

Förändring genom försök

Försöksverksamhet i den kommunala sektorn

Slutbetänkande av Försöksverksamhetskommittén

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:94

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 2023

ISBN 978-91-525-0806-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0807-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att främja försöksverksamheter 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 30 mars 2023 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv.

Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas senast den 14 december 2023.

Den 1 november 2021 förordnades Anders Teljebäck, tidigare kommunstyrelsens ordförande, numera 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, dåvarande Näringsdepartementet, numera Klimat- och näringsdepartementet, kanslirådet Jenny Wada, Socialdepartementet och departementssekreteraren Ylva Wide, dåvarande Infrastrukturdepartementet, numera Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Samma dag förordnades handläggaren Björn Kullander, Sveriges Kommuner och Regioner (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, Landsbygds- och näringsdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

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

Den 12 januari 2023 entledigades Peter Håkansson och som ny sakkunnig förordnades ämnesrådet Jonas Jarefors, Arbetsmarknadsdepartementet.

Den 30 januari 2023 entledigades Ylva Wide och som ny sakkunnig förordnades kanslirådet Sara Lönberg, Finansdepartementet.

Den 14 augusti 2023 entledigades Jonas Jarefors och Anna Weinholt och som ny sakkunnig förordnades departementssekreteraren Andreas Gäfvert, Arbetsmarknadsdepartementet och ämnesrådet Jennie Hulth, Socialdepartementet.

Den 21 september 2023 entledigades Sara Lönberg och samma dag förordnades ämnesrådet Magnus Enzell att vara sakkunnig i utredningen.

I utredningens referensgrupp har ingått Mia Frisk, tidigare regionstyrelsens ordförande i Region Jönköpings Län, numera regionstyrelsens vice ordförande, Andreas Svahn, regionstyrelsens ordförande i Region Örebro Län, regiondirektör Martin Myrskog, Region Kronoberg, regiondirektör Ingeborg Eriksson, Region Kalmar, Bodil Hansson, tidigare kommunstyrelsens ordförande i Sundsvalls kommun, Palle Lundberg,¹ VD SKR, kommundirektör Kristina Sundin Jonsson, Skellefteå kommun, och chefsjuristen Oscar Arnell, Lunds kommun.

Som huvudsekreterare var under perioden den 1 januari 2022 till och med den 20 januari 2023 föredragande Cristina Eriksson Stephanson anställd. Den 16 januari 2023 anställdes avdelningschefen Lotta Persson som huvudsekreterare. Som utredningssekreterare anställdes den 1 december 2021 den rättsliga experten Susanne Widding-

¹ Vid uppdragets ingående var Palle Lundberg stadsdirektör i Helsingborg stad.

Gidlund. Den 27 mars 2023 anställdes även verksjuristen Maria Lilja som utredningssekreterare.

Utredningen som antagit namnet Försöksverksamhetskommittén.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till de kommuner, regioner, myndigheter och andra organisationer som bidragit med underlag och värdefulla synpunkter under utredningsarbetet.

Den 11 november 2022 överlämnade utredningen delbetänkandet *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn* (SOU 2022:59).

Försöksverksamhetskommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande, *Förändring genom försök – försöksverksamhet i den kommunala sektorn* (SOU 2023:94).

Stockholm i december 2023

Anders Teljebäck

/Lotta Persson
Susanne Widding-Gidlund
Maria Lilja

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner.....	31
1.2 Förslag till lag om försöksverksamhet med avtal om hälso- och sjukvård	33
1.3 Förslag till lag om försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet	34
DEL I. Bakgrund, uppdrag och beskrivning av försöksverksamhet	
2 Utredningens uppdrag och arbete	39
2.1 Uppdraget.....	39
2.2 Utgångspunkter och begränsningar.....	40
2.3 Bakgrunden till uppdraget.....	42
2.4 Utredningens arbete	43
2.5 Betänkandets disposition.....	48
3 Vad är försöksverksamhet?	51
3.1 Samhällsutmaningar för kommunsektorn.....	51
3.2 Kommunal kapacitet.....	53
3.3 Försök som metod för att möta samhällsutmaningar	54

3.4	Tidigare förslag att använda försöksverksamhet inom kommunsektorn.....	55
3.5	Försöksverksamhet enligt Försöksverksamhetskommittén	61
3.5.1	Ny kunskap som leder till ökad kapacitet	62
3.5.2	Verklig avgränsad miljö	64
3.5.3	Avgränsad i tid	64
3.5.4	Nationellt intresse.....	65
3.5.5	Innovativa försök	66
3.6	Statlig styrning vid kommunal försöksverksamhet	66
3.6.1	Likställighetsprincipen vid försöksverksamhet.....	67
3.6.2	Likvärdighet vid försöksverksamhet.....	68
3.7	Rishtagande vid försöksverksamhet	69
3.7.1	Rishtagande i offentlig sektor	70
3.8	Etiska överväganden	72
3.9	Uppföljning och utvärdering av försöksverksamhet.....	73
4	Försöksförfattningar	75
4.1	Kort om försöksförfattningar.....	75
4.2	Frikommunförsöket.....	76
4.3	Konstruktion av försöksförfattningar.....	77
4.3.1	Regulatory sandboxes	79
4.4	Principiella överväganden vid användning av försöksförfattningar.....	82
5	En nordisk utblick.....	85
5.1	Inledning.....	85
5.2	Danmark.....	86
5.2.1	Kommunsektorn i Danmark	86
5.2.2	Frikommunförsök och utmaningsrätt	87
5.2.3	Välfärdsavtal	88
5.2.4	CO-PI.....	89

5.3	Finland.....	90
5.3.1	Kommunsektorn i Finland.....	90
5.3.2	Frikommunförsöket.....	90
5.3.3	Försöksfinland.....	91
5.3.4	Programmet Våga försöka	93
5.3.5	Försöksverksamhet inom arbetsmarknadsområdet	94
5.3.6	Välfärdsområden – en reform inspirerad av tidigare försök?.....	95
5.4	Norge.....	96
5.4.1	Kommunsektorn i Norge.....	96
5.4.2	Frikommunförsöket.....	97
5.4.3	Ett vitpapper om innovation i offentlig sektor.....	97
5.4.4	En lag om försöksverksamhet i offentlig sektor.....	98
5.4.5	Tillitsreformen.....	99
5.4.6	Ett nytt sätt att arbeta med den norska försökslagen	100
5.4.7	Exempel på tidigare försök – ny ansvarsfördelning för samhällets insatser för barn.....	103
5.4.8	Om Partnerskap for radikal innovasjon.....	104
5.5	Sammanfattande slutsatser	105
5.5.1	Utvärdering är viktigt.....	105
5.5.2	Försök användbart som hävstång för förändring	105
5.5.3	Politiskt engagemang avgörande	106
6	Utredningens val av försöksverksamheter att arbeta vidare med	107
6.1	Intresse från kommunsektorn att förändra och förbättra	107
6.1.1	En nerifrån- och upp-strategi för att få in förslag.....	108
6.1.2	Förslag avseende alla samhällsområden och alla delar av Sverige	109
6.1.3	Utmaning att få in underlag.....	112

6.2	Utredningens inledande bedömning av inkomna förslag...	113
6.2.1	Träffar försöket en samhällsutmaning?	114
6.2.2	Ger förslaget ny kunskap som leder till ökad kapacitet?	115
6.2.3	Krävs försöksförfattning?	115
6.2.4	Är försöket återställningsbart?	116
6.2.5	Gäller förslaget områden som utredningen är förhindrad att arbeta med?	117
6.3	Särskilt om arbetsmarknadsområdet – beskrivning av arbete som inte lett fram till förslag av utredningen.....	117
6.3.1	Om arbetsmarknadspolitik.....	117
6.3.2	Statens och kommunernas roller på arbetsmarknaden	119
6.3.3	Inkommet förslag om försöksverksamhet där kommunerna kan ta ett större ansvar för arbetslösa	123
6.3.4	Försöksverksamhetskommitténs sammanfattande slutsatser av förslaget.....	127
6.4	Uppdraget att löpande lämna författningsförslag	129
6.5	Utredningens analys av inkomna förslag	130

DEL II. Försöksverksamhet utan författningsändring

7	Försök som utredningen följt.....	133
7.1	Att följa försöksverksamhet	133
7.2	Samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun	134
7.2.1	Beskrivning av försöket	134
7.2.2	Utmaning för kommunektorn?	138
7.2.3	Varför valdes försöket om samverkan för god och nära vård?	138
7.2.4	Försöksverksamhetskommittén har följt försöket.....	140
7.2.5	Vad har försöket gett så här långt?	140
7.3	Ett ledarprogram i Jönköpings län	147
7.3.1	Introduktion.....	147

7.3.2	Utmaning för kommunsektorn?	149
7.3.3	Varför valdes ledarprogrammet i Region Jönköpings län?	150
7.3.4	Försöksverksamhetskommittén har följt försöket	151
7.3.5	Vad har försöket gett så här långt?	151
7.4	En jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge	153
7.4.1	Introduktion	153
7.4.2	Utmaning för kommunsektorn	156
7.4.3	Varför valdes försöket om en jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge?	157
7.4.4	Försöksverksamhetskommittén har följt försöket	158
7.4.5	Vad har försöket gett så här långt?	159
7.5	Sammanfattande slutsatser	162
7.5.1	Lärdomar av försöken	162

DEL III. Försöksverksamhet med författningsändring

8	Försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner	169
8.1	Inledning	169
8.2	Riktade statsbidrag som intäkt	171
8.2.1	Riktade statsbidrag till kommuner	171
8.2.2	Olika typer av riktade statsbidrag	173
8.3	Riktade statsbidrag som statligt styrmedel	174
8.3.1	Riktade statsbidrag är inte ett nytt styrmedel	174
8.3.2	Ett snabbt och flexibelt styrmedel	175
8.3.3	Reglering och handläggning av riktade statsbidrag	177
8.3.4	En framtida förändrad användning av riktade statsbidrag?	178

8.4	Vad säger tidigare rapporter om riktade statsbidrag?.....	179
8.4.1	Riktade statsbidrag kan påverka likvärdigheten..	179
8.4.2	Riktade statsbidrag medför administrativa kostnader för kommuner	181
8.4.3	Riktade statsbidrag påverkar kommuners planeringsförutsättningar	182
8.4.4	Riktade statsbidrag påverkar utrymmet för lokala prioriteringar.....	184
8.4.5	Särskilt om små kommuners förutsättningar gällande riktade statsbidrag	184
8.5	Tidigare förslag gällande riktade statsbidrag.....	186
8.6	Inkommet förslag om försöksverksamhet gällande riktade statsbidrag	189
8.7	Utredningen föreslår en försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner	190
8.7.1	Försökskommunerna anges i försökslagen	193
8.7.2	Vilka riktade statsbidrag som ingår i försöket	196
8.8	Uppföljning och utvärdering	202
8.9	Konsekvensbeskrivning.....	203
9	Försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdsområdet .	213
9.1	Inledning	213
9.2	Reglering och styrning av hälso- och sjukvården	215
9.2.1	Sluten, öppen och primärvård	215
9.2.2	Kommunernas och regionernas ansvar	216
9.2.3	God och nära vård.....	218
9.3	Den kommunala hälso- och sjukvården.....	219
9.3.1	Hur fungerar den kommunala hälso- och sjukvården i dag?	220
9.3.2	Hur många omfattas av den kommunala hälso- och sjukvården?	221
9.3.3	Otydigheter var gränsen går för vilken vård kommunens vård- och omsorgspersonal får ge ..	221

9.4	Samverkan mellan regioner och kommuner.....	223
9.4.1	Kommunalförbund och gemensam nämnd.....	223
9.4.2	Avtalssamverkan.....	223
9.4.3	Svårigheter att få en fungerande samverkan	225
9.5	Upphandlingsrättsliga aspekter på samverkan	226
9.6	Inkommet förslag på försöksverksamhet gällande avtalssamverkan mellan kommun och region.....	230
9.7	Utredningen föreslår en försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan regioner och kommuner om hälso- och sjukvård i hemmet	231
9.8	Konsekvensbeskrivning.....	236
9.9	Försöksverksamhet med kommuners huvudmannskap för läkarvård inom viss primärvård	239
9.9.1	Tidigare försök inom primärvården	239
9.9.2	Olika bedömningar om kommuner ska få anställa läkare av tidigare statliga utredningar	241
9.10	Utredningens bedömning om försöksverksamhet med kommuners huvudmannskap för läkarvård inom viss primärvård	245
9.10.1	Försöksverksamhet kan ge ny och viktig kunskap.....	245
10	Försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet.....	247
10.1	Inledning.....	247
10.2	Fastighetsbildning och samhällsplanering.....	248
10.2.1	Förrättning.....	249
10.2.2	Kommunernas ansvar för samhällsplanering	250
10.3	En delad uppgift för stat och kommun	251
10.3.1	Lantmäteriet.....	253
10.3.2	Kommunala lantmäterimyndigheter	254
10.3.3	Fördelning av ärenden mellan stat och kommun.....	256
10.3.4	Statistik.....	256

10.4	Krav för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet	257
10.4.1	Regeringen beviljar tillstånd	258
10.4.2	Regeringen kan återkalla tillstånd	260
10.5	Kommunal samverkan.....	261
10.5.1	Samverkan mellan befintliga kommunala lantmäterimyndigheter	261
10.6	Inkommet förslag om förändrad lagstiftning på lantmäteriområdet.....	262
10.6.1	Hemställen till regeringen	262
10.6.2	Förslag om försöksverksamhet	262
10.7	Utredningen föreslår försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet	263
10.7.1	Förslag om en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan	266
10.7.2	Samverkan mellan befintliga kommunala lantmäterimyndigheter	267
10.8	Uppföljning och utvärdering	268
10.9	Konsekvensbeskrivning.....	270
11	Försöksverksamhet som möjliggör användandet av renat grävatten som dricksvatten.....	277
11.1	Inledning	277
11.1.1	Dricksvattenförsörjning är en samhällsutmaning.....	277
11.1.2	Tillgång till rent vatten är en global utmaning	278
11.1.3	Tillgång och förbrukning av vatten i Europa	278
11.1.4	Tillgång och förbrukning av vatten i Sverige.....	280
11.1.5	Vattenbrist i vissa delar av Sverige	282
11.1.6	Innovativa lösningar kan avhjälpa vattenbristen.....	284
11.1.7	Ett ålderdomligt ledningssystem?	286
11.2	Inkommet förslag om försöksverksamhet med renat dricksvatten	288

11.3	Rättslig reglering.....	290
11.3.1	EU-rätt gällande vatten	290
11.3.2	EU-rätt gällande avlopp	292
11.3.3	Svenska bestämmelser om vatten och avlopp	295
11.4	Ansvarsfördelning för vatten och avlopp	302
11.4.1	Flera ansvarsnivåer för vatten och avlopp	302
11.4.2	Vatten.....	303
11.4.3	Avlopp.....	306
11.4.4	Bestämmelserna om vatten och avlopp är linjära, förslaget cirkulärt	308
11.5	Utredningen föreslår en försöksverksamhet med recirkulerat vatten som dricksvatten	309
11.5.1	Varför behövs försöket?.....	310
11.5.2	Behöver regelverket anpassas?	312
11.5.3	Uppdrag till Livsmedelsverket att anpassa föreskrifterna	315
11.6	Uppföljning och utvärdering.....	315
11.7	Konsekvensbeskrivning.....	316
12	Försöksverksamheter för att motverka välfärdsbrottslighet	321
12.1	Inledning.....	321
12.2	Inkomna förslag på försöksverksamhet gällande ändringar i regelverket om offentlighet och sekretess	323
12.2.1	Försöksverksamhet som ger möjlighet att i vissa fall bryta sekretess	324
12.2.2	Ändring av sekretessbestämmelse vid misstanke om brott.....	327
12.2.3	Försöksverksamhet gällande informationsdelning mellan myndigheter för att förhindra viss välfärdsbrottslighet	329

12.3	Förslag angående samarbete om informationsdelning mellan inköpscentral och myndigheter	331
12.3.1	Inledning – välfärdsbrottslighet är en samhällsutmaning	331
12.3.2	Välfärdsbrott vid upphandling av individ- och familjeomsorgstjänster.....	332
12.3.3	Regelverket om uteslutning av en leverantör	333
12.3.4	Arbetskrävande kontrollmöjligheter i dag.....	334
12.4	Utredningens bedömning om försöksverksamhet med viss informationsdelning vid upphandling.....	336

DEL IV. Försöksverksamhetskommitténs slutsatser med mera

13	Utredningens iakttagelser och slutsatser.....	343
13.1	Kommunsektorns utvecklingskapacitet – central för att bedriva utveckling genom försök.....	343
13.2	Mod krävs – viktigt att våga försöka!.....	344
13.2.1	Försök kan innebära risk	344
13.2.2	Försök inte alltid bästa lösningen och alla förslag kräver inte författningsändring.....	345
13.2.3	Statliga myndigheter behöver involveras	346
13.3	Försöksverksamhet tar tid	347
13.4	Viktigt med uppföljning och utvärdering	348
13.4.1	Effektutvärdering är inte alltid möjlig	349
13.4.2	Hur kan staten stötta kommunsektorn vid utvärdering?.....	350
13.5	Spridning av resultat	351
13.6	Bör staten stödja försöksverksamhet, och i så fall hur?	352
13.6.1	Förslag i tidigare utredningar	352
13.6.2	Försöksverksamhetskommittén har identifierat ett behov av en permanent struktur för försöksverksamhet	353

14	Konsekvensbeskrivning	357
14.1	Krav på konsekvensbeskrivningen	357
14.2	Konsekvensbeskrivning vid förslag om försöksverksamhet.....	359
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	361
16	Författningskommentar	363
16.1	Förslag till lag (2024:XX) om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner	363
16.2	Förslag till lag (2024:XX) om försöksverksamhet med avtal om hälso- och sjukvård.....	366
16.3	Förslag till lag (2024:XX) om försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet	368
	Referenser	373
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:110	393
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:130	403
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:47	405
Bilaga 4	Kommungruppsindelning	407
Bilaga 5	Beräkning av vissa statsbidrag.....	409
Bilaga 6	Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring.....	411

Sammanfattning

Uppdraget och utredningens arbete

Kommunsektorn står inför flera samhällsutmaningar. Viktiga sådana utmaningar utgörs av urbaniseringen och den demografiska utvecklingen som bland annat medför en ökad polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir fler och större, medan de små också blir fler, men med minskande befolkning. Samtidigt ökar antalet äldre i befolkningen vilket påverkar efterfrågan på hälso- och sjukvård och andra välfärdstjänster. Antalet personer som inte är i förvärvsarbetande ålder ökar vidare i förhållande till antalet personer i förvärvsarbetande ålder.

De demografiska förändringarna och urbaniseringen påverkar förutsättningarna för kommunernas och regionernas verksamheter, till exempel genom ökade eller minskade behov av välfärdstjänster och behov av att anpassa samhällsplanering och anläggningar till ändrade förhållanden. Samtidigt innebär en åldrande befolkning en utmaning för kommunsektorn, då det betyder färre personer i arbetsför ålder och svårigheter med kompetensförsörjningen.

Vidare har kommunsektorn utmaningar med klimatförändringar, och en ökad belastning på miljön. Välfärdsbrottsligheten är också en utmaning för kommunsektorn. Digitaliseringen kan ses som både en möjlighet och en utmaning för kommunerna och regionerna.

I en försöksverksamhet kan kommunsektorn pröva nya arbetssätt i en mindre skala, för att efter utvärdering kunna implementera lyckade arbetssätt, förkasta de mindre lyckade, men också kunna sprida resultat till andra.

Utredningens uppdrag har varit att främja försöksverksamheter i kommunsektorn. Försöken kan till exempel handla samverkan inom nya områden eller nya sätt att använda teknik. Syftet med utredningen är att öka kommunernas och regionernas kapacitet att hantera de sam-

hällsutmaningar de står inför. I ett tilläggsdirektiv gavs utredningen i uppdrag att även sträva efter att få till stånd en försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet.

Intresse från kommunsektorn att förändra och förbättra

Sedan Försöksverksamhetskommittén inledde sitt arbete i november 2021 har utredningen fått in knappt 90 förslag på försöksverksamheter i den kommunala sektorn. Det finns alltså ett intresse från kommuner och regioner att bedriva utvecklingsarbete genom försöksverksamhet. Utredningen har mottagit fler förslag gällande försöksverksamheter som bedömts kräva författningsändring för att kunna genomföras av den som lämnat förslaget, än förslag som inte kräver författningsändring.

Utredningen har använt ett nedifrån- och upp-perspektiv i sitt arbete. Utredningen har därför vid valet av försöksverksamheter utgått från de utmaningar som kommunsektorn har identifierat samt de förslag på försök som inkommit från sektorn. Ett antal förslag på försöksverksamheter som svarar mot de samhällsutmaningar som kommuner och regioner står inför har valts ut av utredningen för fortsatt arbete. Förslagen har gällt flertalet av de områden som kommuner och regioner är verksamma inom, som till exempel samhällsbyggnad, arbetsmarknad och hälso- och sjukvård. Utredningens kontakter med olika kommuner, regioner, myndigheter, organisationer och intressenter har varit omfattande, och av stort värde samt avgörande för utredningens arbete. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har för utredningen varit en viktig samarbetspartner.

En nordisk utblick

Försöksverksamhetskommittén har genomfört två studiebesök – ett till Norge och ett till Finland för att få bättre kunskap och förståelse för försök i den nordiska kontexten. Utredningen har i betänkandet även berört erfarenheter av försöksverksamhet i Danmark.

Utredningen kan konstatera att det har bedrivits en relativt omfattande verksamhet med försök i våra nordiska grannländer. Danmark, Finland och Norge har exempelvis alla bedrivit frikommunförsök. Särskilt Norge är intressant eftersom landet sedan tidigt 1990-tal har

en särskild permanent lag som ska möjliggöra försök inom kommunsektorn. Flera försök har även genomförts med stöd av lagen, men antalet har minskat sedan 2008. Den norska regeringen gör nu, som en del av en tillsitsreform, en ambitiös satsning för att stimulera till fler försök inom kommunsektorn.

Utredningens slutsatser efter att ha granskat försöksverksamhet i våra nordiska grannländer är att utformningen av utvärderingar av försöksverksamheter är viktig och att en utvärdering tidsmässigt bör ske i anslutning till genomförande av försöket. Utredningen ser även att försök kan användas, och har använts, som hävstång för politisk förändring. Den kanske viktigaste slutsatsen är emellertid att den politiska viljan och därmed prioriteringen av att bedriva försök har varit avgörande för att försöksverksamheter ska komma till stånd i länderna.

Försök som utredningen följt som inte kräver författningsändring

Utredningen har under utredningstiden följt tre försök som inte kräver författningsändring. Försöken svarar mot några av de samhällsutmaningar som kommunsektorn står inför och syftar till att öka samverkan mellan kommuner eller mellan kommuner och regioner. Försöken handlar ofta att dra nytta av de fördelar som digitalisering innebär. Försöken är:

1. samverkan för en god och nära vård i Ljungby kommun tillsammans med region Kronoberg,
2. ett ledarprogram i Jönköping län, och
3. en jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge.

Samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun

Ljungby kommun och Region Kronoberg bedriver en försöksverksamhet inom god och nära vård. Försöket avser samarbete mellan hälso- och sjukvård och kommunal omsorg (socialtjänsten). Försöket ska göra så att övergången mellan vårdnivåer och vårdgivare fungerar

smidigt och att vården ”sömlöst” övergår till eventuell omsorg i hemmet av kommunen.

Försöksverksamheten är uppdelad i två delprojekt, det ena om sensorer/smarta hem och det andra innebär att utveckla informationsdriven vård där vård- och omsorgsgivarna med stöd av patientdata kan få bättre förutsättningar att planera vården.

De resultat som försöket gett så här långt är lovande. Ljungby kommun och Region Kronoberg har överbyggt flera hinder för att få tillstånd försöksverksamheten, också gällande tolkning av vad som är tillåtet inom regelverket. Detta gäller framför allt försöket med informationsdriven vård och att sammanföra data från kommunen och regionen för att bättre kunna analysera och förutse vårdbehov. Resultaten är intressanta, och bedöms på sikt kunna få stor betydelse för fler kommuner och regioner i landet. Möjligheterna att analysera patientdata från både kommun och region kommer att kunna bidra till en bättre vård för invånarna, men även en mer kostnadseffektiv vård för både kommun och region.

