www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/loft-leda-och-organisera-fornyelse-och-transformation/.
Hämtad 2022-07-10.
- RISE;
www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/inclubit-360-for-okad-inkludering-genom-vr-360/.
Hämtad 2022-07-10.
- Socialstyrelsen;
www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/god-och-nara-varld/.
Hämtad 2022-09-05.
- Socialstyrelsen;
<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/regioner/pilotverksamhet-i-barnhalsovarden-kommuner-och-regioner/>.
Hämtad 2022-10-19.
- Socialstyrelsen;
<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/regioner/pilotprojekt-for-unga-som-vardas-vid-statens-institutionsstyrelse/>
Hämtad 2022-10-19.
- Statsrådet Finland;
<https://valtioneuvosto.fi/sv/-//10616/epaonnistumisen-paivana-pohditaan-tapoja-oppia-elamaan-epaonnistumisen-pelon-kanssa/>.
Hämtad 2022-09-27.
- Vinnova/RISE;
klimatsakradstad.se/om-projektet/projektbeskrivning/.
Hämtad 2022-07-10.
- Vinnova;
www.vinnova.se/m/testbadd-sverige/.
Hämtad 2022-10-04.

Vinnova;

www.vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-motamorgondagens-samhallsutmaningar/smart-policyutveckling/nya-verktyg-som-ska-gora-alla-nojda-med-skolmaltiden/.

Hämtad 2022-07-10.

Vinnova;

www.vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-motamorgondagens-samhallsutmaningar/smart-policyutveckling/polisens-policyarbete/.

Hämtad 2022-07-10.

Vinnova;

www.vinnova.se/m/hur-kan-offentlig-sektor-motamorgondagens-samhallsutmaningar/innovationer-i-offentlig-sektor/.

Hämtad 2022-10-17.

Umeå kommun; Hållbar livsstil – Umeå kommun

(umea.se)/.

Hämtad 2022-10-10.

Kommittédirektiv 2021:110

Försöksverksamhet i kommuner och regioner

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska främja försöksverksamheter i kommuner och regioner. Det kan exempelvis handla om nya sätt att samverka på eller hur ny teknik kan användas. Syftet med utredningen är att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar de står inför. Genom ett samlat arbete med försöksverksamhet kan staten bidra till att hitta lösningar och etablera nya arbetssätt för kommuner och regioner att hantera utmaningarna.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera uppslag till försöksverksamheter,
- bedöma om, och i så fall hur, staten bör främja och stödja försöksverksamheterna,
- analysera vilka hinder som staten kan och bör undanröja för att möjliggöra genomförandet av försöksverksamheterna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och eventuellt föreslå andra statliga insatser.

Utredaren ska senast den 30 september 2022 lämna en delredovisning av uppdraget att främja och stödja försöksverksamhet som inte kräver författningsändringar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 14 december 2023.

Bakgrund

Utmaningar för kommunsektorn

Kommunsektorn, det vill säga kommunerna och regionerna, står inför betydande utmaningar både i närtid och på lång sikt. Den demografiska utvecklingen skapar utmaningar på flera områden. Sedan början av 2000-talet har befolkningen i Sverige ökat med 1,5 miljoner invånare, vilket motsvarar en ökning med drygt 16 procent. Ökningen beror delvis på att antalet personer som har fötts är högre än de som avlidit, men framför allt på att fler har invandrat än utvandrat. Samtidigt ökar andelen äldre i befolkningen, och andelen yrkesarbetande personer minskar. I vissa kommuner ökar befolkningen medan den minskar i andra kommuner. Kommunernas och regionernas verksamhet och anläggningar måste anpassas för att kunna ge invånarna god service och goda möjligheter till boende, trygghet, arbete och välfärd.

