

Kommittédirektiv

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 lärprocess 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 förutsäga 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 assymmetrisk 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 assymetrisk ansvarsfördelning 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)