Ett ledarprogram i region Jönköpings län

Utredningen har även följt ett ledarprogram som är tänkt att stärka samverkan mellan en region och kommunerna i länet, samt utveckla lösningar på utmaningar för kommunsektorn. I försöksverksamheten ingår företrädare för Region Jönköping, samtliga 13 kommuner inom Jönköpings län,¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län samt Högskolan i Jönköping. Syftet med programmet är att stärka samverkan mellan deltagarna i programmet och pröva nya arbetsätt genom försök. 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 akademin. I samverkan försöker man överbrygga organisatoriska ”stuprör” och utifrån en gemensam målbild bygga ett system som sätter invånarna främst.

Ledarprogrammet har fördjupat och förbättrat samarbetet i regionen. Kommundirektörerna och regionens ledningsgrupp har även fördjupat sitt samarbete och ökat förståelsen för varandras verksamhe-

¹ Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Habo, Jönköping, Mullsjö, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryd, Vetlanda och Värnamo.

ter men även för de utmaningar respektive verksamhet har. Arbets sättet som har testats inom ledarprogrammet bör kunna vara av intresse för andra regioner och kommuner i Sverige.

En jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge

Den tredje försöksverksamheten som utredningen har följt syftar till att en liten landsbygdskommun tar till vara den digitala omvandling som sker i en större kommun. Samarbetet kan även bidra till en ökad innovations- och omställningsförmåga i den större kommunen. Försöket handlar om samverkan mellan Sundsvalls och Ånge kommuner gällande it-drift och digital utveckling med helt samordnade verksamhetsprocesser genom digital integration av kommunerna.

Resultatet av försöket så här långt är övervägande positiva. Exempelvis har försöket för Ånges del lett till en förbättrad digital infrastruktur. Ånge har också fungerat som testbädd för nya tekniska lösningar, något som även gynnar Sundsvall. Nyckeln till försöket synes vara den gemensamma inställningen att skapa en jämlik, digitala omvandling för kommuninvånarnas bästa. Försöket betecknas av kommunerna som en digital kommunsammanslagning.

Slutsatser om försöken

Försöken bidrar på olika sätt till en ökad samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och regioner. Genom försöken kan de medverkande kommunerna och regionerna dra nytta av varandras kompetenser och tillgångar. Försöken bidrar till att minska stuprören mellan olika aktörer och i två av försöken används digitaliseringen för att möta de utmaningar som kommunsektorn står inför. Alla tre försöksverksamheter har kopplingar till akademien, vilket utredningen bedömer kan ha bidragit till en systematik och uthållighet i försöken. Följeforskningen ger även bättre möjligheter att sprida resultaten i en vidare krets, vissa även i internationella sammanhang. De tre försöken är skalbara, till exempel skulle försöksverksamheten i Sundsvall och Ånge kunna omfatta fler kommuner och försöksverksamhetens upplägg skulle kunna användas av andra kommuner.

Försök som kräver författningsändring

Utredningen har även haft i uppdrag att lämna förslag på sådana försök som kräver författningsändring. Av de inkomna förslagen har utredningen valt ut fem områden där utredningen antingen föreslår en författningsändring för att möjliggöra försöken eller gör bedömningen att tiden är mogen för ett försök, bland annat genom att en myndighet får ansvara för försöket eller genom att en annan pågående statlig utredning bör överväga att föreslå ett försök.

Försöksverksamhet gällande ett statsbidrag till små kommuner

Ett sätt som staten påverkar kommunernas förutsättningar är genom sin styrning. Styrningen sker genom olika regleringar i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Men staten styr också kommuner och regionerna på andra sätt, bland annat genom sin ekonomiska styrning där riktade statsbidrag ingår. Det finns hos kommunsektorn ett stort intresse av att bedriva försöksverksamhet gällande riktade statsbidrag.

Utredningen föreslår att en försöksverksamhet gällande riktade statsbidrag ska möjliggöras genom en försökslag. Försöket ska vara inriktat särskilt mot befolkningsmässigt små kommuner. Syftet med försöket ska vara att få mer kunskap om hur staten genom utformningen av sin ekonomiska styrning kan påverka små kommuners kapacitet och förutsättningar att klara sitt uppdrag, samt hur likvärdigheten för invånarna påverkas.

Försöksverksamhetskommitténs förslag innebär att 14 små kommuner som anges i försökslagen, får ett statsbidrag för små kommuner, i stället för ett antal riktade statsbidrag, under en försöksperiod om fem år. Det ska inte ställas några särskilda krav på hur statsbidraget för små kommuner ska användas, och utbetalning av det ska ske utan ansökan, rekvisition eller liknande. Statsbidraget för små kommuner ska motsvara det sammanlagda belopp som den enskilda kommunen hade kunnat få av de riktade statsbidragen som ingår i försöket. Beloppet för den enskilda kommunen bygger således på en uppskattning av vad kommunen sammanlagt skulle hade kunnat erhålla. Försöket ska pågå under fem år.

Statskontoret föreslås ges i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera försöksverksamheten.

Försöksverksamheter inom hälso- och sjukvårdsområdet

Hälso- och sjukvården står inför stora utmaningar med en allt större andel äldre i befolkningen som kräver mer hälso- och sjukvård. Den medicinska utvecklingen är dessutom sådan att personer med allvarliga sjukdomstillstånd lever allt längre och att alltmer vård kan utföras i hemmet. För att vården ska fungera sömlöst måste samverkan mellan kommuner och regioner som båda är huvudmän för olika delar av hälso- och sjukvården ske på ett effektivt sätt. Utredningen föreslår att utrymmet för samverkan mellan kommuner och regioner utökas när det handlar om hälso- och sjukvård i en patients hem. Kommuner och regioner har ett delat ansvar för hälso- och sjukvården där kommunerna ansvarar för primärvården för vissa grupper, exempelvis äldre i särskilda boenden. Efter avtal med regionen får kommunerna också ansvara för hemsjukvård (primärvård) i ordinärt boende och i trygghetsboende. Den specialiserade vården är alltid regionens ansvar. Enligt gällande regelverk är det oklart i vilken omfattning kommuner och regioner kan samverka om denna vård. Utredningen föreslår att det i en försökslag öppnas upp för kommuner och regioner att när det gäller vård i någons hem kunna avtalsamverka om hälso- och sjukvården trots att den inte ingår i både regionernas och kommunernas ansvarsområde. Avtalet får dock inte avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. En sådan samverkan mellan kommuner och regioner måste vara inom ramen för vad som är tillåtet enligt upphandlingsregelverket.

Det har under lång tid diskuterats om inte kommunerna kan ta över ansvaret för hela den kommunala primärvården, det vill säga även för den sjukvård som ges av läkare. Utredningen gör bedömningen att tiden är mogen för ett sådant försök. Ett försök skulle inte omfatta hela kommunsektorn utan kunna göras i de kommuner som har förutsättningar att ta på sig detta ansvar. Försöket föreslås pågå under fem år och att Socialstyrelsen får i uppdrag att följa upp och utvärdera försöksverksamheten.

Försöksverksamheter med kommunal samverkan gällande lantmäteriverksamhet

Fastighetsbildning och en effektiv planprocess är centrala framtidsfrågor för den kommunala sektorn. Fastighetsbildningen i Sverige är i grunden ett statligt ansvar. Regeringen får dock, efter ansökan av en kommun, ge den tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. I dag har 40 kommuner en egen kommunal lantmäterimyndighet. Flera kommuner vill få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet, men fått avslag på sina ansökningar. Det huvudsakliga motivet för att ha fastighetsbildning i kommunal regi är att det underlättar samordning med den kommunala plan- och byggprocessen.

Kommuner kan i dag inte ges tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan utan ett sådant tillstånd kan bara ges till en kommun. Kommuner som redan har kommunal lantmäteriverksamhet får inte heller samverka med varandra gällande fastighetsbildning.

Utredningen föreslår att kommuner i en försöksverksamhet under vissa förutsättningar ska kunna ges tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan. Syftet med försöket är att undersöka hur det påverkar samhällsbyggnadsprocesserna i kommunerna, samt hur samverkan kan påverka effektiviteten i fastighetsbildningsprocessen och tillhandahållandet av stöd och service inom området.

Utredningen föreslår också en försöksverksamhet där en kommunal lantmäterimyndighet ska kunna ingå avtal med en annan kommunal lantmäterimyndighet om att utföra uppgifter åt den. Inom ramen för sådan avtalssamverkan får en kommunal lantmäterimyndighet uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar.

Försöksverksamheterna ska pågå i fem år.

Utredningen gör även bedömning om att regeringsuppdrag behöver ges till Lantmäteriet både i samband med inrättande och avvecklande en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan. Statskontoret föreslås få i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera försöksverksamheterna.

Försöksverksamhet med renat råvatten som dricksvatten

Tillgången till vatten är en central fråga för framtiden och tillgången till rent dricksvatten är redan i dag en utmaning i delar av Sverige. En av försöksverksamheterna rör därför möjligheten att återanvända visst renat avloppsvatten ("gråvatten", det vill säga vatten från dusch, tvätt och bad) som dricksvatten.

Det finns redan i dag tekniska möjligheter att använda renat avloppsvatten som dricksvatten, men det finns en osäkerhet bland VA-leverantörer vilket regelverk som gäller för att kunna återanvända renat avloppsvatten. Utredningen föreslår därför att Livsmedelsverket ges i uppdrag att främja försöksverksamhet med att recirkulera använt vatten (gråvatten) som råvatten för dricksvatten. Livsmedelsverket ska analysera om det behövs någon ändring i föreskrifter för att försöket ska vara möjligt att genomföra.

Försöksverksamheter för att motverka välfärdsbrottslighet

Utredningen har med anledning av tilläggsdirektiven tittat särskilt på försöksverksamheter som kan motverka välfärdsbrottslighet. Det finns emellertid svårigheter att använda försöksverksamhet i dessa fall. Utredningen har dock berett ett förslag på försök gällande offentlig upphandling eftersom välfärdsbrottslighet förekommer även där. Ett exempel på en sådan verksamhet dit kriminella söker sig är upphandling av tjänster inom individ- och familjeområdet. Från kommunsektorn ser man ett behov av att på ett snabbare och mer effektivt sätt än i dag kunna få ta del av information om leverantörer för i ett tidigt skede av upphandlingen kunna utesluta oseriösa leverantörer. Utredningen gör bedömningen att regeringen bör verka för ett sådant samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner och kommunala inköpscentraler. I ett inledningsskede bör Upphandlingsmyndigheten få i uppdrag att kartlägga vilka myndigheter som bör ingå i en sådan försöksverksamhet. Därefter ska myndigheterna inleda ett samarbete med Adda inköpscentral och andra kommunala inköpscentraler för att utreda vilka uppgifter som är relevanta att ha i detta informationsutbyte och hur ett sådant strukturerat informationsutbyte kan gå till. Utifrån den kunskap som försöket ger kan det sedan användas för att ta fram nya uteslutningsgrunder.

Inkomna förslag på försök som inte resulterat i förslag

Utredningen har även fått in förslag som av olika skäl inte har beretts vidare. Några av förslagen som kommit in har utredningen berett, men det har visat sig inte finnas förutsättningar för att kunna gå vidare. Ett av dessa förslag gäller kommuner som vill bedriva en försöksverksamhet där de mot ersättning av Arbetsförmedlingen skulle ta över ansvaret för arbetsmarknadstjänst för vissa grupper. Arbetsförmedlingen och kommunsektorn stod dock för långt ifrån varandra i synen på vad som juridiskt och praktiskt är möjligt att genomföra som försök. Försöksverksamhetskommittén kunde därför inte inom ramen för utredningstiden arbeta fram ett förslag som var tillfredställande för båda.

Försök kan vara ett svar på kommunsektorns utmaningar

Efter att ha arbetat med försöksverksamhet under mer än två års tid kan Försöksverksamhetskommittén konstatera att försök som metod är ett användbart tillvägagångssätt vid utvecklingsarbete. Det finns också ett driv inom kommunsektorn att utveckla sina verksamheter och testa nytt. Vissa kommuner och regioner har dock större kapacitet att bedriva försöksverksamheter där nya arbetssätt prövas än andra. Även prioriteringar och politiska avvägningar avgör i vilken utsträckning som kommuner och regioner ägnar sig åt utvecklingsarbete i form av försöksverksamheter.

Utredningen kan konstatera att det krävs mod av centrala befattningshavare att våga försöka. Försök kan innebära en risk då resultatet inte blir alltid blir det väntade. Det är dock bättre och kostnadsbesparande att konstatera att ett nytt arbetssätt inte fungerar efter ett försök, än efter att det implementerats på bred front.

Utredningen finner vidare att även statliga myndigheter behöver tydligare involveras i försöksverksamhet. Kommunsektorn och statliga myndigheter måste ha samma förståelse för försök som metod, och här kan mer göras.

Försöksverksamhet tar också tid, och måste så få göra. Utvärderingen av försöken är central och utredningen anser att det måste finnas tid och planering för detta. Försök är av den anledningen inte alltid den bästa lösningen för att snabbt åtgärda samhällsutmaningar.

Utredningen anser att en samordning av spridning av resultat från försök inom kommunsektorn skulle underlätta för kommuner och regioner att ta del av varandras resultat. Att genomföra en sådan samordning av information är dock ett omfattande uppdrag och kräver resurser från såväl de aktörer inom kommunsektorn som utför försöken, som för den funktion som ska samla och sprida information om dem. Spridningen skulle sannolikt behöva ske på olika sätt, till exempel genom en webbsida, via konferenser och möten. Centralt för en sådan lösning bör vara att informationen blir mer lättillgänglig även för mindre kommuner som inte har tillgång till specialister. Det kan finnas skäl för regeringen att överväga att tillsätta en utredning med uppdrag att analysera hur kommunsektorns erfarenheter bäst kan tillvaratas.

Staten har en viktig roll i att stötta kommunsektorn i deras utvecklingsarbete och det finns inspiration att hämta från de andra nordiska länderna. Utredningen anser att en permanent utredning inom kommittéväsendet för att främja kommunala försöksverksamheter borde tillsättas. Kommunsektorn skulle till denna funktion löpande kunna lämna förslag på försöksverksamheter, och en sådan utredning kan erbjuda stöd på olika sätt, exempelvis med viss tolkning av regelverk eller spridning av resultat. Utredningen kan också fungera som länk till andra statliga myndigheter för att informera om försök som metod, men även för att omhänderta eventuella förslag på försök från statliga myndigheter. När det behövs förändringar i lag eller annan författning för att kunna genomföra försök i syfte att stärka kommunsektorns kapacitet kan utredningen hemställa till regeringen om sådana författningsändringar, vilket kan möjliggöra förändring genom försök.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner.

2 § Försöksverksamheten ska bedrivas från och med den 1 januari 2025 till och med utgången av 2029.

Deltagande kommuner

3 § Följande kommuner ska delta i försöksverksamheten om inte annat beslutas av regeringen enligt 4 § andra stycket.

- Arjeplogs kommun
- Dorotea kommun
- Emmaboda kommun
- Färgelanda kommun
- Haparanda kommun
- Ljusnarsbergs kommun
- Malå kommun
- Norbergs kommun
- Norsjö kommun
- Skinnskattebergs kommun
- Sorsele kommun
- Storfors kommun

Överkalix kommun
Övertorneå kommun.

4 § Om en kommun inte längre vill delta i försöksverksamheten ska den anmäla det till regeringen.

Regeringen får efter anmälan enligt första stycket besluta om att kommunen inte längre ska delta i försöksverksamheten.

Statsbidrag till deltagande kommuner

5 § Kommunerna som deltar i försöksverksamheten ska ges ett statsbidrag för små kommuner. Deras rätt att uppbära andra statsbidrag får begränsas.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om statsbidrag för små kommuner. Regeringen får också meddela föreskrifter som begränsar rätten för kommunerna som deltar i försöksverksamheten att uppbära andra statsbidrag.

Uppföljning och utvärdering

7 § Kommuner som deltar i eller har deltagit i försöksverksamheten ska medverka i den uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten som regeringen beslutar om.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om försöksverksamhet med avtal om hälso- och sjukvård

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun och en region får ingå avtal om att kommunen ska tillhandahålla annan hälso- och sjukvård än primärvård i hemmet till de som avses i 12 kap. 1 § 1 meningen och 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Avtalet får dock inte avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare.

Ett avtal enligt första stycket innebär inte att ansvaret för den hälso- och sjukvård som avtalet avser övergår till kommunen. Regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av avtalet.

2 § Ett avtal enligt 1 § får längst avse tid fram till och med utgången av december 2029.

3 § Kommuner och regioner som ingår avtal enligt denna lag ska medverka i den uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten som regeringen beslutar om.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till lag om försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Försöksverksamhet med kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

2 § Kommuner får gemensamt ansöka om att i samverkan inrätta en kommunal lantmäterimyndighet enligt 3 § lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

3 § För tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan krävs att

1. kommunernas samverkan bedrivs inom ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd,
2. kommunerna ligger i geografisk anslutning till varandra, och
3. minst en av kommunerna har en kommunal lantmäterimyndighet sedan tidigare.

Vad som anges i 2 § lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska tillämpas på kommunerna tillsammans.

4 § Regeringen får meddela tillstånd för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och att gemensamt svara för verksamheten vid myndigheten. Tillstånd får ges för upp till fem år, dock längst till och med utgången av 2031.

5 § Vad som gäller för kommunala lantmäterimyndigheter och en kommun som inrättat en kommunal lantmäterimyndighet enligt lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska gälla också för

en kommunal lantmäterimyndighet med tillstånd enligt 4 §, och de kommuner som har inrättat den.

6 § Under tiden som en kommunal lantmäterimyndighet med tillstånd enligt 4 § bedriver verksamhet får en kommun som sedan tidigare har en kommunal lantmäterimyndighet inte bedriva verksamhet i den. Undantag gäller dock för åtgärder som behöver vidtas i samband med inrättade och avvecklande av den kommunala lantmäterimyndigheten enligt 4 §.

Försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter

7 § En kommunal lantmäterimyndighet får ingå avtal med en annan kommunal lantmäterimyndighet om att utföra uppgifter åt den. Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) på anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Syftet med avtalssamverkan ska vara att minska handläggningstiderna inom fastighetsbildningen. Avtalet får avse tid fram till och med utgången av 2029.

8 § Inom ramen för avtalssamverkan enligt 7 § får en kommunal lantmäterimyndighet uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar.

9 § Kommunala lantmäterimyndigheter ska skriftligen anmäla till Lantmäteriet när de ingått ett samverkansavtal enligt 7 §.

Uppföljning och utvärdering

10 § Kommuner som deltar i försöksverksamhet enligt denna lag ska medverka i den uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten som regeringen beslutar om.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

DEL I

Bakgrund, uppdrag
och beskrivning av
försöksverksamhet

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskrivs uppdraget, dess tillkomst och utredningens arbetssätt. Kapitlet innehåller även betänkandets disposition.¹

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 (dir. 2021:110, bilaga 1) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att främja försöksverksamheter 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,

¹ Kapitlet innehåller avsnitt som också finns i delbetänkandet (SOU 2022:59).

bilaga 2). Den 30 mars 2023 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv för utredningen. I tilläggsdirektivet anges att utredaren ska sträva efter att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet eftersom brottslighet och otilåtten påverkan riktad mot välfärdssystemen är ett stort samhällsproblem. (dir. 2023:47, bilaga 3).

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.

Utredningen lämnade i november 2023 ett delbetänkande, *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn* (SOU 2022:59). I delbetänkandet redovisade utredningen försöksverksamheter som utredningen valt att följa och stödja, men som inte krävde tillfällig författningsändring.

I detta slutbetänkande redovisar utredningen dels de resultat som kan konstateras efter att utredningen har följt ett antal försöksverksamheter, dels ett antal förslag till försök som inkommit till utredningen som kräver författningsändring.

2.2 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 fungerar och vad som behöver förändras.

Samtidigt uppmärksammas i utredningens direktiv 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 försöksverksamheter. Utgångspunkten är därför att utredningen ska identifiera lämpliga och intressanta uppdrag 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 ändring 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.

I tilläggsdirektiv beslutade den 30 mars 2023 anges att utredningen ska sträva efter att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet. Som skäl anges att brottslighet och otilåten påverkan riktad mot välfärdssystemen är ett stort samhällsproblem och för att komma till rätta med välfärdsbrottslighet och otilåten påverkan krävs insatser från många olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Samarbete och olika former av samverkansorgan förekommer redan i dag, men det finns utrymme för fler konstruktiva arbetsformer och nya arbetssätt.

Utredningen ska också analysera hur sådana försöksverksamheter förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess. Utredningen ska föreslå de åtgärder och författningsändringar som bedöms nödvändiga för att få till stånd sådan försöksverksamhet utan hinder av begränsningen att försöksverksamheten ska kunna återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes eller andra avgränsningar i de ursprungliga direktiven. Utredningen ska även i denna del lämna nödvändiga författningsförslag.

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 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra berörda organisationer.

2.3 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 att 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 Valfärdskommissionen 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 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.

Det har även förekommit försöksverksamhet inom till exempel trafikområdet med självkörande bilar² och inom utbildningsområdet bland annat vad gäller betygssättning från och med årskurs 4³. De nu nämnda försöksverksamheterna har byggt på tillfälliga författningar.

² Förordning (2017:309) om försöksverksamhet med automatiserade fordon.

³ Förordning (2017:175) om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundskolskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan.

2.4 Utredningens arbete

Utredningen, som har antagit namnet Försöksverksamhetskommittén, inledde sitt arbete i november 2021. Utredningens uppdrag är tudelat – den ena delen är ett utåtriktat arbete där utredningen ska identifiera försöksverksamheter, sprida information om uppdraget samt främja och stödja försöksverksamheter som inte kräver författningsändring. Den andra delen handlar om att föreslå försöksverksamheter som kräver författningsändring. Utredningen har i båda delarna bedrivit ett utåtriktat arbete gentemot kommuner, regioner, statliga myndigheter och övriga intressenter.

Utredningen har bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden med utredningens sakkunniga och expert. Utredningen har sammanträtt med expertgruppen vid sammanlagt elva 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 fem tillfällen.

Utredningen ska enligt direktiven informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om vilka försöksverksamheter som utredningen stödjer och bistår samt vilka kommuner och regioner som genomför dessa. Detta har huvudsakligen skett genom möten med utredningens sakkunniga, men även i möten med representanter för olika departement – Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet samt Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Utredningen har även vid ett tillfälle, den 23 augusti 2023, träffat statsrådet Acko Ankarberg Johansson (sjukvårdsminister) och informerat om möjliga försöksverksamheter. Därtill har utredningen även haft företrädare för ansvarigt statsråds, Erik Slottnér, politiska stab.

Enligt direktiven ska utredningen även följa arbetet i pågående relevanta utredningar. Eftersom utredningens uppdrag omfattar många olika sakområden har kontakterna med andra utredningar och kommittéer varit omfattande. Utredningen har bland annat träffat Delegationen unga och nyanlända till arbete (DUA, 2014:06), Komet, (N 2018:04), En nationell samordnare för Agenda 2030 (M 2020:02), Äldreomsorgsutredningen (S 2020:16), utredningen om Vattenfrågor vid planläggning och byggande (Fi 2021:06), Utjämningskommittén

2022 (Fi 2022:03), utredningen Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03) samt Kommunperspektivutredningen (Fi 2023:01).

Utredningen ska även ge berörda statliga myndigheter tillfälle att yttra sig varför utredningen har haft möten bland annat med Arbetsförmedlingen, Inspektionen för vård och omsorg, Integritetsskyddsmyndigheten, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten, Verket för innovationssystem (Vinnova) samt flera länsstyrelser. Utredningen har haft omfattande kontakter med SKR. Därtill har utredningen haft direktkontakt med flera kommuner och regioner.

Utredningen har genomfört möten med flertalet av de huvudmän inom kommunsektorn som har kontaktat utredningen. 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 2022 och 2023, KommeK⁴ 2022 och Fossilfritt Sverige 2022.

Därtill har utredningen haft återkommande möten och träffar med SKR, dels med olika tjänstemän inom SKR, men även vid arrangemang anordnade av SKR. Som exempel kan nämnas att utredningen i december 2021 informerade om uppdraget för SKR:s arbetsutskott, för SKR:s kommundirektörsnätverk samt deltog vid SKR:s kommundirektörsinformation. Vidare har utredningen deltagit vid SKR:s politikerinformation under SKR:s månatliga berednings- och styrelsedagar i januari 2022. Utredningen träffade också SKR:s medarbetare inom innovation i oktober 2022 och informerade om utredningen vid SKR:s demokratiberedning i november 2022. Utredningen har även informerat SKR:s politiska ledning i februari 2023 samt SKR:s styrelse i oktober 2023 om utredningens arbete.