Den beskrivna utvecklingen leder till nya och förändrade behov, t.ex. i fråga om personalförsörjning, investeringar och samhällsservice, områden som också påverkas av olika geografiska och ekonomiska förutsättningar i olika delar av landet. Utvecklingen förstärks av snabba omvärldsförändringar såsom in- och utflyttning av personer till följd av större företagsetableringar och förändrade boendeprioriteringar i befolkningen. Medborgarnas förväntningar på välfärden tycks dessutom öka generellt, och även detta leder till behov av ökad kapacitet och förmåga för att efterfrågad kvalitet och service ska kunna erbjudas.

Ytterligare stora utmaningar som kommunsektorn står inför är den anpassning till ett klimat i förändring och den reducering av klimatrelaterade risker i den byggda miljön som krävs för att säkerställa ett robust samhälle med fungerande hållbar infrastruktur. Följdverkningarna av klimatförändringen kommer även att påverka olika delar av landet på olika sätt, bl.a. på grund av skillnader i näringslivsstruktur och förutsättningar i olika geografiska områden. De befolkningsmässigt mindre kommunerna har ofta svårare att upprätthålla kapacitet och kompetens.

Samverkan mellan olika offentliga aktörer och mellan olika organisatoriska nivåer har blivit allt viktigare t.ex. när det gäller att skapa effektiva arbetssätt, samordna insatser och kraftsamla i särskilda frågor. Samverkan inom kommunsektorn har ökat men behöver sannolikt utvecklas för att sektorn ska klara av utmaningarna.

Teknikutvecklingen ökar innovations- och förändringstakten i hela samhället. Samtidigt som teknikutveckling och digitalisering kan bidra till att öka kommunernas och regionernas kapacitet och bidra till lösningar på flera av de utmaningar som man står inför, krävs det en omställning för att tillvarata de möjligheter som utvecklingen ger. Kommunerna och regionerna måste ha förmåga att utveckla och integrera nya lösningar och arbetssätt och rätt förutsättningar för att öka sin kapacitet och förmåga att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt.

Försöksverksamhet som metod

Det är ofta svårt att förutsäga vad en ny metod, användningen av ny teknik eller förändrade arbetssätt kommer att innebära. Även om konsekvensanalyser och effektbedömningar görs är det inte möjligt att på förhand förutse alla konsekvenser. Detta är en ännu större utmaning när samhällsutvecklingen är snabb och föränderlig. Inte minst har arbetet med att utveckla strategidokument och regelverk svårt att hålla samma takt. Ett sätt att hantera förändringarna är att låta reformer föregås av systematiska försök i begränsad omfattning, som följs upp och utvärderas, och därefter sprida erfarenheterna. Försök i verkliga men avgränsade miljöer bidrar till en läroprocess och är en metod för att löpande bedöma såväl nyttor som risker. Metoden skapar även utrymme för att anpassa och förbättra lösningar utifrån verksamhetens behov.

Försöksverksamhet har förekommit länge, bl.a. inom utbildningsområdet och trafikområdet. På 1980-talet genomfördes en relativt omfattande försöksverksamhet på det kommunala området med ökad kommunal självstyrelse i vissa kommuner, det s.k. frikommunförsöket. Den försöksverksamheten ledde bl.a. till en friare nämndorganisation (prop. 1991/92:13).

Försöksverksamhet bör prövas

Snabba omvärldsförändringar och ökade krav gör det svårt att förut säga vilka som är de mest effektiva åtgärderna för att åstadkomma utveckling och anpassning i kommuner och regioner. Otidsenliga regelverk kan hindra utveckling och innovation. Samtidigt kan det konstateras att det inte finns en universallösning på hur utmaningarna ska

hanteras, utan att det behövs flera olika åtgärder både på kort och på lång sikt. Det finns i kommunsektorn idéer om nya arbetssätt, inte minst i verksamheterna hos den yrkeskunniga personalen som känner till vad som fungerar och vad som behöver förändras.