Utredningen har vid olika tillfällen även informerat om verksamheten för olika regionala företrädare, såsom vid Norrbottens kommunförbunds kommunchefsnätverk (november 2021), Regiondirektörsnätverket (januari 2022), Regionernas ekonomidirektörer (SKR, april 2022), tjänstemannaforum regional utveckling (SKR, maj 2022), politikerforum regional utveckling (Landsbyggs- och infrastrukturdepar-

⁴ KOMMEK arrangeras av Kommunalekonomernas Förening (KEF), SKR, Region Skåne och Malmö stad i samarbete med Malmömässan.

tementet, juni 2022), Region Västmanland (september 2022) och Region Västerbotten (oktober 2022).

Utredningen har även informerat om uppdraget vid ett antal kommunala konferenser, såsom konferens om kommunala lantmäterimyndigheter, KLM-konferens (mars 2022), vid en träff med tio inlandskommuner, Norrbotten och Västerbotten (april 2022), seminarium under Kommek (augusti 2022) samt vid kommunstyrelsesammanträde i Karlstad kommun (februari 2023).

I uppdraget ligger även att ha kontakt med andra berörda organisationer. Utredningen har därför träffat företrädare för ett antal intresseorganisationer och föreningar, såsom exempelvis Föreningen Sveriges Socialchefer (oktober 2022), Svenskt Vatten (i december 2021 samt i januari 2023). Utredningen har även träffat Sveriges läkarförbund (maj 2023), Svensk geriatrisk förening (oktober 2023) och Riksföreningen för medicinskt ansvariga sjuksköterskor och medicinskt ansvariga för rehabilitering (november 2023). Vid två tillfällen har utredningen träffat organisationen SmåKom. Utredningen har även träffat Adda inköpscentral AB vid ett antal tillfällen (bland annat i mars, maj och september 2023).

Utöver att utredningen regelbundet har sammanträffat med myndigheter som på olika sätt kan beröras av utredningens förslag har utredningen även i informationssyfte träffat myndigheter som på ett övergripande plan har uppdrag som kan tangera utredningens uppdrag. I detta syfte har utredningen sammanträffat med ledningen för Verket för innovationssystem (Vinnova, juni 2022), Tillväxtverket (september 2022) samt Myndigheten för Digital förvaltning (DIGG, september 2022). I samma syfte har utredningen även utbytt information med olika utredningar, såsom exempelvis Nationell samordnare för Agenda 2030, (nationell samordnare Gabriel Wikström med sekretariat, november 2021), regeringens tidigare särskilda utredare av frikommunförsöket, Gunnar Jonsson, (april 2022) och Tillitsdelegationens särskilde utredare Laura Hartman (december 2022).

Som tidigare nämnts har även utredningen, som en del i beredningen av specifika förslag, samverkat med olika aktörer, såsom Familjen Helsingborg och SKR om arbetsmarknadsfrågor (juni 2022 och september 2023) Familjen Helsingborg, SKR och Arbetsförmedlingen om arbetsmarknadsfrågor (december 2022 och januari 2023), Arbetsförmedlingen (april och september 2023).

Under arbetet med delbetänkandet har utredningen haft kontakt med 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. Mukhtar-Landgrens redovisning finns som bilaga 6.

De kontakter som utredningen etablerat har varit av stor vikt för utredningsarbetet.

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 har varit att ge råd och stöd i syfte att utforma och samordna försöksverksamheterna och att få till stånd fler försöksverksamheter. För att få in förslag på försöksverksamheter har utredningen aktivt informerat om utredningens uppdrag, framför allt mot kommuner och regioner. Utredningen har även spridit information om arbetet via webbsidan på sou.gov.se. Samarbetet med SKR har varit mycket viktigt för att nå ut till kommuner och regioner.

Som beskrivits ovan har utredningen vid olika tillfällen berättat om uppdraget och arbetet i syfte att dels sprida information om uppdraget, dels att möjliggöra för kommuner, regioner och andra intressenter att inkomma med förslag. Utredningen har upplevt ett intresse från kommunsektorn att få mer information om möjligheten att bedriva försöksverksamhet.

Utredningen övervägde inledningsvis ett ansökningsförfarande för försöksverksamheter. 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. Fokus har därför varit att sprida information om utredningen och möjligheten att inkomma med förslag på försöksverksamheter

till kommittén. Utredningen kommunicerade åtta punkter till kommunsektorn för att underlätta utredningens fortsatta beredning av uppslagen (se avsnitt 6.1.3). Försöksverksamheten ska:

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

Därtill ska försöken vara av intresse för hela landet, eller i vart fall för mer än en viss kommun eller region, möta en identifierad samhällsutmaning, kunna skalas upp om det visar sig lyckosamt, samt vara återställningsbart. Enligt utredningsdirektiven omfattas inte försöksverksamheter som skulle kräva ändring av EU-rätt eller grundlag eller som påverkar Sveriges internationella åtaganden av utredningen. Enligt direktiven ska utredningen i sitt arbete särskilt beakta den enskildes perspektiv och intressen, däribland behovet av patientsäkerheten och den personliga integriteten.

Utredningen har regelmässigt följt upp de uppslag som kommit in till utredningen. Det finns ett intresse från kommunsektorn att inkomma med uppslag till potentiella försöksverksamheter, men utmaningen som uppstod i arbetet med delbetänkandet gällande att få in välutvecklade och väl underbyggda förslag har bestått. Utredningen har försökt att läka situationen genom att utifrån den inledande kontakten identifiera om det finns ett tänkbart förslag att bereda vidare. Har utredningen bedömt att uppslaget kan uppfylla de krav som identifierats på en försöksverksamhet har frågan beretts vidare inom sekretariatet. Det har således inte funnits brist på idéer från kommunsektorn, men förslagen som inkommit har ställt krav på sekretariatets förmåga att identifiera tänkbara försök utifrån den inledningsvis ibland knappa informationen.

Utredningen har också identifierat att flera av de förslag som inkommit inte primärt beskriver en verksamhet som lämpar sig för försök, utan snarare beskriver en önskad författningsändring inom ett visst område. Det kan exempelvis handla om vad som för kommuner upplevs som onödiga eller otidsenliga författningshinder där det önskas en förändring. Även om dessa förslag inte har beretts vidare inom ramen för detta uppdrag, utgör de viktiga signaler till lagstiftaren. De har omhändertagits på så sätt att en övergripande beskrivning av de förslag som inkommit finns med i detta betänk-

ande, men utredningen har också, där så varit möjligt, överlämnat förslag till andra pågående utredningar eller berört departement.

En del av förslagen har inte kunnat beredas vidare då de inte uppfyller kravet på återställningsbarhet. Det innebär att majoriteten av de förslag som utredningen fått in på samhällsbyggnadsområdet inte har kunnat beredas vidare – det är svårt eller kostsamt att återställa om undantag från strandskydd har meddelats eller om en cykelväg har anlagts.

Utredningen har genom kontakter med bland annat huvudmännen för potentiella försök, 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.

Några av förslagen som kommit in från kommunerna har handlat om samverkan i gränssnittet mellan stat och kommun. Staten och kommunerna har olika uppdrag och perspektiv trots att de många gånger arbetar med samma frågor. Ofta är kommunerna utförare och staten står för normgivning och kontroll. Ett typexempel på detta är skolväsendet. I andra områden är uppgifterna inte lika renodlade, inom exempelvis arbetsmarknadsområdet arbetar stat och kommun med samma fråga men med delvis olika målgrupper. Inom dessa områden finns ett behov av att samverka. Utredningens erfarenhet är att det från statligt håll finns en mer avvaktande inställning till försök som metod. De myndigheter utredningen har varit i kontakt med har ibland varit tveksamma till metoden med ett tillfälligt arbetssätt som sedan kan komma att avvecklas.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med kapitel 1, författningsförslag. Därefter är betänkandet indelat i fyra delar. Del I, Bakgrund, uppdrag och beskrivning av försöksverksamhet, inleds med kapitel 2 som innehåller en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3 finns en längre beskrivning av bakgrunden till utredningen och dess uppdrag samt en beskrivning av kommunsektorns utmaningar. Kapitlet berör vidare de förutsättningar som kommunsektorn verkar inom, såsom

styrning, kompetens, självstyrelse, likabehandling och likvärdighet. Kapitlet innehåller även en generell beskrivning av försök som metod. I kapitel 4 beskrivs försöksförfattningar. Kapitel 5 innehåller en nordisk utblick. Kapitlet beskriver arbetet med försöksverksamhet i våra nordiska grannländer Danmark, Finland och Norge. Del I avslutas med kapitel 6 som innehåller en sammanfattande beskrivning av de förslag på försöksverksamheter som inkommit till utredningen. Kapitlet beskriver även hur utredningen har gjort det urval av försöksverksamheter som presenteras i delbetänkandet och i detta slutbetänkande. Kapitlet innehåller även en beskrivning av förslag på försök som utredningen arbetat med, men där utredningen av olika skäl inte har kunnat lämna författningsförslag. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och de slutsatser som utredningen har dragit av de förslag som inkommit till utredningen från kommunsektorn.

Slutbetänkandets del II, Försöksverksamhet utan författningsändring, innehåller kapitel 7 som beskriver de försök som utredningen har följt under utredningstiden. Varje försök, samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun, ett ledarprogram i Jönköpings län samt en jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge, beskrivs i varsitt avsnitt. Utöver en beskrivning av försöken och hur de har utvecklats under utredningstiden, dras även vissa sammanfattande slutsatser av urvalet och arbetssättet, samt vissa lärdomar som utredningen vill sprida.

Nästa del i betänkandet, del III, Försöksverksamhet med författningsändring, är förslagsdelen i Försöksverksamhetskommitténs slutbetänkande. Här beskrivs de försöksverksamheter med författningsändring som utredningen föreslår. Kapitel 8 innehåller ett förslag på försöksverksamhet som innebär en sammanslagning av riktade statsbidrag. Försöket riktar sig mot ett urval av de befolkningsmässigt minsta kommunerna i Sverige under en försöksperiod om fem år.

Kapitel 9 berör hälso- och sjukvårdsområdet. Utredningen lämnar ett förslag om utökad möjlighet till avtalssamverkan mellan kommuner och regioner för patienter i den kommunala hemsjukvården. Utredningen gör även bedömningen att tiden är mogen för ett försök där kommuner frivilligt kan ta ansvaret för den kommunala hälso- och sjukvården, inklusive den vård som ges av läkare.

Kapitel 10 innehåller en beskrivning av ett försök på samhällsbyggnadsområdet, där nya kommunala lantmäterimyndigheter kan möjliggöras genom samverkan med redan befintliga. Utredningen föreslår

även en möjlighet för samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter, genom avtalssamverkan.

Därefter följer kapitel 11 som beskriver ett förslag på försök där renat avloppsvatten kan återanvändas som dricksvatten.

Del III avslutas med ett kapitel om försöksverksamhet för att motverka välfärdsbrottslighet (kapitel 12).

Betänkandets sista del, IV, Försöksverksamhetskommitténs slutsatser med mera, innehåller en beskrivning av hur regeringen skulle kunna arbeta vidare med försök som metod och vad som i så fall krävs (kapitel 13). Därefter följer en konsekvensbeskrivning av förslagen (kapitel 14), ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 15) och hela betänkandet avslutas med kapitel 16 som innehåller författningskommentarer.

3 Vad är försöksverksamhet?

I detta kapitel redogörs för bakgrunden till utredningens uppdrag samt vissa begrepp av central betydelse för arbetet.¹

3.1 Samhällsutmaningar för kommunsektorn

Bakgrunden till utredningens uppdrag är de betydande samhällsutmaningar som påverkar kommunernas och regionernas förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. Utmaningarna har belysts av ett flertal statliga utredningar som till exempel Ansvarskommittén, Kommunutredningen, Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner, Långtidsutredningen och Agenda 2030-delegationen.² Även Valfärdskommissionen behandlade de utmaningar som kommunsektorn står inför.³ Här följer en kortare beskrivning av några av dessa utmaningar.

En viktig utmaning för kommunerna och regionerna är effekterna av den demografiska utvecklingen. Sveriges befolkning 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 svårösta 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 arbetskraft.⁴ Ålderssammansättningen av befolkningen, med en ökad andel äldre, gör också att behovet av vård och omsorg växer.

¹ Kapitlet innehåller avsnitt som också finns i utredningens delbetänkande (SOU 2022:59).

² Se SOU 2007:10, SOU 2020:08, SOU 2021:75, SOU 2019:61 och SOU 2019:13.

³ Valfärdskommissionen (2021), *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

⁴ SOU 2020:08 s. 25.

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. Det gäller exempelvis tillgång till digital service. 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 samordnarens för Agenda 2030 samlade bild är att omställningen till ett socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbart samhälle går för sakta och ojämnt framåt i landet.⁵

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 det 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.

En utmaning för kommunsektorn är också att hantera och förebygga välfärdsbrottslighet. Flera undersökningar visar att det handlar om betydande belopp och att brottsligheten drabbar såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter.⁶ Även gängkriminalitet är en stor utmaning för bland annat kommunsektorn att förebygga och hantera.

⁵ Nationell samordnare Agenda 2030 (2022), *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*, s. 31.

⁶ SKR (2021), *Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systembotande brottslighet*. Se även Brå (2022), *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*.

3.2 Kommunal kapacitet

Kommunal kapacitet är ett nyckelbegrepp för utredningen och avser kommunernas och regionernas förmåga att uträtta sina uppgifter. Utredningen använder Kommunutredningens uppdelning av begreppet i drifts- respektive utvecklingskapacitet. Det utgår ifrån 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. 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.⁷ Regeringen använder också begreppet utvecklingskapacitet när den behandlar kapaciteten för regionalt och lokalt utvecklingsarbete i Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet.⁸

Utvecklingskapaciteten mellan olika kommuner respektive regioner varierar.⁹ En låg utvecklingskapacitet kan till exempel innebära att en kommun av resursskäl kan ha svårt att arbeta 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.¹⁰

De försök som utredningen ska arbeta med ska 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.

⁷ SOU 2020:8, s. 354 f.

⁸ Skr. 2020/21:133, s. 50 f.

⁹ Ibid., s. 51.

¹⁰ SOU 2020:8, s. 355 f.

3.3 Försök som metod för att möta samhällsutmaningar

Försök har förts fram som en gynnsam metod av en rad statliga utredningar att möta olika samhällsutmaningar (se vidare avsnitt 3.4 nedan). 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.¹¹

Det finns många exempel på arbete med att förbättra förutsättningar för försöksverksamhet i andra länder. Det handlar både om initiativ med försöksverksamhet inom ramen för gällande regelverk och försöksverksamhet som kräver någon form av försöksförfattning.

Internationella organisationer som OECD och World Economic Forum framhåller behov av att öka innovations- och utvecklings- takten med hjälp av experimenterande och testande.¹² Även EU har främjat försöksverksamhet genom till exempel sina forskningsprogram.

Ett intressant nordiskt exempel är Försöksfinland som pågick åren 2016–2019. Projektets mål var att finna innovativa lösningar för att utveckla samhället och samhällstjänster. Genom projektet skulle försökskulturen introduceras för olika sektorer och aktörer runt om i Finland.¹³ Ett annat nordiskt land där staten vill främja försök inom kommunsektorn är Norge. Försöksverksamhet i Norden beskrivs mer i detalj i kapitel 5.

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.¹⁴

¹¹ Tillväxtverket (2020), *Städer och landsbygder – Forskning, fakta och analys*, s. 108.

¹² Komet (2020), *Försök!*, s. 34.

¹³ Det finska Kommunförbundet drev också programmet Våga försöka som syftade till att synliggöra kommunernas försöksverksamheter samt till att främja försök och nätverksbildning i kommunerna. Detta utvecklas i kapitel 5.

¹⁴ Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020), *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*.

3.4 Tidigare förslag att använda försöksverksamhet inom kommunsektorn

Flera statliga utredningar har lämnat förslag om att försöksverksamhet ska användas som metod för att identifiera områden där permanenta förändringar av regelverket för kommuner och regioner bör övervägas. Även Valfärdskommissionen föreslog att en bred inriktad försöksverksamhet skulle initieras i kommuner och regioner. Nedan följer en presentation av några förslag som under senare år har lämnats avseende försöksverksamhet.

Valfärdskommissionen

Regeringen tillsatte i december 2019 Valfärdskommissionen.¹⁵ Kommissionens uppdrag var att systematiskt identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Särskilt prioriterat var åtgärder inom fyra områden: en förbättrad styrning av välfärden, ett effektivt nyttjande av offentliga resurser, en hållbar kompetensförsörjning och arbetsmiljö samt åtgärder inom digitaliseringsområdet som frigör resurser till välfärden.

Vid sitt arbete skulle kommissionen särskilt beakta att kommuner och regioner har olika förutsättningar och utgångsläge i olika delar av landet. Vidare skulle kommissionen beakta hur den statliga styrningen kan bidra till bättre förutsättningar för välfärden samt hur åtgärderna påverkar kommunsektorns hela välfärdsuppdrag.

Valfärdskommissionen presenterade i december 2021 sin slutrapport där 29 åtgärdsförslag inom de prioriterade områdena sammanfattades.¹⁶ Ett av förslagen var att en bred inriktad försöksverksamhet i kommuner och regioner bör initieras för att pröva nya arbetssätt, hitta nya tekniska lösningar med bas i till exempel digitalisering samt för att hitta andra organisatoriska lösningar och modeller för samverkan kring gemensamma intressen och utmaningar. Enligt kommissionen kan det till exempel handla om att minska administration, dela arbetsuppgifter på nya sätt eller samverka mer intensivt runt

¹⁵ Valfärdskommissionen (Fi2019/04300) bestod av flera statsråd samt dessutom representanter för TCO, LO, och SKR.

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

vissa grupper. Även statliga myndigheter bör involveras i försöksverksamheten enligt kommissionens förslag.¹⁷

Kommissionen anförde i rapporten att försöksverksamheten ska betraktas som en utvecklingsinsats utan på förhand givna resultat och att försöken ska böttna i behov som kommuner och regioner, enskilt eller tillsammans, identifierar. Vidare ska professionernas erfarenheter och verksamhetsnära kunskap tas tillvara i arbetet. För att utvecklingsarbetet ska ges förutsättningar att lyckas kan vissa tidsbegränsade undantag från krav som stadgas i lag eller förordning behöva övervägas enligt kommissionen, men i arbetet ska rättssäkerhets- och integritetsaspekter beaktas.

Försöksverksamheten bör så långt det är möjligt vara föremål för utvärdering och forskning, enligt kommissionen. Vidare bör SKR intensifiera och utveckla arbetet med att stödja verksamhetsutveckling i kommuner och regioner samt sprida goda exempel för att underlätta utvecklingsarbetet. Målet med försöksverksamheten är enligt kommissionen att identifiera områden där permanenta förändringar bör övervägas för att bidra till kommuners och regioners långsiktiga kapacitet att klara välfärdsuppdraget.¹⁸

Staten bör också enligt Valfärdskommissionen skapa möjligheter för kommuner och regioner att bedriva och delta i försöksverksamhet kring verksamhetsutveckling och innovation när det gäller digitala arbetsätt. Det kan till exempel handla om att skapa vissa tidsbegränsade undantag från bestämmelser i lag eller förordning för att enskilda kommuner och regioner ska kunna bedriva försöksverksamhet. I försöksverksamheter är det viktigt att professionerna och relevanta aktörer involveras. Sådan försöksverksamhet kan genomföras med stöd av en utredning eller en myndighet.¹⁹

Kommunutredningen

Den parlamentariska kommittén Kommunutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget²⁰ att kommunerna står inför stora utmaningar. Utredningen anförde att utredningens förslag på flera punkter förväntades

¹⁷ Valfärdskommissionen (2021), *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*, s. 22.

¹⁸ *Ibid.*, s. 22 f.

¹⁹ *Ibid.*, s. 23.

²⁰ SOU 2020:8

förbättra den kommunala kapaciteten, men att det även behövs en fortsatt utveckling av konkreta lösningar på kommunernas utmaningar. Ett sätt att åstadkomma en sådan utveckling är att organisera en försöksverksamhet för kommuner där nya idéer kan prövas under ordnade former. Utredningen föreslog därför att kommunförsök ska genomföras.

Kommunförsöken bör enligt utredningen så långt det är möjligt utgå från lokala initiativ och de behov av försöksverksamhet som kommunerna själva identifierar. Intresserade kommuner, enskilt eller tillsammans, bör därför kunna ansöka om att starta ett försök.

Kommunutredningen föreslog att en Kommundelegation skulle inrättas inom Regeringskansliet. Den ska hantera ansökningar om att få bedriva försöksverksamheter, samt även ansvara för att följa upp och övergripande utvärdera försöken.

Utredningen anförde att det är svårt att i förväg förutse vilka frågor som kan bli aktuella för försöksverksamhet eftersom kommunerna genom ett ansökningsförfarande själva ges stort utrymme att utforma försöksverksamheten. En förutsättning för att en ansökan om försök ska beviljas bör dock vara att ansökan innebär ett undantag från gällande regelverk. Kommunutredningen föreslog därför att kommunerna inom ramen för den föreslagna försöksverksamheten får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Utredningen pekade samtidigt på att det finns, genom grundlagen, EU-rätten och annan internationell rätt, begränsningar i vad som är möjligt att inkludera i en försöksverksamhet. Möjligheten att ge undantag om en fråga är reglerad genom EU-rätt är till exempel begränsad, vilket kan vara fallet om ansökan om försöksverksamhet gäller upphandling eller behandling av personuppgifter.

Enligt Kommunutredningen bör det eftersträvas en spridning i de kommuner som deltar i försöksverksamheten vad gäller storstadskommuner, täta kommuner och landsbygdskommuner, samt en spridning gällande befolkningsmässig storlek och geografi. Det ansågs dessutom vara positivt om försök som omfattar mer än en kommun kommer till stånd, eftersom det kan möjliggöra försök som utvecklar metoder och arbetssätt för en mer strategisk kommunsamverkan. Kommunutredningen menade att försöksverksamheten bör pågå i fem år och enskilda försök i tre år.

Enligt Kommunutredningens förslag bör en referensgrupp knytas till försöksverksamheten där bland annat forskare, representanter

för SKR samt relevanta statliga myndigheter ingår. Uppföljning bör dessutom bedrivas parallellt med genomförandet av försöken och utöver lokala uppföljningar som kommunerna själva genomför, bör Kommundeleigationen ansvara för en övergripande utvärdering av försöken. Ett viktigt krav enligt Kommunutredningen är att utvärderingarna genomförs på ett sådant sätt att de kan utgöra ett underlag till förslag om lagändringar eller ändring av andra föreskrifter.

Kommittén för teknologisk innovation och etik

Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) var verksam under 2018–2022. Komet tillsattes av regeringen för att arbeta för att skapa goda förutsättningar för innovation och konkurrenskraft samtidigt som utvecklingen och spridningen av ny teknik sker tryggt, säkert och med ett långsiktigt samhällsperspektiv.

Av direktiven²¹ till Komet framgår att Sverige och världen står inför flera stora samhällsutmaningar, däribland klimat och miljö, hälsa och digital omställning. Den snabba teknikutvecklingen, ofta kallad den fjärde industriella revolutionen, för med sig innovation som en möjlighet som kan bidra till att på resurseffektiva sätt lösa samhällsutmaningar. Uppdraget till Komet var därför att bistå regeringen i arbetet med att identifiera policyutmaningar, bidra till att minska osäkerheten kring gällande regler och påskynda policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier.

Komet presenterade i november 2020 rapporten *Försök!*²² Komet har även i en skrivelse till regeringen föreslagit att regeringen ska utarbeta en strategi som främjar en ökad användning av försöksverksamhet i hela landet.²³

Komet anförde att det är viktigt att nya lösningar snabbt kan komma till nytta, men att det även är viktigt att utveckling och användning av lösningarna sker ansvarsfullt. Det förutsätter enligt Komet innovativa och samverkande arbetssätt inom privat och offentlig sektor. Att genomföra försök i verkliga miljöer är ett sådant arbetssätt och fler försök behöver därför genomföras i hela landet för att utveckla eller använda nya lösningar.

²¹ Dir. 2018:85 och 2021:1.

²² Komet (2020) *Försök!* Komet beskriver 2020:23.

²³ Komet, skrivelse till regeringen (Fi2021/03479).

Vidare finns det enligt Komet ett ökat behov av mer proaktiv policyutveckling när hindrande eller oklara regler, eller avsaknad av regelverk, hämmar den tekniska utvecklingen eller införandet av nya lösningar. Med stöd av den kunskap och de erfarenheter som försöksverksamheten ger kan mer ändamålsenliga och framtidssäkra regelverk utvecklas.

Enligt Komet bör det, parallellt med regeringens strategiarbete för att främja försöksverksamhet, inrättas en kommitté med uppdrag att hantera regelhinder som hämmar försök avseende nya lösningar som bygger på ny teknik eller på befintlig teknik som används på nya sätt. Kommuner, regioner och statliga myndigheter bör ges möjlighet att anmäla regelhinder till kommittén som därefter bedömer de anmälda hindren och löpande lämnar beredningsunderlag till regeringen avseende anpassningar av gällande rätt. Anmälda regelhinder ska enligt Komets förslag rymmas inom de sak- och rättsområden som ingår i uppdraget för Valfärdskommissionen, eller de som utpekas i tre av regeringens strategiska samverkansprogram: Näringslivets klimatomställning, Hälsa och life science samt Näringslivets digitala struktururomvandling.

Den föreslagna kommitténs arbete bör enligt Komet påbörjas så snart som möjligt och fortgå under en period av minst två år. För att alla kommuner, regioner och statliga myndigheter ska kunna förbereda och göra en kvalitativ anmälan om regelhinder finns det emellertid behov av stöd, vägledning och finansiering.

Det finns även behov av utvärdering och uppföljning. Komet föreslog därför att Tillväxtverket och Statskontoret ges vissa stödjande uppdrag. Vidare bör kommitténs arbete enligt Komet ske i samverkan med Verket för innovationssystem, Vinnova, och de myndigheter som berörs av de regelhinder som blir aktuella för kommittén att hantera.

Tillitsdelegationen

Tillitsdelegationen fick i uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning tillvarata medarbetares kompetens och erfarenhet. Målbilden var att bidra till större kvalitet för medborgare och företag samt att främja

ett utvecklingsarbete i kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter. Ambitionen var att med en mer tillitsbaserad styrning och ledning skulle detaljstyrningen minska och handlingsutrymmet bli större för medarbetare och chefer.

Tillitsdelegationen föreslog i ett betänkande 2018²⁴ bland annat att regeringen ska inrätta ett nationellt policylabb vars uppgift ska vara att lyfta frågeställningar inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk. Själva genomförandet av processen i enskilda ärenden, föreslogs ske med stöd av en permanent funktion placerad vid Vinnova.

Vidare föreslog delegationen ett frikommunförsök där 10–15 kommuner och landsting skulle få erbjudande om att delta. Försöket föreslogs pågå under fem år och att forskare skulle kopplas till arbetet samt även utvärdera försöket. Delegationen föreslog även att regeringen skulle ge en statlig utredning i uppdrag att i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, numera SKR) och forskare genomföra en förstudie avseende frikommunförsökets närmare utformning och genomförande samt vilken lagstiftning som krävs för att kunna genomföra ett frikommunförsök.

Tillitsdelegationen föreslog även en försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning. I försöket föreslogs 10–15 kommuner ingå samt landsting (numera regioner) och statliga myndigheter. Även försöket om tillitsbaserad styrning och ledning föreslogs pågå under fem år och att forskare kopplades till arbetet och utvärderingen av försöket. Tillitsdelegationen föreslog också att regeringen skulle ge Tillitsdelegationen uppdraget att ta fram en förstudie i nära samarbete med SKL och forskare om försöksverksamhetens närmare utformning och genomförande.

I ett betänkande 2019²⁵ föreslog Tillitsdelegationen att regeringen även skulle tillsätta en kommitté som under längre tid fick i uppdrag att etablera en regeringsnära utvecklingsmiljö där komplexa samhällsutmaningar hanteras. Syftet med utvecklingsmiljön skulle enligt delegationen vara att ge regeringen en möjlighet att stimulera och fördjupa myndigheters och andra aktörers gemensamma ansträngningar att ta sig an komplexa samhällsutmaningar som utgör hinder mot en tillitsbaserad och samordnad offentlig förvaltning. Tillitsdelegationen gjorde bedömningen att de flesta av de komplexa samhällsutmaningar

²⁴ SOU 2018:47.

²⁵ SOU 2019:43.

som torde bli aktuella för kommittén skulle kunna åtgärdas inom ramen för myndigheternas befintliga ansvar och resurser och att deras deltagande i en sådan utvecklingsmiljö inte skulle ha några juridiska konsekvenser. Utvecklingsmiljön eller de lösningar som aktörerna tar fram skulle inte heller ytterligare belasta statsbudgeten eller kräva andra förstärkningar från Regeringskansliet. Enligt delegationen skulle förslaget skapa möjligheter att agera snabbare än inom befintliga ramar men också att det skulle bli tydligare för aktörerna vad som inte kan genomföras inom nuvarande ramar. I utvecklingsmiljön skulle de berörda aktörerna även få det stöd som de behöver för att gemensamt lösa frågor som fallit mellan stolarna och där de uppfattar att ansvaret ligger på någon annan.

3.5 Försöksverksamhet enligt Försöksverksamhetskommittén

Försöksverksamhet beskrivs i utredningens direktiv som en metod för att arbeta fram reformer och utveckling som leder fram till ett förbättrat arbetssätt och resultat. 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 brukar användas i författningar när försök bedöms behöva en särskild reglering för att kunna genomföras.²⁶ 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

²⁶ Det finns dock undantag, till exempel anges i 4 kap. 17 d § trafikförordningen (1998:1276) i stället att tillstånd får meddelas under "en provperiod".

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.²⁷ 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.

Utredningen har i sitt delbetänkande fastställt tre grundläggande kriterier för att en verksamhet ska kunna betecknas som en försöksverksamhet. Dessa kriterier är gemensamma för både försöksverksamhet som bedrivs inom gällande regelverk och försöksverksamhet som behöver en särskild försöksförfattning för att kunna genomföras. En försöksverksamhet ska:

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

Nedan utvecklas närmare vad utredningen avser med respektive kriterium, samt vissa begrepp som har betydelse för vilka försöksverksamheter som utredningen kunnat arbeta med.

3.5.1 Ny kunskap som leder till ökad kapacitet

Försök är en metod som syftar till ny kunskap. Ny kunskap måste därför vara ett av syftena för att driva en försöksverksamhet i utredningens mening. Den nya kunskapen måste kunna leda till en ökad kommunal kapacitet. Kommunal kapacitet är ett nyckelbegrepp för

²⁷ Jämför Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020), *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*, s. 16.

utredningen och avser kommunernas och regionernas förmåga att uträtta sina uppgifter.²⁸

Den nya kunskapen kan till exempel avse 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.

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. Däremot 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

²⁸ Se avsnitt 3.2.

genomföras till stöd för beslutsfattandet, bland annat genom att flera olika försök verkställs för att hitta en bra lösning på ett enda angivet mål.²⁹

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.

3.5.2 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 praktiken.³⁰ Tanken med försök i verkliga men avgränsade miljöer är att de kan bidra till en läroprocess 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.

3.5.3 Avgränsad i 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.

²⁹ Statsrådets kansli (2019), *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämissuhteet*.

³⁰ Jämför SOU 2013:40, s. 105.

När det är fråga om en försöksverksamhet som bedrivs med stöd av en försöksförfattning finns en avgränsning i tid genom att undantaget från en reglering gäller under en viss tid. Försöksverksamhet inom kommunsektorn drivs ofta i projekt-form, vilket ger verksamheten en naturlig avgränsning i tid när det gäller försök som bedrivs inom ramen för befintligt regelverk. När projektet avslutas så avslutas också försöket. När det gäller försöksverksamhet som drivs inom ramen för befintligt regelverk innebär avgränsning i tid dock 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 försöksförfattning. 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.

Utöver detta har utredningen ställt ett antal krav på de förslag som kommit in till kommittén, för att de ska beredas vidare.

3.5.4 Nationellt intresse

Försöket ska vara av *nationellt intresse* vilket innebär att tillvägagångssättet ska kunna spridas och användas av ett större antal kommuner eller regioner. Utredningen har sin bedömning av om ett försök är av ett nationellt intresse också vägt 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.

3.5.5 Innovativa försök

Av utredningens direktiv 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. Det måste alltså finnas en viss verkshöjd. Kravet ska dock enligt utredningen inte uppfattas som alltför strängt utan det är tillräckligt att försöket har inslag av nytänkande, är uppskalningsbart och har en spridningspotential.³¹

3.6 Statlig styrning vid kommunal försöksverksamhet

Kommunal försöksverksamhet måste uppfylla samma krav som annan kommunal verksamhet i den mån särskild försöksförfattning saknas. Det innebär bland annat att ett försök måste omfattas av den kommunala kompetensen³² som utgör ramarna för vad kommuner och regioner får göra.

Staten kan styra kommunala försöksverksamheter på olika sätt. Ett sätt att styra försöksverksamhet är genom försöksförfattningar. I försöksförfattningar kan regleras såväl om ett sådant försök ska bedrivas samt förutsättningarna och utformningarna av ett försök. Det varierar om staten i föreskrift reglerar att viss aktör ska delta i ett försök, och även hur detaljerad regleringen är gällande försökets utformning.³³ Inte sällan har det varit frivilligt för kommuner och regioner att delta i försöksverksamhet som regleras genom försöksförfattningar. Försöken omfattar också olika rättsområden och frågor. En försöksverksamhets påverkan på den kommunala självstyrelsen måste därför bedömas i varje enskilt fall.

Staten finansierar ofta försöksverksamheter inom kommunsektorn.³⁴ 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

³¹ För mer om begreppet innovation, se SOU 2022:59, s. 71 ff.

³² Den grundläggande bestämmelsen om den allmänna kompetensen för kommuner och regioner återfinns i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Vid sidan av de allmänna befogenheterna för kommuner och regioner har de omfattande speciallagsreglerade befogenheter.

³³ Detta utvecklas nedan, i avsnitt 4.3.

³⁴ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 11.

genom överenskommelse med SKR som innehåller medel till försöksverksamheter. Finansiering av försöksverksamheter är en form av mjuk 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.³⁵ Staten kan också påverka kommunerna och regionerna vid deltagande i olika samverkanskonstellationer.

3.6.1 Likställighetsprincipen vid försöksverksamhet

Enligt 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommuner och regioner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen reglerar den så kallade likställighetsprincipen. I utredningens direktiv anges särskilt att utredningen ska analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslagen påverkar likställighetsprincipen.³⁶

Det centrala med likställighetsprincipen är att medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Principen gäller bara i regionens och kommunens relationer till sina egna medlemmar, och för att den ska vara tillämplig krävs att kontakten med medlemmarna sker just i deras egenskap av medlemmar. Ett exempel kan vara att en kommun mot avgift tillhandahåller sina medlemmar en tjänst. Kommunen eller regioner får dock behandla medlemmarna olika om det finns sakliga skäl för det. Vad som utgör objektivt godtagbara skäl för särbehandling får dock avgöras i varje enskilt fall.³⁷

Huruvida likställighetsprincipen blir tillämplig beror på försöksverksamhetens utformning. Som nämnts gäller principen inom en kommun eller region. Om en försöksverksamhet ska genomföras i en verksamhet inom en hel kommun eller region riskerar inte medlemmarna att behandlas olika. Försöket kan visserligen innebära att

³⁵ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 11.

³⁶ Dir. 2021:110.

³⁷ Se Höök, J, Kommunallagen (2017:725) 2 kap. 3 § Karnov (JUNO, besökt 2023-11-13).

medlemmar i olika kommuner eller regioner kan komma att behandlas olika, men detta täcks inte av likställighetsprincipen. Om däremot försöksverksamheten inom en kommun eller region införs i delar av en viss verksamhet, till exempel utifrån geografisk hemvist i kommunen eller regionen, kan principen bli tillämplig. Det måste då finnas sakliga skäl till att försöket utformas på ett sådant sätt att medlemmar kommer att behandlas olika även om de är i samma situation.

Undantag från likställighetsprincipen kan göras genom lagstiftning, till exempel gällande visst verksamhetsområde vid en försöksverksamhet.

3.6.2 Likvärdighet vid försöksverksamhet

Det finns krav och förväntningar på att tillgången och kvaliteten på samhällsservice ska vara likvärdig i hela landet. Staten försöker också genom sin styrning tillförsäkra likvärdighet för invånarna. Samtidigt har Sverige, vid en internationell jämförelse, en stark kommunal självstyrelse. Statens styrning av kommunerna kan sägas präglas av en balansgång mellan reglering för nationella mål om likvärdighet å ena sidan och självbestämmande och möjlighet till utformning av lokala lösningar å andra sidan.³⁸ Krav på likvärdighet kan återfinnas i till exempel skollagen.

Ibland används krav på likvärdighet som ett argument mot att man ska bedriva viss försöksverksamhet.³⁹ Likvärdighet ska dock inte förstås som krav på likformighet. I det svenska systemet med kommunal självstyrelse finns vidare redan möjligheter till lokala anpassningar av utformningen av samhällsservice för att bättre möta lokala behov. Varje försök måste emellertid bedömas för sig huruvida det kan påverka likvärdigheten och vilka konsekvenser som kan uppstå. Intressant i sammanhanget är att utredningens uppdrag inte omfattar försöksverksamheter som innebär begränsningar av gällande rättighetslagstiftning, det vill säga lagstiftning som ger personer rätt till vissa bestämda insatser.

³⁸ SOU 2020:8 s. 112.

³⁹ Se till exempel Statskontoret (2022), *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, 2022:9, s. 151.

3.7 Risktagande vid försöksverksamhet

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. Komets 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.⁴⁰

I en handbok om försök som togs fram under projektet Försöksfinland uppmuntrades läsaren till att våga försöka och ”bli kvitt” rädslan att misslyckas⁴¹. Projektet anordnade till och med evenemanget ”Herozerohero” som behandlade misslyckanden.⁴²

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.⁴³ 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.

⁴⁰ Komet (2022), *Försök!*, s. 14.

⁴¹ Försöksfinland (2019), *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*, s. 19.

⁴² www.valtioneuvoisto.fi/sv/-/10616/epaonnistumisen-paivana-pohditaan-tapoja-oppia-elamaan-epaonnistumisen-pelon-kanssa/ (hämtad 2022-09-27).

⁴³ Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020) *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*, s. 7.

3.7.1 Risktagande i offentlig sektor

Det kan dock finnas en viss inbyggd motsättning mellan det risktagande som ett nyskapande 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 försöksverksamhet.

Det kan ibland också finnas osäkerhet om rättsliga förutsättningarna för att driva ett specifikt försök. Det kan till exempel handla om en tänkt behandling av personuppgifter är förenlig med GDPR, vilket har uppmärksammats i Integritetskyddsmyndighetens (IMY) pilotprojekt om regulatorisk testverksamhet (läs mer i avsnitt 4.3.1.) eller upphandlingsregelverket. Det medför att en kommun eller en region som genomför ett försök lämnar sig öppen för olika domstolsprocesser inklusive skadeståndsanspråk. I de fall som ett försök bedrivs med stöd av en särskild försöksförfattning bör rättsliga hinder och begränsningar ha belysts i en konsekvensutredning vilket kan underlätta för aktörer som ska delta i försöket att utforma det på så sätt att dessa rättsliga hinder undviks.

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.⁴⁴ 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 ansvarutkrävande 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.⁴⁵ När ett försök kräver en försöksförfattning kan det innebära en politisk risk för ansvariga politiker inte bara på lokal och regional nivå, utan också på nationell nivå.

Forskning visar att aktörer inom offentlig sektor ofta inte är riskbenägna, vilket påverkar deras innovationsarbete.⁴⁶ Att den verksam-

⁴⁴ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 24.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 25.

⁴⁶ Thomasson, A. (2021), *Värdeskapande innovation i offentlig sektor*, s. 10.

het 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 innovation.⁴⁷

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. 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 samverka 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.⁴⁸

⁴⁷ Thomasson, A. (2021), *Värdeskapande innovation i offentlig sektor*, s. 10.

⁴⁸ Läs mer om utfallsfinansiering i 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*.

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 frågor om organisatoriskt lärande och inbäddning av projektets resultat i den ordinarie verksamheten, men också av demokratiska skäl.⁴⁹

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.⁵⁰

3.8 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.⁵¹

⁴⁹ Mukhtar-Landgren, D. (2022), *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*, s. 25.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 25.

⁵¹ www.kometinfo.se/vart-arbete/ansvarsfull-teknikutveckling/ (hämtad 2022-09-28).

3.9 Uppföljning och utvärdering av försöksverksamhet

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. 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.

4 Försöksförfattningar

I detta kapitel ges en kort beskrivning av användningen av försöksförfattningar i Sverige samt hur dessa har konstruerats.

4.1 Kort om försöksförfattningar

I Sverige har försöksförfattningar under en lång tid använts för att möjliggöra och åstadkomma försöksverksamheter. Hur ofta försöksförfattningar förekommer varierar mellan olika rättsområden och tidsperioder.¹

Utbildningsområdet är i dag det område där försöksförfattningar är vanligast förekommande och dessa omfattar ofta även kommunal verksamhet. För närvarande kan försöksverksamhet bedrivas med stöd av till exempel förordningen (2008:793) om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning och förordningen (2021:454) om försöksverksamhet med anställning under viss utbildning i svenska som andraspråk. Trafikrätt och rättsliga regleringar rörande rättsväsendet är exempel på andra områden där försöksförfattningar förekommer.²

Försöksförfattningar kan vara lagar, förordningar och även myndighetsföreskrifter. Någon allmänt vedertagen definition av vad en försöksförfattning eller försökslagstiftning är förefaller dock inte finnas. I regeringsformen görs ingen skillnad mellan lagstiftning tills vidare eller försökslagstiftning. Samma regler gäller såväl avseende

¹ Innovationsrådet gjorde en studie av försöksförfattningar i Sverige. Av slutbetänkandet SOU 2013:40 framgår att man identifierade 45 försökslagar under de senaste tjugo åren och drygt 300 försöksförordningar.

² Till exempel förordningen (2017:309) om försöksverksamhet med automatiserade fordon, lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar, förordningen (2001:38) om försöksverksamhet med videokonferens i allmän förvaltningsdomstol och lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.

kompetensfördelningen av lagstiftningsmakten som beredningskrav. Innovationsrådet definierade i sitt slutbetänkande en försökslag enligt följande: en tidsbegränsad lag genom vilken lagstiftaren har önskat att skaffa sig ett underlag för att avgöra om den prövade försökslagstiftningen ska göras allomfattande och permanentas.³ Innehållet i definitionen överensstämmer i hög grad med utredningens uppfattning om begreppet. Kärnan i en definition av försöksförfattning bör enligt utredningen vara just dess tillfällighet och syftet att ta fram ny kunskap.

4.2 Frikommunförsöket

För kommunsektorn brukar det så kallade frikommunförsöket som pågick mellan år 1984 och 1991, framhållas som en viktig erfarenhet av en samlad användning av försöksförfattningar. När försöket formellt avslutades 1991 deltog 38 kommuner och 4 landsting (numera regioner). En del av frikommunförsöket innebar att kommunerna fick frångå lagregleringar om nämndorganisation och anpassa sina nämndorganisationer till lokala förhållanden.⁴ Frikommunförsöket innebar också möjlighet i övrigt till dispenser och undantag från statliga regler för den kommunala verksamheten.⁵

De kommuner och landsting som deltog i frikommunförsök fick inkomma med ansökningar gällande de försök som de ville genomföra. Kommunerna och landstingen inom försöksverksamheten kunde även pröva förslag från andra kommuner och landsting som hade godkänts.

I början av 1984 överlämnade regeringen en proposition (prop. 1983/84:152) till riksdagen som bland annat innehöll ett förslag om en särskild lag för försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Vilka försökskommuner som skulle delta i försöksverksamheten överlämnades till regeringen att meddela genom föreskrift. I samband med att riksdagen antog lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation vid frikommunförsöket, godkände den också att regeringen inom ramen för försöksverksamheten gjorde avsteg från vad riksdagen hade bestämt med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller liknande åtgärd.

³ SOU 2013:40 s. 107 f.

⁴ Genom 1991 års kommunallag infördes sedan fri nämndorganisation för samtliga kommuner.

⁵ Prop. 1991/92:13 s. 8–12.

Av förarbetena framgår att det övervägdes om riksdagen skulle ge regeringen ett bemyndigande att medge avvikelser från lagstiftning för försökskommunerna inom övriga områden som kunde bli aktuella för försöksverksamhet. Det ansågs dock inte finnas tillräckligt med underlag för en sådan lag. Regeringen fann det därför bättre att låta försökskommunerna anmäla behov av ändrad lagstiftning hos regeringen. Om det då visade sig behövas en lag för att genomföra förändringarna, skulle frågan tas upp vid den tidpunkten. Det konstaterades även att det redan fanns bemyndiganden för regeringen på flera områden.⁶ Regeringen skulle alltså vid behov lämna förslag om försökslagstiftning till riksdagen.

Det inkom ungefär 300 förändringsförslag till regeringen från de kommuner och landsting som deltog i försöket och mer än en tredjedel av förslagen godkändes för försöksverksamhet. En del av förändringsförslagen kom dock att genomföras generellt i hela landet utan föregående försök. En orsak till detta var att kommunerna ibland tog upp frågor inom områden där förändringar av föreskrifter redan var aktuella. Det fanns också förslag som inte blev godkända, till exempel för att de bedömdes innebära för stora förändringar i huvudmannaskap.⁷

4.3 Konstruktion av försöksförfattningar

Hur försöken konstrueras gällande deltagande, exempelvis kommuner, varierar. I vissa fall framgår det redan i försöksförfattningen vilka som ska delta i försöken. I lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, angavs direkt i lagen vilka län som ingick i försöksverksamheten.⁸ I andra fall är det fråga om ett ansökningsförfarande där den som vill delta i försöket får inkomma med en ansökan till regeringen⁹ eller en viss, i författningen utpekad statlig myndighet som ansvarar för processen. I 4 kap. 17 d § trafikförordningen (1998:1276) har till exempel regeringen gett Trans-

⁶ Prop. 1983/84:152 s. 10.

⁷ Prop. 1991/92:13 s. 9 f.

⁸ Grunden för urvalet av försökslän var att representanter för några län har hos regeringen anmält intresse för en försöksverksamhet. I förarbetena anförde regeringen att den ville genom försöksverksamheten tillmötesgå det intresse som fanns i vissa län att pröva nya metoder för att utveckla den regionala verksamheten och ge den en starkare demokratisk förankring. Prop. 1996/97:36 s. 35.

⁹ I lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst reglerades ett ansökningsförfarande till regeringen.

portstyrelsen möjlighet att meddela tillstånd för försöksverksamhet med längre och tyngre fordonståg på väg som inte är enskild, i syfte att testa av ny teknik och nya konstruktioner. Ytterligare en variant är att en statlig myndighet ges i uppgift att välja ut vilka som ska delta i försöksverksamheten utan någon föregående ansökan. Ett exempel på den sistnämnda varianten är den försöksverksamhet som drivs med stöd av förordningen (2017:1106) om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och central rättning. Det är Skolverket som gör urvalet av skolenheter som ska delta i försöksverksamheten och det är obligatoriskt för de skolenheter som verket utser att delta i försöksverksamheten (se 6 och 7 §§ förordningen).

Försök som regleras i försöksförfattningar pågår ofta i flera år, bland annat för att man ska kunna få ett tillräckligt underlag för utvärdering. Ibland förlängs också försöksverksamheterna vid ett eller flera tillfällen genom försöksförfattningar.¹⁰

Sunset clauses

Sunset clauses innebär att en lag ska upphöra att gälla efter ett visst datum som bestäms redan då lagen införs, om inte lagstiftningsåtgärder dessförinnan görs för att förlänga tidsramen.¹¹ En sunset-clause återfinns inte sällan i försöksförfattningar.¹² Svenska författningar innehåller annars ofta inte något slutdatum. Det finns dock exempel, däribland flera vapenamnestier under 1990- och 2000-talen som samtliga har varit tidsbegränsade.¹³ Under covid-19-pandemin antogs vidare flera tillfälliga författningar med sunset-clauses för att hantera den och dess effekter.¹⁴

¹⁰ Det finns exempel på försöksförfattningar som kommit att gälla under relativt lång tid, däribland lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister. Den lagen trädde i kraft den 1 december 1997 och gällde till utgången av december månad 2011.

¹¹ Se Komet (2020), *Försöke!*, s. 23 och www.parliament.uk/site-information/glossary/sunset-clause/ (hämtad 2023-03-22).

¹² Lagrådet har dock inte alltid ansett att en sunset-clause är lämplig (se prop. 2000/01:76 s. 53 f.).

¹³ Se exempelvis lag (1993:206) om ansvarsfrihet vid olaga vapeninnehav, lag (2007:11) om ansvarsfrihet vid vissa vapenbrott och lag (2017:807) om ansvarsfrihet vid vissa vapenbrott.