Inom kommunsektorn, högskolor och universitet, näringslivet och staten utvecklas såväl idéer som tänkbara lösningar för att möjliggöra sådan förändring. Förändrade arbetssätt och försök att pröva nya metoder som grundas i lokala eller regionala organisatoriska eller verksamhetsnära perspektiv kan möjliggöra snabbare och mer träffsäkra processer för att skapa förändringar och utveckling. Genom försöksverksamhet skulle de kunskaper, det engagemang och den kreativitet som finns i kommuner, regioner och hos andra aktörer bättre kunna tas tillvara.

Det finns lagar och andra föreskrifter som innebär begränsningar för vad som är möjligt att genomföra. Det handlar inte sällan om bestämmelser som syftar till att skydda enskilda individer eller andra viktiga intressen på olika sätt. Bestämmelserna är således ofta fullt befogade och proportionerliga. Det kan dock inte uteslutas att det finns bestämmelser som är onödigt begränsande eller otidsenliga utan att detta har uppmärksammats. För att möjliggöra försöksverksamhet och för att främja långsiktig utveckling och innovation i kommuner och regioner kan undantag från sådana bestämmelser behöva medges eller andra bestämmelser behöva införas under en begränsad tid. Det kan ge underlag för en bedömning av om det är lämpligt med permanenta förändringar.

Kommunutredningen föreslår i sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) att regeringen ska initiera en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Tillitsdelegationen föreslår i sitt betänkande Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) försöksverksamhet med tillitsbaserad styrning och ledning på lokal och nationell nivå. Kommittén för teknologisk innovation och etik föreslår i en skrivelse (Fi2021/03479) till regeringen att regeringen ska utarbeta en strategi som främjar en ökad användning av försöksverksamhet i hela landet. Välfärdskommissionen föreslår bl.a. att en brett inriktad försöksverksamhet i kommuner och regioner bör initieras med målet att identifiera områden där permanenta förändringar bör övervägas för att bidra till kommuners

och regioners långsiktiga kapacitet att klara välfärdsuppdraget (Fi2019/04300).

Även Nationella innovationsrådet har tagit upp betydelsen av försöksverksamhet för att främja innovation.

De förslag som lämnats är emellertid inte tillräckligt preciserade för att ligga till grund för genomförande av försöksverksamheten. Det behövs till att börja med en identifiering av vilka försöksverksamheter som kommuner och regioner önskar genomföra. Därefter behöver det tas ställning till vilka av dessa försöksverksamheter staten kan ha intresse av att främja. Det behöver också analyseras om det finns rättsliga hinder mot att genomföra vissa försöksverksamheter, och om det i så fall behövs ändrade bestämmelser för att försöksverksamheterna ska kunna genomföras.

Uppdraget att identifiera uppslag till försöksverksamhet

För att få till stånd en försöksverksamhet behöver det ske en identifiering och bedömning av lämpliga och intressanta uppslag till försöksverksamhet i kommuner och regioner som kan bidra till att ge nya kunskaper om möjligheter till kapacitetsförbättringar, utvecklade arbetsmetoder och liknande processer. Försöksverksamheten kan omfatta såväl obligatoriska som frivilliga verksamheter. I detta ingår också insatser som kommuner och regioner genomför gentemot enskilda och företag, t.ex. förenklingsarbete.

Identifieringen bör företrädesvis avse uppslag från kommuner och regioner, men även andra aktörer kan bidra med uppslag. Erfarenheter från försöksverksamheter i Sverige och i andra nordiska länder bör tas tillvara. Huvudmän för försöksverksamheterna ska vara kommuner eller regioner.

Det är önskvärt att få till stånd försöksverksamheter i olika typer av kommuner eller regioner i olika delar av landet liksom försöksverksamheter som omfattar flera kommuner eller regioner. Vidare ska det finnas ett nationellt intresse av att genomföra dessa och av att erfarenheter sprids till andra kommuner och regioner.