¹⁴ Se exempelvis lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Experimental clauses

Internationellt finns det exempel på ”experimental clauses”, det vill säga särskilda bestämmelser i permanenta regelverk som tillåter undantag från regler för att driva försöksverksamhet. Ett sådant exempel finns i Norge där det finns det en permanent lag om försök i offentlig förvaltning¹⁵ som ger möjlighet till undantag från lag eller föreskrift för att kunna driva försöksverksamhet (se vidare i kapitel 5). Både statlig och kommunal förvaltning kan med stöd av lagen ges möjlighet att pröva nya lösningar som syftar till en mer effektiv organisering, snabbare ärendehantering eller bättre samhällstjänster. Det finns vissa begränsningar av vilka undantag som kan ges med stöd av lagen, bland annat får inte undantagen innebära avvikelser från kommunlagens grundläggande bestämmelser om organisering av verksamheter i kommuner och fylkeskommuner eller innebära en inskränkning av rättigheter för enskilda.

I Sverige är det mindre vanligt med bestämmelser i permanenta regelverk där möjlighet ges till tillfälliga undantag från tvingande regleringar för att kunna bedriva försöksverksamhet. Ett exempel på en undantagsbestämmelse för försöksverksamhet som kan beröra kommunal verksamhet finns dock i 29 kap. 23 § skollagen (2010:800). Genom bestämmelsen ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom skolväsendet. I sådana föreskrifter får undantag göras från organisatoriska bestämmelser i skollagen. Undantag får även göras från andra bestämmelser för att möjliggöra en försöksverksamhet med sådan utbildning i gymnasieskolan som inte utgörs av utbildning på nationella program eller introduktionsprogram.

4.3.1 Regulatory sandboxes

Ibland brukar man internationellt tala om *regulatory sandboxes*¹⁶ vid försök där utveckling av regelverk ingår. Vad detta begrepp omfattar varierar dock beroende på vilken organisation som beskriver begreppet och även från land till land.

¹⁵ LOV-2003-06-27-67 nr 13 Lov om forsøk i offentlig forvaltning.

¹⁶ Begreppet brukar översättas till regulatoriska sandlådor. Utredningen väljer här att använda det engelska begreppet.

Regulatory sandboxes förekommer inte sällan på områden där det pågår, eller som berörs av, en omfattande innovationsverksamhet. Ett sådant exempel är förslaget till en förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens, den så kallade AI-förordningen, som i syfte att främja innovation och effektivisera regel efterlevnad tillåter att regulatory sandboxes skapas för att genom förenklade regelverk ge utrymme att testa nya produkter och affärsmetoder.¹⁷

Komet har introducerat begreppet regulatoriska växthus. Det avser försök som är begränsade i tid och rum och där regelverk utvecklas eller anpassas samtidigt som nya produkter, tekniker, tjänster, processer, arbetssätt eller affärsmodeller testas i en verklig miljö. Det kan också handla om att öka kunskapen om hur befintliga regelverk fungerar i en förändrad situation, på grund av exempelvis teknikutveckling. Det kan inom ramen för ett regulatoriskt växthus ges undantag från vissa regelverk eller tillämpas särskilt anpassade regler. Ett av målen med att bedriva försök i ett regulatoriskt växthus är enligt Komet att höja kunskapsnivån hos den som beslutar om regelverken.¹⁸

Exempel på försök med regulatory sandboxes i Sverige

Dataskyddsområdet

På dataskyddsområdet förekommer områden där både teknik och juridik delvis är utforskad. För att underlätta för de olika aktörerna och för att främja ett lärande har Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) genomfört ett pilotprojekt som myndigheten benämner regulatorisk testverksamhet. Med regulatorisk testverksamhet avser IMY fördjupad vägledning till ett specifikt innovationsinitiativ om hur dataskyddsregelverket bör tolkas och tillämpas. Det handlar alltså inte om undantag från regelverket inom ramen för testverksamheten.

Kännetecknande för arbetssättet är att de deltagande innovationsaktörerna och IMY gemensamt identifierar de rättsliga frågor som vägledningen ska fokusera på. Tillsynsmyndigheten ger sedan en utforskande, dialogbaserad vägledning¹⁹ till utvalda innovationsprojekt

¹⁷ Förordningen bereds alltjämt. Här finns ett exempel på en sådan "sandbox", <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/first-regulatory-sandbox-artificial-intelligence-presented>, hämtad 2023-11-13.

¹⁸ Komet (2020), *Försök – en arbetsmetod för snabbare lärande*, Komet informerar 2020:33.

¹⁹ Vägledning ges vidare muntligt vid flera tillfällen under några månaders tid i form av workshops eller andra dialogbaserade former.

i utbyte mot att arbetet sammanfattas i en publik rapport som möjliggör lärande för fler. Därmed utvecklas praktiska exempel inom områden där både tekniken och juridiken är komplicerad, relativt ny och oprövad. Samtidigt bidrar arbetssättet till att öka tillsynsmyndighetens förståelse för ny teknik och hur den kan tillämpas.²⁰

På dataskyddsområdet har IMY:s motsvarigheter i Storbritannien, Norge och Frankrike under de senaste åren startat regulatoriska testverksamheter där vägledning ges om tillämpningen av dataskyddsförordningen (GDPR). De dataskyddsmyndigheter som driver regulatorisk testverksamhet har inte haft någon särskild reglering för testverksamheten eller några undantagsbestämmelser från dataskyddslagstiftningen.²¹

Energiområdet

Ett annat exempel på en statlig myndighet som visat intresse för *regulatory sandboxes* är Energimarknadsinspektionen (Ei). Myndigheten har på eget initiativ utrett förutsättningar och tagit fram ett förslag för hur en modell för försöksverksamhet och regulatoriskt lärande i form av vad myndigheten kallar regulatoriska sandlådor kan implementeras för energimarknaderna i Sverige. Ei definierar regulatoriska sandlådor som ett policyverktyg som gör det möjligt att bevilja tidsbegränsade undantag från utvalda delar av regelverk för försöksverksamhet i verkliga miljöer.²²

Enligt förslaget ska Ei som ett första steg inrätta ett innovationscenter som ska fungera som en första kontaktpunkt för marknadsaktörer och innovatörer som är osäkra på regler, processer eller principer i samband med innovationer på energimarknaderna.²³

²⁰ IMY (2023), *Slutrapport om IMY:s pilotprojekt med regulatorisk testverksamhet om dataskydd*, s. 5.

²¹ *Ibid.*, s. 5.

²² Ei (2023), *Innovationscenter och regulatoriska sandlådor Modellförslag och implementering för energimarknaderna i Sverige*, Ei R2023:03.

²³ *Ibid.*, s. 75.

4.4 Principiella överväganden vid användning av försöksförfattningar

Det görs som ovan nämnts inte någon skillnad mellan försöksförfattningar och andra författningar i svensk rätt gällande till exempel beredningskrav. Likväl kan det finnas vissa principiella rättsliga och etiska frågor som ofta uppkommer i samband med arbete med försökslagstiftning. Det kan i detta sammanhang nämnas att Försöksfinland tog fram en särskild handbok om beredning av försökslagar som var avsedd som handledning för de som arbetar med lagstiftning. Handboken utgår från det finska grundlagsutskottets praxis och i den har samlats information om juridiska faktorer som ska beaktas vid finsk lagstiftning som möjliggör försök (se mer i nedan, avsnitt 5.3.3).²⁴

I vissa fall ges försöksförfattningar i form av förordningar och då saknas i regel förarbeten. Lagrådet har gjort vissa uttalanden om försökslagar²⁵, men yttrar sig långt ifrån alltid i frågor om försöksverksamhet. I förarbetena till försökslagstiftningen avseende intensivövervakning med elektronisk kontroll uttalade sig Lagrådet i frågan om huruvida en geografiskt begränsad försökslagstiftning stred mot principen om likhet inför lagen. I det aktuella fallet gjorde Lagrådet bedömningen att omständigheterna var sådana att försöksverksamheten ändå kunde tillåtas. Valet stod mellan att antingen avstå från att pröva påföljdsformen eller att begränsa försöksverksamheten geografiskt på något sätt. Vidare framhölls att domstolarnas påföljdsbestämning redan inom ramen för befintliga regler i viss utsträckning var beroende av de lokala förutsättningar som kunde finnas för olika tänkbara alternativ.²⁶

Även gällande ett förslag om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse (alkolås) tog Lagrådet upp frågan om avgränsade geografiska försöksområden och anförde att de i sig är ägnade att väcka betänkligheter med hänsyn till principen om allas likhet inför lagen. Lagrådet konstaterade dock att försöksverksamhet i liknande

²⁴ <http://kokeiluohje.finlex.fi/sv/> Hämtad 23-03-17. Ett exempel på överväganden kring ett försöks förenlighet med den finska grundlagen finns i Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd), s. 80–88.

²⁵ Ett exempel på mer utvecklade överväganden kring försöksverksamhet är den allmänna motiveringen kring omfattningen på en försöksverksamhet med samhällstjänst (Prop. 1989/90:7 s. 15).

²⁶ Prop. 1993/94:184, bilaga 4.

former dock tidigare hade godtagits av Lagrådet, såsom i fråga om lagstiftningen om samhällstjänst (se prop. 1989/90:7 s. 39).²⁷

En annan erinran som kunde riktas mot den föreslagna lagen om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse var enligt Lagrådet att kostnaderna skulle betalas av körkortshavaren. Det var uppenbart att detta skulle medföra ett betydande bortfall bland dem som kunde tänka sig att delta i försöksverksamheten. Värdet av försöket kunde härigenom komma att begränsas avsevärt. Detta var dock enligt Lagrådet inte att betrakta som någon avgörande principiell invändning mot förslaget.²⁸

²⁷ Prop. 1997/98:124, bilaga 5.

²⁸ Ibid., bilaga 5.

5 En nordisk utblick

I detta kapitel redogörs för kommunal försöksverksamhet i Danmark, Finland och Norge. Kapitlet fokuserar på försöksverksamheter som bedrivs med stöd av försöksförfattningar.

5.1 Inledning

Vid en internationell jämförelse av kommunernas ställning i det politiska systemet framstår de nordiska länderna som förhållandevis lika. Danmark, Finland, Norge och Sverige har starka kommunala självstyren, vilket innefattar betydande ekonomiskt handlingsutrymme och ansvar för uppgifter som är av stor betydelse för samhället.¹ Ett kännetecken för de nordiska länderna är just att kommunerna ansvarar för en stor del av den skattefinansierade samhällsservicen till medborgarna och därmed verkställer många lagstadgade uppgifter.²

I en jämförelse mellan 57 länder placerar sig Danmark, Finland, Island och Sverige i den grupp länder där den kommunala autonomi är starkast. Norge återfinns i den grupp av länder där kommunernas autonomi klassificeras som medelstor. Det bör dock noteras att skillnaden mellan Norge och de övriga nordiska länderna inte är betydande. En viktig förklaring till att de norska kommunernas självstyrelse klassificeras som aningen svagare än i resten av Norden är de saknar egen beskattningsrätt. Det är i stället Stortinget³ som fastställer kommunernas skattenivå. Dessutom är både medborgarnas rätt till service och bland annat normerna för kompetens och personalitet inom kommunernas tjänsteproduktion föremål för starkare statlig reglering än i flera andra länder.⁴

¹ SOU 2020:8 s. 80.

² Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 4.

³ Stortinget är Norges lagstiftande församling.

⁴ Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 25.

Även om det finns likheter mellan de nordiska ländernas offentliga förvaltningar finns också skillnader. Det finns till exempel en direktvald regional förvaltningsnivå även i andra nordiska länder, men hur den är utformad varierar (se mer i avsnittet om respektive land).

I flera nordiska länder har det genomförts frikommunförsök likt det som påbörjades i Sverige på 1980-talet.⁵ Frikommunförsöken har inneburit ett klart avsteg från de nordiska ländernas traditionellt statscentrerade och uppifrån och ner drivna reformpolitik.⁶ Frikommunförsöken var en del i strävan att luckra upp den offentliga sektorns regelverk och utgick från en tilltro till kommunernas förmåga att reglera sin egen verksamhet⁷. Det har också under senare år pågått ett arbete i flera nordiska länder med kommunala försöksverksamheter som bland annat har syftat till att öka effektiviteten i verksamheten och förbättra kvaliteten i samhällsservicen till invånarna.

Försöksverksamhetskommittén har under utredningstiden genomfört två studiebesök. I mars 2023 var utredningen i Norge (Oslo). Vid besöket träffade utredningen företrädare för regeringen och kommunsektorn. I månadsskiftet maj och juni genomförde utredningen även ett besök i Finland (Helsingfors). Även här träffade utredningen företrädare för regeringen och kommunsektorn. Studiebesöken har varit värdefulla för utredningens kunskap och förståelse för försöksverksamhet i den nordiska kontexten.

5.2 Danmark

5.2.1 Kommunsektorn i Danmark

Kommunsektorn i Danmark består av 98 kommuner och 5 regioner. Kommunernas uppgifter innefattar till exempel förskola, grundskola, tandvård och vård i hemmet. De danska kommunerna administrerar också sådana socialförsäkringsuppgifter (exempelvis pensioner och barnbidrag) som i Sverige handhas av statliga myndigheter som Försäkringskassan. Danska kommuner ansvarar dessutom sedan 2007 för arbetsmarknadstjänsterna.

⁵ Frikommunförsök inleddes i Sverige 1984, i Danmark 1985, i Norge 1987 och i Finland 1989.

⁶ Sandberg, S. och Sjöblom, S. (2022) *Den kommunala självstyrelsen i Norden, motståndskraftig och anpassningsbar men inte längre självklar?*, s. 127.

⁷ Sandberg, S. (2014) *Den andra vågens försök med frikommuner och normuppluckring i Danmark och Norge*, s. 5.

Regionernas viktigaste uppgift är att sköta sjukvården, men har även uppgifter inom kultur och socialområdet samt regional utveckling och kollektivtrafik.

5.2.2 Frikommunförsök och utmaningsrätt

I Danmark har det genomförts flera omfattande försök med tillfälliga försöksförfattningar för den kommunala sektorn. Den första vågens frikommunförsök inleddes 1985 i Danmark, alltså ungefär vid samma tid som det svenska frikommunförsöket påbörjades.

Det första danska frikommunförsöket syftade till att skapa flexibilitet i regleringarna av kommunernas skyldigheter och i kommunernas organisation.⁸ Enligt den danska frikommunslagen hade de fria kommunerna rätt att avvika från gällande lagstiftning inom vissa områden. Grundläggande var att idéerna till de olika försöken skulle komma från kommunerna och motsvarande landstingen.

Ett arbete med så kallad utmaningsrätt pågick 2008–2015 och 2017–2021. Det innebar att alla offentligt anställda och privata tjänsteförare hade rätt att utmana kommunala och statliga regelverk och att komma med förslag på hur saker kunde göras bättre och effektivare.⁹ Kommunerna och regionerna gavs möjlighet att ansöka om undantag från regler som styrde deras verksamhet. Utmaningsrätten utgick inte från en försökslagstiftning utan byggde på ministeriernas möjlighet att ge dispens från rådande sektorslagstiftning.¹⁰ Flera sektorslagar innehåller en försöksbestämmelse som innebär att kommuner kan ansöka hos ministeriet om att på försök få undantag från vissa bestämmelser, vilket var en del av ett arbete för att minska byråkratin.¹¹

Det andra frikommunförsöket i Danmark genomfördes 2012–2016. Nio kommuner utsågs till frikommuner och det beslutades om en särskild lag om frikommunförsök¹². Syftet med försöken var att åstadkomma bättre kvalitet i servicen till medborgarna, öka kommunal självstyrelse, stödja bättre resursanvändning och effektivare kommunal verksamhet. Fokus skulle flyttas från krav på processen till effek-

⁸ Sandberg, S. (2014) *Den andra vågens försök med frikommuner och normuppluckering i Danmark och Norge*, s. 5.

⁹ Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 15.

¹⁰ Sandberg, S. (2014) *Den andra vågens försök med frikommuner och normuppluckering i Danmark och Norge*, s. 12 f.

¹¹ Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 14.

¹² Lov om frikommuner LOV nr 550 af 18/06/2012.

tivitet och resultat. Vid valet av vilka ansökningar om frikommunförsök som skulle bifallas prioriterades försök som var betydelsefulla på riksnivå, samt kunde läggas till grund för framtida lagändringar.¹³

5.2.3 Välfärdsavtal

Den danska regeringen beslutade 2020 att ingå välfärdsavtal med kommuner som en ny form av försöksverksamhet. Syftet med försöket är att höja välfärdens kvalitet och att ge medborgarna ett bättre möte med den offentliga sektorn. Regeringen har ingått välfärdsavtal inom barnomsorg, skola och inom äldreomsorg. I välfärdsavtalen undantas sju kommuner från större delen av den statliga regleringen inom ett av de tre områdena, och kommunerna åtar sig också att ta bort en del av sina egna regler. De sju kommunerna är Esbjerg, Helsingör, Holbæk, Langeland, Middelfart, Rebild och Viborgs kommuner. Helsingör och Rebild är försökskommuner på barnomsorgsområdet, Esbjerg och Holbæk genomför försök på skolområdet.

Langeland, Middelfart och Viborgs kommun är för närvarande en del av försöket avseende äldreomsorg. Den danska regeringen har föreslagit att försöket på äldreomsorgsområdet för de tre kommunerna ska förlängas även efter 2024. Då förväntas en ny lagstiftning för äldre vara på plats. Utvärderingen av försöket kommer även att ske under 2024.

Projektet med de sju kommunerna har nu pågått i ungefär två år, samtidigt som flera kommuner kommer att ansluta sig till försöket under det kommande året, som på sikt planeras omfatta alla landets kommuner. Ytterligare fyra kommuner – Hillerød, Greve, Silkeborg och Aabenraa kommuner – har blivit välfärdskommuner inom sysselsättningsområdet. Detta försök kommer att pågå till och med 2026.¹⁴

¹³ Sandberg, S. (2014) *Den andra vågens försök med frikommuner och normuppluckering i Danmark och Norge*.

¹⁴ <https://bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2022/09/fire-kommuner-udpeget-som-velfaerdskommuner-paa-beskaeftigelsesomraadet/> (hämtad 2023-11-13).

5.2.4 CO-PI

Center for Public-Private Innovation (CO-PI) är ett nationellt centrum som skapats av den danska regeringen, det danska kommunförbundet och de danska regionerna.¹⁵ Tillskapandet skedde i de kommunala ekonomiska avtalen i juni 2021. CO-PI:s huvudmål är att bidra till att förbättra den offentliga sektorns kvalitet och effektivitet genom innovation.

Centrumet ska bidra till samhällets välbefinnande, tillväxt och välstånd genom flera innovativa lösningar som skapats i det offentlig-privata samarbetet. Centrumet kommer att vidareutveckla erfarenheterna från det tidigare centret för offentlig innovation.¹⁶

Tre åtgärdsområden har identifierats i den politiska grunden för avtalet:

- Teknik för att stödja välfärden
- Klimat, grön omställning och miljöförbättringar
- Hållbart byggande.

CO-PI ska särskilt bidra till att stärka den offentliga sektorns innovationskapacitet och förmåga att utveckla och återanvända värdefulla innovativa lösningar inom hela sektorn. Detta ska bland annat att ske genom en utveckling av en mer utmaningsbaserad strategi för upphandling, särskilt när det gäller lösningar som använder ny eller känd teknik, och en tvärpublicerad skalning av den, så att den offentliga efterfrågan blir mer av en drivkraft för innovation – även bland företag. CO-PI ska också bidra till utvecklingen av finansieringsmodeller.

På centrumets webbsida ges goda exempel på innovation inom offentlig sektor, bland annat från kommunala försöksverksamheter. Alla försök har kontaktuppgifter så att lösningarna kan återanvändas.¹⁷

¹⁵ CO-PI ersatte Centrum för Offentlig innovation (COI) som bildades 2014 av den danska regeringen och arbetsmarknadens parter inom offentlig sektor.

¹⁶ Center for Offentlig Innovasjon (COI) som startades 2014.

¹⁷ <https://co-pi.dk/cases/> (hämtad 2023-03-20).

5.3 Finland

5.3.1 Kommunsektorn i Finland

Det finns strax över 300 kommuner och 21 välfärdsområden i Finland. En nyligen genomförd social- och hälsovårdsreform gör att de finska kommunernas roll har förändrats. Kommunernas uppgifter har minskat, samtidigt som förvaltningssystemet har fått en ny folkvald regional nivå, välfärdsområden.¹⁸

Kommunerna ansvarar för samhällsservice för kommuninvånarna inom bland annat skola, stadsplanering, markanvändning, vatten- och avfallshantering, samt kultur. Välfärdsområdena ansvarar för social-, hälso- och sjukvårdstjänster (inklusive sjukhus) samt räddningstjänst. Helsingfors stad är sedan reformen med välfärdsområden den enda kommun som anordnar social-, hälso- och sjukvårdstjänster för sina invånare. På andra orter ansvarar välfärdsområdena för denna service.¹⁹ En skillnad mellan kommuner och välfärdsområden är att den senare inte har någon beskattningsrätt.²⁰

5.3.2 Frikommunförsöket²¹

Även i Finland genomfördes i slutet av 1980-talet ett frikommunförsök. Lagen om försök med frikommuner (718/88) trädde i kraft den 10 augusti 1988 och skulle gälla fram den 31 december 1992. Lagen kom att förlängas till 1996. Inom försöket kunde kommuner ansöka om att bli frikommuner, och genom statsrådets beslut utsågs försökskommuner. Vid utgången av april 1992 hade 250 kommuner och två kommunalförbund anmält sig för frikommunförsök.

En frikommun kunde enligt lagen om frikommuner besluta om sin förvaltning på ett sätt som avvek från lagstiftningen. De kommuner och kommunalförbund som ingick i försöket kunde besluta om exempelvis en annan nämndförvaltning. Ärenden som avgjorts

¹⁸ Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 9.

¹⁹ <https://www.suomi.fi/medborgare/rattigheter-och-skyldigheter/digistod-och-forvaltningstjanster/guide/sa-har-fungerar-den-offentliga-forvaltningen/kommunerna-och-kommunalforvaltningen> (hämtad 2023-03-17).

²⁰ <https://www.suomi.fi/medborgare/rattigheter-och-skyldigheter/digistod-och-forvaltningstjanster/guide/sa-har-fungerar-den-offentliga-forvaltningen/valfardsomrade> (hämtad 2023-03-17).

²¹ Detta avsnitt är baserat på den finska regeringens proposition till Riksdagen om förlängning av giltighetstiden för och ändring av lagarna om försök med frikommuner (RP 97/1992 rd).

av en frikommuns lagstadgade nämnd kunde i större utsträckning än tidigare överföras till kommunstyrelsen. En frikommun kunde också med stöd av lagen om rätt för frikommuner avvika från vissa andra bestämmelser. Kommunerna kunde därför överta statliga myndigheters beslutanderätt i vissa miljö- och fastighetsärenden och förenkla bland annat processen för bygglov. Frikommunerna kunde också friare avtala om tillsättande av gemensamma nämnder. Just detta förfarande blev sedan permanent genom en ändring av den finska kommunalagen.

En frikommun kunde även till statsrådet ansöka om nya försök och hade även rätt att avvika från bestämmelser som påverkade kommunens statsandel²².

Försöket ledde till att de kommuner som deltog i försöket i stor utsträckning ändrade kommunens organisation, i synnerhet den del av förvaltningen som handhades av förtroendevalda, och överförde beslutsfattande till lägre förvaltningsnivåer.

Försöket skulle löpa ut i december 1992. Den dåvarande finska regeringen bedömde att det fanns skäl att förlänga tiden eftersom det alltjämt pågick försök. Regeringen förslog därför att frikommunförsöket skulle fortsätta även under perioden 1993–1996.

Försöket med frikommuner på 1990-talet föranledde flera ändringar i finsk lagstiftning. Också under 2010–2020-talen pågick försök om förenklade plan- och byggbestämmelser, sektorsövergripande verksamhetsmodeller för välfärd, kommunförsök för sysselsättning samt försök med tvåårig förskoleundervisning.²³

5.3.3 Försöksfinland

Det nationella projektet Försöksfinland pågick åren 2016–2019. Projektets mål var att hitta innovativa lösningar för att utveckla samhället och samhällstjänster. Projektet skulle också främja bland annat

²² Enligt finska Kommunförbundet utgör statsandelar den viktigaste delen av det statsbidragssystem som riktar sig till kommunerna. Statsandelarna betalas automatiskt till kommunerna enligt förutbestämda kalkyler. Kommuner kan också beviljas statsunderstöd på ansökan. Statsandelen är en generell inkomstpost som inte har öronmärkts för någon viss service. Varje kommun beslutar självständigt om hur den använder sina statsandelar och sina skatteinkomster. Den ekonomiska nyttan blir därmed större ju kostnadseffektivare kommunen kan ordna verksamheten. Se <https://www.kommunforbundet.fi/livskraft-och-ekonomi/kommunalekonomin-och-staten/statsandelar> (hämtad 2023-11-11).

²³ Uppgift från Marianne Pekola-Sjöblom, finska Kommunförbundet. Sekretariatets studiebesök i Finland i maj/juni 2023.

lokalt och regionalt beslutsfattande, och samarbete. Genom projektet skulle försökskulturen introduceras för olika sektorer och aktörer runtom i Finland. Det kanske mest välkända försöket inom ramen för Försöksfinland är försöket med basinkomst.²⁴

Vid statsrådets kansli²⁵ inrättades en försöksfunktion som skulle ta fram information och redskap till stöd för aktörer som genomför försök. Det togs vidare fram en handbok om försöksverksamhet: *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*. Handboken var i första hand tänkt för dem som stöder försök inom den offentliga sektorn. Försökslotsen behandlar olika sätt att stödja försöksverksamhet enligt fyra temata: starta och stödja, kommunikation, utnyttjande och effekter samt upphandling och finansiering. Skriften sammanställdes av Försöksfinland vid statsrådets kansli tillsammans med programmet *Vi som vågar* vid finska kommunförbundet.

Det togs även fram en handbok om beredning av försökslagar.²⁶ I handboken anges bland annat att ett försök kan verkställas förutsatt att:

- försöket har ett godtagbart mål. Försökslagstiftning som leder till en brister i likställighet har ansetts vara acceptabelt, om det finns ett godtagbart mål med försöket,
- bestämmelserna som ska tillämpas under försöket och som avviker från den övriga lagstiftningen ges i lag,
- försökslagstiftningen är proportionerlig. Skillnaderna mellan dem som deltar och dem som inte deltar i försöket får inte bli oskäligt stora,
- bestämmelserna om försöksområdet och/eller försöksdeltagarna utfärdas genom lag. Antingen genom att försöksområdet anges direkt i lagen eller att det i lagen ges tillräckligt exakt definierade kriterier för beslutsfattande om försöksområde eller deltagare med stöd av lagen,

²⁴ Se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om förskottsutskott (RP 215/2016 rd).

²⁵ Statsrådets kansli är ett ministerium som under statsministerns ledning svarar för tillsynen över genomförandet av regeringsprogrammet och biträder statsministern vid ledningen av statsrådets verksamhet (<https://vnk.fi/sv/ministeriet>, hämtad 2023-11-08).

²⁶ Justitieministeriet *Handbok i att bereda försökslagar – Stöd för beredningen av försökslagar*.

- försökslagstiftningen inte är diskriminerande. Det innebär bland annat att grunderna för valet av deltagare i ett försök inte får vara diskriminerande,
- försökslagstiftningen endast gäller under den tid som krävs för försöket, och
- resultaten av försöket utvärderas på ett tillbörligt sätt.

Försöksfinland anordnade kurser, workshoppar och andra evenemang. På webbplatsen samlades exempel på försöksverksamhet, material och lästips. På Försöksfinlands webbplats fanns även möjlighet att anmäla hinder mot försöksverksamhet.

Inom ramen för Försöksfinland utvecklades, tillsammans med andra aktörer, en plattform – *Plats för försök*, som erbjuder hjälp med att utveckla idéer till konkreta försök. Numera ansvarar bolaget för hållbar utveckling, Motiva Oy, för tjänsten. Bolaget ägs av den finska staten. Plats för försök är avsedd för både privata och offentliga aktörer.²⁷ Plattformen är bland annat tänkt att underlätta finansiering och utbyte av resultat och erfarenheter av försöksverksamheter. På plattformen finns exempelvis ett Försöksbibliotek där intresserade kan söka bland olika försök.

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.²⁸

5.3.4 Programmet Våga försöka

Det finska Kommunförbundet drev under tiden 2015–2019 programmet och kampanjen Våga försöka som syftade till att synliggöra kommunernas och regionernas försöksverksamhet samt till att främja försök och nätverksbildning i kommunerna.

Fokus var att stärka en försöksinriktad kultur med betoning på verksamhetsätt, arbetsmiljön och att våga försöka. Försöken var också ett sätt att bygga framtidens kommun. Våga försöka samlade in be-

²⁷ <https://www.kokeilunpaikka.fi> (hämtad 2022-03-14).

²⁸ Statsrådets kansli (2019) *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämissuhteet*.

skrivningar av försöksverksamhet i kommunerna och synliggjorde dessa.²⁹

5.3.5 Försöksverksamhet inom arbetsmarknadsområdet³⁰

Ett exempel på kommunal försöksverksamhet i Finland som pågår just nu är kommunförsök med sysselsättning.³¹ Det handlar om försöksverksamhet inom arbetsmarknadsområdet som ska pågå under tiden den 1 mars 2021–31 december 2024. I kommunförsöken eftersträvas bättre effektivitet genom att statens och kommunernas resurser, kompetens och tjänster samordnas.

Sammanlagt 25 försöksområden och 118 kommuner deltar i kommunförsöken. Till försöken hänvisas inom försöksområdena arbetsökande som är arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadsåtgärder och som inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning.³² I målgruppen ingår dessutom alla arbetssökande som är yngre än 30 år, och alla invandrare eller personer med ett främmande språk som modersmål som är arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadsåtgärder vid de statliga arbets- och näringsbyråerna³³ inom försöksområdena. Försökskommunen ansvarar för offentlig arbetskrafts- och företagservice till dessa grupper.

Målet med sysselsättningsförsöken är att på ett effektivare sätt än hittills främja att arbetslösa arbetssökande får arbete och styrs till utbildning, samt att ta fram nya lösningar för att trygga tillgången på kompetent arbetskraft. Syftet med försöken är att förbättra möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, särskilt för dem som varit arbetslösa en längre tid eller som har en svagare ställning på arbetsmarknaden.

I försöken utvecklas sådana sysselsättningsfrämjande tjänster och servicemodeller för arbetssökande som gör att man bättre än i nuläget kan identifiera och lösa den arbetssökandes individuella servicebehov, hinder för sysselsättning samt kompetensutvecklingsbehov. Kundorienteringen ska effektiveras genom ökad integrering av syssel-

²⁹ <https://www.kommunforbundet.fi/delaktighet-och-vaxelverkan/ledarskap-och-utveckling/forandring-genom-fornylse/programmet-vaga-forsoka> (hämtad 2023-11-13).

³⁰ Avsnittet bygger på uppgifter från <https://tem.fi/sv/sysselsattningsforsoken> (hämtad 2023-03-20).

³¹ Lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (1269/2020).

³² Den inkomstrelaterade dagpenningen är en arbetslöshetsförmån som kan betalas till medlemmar i en arbetslöshetskassa.

³³ Arbets- och näringsbyrån är en statlig myndighet som ansvarar för arbets- och näringsstjänster, vilket bland annat innefattar arbetsförmedling.

sättnings-, utbildnings- samt social- och hälsovårdstjänster. Kommunerna kan inom försöket utveckla sina tjänster utifrån de behov som de arbetssökande och arbetsgivarna i det egna området har.

Försöken följs upp med hjälp av kontinuerlig statistisk uppföljning och utvärdering av effekterna.

Regeringen bereder för närvarande en reform av arbets- och närings-tjänsterna som ska ske 2024. Den innebär en permanent överföring av arbets- och närings-tjänsterna till kommunerna. Kunderna inom kommunförsöken fortsätter som kunder hos kommunerna tills tjänsterna permanent överförs till kommunerna den 1 januari 2025.

5.3.6 Velfärdsområden – en reform inspirerad av tidigare försök?

Den 1 januari 2023 genomfördes en genomgripande förändring i den finska förvaltningen genom att en helt ny förvaltningsnivå, velfärdsområden, inrättades. Ett velfärdsområde är ett från kommunerna och staten separat offentligt samfund som har självstyre inom sitt område. Velfärdsområdena tog över centrala delar av kommunernas och länens tidigare arbetsuppgifter. Deras uppgifter anges i lag, och när verksamheten inleddes var uppgifterna att ordna socialtjänster, hälso- och sjukvård samt att organisera räddningssväsendet. Velfärdsområdena har alltså tagit över delar av uppgifterna från kommuner (hälso- och sjukvård) och från den tidigare regionala administrationen (landskapen). Det innebär att anställda flyttas från kommuner och landskap till de nya velfärdsområdena. Kommunerna får genom den ovan beskrivna reformen med sysselsättning andra uppgifter.

Det har inrättats sammanlagt 21 velfärdsområden.³⁴ Velfärdsområdena är politiskt styrda genom en velfärdsområdesfullmäktige. Fullmäktige ansvarar för velfärdsområdets verksamhet och ekonomi. Ledamöterna i velfärdsområdesfullmäktige väljs vid velfärdsområdesval. Nästa velfärdsområdesval hålls år 2025.³⁵ Velfärdsområdena har inte beskattningsrätt.³⁶

Reformen med de nya velfärdsområdena synes delvis inspirerad av ett försök som genomfördes under 2000-talet i området Kajana-

³⁴ <https://soteuudistus.fi/sv/vad-ar-ett-valfardsomrade> (hämtad 2023-11-02).

³⁵ <https://stm.fi/sv/valfardsomraden> (hämtad 2023-11-02).

³⁶ <https://soteuudistus.fi/sv/fragor-och-svar-om-finansieringen-beskattningen-och-engendomen> (hämtad 2023-11-02).

land.³⁷ I propositionen som låg till grund för välfärdsreformen angavs att social-, hälso- och sjukvårdens struktur länge varit föremål för reformsträvanden, och försöket i Kajanaland nämndes särskilt.³⁸

Bakgrunden till försöket i Kajanaland var bland annat en minskande befolkning, hög arbetslöshet och en försämrad kommunal ekonomi i området. Kajanaland bedömdes vara ett lämpligt område för att pröva nya förvaltnings- och finansieringsstrukturer. Syftet med försöket var att samla erfarenheter om hur en stärkt självstyrelse för landskapet inverkar på landskapets utveckling, basservicen, medborgarnas inflytande, förhållandet mellan landskapet och statens centralförvaltning samt kommunernas och statens regionförvaltnings verksamhet. Försöket innebar att landskapet skulle sköta största delen av de uppgifter inom social-, hälso- och sjukvården samt utbildningsväsendet som kommunerna vid tiden för försöket ansvarade för. Den högsta beslutanderätten i frågor som hörde till landskapets ansvarsområde utövades av landskapsfullmäktige, som valdes av försöksområdets invånare genom allmänna val i samband med kommunalvalet. Försökslagen trädde i kraft den 1 juni 2003 och gällde till utgången av 2012.³⁹

Försöket utvärderades av bland annat Tammerfors universitet, av försöksområdet Kajanaland samt av Finansministeriet. Utvärderingen visade på både goda och mindre goda resultat.⁴⁰

5.4 Norge

5.4.1 Kommunsektorn i Norge

Kommunsektorn i Norge består av 356 kommuner och 11 fylkeskommuner. Kommunernas ansvar innefattar barnomsorg, grundskola, primärvård, hemsjukvård, samhällsplanering och tjänster inom vatten

³⁷ Kajanaland (finska Kainuu) är ett landskap i före detta Uleåborgs län och ligger mot den ryska gränsen. Centralort i Kajanaland är staden Kajana. I landskapets västra del ligger sjön Ule träsk och Kajanaland utgjorde den nordostliga delen av det medeltida landskapet Österbotten.

³⁸ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd), s. 18.

³⁹ Regeringens proposition med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (RP 198/2002 rd).

⁴⁰ Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) *Blåa tankar – från fritt fall till kontrollerad anpassning. Verksamheterna av förvaltningsförsöket i Kajanaland*. Finansministeriets publikationer, Utveckling av förvaltningen 20/2010. (Publikationen är på finska, men delar översattes för utredningens räkning av finska Kommunförbundet.)

och avlopp, samt avfallshantering. Fylkena ansvarar för bland annat regional utveckling och tandvård. Genom en sjukhusreform 2002 avskaffades fylkenas ansvar för att driva offentliga sjukhus och regionala statligt ägda bolag tog över driften av sjukhusen inom vardera av fyra (numera) geografiskt åtskilda regioner.⁴¹

5.4.2 Frikommunförsöket

Det första norska frikommunförsöket beslutades om 1986 och innebär att vissa utvalda kommuner fick pröva nya sätt att organisera sina verksamheter. Inom ramen för frikommunförsöket beviljades 65 försök. Hur omfattande försöken var varierade och vissa kommuner genomförde mer än ett försök.⁴²

Frikommunförsöket gjordes permanent genom införandet av en särskild försökslag (se avsnitt 5.4.4).

5.4.3 Ett vitpapper om innovation i offentlig sektor

I vitpappret *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse* från 2000 behandlas bland annat frågan om försöksverksamhet i offentlig sektor. Där konstateras att det inte finns någon tillgänglig heltäckande översikt över alla de försök som genomförts inom offentlig sektor i Norge. I vitpappret lämnades 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. Det framgick vidare att regeringen övervägde om det fanns behov av ändringar i försökslagen för att ge bättre möjligheter till innovation och nytänkande inom offentlig sektor.⁴³

En arbetsgrupp bestående av representanter från ansvarigt departement och det norska kommunförbundet fick i uppgift att överväga hur man kan åstadkomma en mer systematisk användning av försök inom offentlig sektor. Arbetsgruppen har undersökt vilka erfarenheter som gjorts vid tidigare frikommunförsök i Norden, samt de senaste erfarenheterna av försök i Danmark. De har bland annat analyserat om det bör etableras en norsk nationell försöksordning, vikten

⁴¹ Rehnberg, C. (2019) *Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*, s. 26.

⁴² Meld. St. 30 (2019–2020), s. 69.

⁴³ *Ibid.*, s. 66 och 71.

av en välgenomtänkt utvärdering samt om det på förhand ska bestämmas teman eller enskilda lagar som det kan ges undantag ifrån. Arbetsgruppens slutsatser ledde fram till delvis en ny modell för beredning av försök⁴⁴.

5.4.4 En lag om försöksverksamhet i offentlig sektor

I Norge finns en särskild lag som möjliggör försöksverksamhet inom offentlig sektor: forsøksloven.⁴⁵ Försökslagen, som tillkom 1992 efter det första frikommunförsöket, gäller alltså.

Syftet med försökslagen är att genom försöksverksamhet utveckla funktionella och effektiva organisations- och driftsformer i offentlig sektor samt lämplig fördelning av uppgifter mellan olika förvaltningsorgan och förvaltningsnivåer. Lagen är tänkt att förbättra offentliga tjänster till medborgarna, tillförsäkra att resurserna används på bästa sätt och främja goda demokratiska styrningsformer.

Försökslagen ger staten, fylkeskommunerna och kommunerna möjlighet att driva försöksverksamhet. Fylkeskommuner och kommuner kan ansöka om att få frångå bestämmelser om hur deras verksamhet ska organiseras och hur uppgifterna ska utföras. Med stöd av lagen kan regeringen också medge en tillfällig ändring av hur uppgifter är fördelade mellan olika offentliga aktörer.

I försökslagen ställs krav på att försöksverksamheterna ska vara lämpligt finansierade. Försöken kan pågå upp till fyra år, men det finns möjlighet att förlänga perioden. Lagen kräver vidare att det ska finnas planer för utvärdering av försöken. Försöksverksamheterna får heller inte innebära avvikelser från den norska kommunallagens grundläggande bestämmelser om kommuners och fylkeskommuners organisation, grundläggande handläggningsbestämmelser eller på annat sätt innebära en inskränkning av rättigheter och ökning av skyldigheter för enskilda.

Försökslagen tillämpades mest i början av 2000-talet (10–15 nya försök per år), men på senare år har intresset inte varit lika stort.⁴⁶ En utvärdering av försökslagen, som beställdes av det dåvarande Kommunal- og moderniseringsdepartementet (numera Kommunal- og

⁴⁴ Prop. 110 S (2021–2022), s. 27.

⁴⁵ Lov av 27.06.1992 nr 87.

⁴⁶ Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 29.

Distriktsdepartementet, KDD), presenterades 2020.⁴⁷ Det var den första utvärdering som gjorts av försökslagen, och den visar att lagen numera är relativt okänd och används i mycket liten omfattning.⁴⁸

Utvärderingen visade att av totalt 143 identifierade försök genomfördes endast 45 med stöd av försökslagen. Det finns regleringar i speciallagstiftning som tillåter försök, och dessa har använts i stället för försökslagen i 43 fall. I utvärderingen konstaterades vidare att försökslagen efter 2008 enbart har använts vid två tillfällen. I utvärderingen framkom även bland annat att kommunerna upplever att tröskeln för att delta i försök är för hög. Ansökningsprocessen och resursförbrukningen som den innebär upplevs som en barriär.⁴⁹

Bland de försök som genomfördes med stöd av försökslagen kan nämnas ”Listepasientforsøket” (1993–1998), en reform på hälso- och sjukvårdsområdet där systemet med fasta läkare infördes som försök, ”forsøk med parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner” (1985–1995), ett försök med en ny parlamentarisk styrelseform i kommuner och fylkeskommuner samt ”forsøk med stemmerett for 16 og 17-åringer”, det vill säga ett försök med sänkt rösträttsålder för 16- och 17-åringar till kommunal- och fylkeskommunalval.⁵⁰

5.4.5 Tillitsreformen

I kommuneproposisjonen för 2023 anförde den norska regeringen att den är öppen för att, som en del i den så kallade tillitsreformen, ge kommunerna undantag från gällande lagstiftning. De danska frikommunprogrammen och välfärdsavtalen nämns som inspirationskälla.⁵¹ Tillitsreformen lanserades i Norge hösten 2021. Bakgrunden var att regeringen ville hitta nya metoder att svara på de utmaningar som de norska kommunerna stod inför. Det handlade om bland annat stramare statsfinanser, problem med att rekrytera personal, demografiska förändringar och nya miljökrav. Idén är att reformen ska utformas nerifrån-upp, i tät samverkan mellan staten, kommunerna och de fackliga organisationerna.

⁴⁷ Oxford Research (2000) *Evaluering og utredning av forsøksloven*.

⁴⁸ *Ibid.*, s. 31.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 1 och 19.

⁵⁰ Uppgift från KDD vid studiebesök av sekretariatet i maj 2023.

⁵¹ Prop. 110 S (2021–2022).

En av grundtankarna med reformen är att stärka de kommunala professionernas handlingsutrymme i tjänsteproduktionen och därigenom skapa bättre förutsättningar för kvalitet och effektivt resursutnyttjande.⁵²

5.4.6 Ett nytt sätt att arbeta med den norska försökslagen

Som en del i tillitsreformen som beskrivits ovan, aviserade den norska regeringen i prop. 1 S (2022–2023)⁵³ ett nytt slags frikommunförsök. Initiativet var även till följd av en direkt uppmaning från Stortinget. De skäl som den norska regeringen angav liknar på flera sätt de skäl som den svenska regeringen angivit för att främja försöksverksamheter i Sverige. Det anges att de demografiska förändringarna har påverkat de norska kommunerna de senaste decennierna. Även fortsättningsvis kommer demografin påverka de resurser kommunerna har. Därutöver finns ett antal utvecklingstrender som påverkar och kommer innebära både direkta och indirekta effekter för kommunernas förutsättningar att lösa sina uppgifter. Kommunerna kommer till exempel att uppleva kostnadsökningar på grund av den ökande andelen äldre i befolkningen. Behovet av arbetskraft kommer att öka, samtidigt som andelen invånare i arbetsför ålder minskar. Den utvecklingen kommer att leda till ett minskat handlingsutrymme i kommunernas budget. Många kommuner upplever också att tillgången på arbetskraft och kompetens är begränsad, vilket bedöms öka i framtiden. Invånarna i Norge har också höga förväntningar på kvaliteten på de tjänster som kommunerna och fylkeskommunerna ska leverera.

Organiseringen för utförande av kommunal service och verksamhet blir därför allt viktigare. Det nya arbetssättet med försökskommuner innebär att där kommuner eller fylkeskommuner stöter på hinder i lag eller förordning kan de till den norska regeringen ansöka om undantag från regelverk för att få genomföra ett försök. På detta sätt ska nya sätt att lösa kommunsektorns uppgifter kunna testas.

Den norska regeringen definierar ”försök” som en verksamhet som kräver författningsändring, det vill säga att en kommun eller fylkes-

⁵² Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*, s. 28 f.

⁵³ Prop. 1 S (2022–2023), s. 11.

kommun kan undantas från vissa regler i lag eller förordning så att försöket kan genomföras.⁵⁴

Försökskommuner

En försökskommun ska alltså få möjlighet att testa nya sätt att lösa sina uppgifter genom undantag från lag eller föreskrift. Försökskommunerna kommer att få vägledning av departementen i ansökningsprocessen, och vid tolkning av gällande regelverk.

Den norska regeringen anser att det är kommunerna och fylkeskommunerna själva som bäst kan bedöma vilken typ av lösningar som behövs för att möta de utmaningar de står inför. Kommunerna kan också ansöka om försök inom alla sektorer. Kommuner och fylkeskommuner uppmuntras därför att lägga tid i den egna organisationen för att identifiera områden som kan vara aktuella för försök. Den norska regeringen har även startat en webbsida, regjeringen.no/for-sokskommune,⁵⁵ varigenom kommuner och fylkeskommuner kan kontakta departementen för att få vägledning om ordningen och om aktuella försök. Regeringen samarbetar med det norska kommunförbundet, KS,⁵⁶ om försöksordningen och om uppföljning av kommuner och fylkeskommuner.⁵⁷

De begränsningar som anges i försökslagen gäller alltså. Försöken kan således inte innebära undantag från:

- kommunallagens grundläggande bestämmelser om organiseringen av verksamheten inom kommun eller fylkeskommun, eller
- förvaltningslagens bestämmelser om ärendehantering och regler som tillvaratar enskilda personers rättigheter.

Försöken får heller inte inskränka individuella rättigheter eller innebära en utvidgning av individuella skyldigheter.⁵⁸

⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-soke-om-a-bli-forsokskommune/id2973707/> (hämtad 2023-11-01).

⁵⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/id2967899/> (hämtad 2023-11-01).

⁵⁶ Den norska motsvarigheten till Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

⁵⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-soke-om-a-bli-forsokskommune/id2973707/> (hämtad 2023-11-01).

⁵⁸ Uppgift från KDD vid besök av sekretariatet i maj 2023.

Vissa områden identifierade

Den norska regeringen har identifierat ett antal områden där kommunerna kan inkomma med förslag på försöksverksamheter. Dessa är:

- samarbete mellan välfärdstjänster (exempelvis för att stötta barn och unga som behöver samhällets vård),
- hälsa och omsorg,
- utbildning,
- klimatanpassning och hållbar markanvändning, och
- plan- och bygglagen.

Att vissa områden pekas ut innebär även att enbart viss lagstiftning omfattas av arbets sättet, exempelvis barnskyddslagen (Barnevernloven) § 15–13 och skollagen (Opplæringsloven) § 1–5.⁵⁹ Försök som kräver ny lagstiftning omfattas således inte av arbets sättet.⁶⁰

Kommunsektorn inbjuden att delta

Kommunsektorn i Norge har bjudits in av ansvarigt statsråd att lämna förslag på försök. Kommun- och distriktsdepartementet (KDD) är mottagare av förslagen som bereds tillsammans med övriga departement. Alla ansökningar bedöms av KDD tillsammans med berört saksdepartement. Omfattningen av ordningen är begränsad, cirka 25 kommuner bedöms kunna delta per försök. Regeringen har även tillsammans med KS upprättat ett nätverk för försökskommuner. Alla försök kommer att utvärderas under försökstiden.⁶¹

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/forsoksloven/id2970068/> (hämtad 2023-11-01).

⁶⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/hva-er-forsok/id2967953/> (hämtad 2023-11-01).

⁶¹ Uppgift från KDD vid besök av sekretariatet i maj 2023, samt <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/id2967899/> (hämtad 2023-11-01).

5.4.7 Exempel på tidigare försök – ny ansvarsfördelning för samhällets insatser för barn

2016 initierades ett försök med en ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun på ”barnevernområdet”, alltså stöd till barn som är i behov av samhällets insatser. Försöket genomfördes i kommunerna Alta, Færder och Røyken under perioden 2016–2019.

I Norge är ansvaret för samhällets insatser för barn ett delat ansvar mellan stat och kommun, både gällande typ av insatser och finansieringen för dem. Kommunerna ansvarar för ”första linjens” skydd, medan staten ansvarar för specialiserade uppgifter gällande stöd till hemmet. Detta inkluderar rekrytering, utbildning och stöttning till fosterhem samt vård av barn på institution.⁶² Enkelt förklarar är kommunerna ansvariga för åtgärder som utförs i barnets familj och staten har ansvar för när barn omhändertas och vårdas utanför sin familj, på institution eller i fosterhem.