Försöksverksamhet om samverkan, tillitsbaserad styrning och om att tillvarata teknikutvecklingens möjligheter bör främjas. Försöksverksamhet om samverkan kan handla om innovativa sätt att organisera samverkan på, utvecklad samverkan inom verksamhetsområden

där det inte förekommer samverkan i dag, samverkan mellan staten och kommuner eller regioner eller mellan kommuner och regioner samt samarbeten mellan kommuner och regioner och näringsliv eller med organisationer i det civila samhället.

Försöksverksamhet med asymmetrisk ansvarsfördelning kan vara ett alternativ som bör prövas. Med detta avses att en kommun eller region exempelvis övertar ansvar för en annan kommuns uppgifter eller att en eller flera kommuner eller regioner övertar ansvaret för en statlig uppgift.

En orsak till att förändringar och nya metoder inte prövas genom försöksverksamhet kan vara att det finns en osäkerhet om vad som är tillåtet enligt gällande rätt. Osäkerheten i sig riskerar att hämma utvecklingsinsatser som skulle kunna bidra till förbättringar av processer och verksamhet. Det finns därför ett värde i att så långt det är möjligt undanröja oklarheter om vad som är tillåtet.

Utredaren ska därför

- sprida information om uppdraget och ta del av uppslag till försöksverksamheter,
- vid behov bidra med synpunkter på uppslagen eller bidra med egna uppslag,
- bedöma vilka uppslag som bör genomföras,
- ge råd och stöd i syfte att utforma och samordna försöksverksamheterna och få till stånd fler försöksverksamheter,
- sträva efter att få till stånd försöksverksamhet om samverkan, tillitsbaserad styrning och om att tillvarata teknikutvecklingens möjligheter,
- i sitt arbete särskilt beakta den enskildes perspektiv och intressen, däribland behovet av skydd för patientsäkerheten och den personliga integriteten,
- vid behov avgränsa sitt arbete, t.ex. beträffande omfattningen av antalet försöksverksamheter eller utifrån försöksverksamheternas komplexitet, och
- analysera och bedöma vilka uppslag om försöksverksamhet som kräver författningsförslag.

Uppdraget att främja och stödja försöksverksamhet som inte kräver författningsförslag

Vissa försöksverksamheter som t.ex. handlar om att prova ny teknik eller att ändra arbetsformer och metoder bör vara möjliga att bedriva utan att det krävs ny eller ändrad författning.

De försöksverksamheter som ska omfattas av utredarens arbete ska vara innovativa jämfört med vad som kan anses vara ett normalt utvecklingsarbete.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur länge försöksverksamheterna bör pågå,
- löpande följa försöksverksamheterna,
- vid behov föreslå och motivera vilka ytterligare åtgärder som staten bör vidta för att stödja, främja och följa försöksverksamheterna,
- sprida information, lärdomar och erfarenheter från försöksverksamheterna, och
- lämna förslag på hur försöksverksamheterna kan följas upp och utvärderas.

Uppdraget att föreslå försöksverksamhet som kräver författningsförslag

Vissa uppslag till försöksverksamhet kan kräva tidsbegränsade undantag från gällande bestämmelser eller andra författningsförslag för att kunna genomföras. Det finns ett behov av att ta ställning till om ändringarna bör göras i befintliga författningar eller om det är lämpligare att försöksverksamheten regleras i tillfälliga särskilda författningar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka rättsliga hinder som staten bör undanröja för att möjliggöra ett genomförande av försöksverksamheterna,
- identifiera vilka eventuella myndighetsföreskrifter som bör ändras för att genomföra försöksverksamheterna och bedöma hur länge ändringarna bör gälla,

- beträffande försöksverksamhet som innebär en asymmetrisk ansvarsfordelning mellan stat och kommun, särskilt belysa och beakta skälen för att ansvaret i dag är statligt och nationellt sammanhållet,
- motivera varför de aktuella försöksverksamheterna bör genomföras,
- bedöma vilket stöd som staten bör bidra med i genomförandet av försöksverksamheterna och på vilket sätt det bör ske,
- föreslå hur försöksverksamheterna bör följas, följas upp och utvärderas, på ett sätt som främjar effektutvärdering,
- föreslå hur erfarenheterna bör spridas,
- beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen, och
- löpande lämna nödvändiga författningsförslag och föreslå hur länge dessa ska gälla.