Försöket gick i korthet ut på att testa en ny ansvarsfördelning där försökskommunerna fick ta fullt ansvar även för den statliga uppgiften med vård utanför familjen. Ersättningsmodellen till kommunerna ändrades också eftersom kommunen tog över en del av ansvaret som annars låg på staten.⁶³

Försöket var öppet för alla kommuner med fler än 15 000 invånare och urvalet gjordes av Barne- likestillings- och inkluderings-departementet. Kommunerna Alta, Færder och Røyken valdes ut, bland annat eftersom kommunerna bedömdes ha kompetens, kapacitet och resurser att hantera det ökade uppgifts- och finansieringsansvaret som försöket innebar. Ytterligare en faktor var att de tre kommunerna redan bedrev ett fungerande arbete inom området, och hade ett ambitiöst förebyggande arbete.⁶⁴

Försöket fick fina resultat framför allt för Færder kommun. Försöket innebar bland annat att kommunen minskade sina kostnader för barnvård, men minskade även sina placeringar av barn på institution. Kommunen kunde också satsa än mer på det förebyggande arbetet.⁶⁵

⁶² Deloitte AS og Telemarksforskning (2020) *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport fra følgeevaluering*, s. 7.

⁶³ *Ibid.*, s. 7.

⁶⁴ *Ibid.*, s. 14.

⁶⁵ Uppgift från sekretariatets besök hos KS i mars 2023.

Utvärderingen av försöket visade att olika kommuner i Norge, på grund av geografi, ekonomi och organisation, skulle ha olika förutsättningar att implementera den reform som försöket skulle testa. Försöket innebar ett ökat ansvar för kommunerna, och utvärderingen fann att kommuner som saknade vissa förutsättningar, däribland organisation, styrning, kontroll, ekonomi, kultur och ledarskap, inte skulle kunna genomföra reformen med ett lyckat resultat.⁶⁶ Reformen som försöket skulle testa kom därför inte att genomföras nationellt. För Færder fick försöket därför delvis negativa konsekvenser eftersom kommunen inte kunde fortsätta med ett arbetssätt som visat sig lyckat för just den kommunen.⁶⁷

5.4.8 Om Partnerskap for radikal innovasjon⁶⁸

I Norge driver KS satsningen Om Partnerskap for radikal innovasjon (PRI). Det är ett treårigt program som inledningsvis är inriktat mot effekterna av de demografiska förändringarna och unga i utanförskap. En utgångspunkt för programmet är att komplexa samhällsutmaningar kräver systeminnovationer och mer radikala lösningar.

PRI samarbetar med flera kommuner och fylkeskommuner om enskilda aktiviteter och projekt. PRI tar också initiativ till samverkan med aktörer utanför kommunsektorn som till exempel statliga myndigheter för att mobilisera redan befintliga resurser. Det är prioriterat med samverkan om metodutveckling vid arbete med radikal innovation. En arena för dialog är Strategisk rådgivning för innovation och forskning, där strategiska vägval och kunskaps- och innovationsbehov inom kommunsektorn diskuteras. Även det norska Vetenskapsrådet deltar i denna dialog.

Det genomförs vidare en studie som syftar till att ta fram ett koncept för ett policylabb för kommunsektorn som kan påverka regelverk som begränsar möjligheterna till nya lösningar, samt att beskriva internationella lösningar.

⁶⁶ Deloitte AS og Telemarksforsking (2020) Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport fra følgeevaluering, s. 95.

⁶⁷ Uppgift från sekretariatets besök hos KS i mars 2023.

⁶⁸ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/om-partnerskap-for-radikal-innovasjon/> (hämtad 2023-11-13).

5.5 Sammanfattande slutsatser

Enligt utredningens direktiv bör erfarenheter från andra nordiska länder tas tillvara. Här följer utredningens sammanfattande slutsatser av försöksverksamheter i Danmark, Finland och Norge.

5.5.1 Utvärdering är viktigt

Vid de besök som utredningen genomförde i Finland och Norge har vikten av utvärdering betonats av de företrädare som utredningen har träffat. Det lyfts särskilt fram att utvärderingen behöver rikta in sig på relevanta frågor och vara tillräckligt omfattande. Som exemplet med en ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun på ”barnevernområdet” från Norge visar kan även urvalet av kommuner som deltar i försöket visa sig vara avgörande för utfallet. Deltagarna måste vara representativa för landet som helhet om försöket sedan ska kunna implementeras nationellt. Erfarenheterna från Finland visar också att utvärderingen måste ske i nära anslutning till försökets genomförande för att vara relevant. Det kan också, som vid all utvärdering, vara svårt att avgöra vilka effekter som beror på försöket, och vad som beror på andra, yttre omständigheter, som till exempel konjunkturen.

5.5.2 Försök användbart som hävstång för förändring

Utredningen noterar, utifrån erfarenheterna från Danmark, Finland och Norge, att en politisk reform kan starta som ett försök. Försöket används som hävstång för att kunna implementera ett nytt arbetssätt, och i både Finland och Danmark har försök lanserats som omfattande politiska reformer över hela landet innan försöket har genomförts eller utvärderats fullt ut. Ett exempel på detta från Finland är överflyttningen av ansvaret för arbetsmarknadspolitiken från staten till kommunerna. Försöket kan då sägas användas som en metod för att påbörja eller påskynda en större reform. Vid en förändring har de kommuner som deltagit i försöket ett visst försprång.

5.5.3 Politiskt engagemang avgörande

Under regeringen Sipilä⁶⁹ framhölls Finland som ett föredöme gällande användandet av försök för utveckling. När försökslagstiftningen instiftades 2016 användes det i större utsträckning än under regeringen Marin⁷⁰ eller Orpo.⁷¹ I vilken omfattning försök används som metod att pröva nya arbetssätt beror således enligt utredningens bedömning på den politiska ledningens intresse för, och engagemang i, försök som metod.

Även exemplet Norge visar på vikten av politiskt engagemang. Där har möjligheten till försök inom kommunsektorn funnits sedan tidigt 1990-tal genom den särskilda försökslagen. Användningen av försökslagen har dock varit blygsam. Den norska regeringen tar nu ett omtag och tillsätter resurser som ska stimulera den norska kommunsektorn att inkomma med förslag på försök. Arbetssättet innebär dels en prioritering från regeringens sida, inom vilka områden försök kan bedrivas. Vidare erbjuds ett stöd till de kommuner som ansöker. Regeringen finns tillgänglig för att stötta i bedömningen i om ett försök är att betrakta som ett försök, eller om försöket faller inom befintligt regelverk och kan genomföras ändå. Vidare stöttar regeringen med spridning i form av nätverk av försökskommuner. Detta nätverk drivs tillsammans med KS.

Försöksverksamhetskommitténs bedömning efter att ha undersökt försök i de nordiska länderna Danmark, Finland och Norge är att politiskt engagemang är avgörande för att försök som metod ska fungera och fungera långsiktigt.

⁶⁹ Regeringen Sipilä var Republiken Finlands 74:e regering och var i tjänst mellan den 29 maj 2015 och den 6 juni 2019. Regeringspartierna var Centern och Samlingspartiet samt Sannfinländarna.

⁷⁰ Regeringen Marin var Republiken Finlands 76:e regering mellan den 10 december 2019 och 20 juni 2023. Regeringspartier var Socialdemokraterna, Centern, Gröna förbundet, Vänsterförbundet och Svenska folkpartiet. Regeringen efterträdde regeringen Rinne, som bildades efter riksdagsvalet 2019.

⁷¹ Regeringen Orpo är republiken Finlands 77:e regering. Den tillträdde 20 juni 2023 efter riksdagsvalet i Finland 2023, och är en koalitionsregering med parlamentarisk majoritet. Regeringspartier är Samlingspartiet (Saml), Sannfinländarna (Sannf), Svenska folkpartiet (SFP) och Kristdemokraterna (KD).

6 Utredningens val av försöksverksamheter att arbeta vidare med

I detta kapitel redogörs för hur utredningen arbetat med att få in förslag till försöksverksamheter från kommunsektorn, hur urval av de förslag som inkommit gjorts samt hur de har beretts. Kapitlet innehåller även en sammanfattning av vilka förslag på försöksverksamhet som inkommit till utredningen.

6.1 Intresse från kommunsektorn att förändra och förbättra

Sedan Försöksverksamhetskommittén inledde sitt arbete i november 2021 har det till utredningens sekretariat inkommit knappt 90 förslag, uppslag, idéer och problemformuleringar på verksamheter som skulle kunna bedrivas som försök. De underlag som inkommit har varit av varierande omfattning samt genomarbetade i olika grad. Vissa skrivelser har innehållit väl beskrivna och analyserade förslag där det tydligt framgår hur försöket kan gå till, och vissa har varit mer skissartade i form av en problemformulering eller en idé. I några fall har förslaget till ett försök bestått av en eller två meningar. Utredningen har dock tillämpat en generös bedömning av vad som ska betraktas som förslag, och alla inspel har beaktats. Samtliga inkomna förslag, uppslag, idéer och problemformuleringar kommer i det följande refereras till som ”förslag”, för att underlätta läsningen.

Det har kommit in fler förslag gällande försöksverksamheter som bedömts kräva författningsändring för att kunna genomföras av den som lämnat förslaget, än förslag som inte kräver författningsändring. Utredningens bedömning är att det troligen beror på att de försök

som inte kräver författningsändring kan genomföras utan stöd av Försöksverksamhetskommittén. Olika former av externt stöd, både finansiellt och annat stöd, finns redan att tillgå för kommunala försök. Det saknas därför uppenbara skäl att närma sig utredningen när det inte finns behov av en författningsändring.

Det kan möjligen också tolkas som en försiktighetsprincip från kommuner och regioner, att det efterfrågas ett stöd i bedömningen om en viss verksamhet kan genomföras inom gällande regelverk. De huvudmän som inkommit med förslag till utredningen som inte kräver författningsändringar 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.

Utredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att det finns ett intresse för att bedriva förändringsarbete i kommuner och regioner. Det finns ett driv att utveckla och att arbeta innovativt, och förslagen som kommit in till utredningen gäller hur kommuner och regioner ska kunna förändra och förbättra sin verksamhet.

6.1.1 En nerifrån- och upp-strategi för att få in förslag

I direktiven anges att utredningen ska identifiera och bedöma 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. Identifieringen bör företrädesvis avse uppslag från kommuner och regioner, men även andra aktörer kan bidra med uppslag.

Som tidigare nämnts har Försöksverksamhetskommittén använt sig av en nerifrån- och upp-strategi gällande försöksverksamhet. Det innebär att det primärt är kommunsektorn själv som ska initiera, planera och genomföra försöken, men även andra aktörer kan bidra med uppslag. Utredningen har i syfte att få in förslag och uppslag haft ett utåtriktat arbetssätt för att informera om sitt uppdrag och att den tar emot förslag (se kapitel 2).

Som beskrivits ovan har förslagen och underlagen gällande möjliga försöksverksamheter som inkommit varit av varierande omfattning och grad av genomarbetning vilket har inneburit att utredningen har behövt följt upp förslagen som inkommit för att få mer informa-

tion. Utredningen har inledningsvis följt upp förslagen för att kunna bedöma om utredningen ska arbeta vidare med respektive förslag. Uppföljningen har skett via möten (både digitala och fysiska) och även skriftligen. Utredningen har också regelmässigt kompletterat förslagen med ytterligare analys av exempelvis vilken författningsändring som kan behöva göras. Arbets sättet har varit nödvändigt, men tidskrävande.

Utredningens möjligheter att ta fram kvalitativa förslag har påverkats av att de förslag som inkommit ofta behövt relativt stora kompletteringar för att utredningen ska kunna göra bedömningen om förslagen ska beredas vidare. Utredningen har förståelse för den utmaning och resursåtgång som innebär för kommunsektorn att inkomma med förslag. Att utredningen har behövt lägga ned en betydande arbetsinsats på att komplettera och bereda förslag inför det inledande urvalet har påverkat antalet förslag som kan lämnas till regeringen.

6.1.2 Förslag avseende alla samhällsområden och alla delar av Sverige

De förslag som lämnats in till utredningen kommer från hela landet, men fler kommuner än regioner har lämnat in förslag. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har lämnat in flest förslag och uppslag (ett 30-tal). Vissa kommuner har lämnat in fler förslag, utmärkande är Skellefteå som inkommit med 10 förslag och uppslag. Utredningen kan även konstatera att medelstora kommuner, såsom Helsingborg, Lund och Falu kommun lämnat in fler förslag än ett. De minsta och största kommunerna har inte lämnat förslag i så stor utsträckning. Kommunerna i våra storstadsregioner har inte lämnat förslag i särskilt stor utsträckning, vilket påverkar representativiteten. Totalt har ungefär 20 av landets 290 kommuner lämnat in egna förslag. En del kommuner har lämnat in förslag i samverkan med SKR, i samverkan med andra kommuner (exempelvis Umeåregionen eller Göteborgsregionen) eller som kommunalförbund. Även Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, var värd för en workshop som genererade 20-talet problembeskrivningar utifrån de deltagande kommunernas horisont. Det är för utredningen inte känt vilka kommuner som deltog i denna övning. Utredningen har även fått in förslag från föreningen Sveriges socialchefer.

Utredningen har vidare fått in förslag från regionerna. Region Västerbotten, Region Kronoberg och Region Jönköpings län har lämnat in flera förslag. Totalt har knappt 20 förslag från regionerna lämnats in.

Utredningen har även fått in några förslag från statliga myndigheter, samt något förslag från en annan statlig utredning.

Geografisk spridning

Det är enligt utredningens direktiv 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 finns en relativt god geografisk spridning av de försök som utredningen har berett vidare, både med och utan författningsändring. Som har konstaterats ovan (avsnitt 5.2.2) dominerar några kommuner med förslag, och storstadsregionerna är underrepresenterade. Detta ger förstås visst genomslag i de försök som utredningen berett vidare.

Förslag inom alla områden

Kommunsektorns utmaningar är stora och påverkar alla verksamhetsområden. Utredningen har också fått in förslag på försöksverksamheter inom flertalet av regionernas och kommunernas verksamhetsområden. Mängden och bredden av förslagen är intressanta som en spegelbild av vilka utmaningar och möjligheter som kommunsektorn själv identifierar. Utredningen bedömer att de förslag som har lämnats in har befunnit sig inom den kommunala kompetensen.

Försök inom vissa områden dominerar

Tabell 6.1 Förteckning över vanliga områden, försök

Gäller förslag både med och utan författningsändring

Område	Antal
Arbetsmarknad	8
Digitalisering/informationsdelning	5
Ekonomi, administration, revision	6
Integration	1
Klimat, miljö	3
Lag och ordning	6
Sjukvård, omsorg	7
Samhällsbyggnad	18
Sekretess	3
Socialtjänst	3
Teknik	2
Trafik, samhällsplanering	10
Utbildning	11
Övrigt	8
Summa	88

Tabellen är skapad efter en genomgång av inkomna förslag till Försöksverksamhetskommittén.

Samhällsbyggnad är det område där det inkommit flest förslag om försöksverksamhet. Det har bland annat inkommit förslag som är kopplade till problemformuleringar kring byggnadsregler och bestämmelser om strandskydd från flera kommuner. Även på trafik- och samhällsplaneringsområdet har det inkommit cirka 10 förslag. Det har till exempel handlat om försök som syftar till att hantera problem med att infrastruktursatsningar, såsom cykelvägar, begränsas av ekonomiska faktorer eller att marken ägs av en statlig aktör, såsom Trafikverket.

Även på arbetsmarknads- och utbildningsområdet har det inkommit många förslag. Inom arbetsmarknad noterar utredningen en vilja från kommuner att ta över ansvar för vissa uppgifter inom arbetsmarknadsområdet som i dag ligger på staten. På utbildningssidan har det handlat om förslag som på olika sätt, på sikt, ska möta kommunernas, eller det lokala näringslivets, efterfrågan på kompetens och arbetskraft.

På vård- och omsorgsområdet har flera förslag handlat om teknikutveckling eller nya sätt att sörja för en god vård av våra äldre. Utredningen har även fått in förslag som syftar till att stärka socialtjänsten, och att möta barn och unga som av olika skäl behöver stöd.

I samband med att regeringen beslutade om tilläggsdirektiv för utredningen (se kapitel 12), inkom förslag via SKR som på olika skulle motverka eller försvåra för bidragsbrottslighet och nyrekrytering till gäng. I förslagen som gäller vård- och omsorg, socialtjänst och förebyggande av brottslighet har begränsningar som är kopplade till regleringar i dataskyddsförordningen (GDPR) och sekretesslagstiftningen lyfts fram.

Detta ger en bild av vilka områden där kommunsektorn upplever störst utvecklingsbehov, och där det finns bestämmelser i regelverk som av olika skäl upplevs som hindrande för utvecklingen.

6.1.3 Utmaning att få in underlag

Utredningen har haft en urvalsprocess gällande vilka av de förslag som har lämnats in till utredningen som utredningen kan arbeta vidare med. Under utredningstiden har också utredningen kommunicerat utåt vilken information ett förslag behöver innehålla för att det kunna beredas. På utredningens webbsida på sou.gov.se och i delbetänkandet¹ redogjordes i åtta punkter för vilka uppgifter som efterfrågas. Tanken var att dessa punkter skulle fungera som vägledning för utformningen och innehållet av de förslag som skickades in. Dessa punkter har även kommunicerats i övrigt med utredningens kontakter med kommunsektorn. De åtta punkterna är:

- Vilka vill delta i försöksverksamheten?
- En beskrivning av problemet som försöket avser att lösa.
- Målet som ska uppnås genom försöket. Beskriv så konkret som möjligt vad ni vill åstadkomma med försöket. Varför passar detta att driva i en försöksverksamhet?
- Vilka eventuella tänkbara positiva eller negativa bieffekter av betydelse kan uppstå på grund av försöket? Beskriv utifrån olika perspektiv, till exempel verksamhetens perspektiv, medborgares/bru-

¹ SOU 2022:59, s. 21 f.

kares eller andra aktörer som verkar inom området eller påverkas av förslaget om det genomförs.

- Beskriv arbetssättet i försöksverksamheten.
- En översiktlig tidplan för försöksverksamheten.
- Ge förslag på uppföljning och utvärdering för att försökets effekt ska kunna följas.
- I de fall då ni gör bedömningen att det behövs en tillfällig författningsändring för att försöket ska kunna genomföras ska det tydligt anges vilken reglering (t.ex. lagrum eller bestämmelse i förordning) som bör ändras och på vilket sätt.

Utredningens avsikt med punktlistan var dels att underlätta för kommunsektorn gällande vilka underlag som behövs för att kunna bereda förslag, dels att få in så kvalitativa underlag som möjligt för att underlätta bedömningen av vilka förslag som var möjliga att bereda vidare. Som angivits ovan har dock de förslag som inkommit varit av varierande grad av genomarbetning. Majoriteten kan snarare betecknas som problemformuleringar än konkreta förslag. Detta har delvis försvårat utredningens arbete i så måtto att det i vissa fall har lämnats för lite underlag för att kunna göra en bedömning av det enskilda förslaget. Utredningen har därför följt upp uppslagen skriftligen eller med möten med förslagslämnarna för att få ett bättre underlag. Utredningen har därmed fått tillräckliga underlag för att kunna bedöma vilka förslag som är möjliga att beredas vidare.

6.2 Utredningens inledande bedömning av inkomna förslag

Som tidigare nämnts i kapitel 3 har utredningen tagit fram ett antal kriterier som behöver vara uppfyllda för att ett förslag ska betraktas som ett försök av Försöksverksamhetskommittén. Enligt Försöksverksamhetskommittén ska försöket syfta till ny kunskap som leder till ökad kapacitet, bedrivs i en verklig avgränsad miljö, och vara avgränsat i tid. Utredningen har bedömt samtliga försök utifrån dessa kriterier, och de ytterligare krav och begränsningar som anges i direktiven. Det innebär bland annat att förslagen även har granskats ut-

ifrån om de träffar en samhällsutmaning, om förslaget kräver författningsändring för att kunna genomföras, om förslaget är återställningsbart samt om det lämpar sig som försök. Vidare har även förslagen prövats utifrån om det finns någon begränsning i direktiven som gör att förslaget inte kan genomföras som försök. För förslag som inte kräver författningsändring har även innovationshöjden bedömts.

Kommun eller region ska vara huvudman för försöket

Enligt direktiven är ett grundläggande krav att en kommun eller en region är huvudman för försöket, men flera kommuner, regioner eller privata aktörer kan delta i försöket. Huvudmannaskapet innebär att kommunen eller regionen har det övergripande ansvaret för att bedriva försöket, inklusive uppföljning och utvärdering. Samtliga försök som utredningen har berett vidare har en kommun eller region som huvudman. Detta gäller även den stora majoriteten av de förslag på försöksverksamheter som inkommit till utredningen.

6.2.1 Träffar försöket en samhällsutmaning?

Det första ställningstagandet som utredningen har gjort är om det förslag som lämnats in träffar en samhällsutmaning.

En del av de förslag som har kommit in har avsett en reglering som en kommun eller region anser är otidsenligt, inte ändamålsenlig eller onödigt försvårande. Det kan exempelvis handla om bestämmelser om att bevilja alkoholtillstånd eller att medge undantag för strandskyddsbestämmelser. Att det finns omfattande regleringar för att exempelvis bevilja alkoholtillstånd, eller att ge dispens från strandskyddsbestämmelser, kan uppfattas som otidsenligt eller hämmande för en kommuns utveckling, men det träffar enligt utredningens bedömning inte de stora samhällsutmaningar som kommunsektorn står inför. Vissa försök har därmed inte beretts vidare av den anledningen att den inte bedömts träffa en samhällsutmaning.

Utredningen har valt att arbeta vidare med förslag på försöksverksamhet som kan påverka kommunsektorns kapacitet att möta samhällsutmaningar. Ett exempel är utredningens förslag om försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner som träffar en stor samhällsutmaning; hur mindre kommuner med minskande befolkning

ska få tillräckliga ekonomiska förutsättningar att leverera på de uppgifter som kommunen har. Utredningens förslag om försöksverksamhet om renat avloppsvatten träffar en av del av den samhällsutmaning som vårt förändrade klimat innebär för kommuner och regioner.

6.2.2 Ger förslaget ny kunskap som leder till ökad kapacitet?

En del av de förslag som inkommit har inte beretts vidare då de har bedömts inte kunna ge ny kunskap eller höja kommuner eller regioners kapacitet.² Som exempel kan tas alkoholtillståndet från avsnittet ovan igen. Även om det ur en kommuns perspektiv finns anledning att göra undantag från serveringstillståndsregelverket för att gynna lokal utveckling och lokala näringsidkare, bedömer utredningen att ett sådant försök inte höjer kommunens egen kapacitet att hantera sina uppgifter, eller träffar en samhällsutmaning som den definieras i utredningens direktiv. Den nya kunskap som försöket kan ge är även begränsad.

Försöket om sammanslagning av riktade statsbidrag är återigen ett exempel på ett försök som kan höja kommuners kapacitet och ge ny kunskap. Även försöket om samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter kan höja kommunernas kapacitet då de utökade möjligheterna till samverkan tillåter ett mer effektivt utnyttjande av resurser.

6.2.3 Krävs försöksförfattning?

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen ta ställning till vilka rättsliga hinder som staten bör undanröja för att möjliggöra ett genomförande av försöksverksamheterna. Utredningen ska även identifiera vilka eventuella myndighetsföreskrifter som bör ändras för att genomföra försöksverksamheterna och bedöma hur länge ändringarna bör gälla. För förslag med författningsändring som inkommit till utredningen, har det första steget för utredningen varit att undersöka att förslaget faktiskt kräver författningsändring för att kunna genomföras. Ett viktigt arbete för utredningen har varit att identifiera vilka författningshinder (lag, föreskrift eller myndighetsinstruktion) som kan finnas för att genomföra ett visst försök. Enligt direktiven kan

² Jämför kriterierna för försök ovan, avsnitt 6.2.1.

en orsak till att förändringar och nya metoder inte prövas genom försöksverksamhet 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.³ Detta har skett genom att utredningen har bett de som lämnat förslaget att precisera vilka bestämmelser som behöver ändras för att förslaget ska kunna genomföras.

Utredningens iakttagelse är att det många gånger varit en utmaning för de som lämnat förslagen att identifiera vilka rättsliga hinder som faktiskt finns. Kommunsektorn har kunnat identifiera ett problem eller en utmaning, samt ett önskat läge, men om utmaningen beror på ett faktiskt författningshinder har varit svårare att identifiera. Utredningen har även upplevt att det funnits en efterfrågan på stöd i bedömningen av vad som är tillåtet eller inte inom gällande regelverk. Denna efterfrågan har överstigit den faktiska resurssättningen i sekretariatet. Att kunna erbjuda stöd i de bedömningar som behöver göras för att identifiera om ett förslag eller uppslag lämpar sig som försök har behövts. Utredningen har kunnat göra tillräckligt kvalificerade bedömningar för att avgöra om ett förslag eller uppslag har haft potential att bli en intressant försöksverksamhet.