Begränsningar

Försöksverksamheter som skulle kräva ändringar av EU-rätt eller grundlag eller som påverkar Sveriges internationella åtaganden omfattas inte av utredarens uppdrag. Inte heller försöksverksamheter som rör samverkan över nationsgränser omfattas. Uppdraget omfattar inte heller försöksverksamheter som innebär begränsningar av gällande rättighetslagstiftning, dvs. lagstiftning som ger personer rätt till vissa bestämda insatser.

Endast sådana försöksverksamheter där det är möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes omfattas av uppdraget.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de administrativa och organisatoriska konsekvenserna av de åtgärder som föreslås och redovisa dessa uppdelat på staten respektive kommuner och regioner och, i förekommande fall, på företag och invånare. Konsekvenser för möjligheterna till ansvarsutkrävande och den kommunala demokratins funktionssätt ska redovisas.

Utredaren ska beräkna kostnaderna för såväl staten som kommuner och regioner, beskriva andra samhällsekonomiska konsekvenser och lämna förslag till finansiering i enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474). Detta gäller i synnerhet de offentligfinansiella effekter som följer av det stöd som staten föreslås bidra med i genomförandet av försöksverksamheterna.

Utredaren ska analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar likställighetsprincipen i kommunallagen (2017:725) och tillgången till likvärdig samhällsservice. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Om utredaren föreslår försöksverksamhet om asymmetrisk ansvarsdelning, där en kommun eller en region övertar en statlig uppgift, ska konsekvenserna för statliga myndigheter av att verksamheten bedrivs både nationellt och i försöksverksamhet beaktas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

En brett sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Utredaren ska senast den 1 mars 2022 informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om planen för utredningsarbetet och därefter fortlöpande informera om arbetet.

Utredaren ska senast den 30 september 2022 lämna en delredovisning av uppdraget om försöksverksamhet som inte kräver författningsförslag. Utredaren ska informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om vilka försöksverksamheter som utredningen stöder och bistår samt vilka kommuner och regioner som genomför dessa. Utredaren ska följa arbetet i pågående relevanta utredningar och informera sig om forskning som är av betydelse för uppdraget. Utredaren ska ge berörda statliga myndigheter tillfälle att yttra sig och ha kontakter med Sveriges Kommuner och Regioner och andra berörda organisationer.

Utredaren ska löpande redovisa förslag om författningsändringar som krävs för att försöksverksamheter ska kunna inledas.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 14 december 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:130

Tilläggsdirektiv till utredningen Försöksverksamhet i kommuner och regioner (Fi 2021:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2022

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 kommittédirektiv till en ny utredning, Försöksverksamhet i kommuner och regioner (dir. 2021:110). Utredningen ska bl.a. bedöma om, och i så fall hur, staten bör främja och stödja försöksverksamheter, lämna nödvändiga författningsförslag och eventuellt föreslå andra statliga insatser.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen senast den 30 september 2022 lämna en delredovisning av uppdraget att främja och stödja försöksverksamhet som inte kräver författningsändringar.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delredovisningen ska i stället lämnas senast den 11 november 2022. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 14 december 2023.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetlivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]
- Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-
laisitten, kväänitten ja lantalaisitten
eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för
främjande av hållbar utveckling i
kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. [43]

En tryggad försörjning av metaller
och mineral. [56]

Bättre förutsättningar inom djurens hälso-
och sjukvård. [xx]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagens och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]

Naloxon kan rädda liv
– bedömningar av nuläget och nästa
steg. [54]

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– så bör det säkras framöver. [xx]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]

Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan
– ett besluts- och kunskapsunderlag.
Volym 1 och 2. [53]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka
uppnå frigivning av Dawit Isaak och
Gui Minhäi. [55]