6.2.4 Är försöket återställningsbart?

Enligt kommittédirektivet ska endast sådana försöksverksamheter där det är möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes omfattas av uppdraget.⁴ Utredningen fick i mars 2023 tilläggsdirektiv där försök inom offentlighet och sekretess undantas från kravet på återställningsbarhet.⁵

Begränsningen i det ursprungliga direktivet innebär emellertid alltjämt att förslag på försök inom exempelvis samhällsbyggnad och infrastruktur till stora delar har bedömts av utredningen som att passa sämre som försöksverksamhet. Att anlägga nya vägar, att medge undantag från plan- och bygglagens bestämmelser, generösare tillämning av strandskyddsdispens, bestämmelser om bullerskydd eller liknande

³ Dir. 2021:110.

⁴ Dir. 2021:110.

⁵ Dir. 2023:47. Se utredningens bedömning av förslag gällande sådana försök i kapitel 12.

har inte bedömts som återställningsbara, eller inte motiverade då kostnaderna för att kunna återställa har bedömts som orimliga i förhållande till nyttan av förslaget.

6.2.5 Gäller förslaget områden som utredningen är förhindrad att arbeta med?

Enligt direktiven finns vissa begränsningar då försöksverksamheter som skulle kräva ändringar av EU-rätt eller grundlag eller som påverkar Sveriges internationella åtaganden inte omfattas 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.⁶

Att försök som skulle kräva ändringar av EU-rätt inte omfattas av utredningens uppdrag har inneburit att flera i och för sig intressanta förslag har behövts bortses ifrån. Det gäller framför allt de förslag som kommer in på konkurrensrätts- eller upphandlingsområdet.

6.3 Särskilt om arbetsmarknadsområdet – beskrivning av arbete som inte lett fram till förslag av utredningen

Det har under utredningstiden inkommit flera förslag som berör arbetsmarknadsområdet. Utredningen har berett vissa av dessa förslag men av olika skäl inte kunnat föreslå författningsändring. I detta avsnitt beskrivs ett av de inkomna förslagen närmare. Detta då utredningen har bedrivit ett aktivt arbete att försöka få till stånd en försöksverksamhet inom området.

6.3.1 Om arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitik är huvudsakligen statens ansvarsområde och Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om inget annat är föreskrivet.⁷

⁶ Dir. 2021:110.

⁷ 1 § förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

I Arbetsförmedlingens uppgifter ingår bland annat att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare, att ge stöd och insatser för att stärka den enskildes möjligheter att få arbete och att med hjälp av olika anställningsstimulerande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som annars inte skulle få arbete.⁸ Vid sidan av Arbetsförmedlingen har kommunerna också ett visst ansvar för arbetslösa, särskilt för personer med försörjningsstöd och genom sitt ansvar att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning, komvux, för de personer som är i behov av sådan utbildning. Kommunen ska hjälpa personer som uppstår försörjningsstöd att bli självförsörjande.⁹ För unga som inte fyllt 20 år och som inte har gymnasieexamen har kommunerna ett aktivitetsansvar.¹⁰

Det är vanligt att personer som uppstår försörjningsstöd också är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och deltar i något av Arbetsförmedlingens program eller insatser. Kommunerna får efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen ordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.¹¹ För att lösa sina olika uppgifter måste Arbetsförmedlingen och kommunerna samverka. Många kommuner upplever att samverkan med Arbetsförmedlingen försvårats i och med digitaliseringen och neddragningarna av antal lokala arbetsförmedlingskontor.¹²

Arbetslösheten i siffror

I juli 2023 var totalt 6,3 procent av befolkningen, 329 977 personer, inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen.¹³ Hälften av de inskrivna tog del av olika former av program eller insatser eller utbildning från Arbetsförmedlingen.¹⁴ Arbetslösa som är antagna till något av Arbetsförmedlingens program får ersättning som betalas ut av Försäkringskassan i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Arbetslösa som inskrivna i programmet etableringsinsatser för nyanlända invandrare (etableringsprogrammet) får etableringsersättning.

⁸ 2 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹ 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁰ 29 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹¹ 6 kap. lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

¹² SKR (2022) *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken*, s. 5–7.

¹³ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-arbetsloshet-och-arbetssookande>, (hämtad 2023-09-07).

¹⁴ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-insatser-och-program> (hämtad 2023-09-07).

Av de som var inskrivna vid arbetsförmedlingen var cirka 220 000 personer långtidsarbetslösa i mer än 12 månader eller mer. Cirka 10 000 personer var inskrivna i etableringsprogrammet.¹⁵ Bland unga i åldersgruppen 18–24 år var 7,6 procent inskrivna som arbetslösa.¹⁶ Arbetslösheten är betydligt högre bland unga som saknar gymnasieexamen än vad den är för personer som har gymnasieexamen. Ungefär 20 procent av gymnasieeleverna fullföljer inte sin gymnasieutbildning.¹⁷

Den som inte kan försörja sig på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd från socialtjänsten i sin kommun.¹⁸ År 2022 fick ungefär tre procent av alla hushåll i Sverige ekonomiskt bistånd någon gång. Den vanligaste orsaken till att inte kunna försörja sig är arbetslöshet och av alla vuxna biståndsmottagare var nära hälften arbetslösa. Andra skäl att inte kunna försörja sig är sociala skäl eller sjukdom. Omkring 43 procent av mottagarna av ekonomiskt bistånd hade fått bistånd i mer än 10 månader.¹⁹

6.3.2 Statens och kommunernas roller på arbetsmarknaden

Statens roll – Arbetsförmedlingens verksamhet

Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet med arbetsmarknadspolitiska frågor som sitt verksamhetsområde. Myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att ta in och förmedla information om lediga arbeten, sammanföra arbetssökande och arbetsgivare, förkorta tiden av arbetslöshet för arbetssökande och vakanstid hos arbetsgivare, ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få arbete och med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd. Myndigheten ska även vara expertmyndighet inom sitt verksamhetsområde. Arbetsförmedlingen har ett särskilt sektorsansvar för personer med funktionsnedsättning.²⁰

¹⁵ https://statistik.arbetsformedlingen.se/extensions/Manadsstatistik_sid1/Manadsstatistik_sid1.html (hämtad 2023-09-07).

¹⁶ <https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-arbetsloshet-och-arbetsosokande> (hämtad 2023-09-07).

¹⁷ <https://www.ekonomifakta.se/fakta/arbetsmarknad/arbetsloshet/arbetsloshet-efter-utbildningsniva/> (hämtad 2023-09-07).

¹⁸ 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁹ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2023-6-8596.pdf> (hämtad 2023-11-07).

²⁰ Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen har sedan 2014 bedrivit ett digitaliseringsarbete där syftet är att både arbetsgivare och arbetssökande i första hand ska kontakta Arbetsförmedlingen digitalt. I linje med detta har myndighetens fysiska närvaro över landet minskat påtagligt.²¹

Några av Arbetsförmedlingens insatser och program

Arbetsförmedlingen erbjuder olika program med stöd och insatser till den arbetssökande. Några av programmen är:

- etableringsprogrammet som riktar sig mot nyanlända invandrare,
- jobb- och utvecklingsgarantin som är för personer som varit arbetslösa länge, samt
- jobbgarantin för ungdomar under 25 år som varit arbetslösa mer än 5 månader.

Etableringsprogrammet syftar till att påskynda nyanlända invandrades etablering i samhället och i arbetslivet. I programmet ingår kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och även annan kommunal vuxenutbildning. Programmet kan som längst pågå i 24 månader.²² Jobb- och utvecklingsgarantin syftar till att hitta insatser som kan hjälpa personer som varit utan arbete länge att komma i sysselsättning.²³ I jobbgarantin för ungdomar ingår vissa insatser som arbetsträning, praktik och utbildning.²⁴

Arbetsförmedlingen får bara anvisa en arbetssökande till ett program eller en insats om det är *arbetsmarknadspolitiskt motiverat*. Det innebär att insatsen måste vara lämplig för den enskilde och motiverad utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.²⁵

En stor andel av insatserna utförs av externa leverantörer som är upphandlade enligt lag (2010:536) om valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen eller lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

²¹ SOU 2020:41, s. 40. I början av 2014 hade Arbetsförmedlingen kontor i 278 kommuner att jämföra med januari 2020 när myndigheten hade kontor i 134 kommuner.

²² Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I SOU 2023:24 föreslås en möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser.

²³ Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

²⁴ Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

²⁵ 9 § 3 st. förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Kommunernas roll – ansvar för vissa arbetslösa

Kommunerna får ett ansvar för arbetslösa genom socialtjänsten, vuxenutbildningen och aktivitetsansvaret för unga vuxna. Kommunerna har dessutom ofta arbetsmarknadsenheter som arbetar med frågor som på olika sätt berör arbetssökande.

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte kan få hjälp på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning av socialnämnden. Den som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande och ska delta i sfi om behov finns. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv (hjälp till självhjälp). Kommunen ska vid sidan av Arbetsförmedlingen stötta den enskilde att komma i sysselsättning. Många gånger är de som får försörjningsstöd arbetslösa och därmed inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Ibland får de ersättning från både Arbetsförmedlingen och från kommunens socialtjänst. Ungefär en femtedel av de som är öppet arbetslösa eller inskrivna vid Arbetsförmedlingens program fick ekonomiskt bistånd.²⁶

Aktivitetsansvar för ungdomar

Kommunerna har ett aktivitetsansvar för unga som inte fyllt 20 år, som inte har gymnasieexamen och heller inte studerar vid gymnasiet eller motsvarande. I första hand ska kommunen hjälpa dessa ungdomar att påbörja eller fullfölja en utbildning, i andra hand att komma i arbete eller annan sysselsättning.²⁷

Kommunal vuxenutbildning

Kommunen är också ansvarig för den kommunala vuxenutbildningen, komvux. I komvux ingår skolformsdelarna komvux på gymnasial och på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå och på grundläggande nivå samt kommunal vuxenutbildning i sfi. På gymnasial nivå finns yrkesutbildningar. Utbildningen regleras huvudsakligen i skollagens 20 kapitel och i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Målgruppen är vuxna som fyllt 20 år,

²⁶ Arbetsförmedlingen (2021) *Arbetsökande med ekonomiskt bistånd*, Arbetsförmedlingen analys 2021:12.

²⁷ 29 kap. 9 § skollagen.

men också yngre med gymnasieexamen kan vara behöriga att läsa vid komvux.

Personer kan anvisas av Arbetsförmedlingen att läsa vid komvux, men det är kommunen som styr över antagningen och ska göra denna utifrån författningarnas kriterier. Utgångspunkten för utbildning av en enskild elev i komvux ska vara elevens behov och förutsättningar. När det gäller gymnasial nivå ska de som har störst behov av utbildning prioriteras. Individen har rätt till utbildning på grundläggande nivå och sfi. Behörig till utbildning på grundläggande nivå är den som är 20 år, bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Är det för många sökande till en gymnasial utbildning ska ett urval göras där den som saknar gymnasieutbildning och som är arbetslös kommer högt upp i prioriteringsordningen. En enskild som deltar i Arbetsförmedlingens program och studerar på komvux som en insats i programmet får aktivitetsstöd eller etableringsersättning. Ibland måste kommunen komplettera med socialbidrag för att ersättningen är för låg, eller för att ersättningen upphör.

Områden där Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar

Som framgår ovan får en arbetslös många gånger insatser av både kommunens socialtjänst, vuxenutbildning i kommunens regi samt stöd av Arbetsförmedlingen. Det finns således ett behov hos kommunerna och Arbetsförmedlingen att samverka rörande dessa individer. Enligt 2 kap 6 § socialtjänstlagen får kommuner träffa avtal med regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om att samverka för att bättre utnyttja resurserna. Kommunerna ska då bidra till finansieringen. Kommunerna har lyft risker med en mindre lokal närvaro av Arbetsförmedlingen som kan försvåra samverkan.²⁸ Arbetsförmedlingen, SKR och Delegationen för unga och nyanlända till arbete²⁹ (DUA) har i enlighet med uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2022 tagit fram en mall för handledning för överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner i syfte att stärka samverkan. Fram till augusti 2023 har 279 kommuner ingått överenskommelsen med Arbetsförmedlingen i enlighet med denna

²⁸ SOU 2020:41, s. 52.

²⁹ Dir. 2017:20.

mall. Det nya arbetssättet har enligt Arbetsförmedlingens slutrapport medfört att samverkan fungerar mer enhetligt och att parterna är nöjda.³⁰

För komvux del är samarbetet med Arbetsförmedlingen för att stödja övergången från Arbetsförmedlingen till utbildning i kommunen av stor betydelse. Komvux har krav på sig att samverka med Arbetsförmedlingen till exempel vad gäller nyanlända personer. Arbetsförmedlingen har under flera år haft i uppdrag att öka övergångarna från arbetslöshet till studier vid komvux.

6.3.3 Inkommet förslag om försöksverksamhet där kommunerna kan ta ett större ansvar för arbetslösa

Familjen Helsingborg³¹ har lämnat ett förslag till Försöksverksamhetskommittén om en försöksverksamhet där kommunerna ges ett ansvar för att koordinera och planera insatserna för de ungdomsarbetslösa och långtidsarbetslösa som uppbär försörjningsstöd.

Familjen Helsingborg består av elva kommuner i nordvästra Skåne³² som slutit avtal om samverkan inom olika verksamhetsområden med fokus på tillväxt, effektivitet och utveckling. Inom Familjen Helsingborg finns samarbeten inom en mängd olika områden som exempelvis infrastruktur, näringsliv, lärande och kultur.

Familjen Helsingborg uppger att andelen arbetslösa i de kommuner som samverkar i Familjen Helsingborg är högre än för riket i övrigt. Även andelen ungdomsarbetslösa, andelen långtidsarbetslösa och andelen arbetslösa som uppbär försörjningsstöd är högre än i övriga landet. En stor andel av de som är ungdomsarbetslösa saknar gymnasieexamen.

Försöket, som alltså går ut på att kommunerna ges ett ansvar för att koordinera och planera insatserna för de ungdomsarbetslösa och långtidsarbetslösa som uppbär försörjningsstöd, skulle omfatta unga i åldern 16–29 år som saknar gymnasieexamen samt långtidsarbetslösa som uppbär försörjningsstöd. Familjen Helsingborg uppskattar att cirka 2 600 personer skulle omfattas av försöket. I de kommuner

³⁰ Arbetsförmedlingen (2023) *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*, s. 17 f.

³¹ 11 skånska kommuner samverkar inom Familjen Helsingborg.

³² Kommunerna inom Familjen Helsingborg är Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga.

som ingår i Familjen Helsingborg är cirka 14 000 personer inskrivna hos arbetsförmedlingen.

Familjen Helsingborg lyfter fram att dessa grupper redan i dag har ett stort behov av kommunala insatser, såsom ett sammanhållet individuellt stöd och utbildningar som är efterfrågade på marknaden. Kommunerna som samverkar genom Familjen Helsingborg behöver samverka dels med Arbetsförmedlingen, dels med de olika leverantörer som Arbetsförmedlingen har upphandlat. När flera aktörer är inblandade riskerar arbetet att bli mindre effektivt. Om kommunen skulle kunna planera insatser för de personer som uppstår försörjningsstöd, leder det till en bättre organisering av insatserna utifrån personens behov. Det är också kommunen som vet vilka personer som uppstår försörjningsstöd och som har insatser av både kommunen och Arbetsförmedlingen.

Vad gäller gruppen yngre arbetslösa utan gymnasieutbildning är utbildning avgörande. Eftersom kommunerna är huvudman för vuxenutbildningen har kommunerna goda möjligheter att arbeta med denna grupp.

Genom att ansvaret för insatser för dessa personer förs över till kommunerna minskar behovet av att samordna insatser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Enligt Familjen Helsingborg gör detta arbetet mer effektivt. Det finns även svårigheter att uppnå god samverkan mellan tjänstemän inom kommunen och Arbetsförmedlingen, något som drabbar den enskilde arbetslösa som får en sämre planering av insatserna.

Familjen Helsingborg vill därför inom ramen för en försöksverksamhet ta över ansvaret för insatser från Arbetsförmedlingen för dessa två grupper av arbetslösa. Enligt förslaget får individerna ersättning från Arbetsförmedlingen samt skyldighet att lämna in aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen. De får även en individuell planering vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ska enligt förslaget betala en ersättning till kommunerna i och med att de tar över vissa uppgifter som i dag ligger på Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen skulle alltjämt ansvara för inrapportering av uppgifter för statistikändamål.

Familjen Helsingborg framhåller att några av fördelarna med försöket – utöver att det är ett mer effektivt arbetssätt när färre parter är involverade – är att kommunerna som samverkar i familjen Helsingborg samarbetar om yrkesutbildningar samt har ett upparbetat kon-

taktnät med det lokala näringslivet. Detta ger goda förutsättningar att kunna hjälpa de arbets sökande med praktik och utbildning. Kommunernas kompetensförsörjning är en viktig del i försöket då kommunerna kan leda arbetslösa till områden där det finns behov av arbetskraft. Slutligen vill Familjen Helsingborg framhålla att kommunerna har starka incitament till att lyckas då de vill minska kostnaderna för försörjningsstödet.

Arbetsförmedlingens bedömning av förslaget

Arbetsförmedlingen har genomfört en analys av de rättsliga möjligheterna att gå vidare med förslaget om försöksverksamhet. Arbetsförmedlingen har även fört en dialog med SKR och Familjen Helsingborg.

I kontakter med utredningen (dels via skrivelser, dels vid möten) har Arbetsförmedlingen fört fram att myndigheten bedömer att förslaget inte är möjligt att genomföra utifrån gällande regelverk. Arbetsförmedlingen anger att myndigheten endast kan teckna avtal med kommuner i enlighet med upphandlings- och statstödsregelverket. Myndigheten kan därför inte ge kommuner ett finansierat uppdrag om tjänsten redan har upphandlats. I lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter har möjliggjorts för kommuner att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och få ersättning från Arbetsförmedlingen, men denna lag har fått begränsad praktisk betydelse. Arbetsförmedlingen ställer som krav i sina upphandlingar att leverantörer ska kunna leverera den upphandlade tjänsten i hela landet. Arbetsförmedlingen brukar även kräva att leverantörerna ska ha tidigare erfarenhet av den tjänst som upphandlingen omfattar. Enligt Arbetsförmedlingen innebär detta i praktiken att det är svårt för kommuner att kvalificera sig som leverantörer i upphandlingar.

Gällande möjligheten till samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommuner inom ramen för de så kallade Hamburgkriterierna³³ bedömer Arbetsförmedlingen att utrymmet för ett sådant samarbete är begränsat. Arbetsförmedlingen bedömer vidare att Hamburgkriterierna inte kan användas i detta fall. Det återstår då endast ett fåtal områden där Arbetsförmedlingen och kommuner kan samarbeta.

³³ Hamburgkriterierna finns i 3 kap. 17 § LOU som reglerar när upphandlande myndigheter kan handla av varandra utan att upphandlingsregelverket behöver tillämpas.

Som exempel anges när Arbetsförmedlingen inte får in några anbud som uppfyller kriterierna vid en upphandling. I dessa fall har Arbetsförmedlingen möjlighet att vända sig direkt till en kommun. Vidare kan det vid Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning visa sig att för en specifik individ bedöms kommunens insatser vara den bästa möjligheten. Den bedömningen behöver göras i varje enskilt fall. Arbetsförmedlingen bedömer att den inte mot ersättning lämna över ansvaret för insatserna för en grupp individer till kommunerna. För att möjliggöra den ansvarsförflyttning till kommunerna som Familjen Helsingborg föreslår måste kommunerna ta över ansvaret för arbetsmarknadspolitiska insatser för dessa grupper. Detta ligger enligt Arbetsförmedlingens inte inom myndighetens mandat att besluta om.

Arbetsförmedlingen har uppgett till utredningen att ett samarbete kan vara aktuellt för en grupp av individer där det i dag finns otillräckliga insatser. Det kan exempelvis gälla individer som finns i gränsen mellan socialtjänst, skola och arbetsmarknad. Här finns ett behov av samarbetsytor för alla inblandade aktörer, samt att finna arbetsformer som kommuner kan ta del av. En annan relativt ny företeelse är de olika privata leverantörer som finns runt den arbetslöse vilket ställer krav på att hitta samverkansformer mellan privata aktörer och kommuner.

Arbetsförmedlingen anger att myndigheten är positivt inställd till försöksverksamhet som metod och att den tidigare har arbetat med till exempel piloter inom olika områden. Med anledning av förslaget från Familjen Helsingborg och Försöksverksamhetskommitténs arbete med förslaget har Arbetsförmedlingen tillsammans med SKR tagit sig tid att försöka hitta vägar och former för en vidare dialog i frågan.

SKR:s inställning till Arbetsförmedlingens bedömning

SKR delar inte Arbetsförmedlingens bedömning. Det finns en grupp individer i gränsen mellan socialtjänst, skola och arbetsmarknad där de insatser som finns i dag inte räcker till. Här finns ett behov av att hitta samverkansytor, och där är kommunerna en viktig del. I och med omställningen av Arbetsförmedlingens verksamhet finns det också olika privata leverantörer runt den arbetslöse. För att arbetet mellan

dessa tre parter ska fungera måste Arbetsförmedlingen hitta lämpliga och attraktiva samverkansformer som kommunerna faktiskt vill medverka i.

SKR delar vidare inte Arbetsförmedlingens bild av att det finns juridiska hinder mot att samverka på det sätt som förslås från Familjen Helsingborg. SKR ser att det finns möjligheter för finansiell samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i linje med den statliga utredning som tydliggjort att kommuner får vara leverantörer åt Arbetsförmedlingen.³⁴ Enligt lag om vissa kommunala befogenheter får kommuner mot ersättning anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Mot bakgrund av denna lag anser SKR att det finns möjlighet för Arbetsförmedlingen att inleda någon form av finansierat samarbete med kommunerna. SKR efterlyser att en oberoende part tar fram en självständig bedömning av vilket utrymme det finns att möjliggöra ett sådant arbetssätt som Familjen Helsingborg föreslagit.

SKR framhåller också att Arbetsförmedlingen inte arbetat i enlighet med sitt uppdrag då myndigheten inte i tillräcklig omfattning beaktat att den ska anskaffa tjänster från privata leverantörer på ett sådant sätt att det möjliggör för myndigheten att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser hos andra aktörer än privata leverantörer. Arbetsförmedlingens svar till utredningen visar att myndigheten inte tar den delen av sitt uppdrag på allvar.

6.3.4 Försöksverksamhetskommitténs sammanfattande slutsatser av förslaget

Försöksverksamhetskommittén har fått in några förslag om försöksverksamhet som gäller arbetsmarknadspolitiska insatser av kommuner. Flertalet av dessa förslag har handlat om att kommuner på försök ska ta över ansvar för arbetsmarknadspolitiska insatser. Det mest utvecklade förslaget på området kommer från Familjen Helsingborg.

Utredningen tolkar de inkomna förslagen som att kommunerna ser att deras kompetens inom arbetsmarknadsområdet inte tillräckligt tillvaratas för att kunna hjälpa vissa grupper att få det stöd de behöver för att bli anställningsbara. Samtidigt har kommunerna det ekonomiska ansvaret för försörjningsstödet. Kommunerna är också

³⁴ SOU 2020:41.

stora arbetsgivare med brist på personal och med betydande kompetensförsörjningsbehov under lång tid framåt. Kommunerna har vidare goda möjligheter att ordna praktikplatser samt har bra kontaktvägar i det lokala näringslivet. Inte heller detta tillvaratas på ett bra sätt när staten utformar sin arbetsmarknadspolitik. Många kommuner upplever en frustration över att inte kunna samarbeta med Arbetsförmedlingen för att kunna erbjuda både utbildning och praktik på den lokala arbetsmarknaden. Från kommunerna lyfts fram att kommunernas kunskap och möjligheter inom arbetsmarknadsområdet inte tas tillvara på i tillräcklig omfattning. Kommunerna kan med den nuvarande regleringen inte hjälpa arbetslösa som uppbär försörjningsstöd i den utsträckning som egentligen är önskvärd. Dessa individer är i hög grad hänvisade till Arbetsförmedlingen och Arbetsförmedlingens leverantörer. Enligt kommunsektorn leder det till att kommunerna tvingas backa från den arbetsmarknadspolitiska verksamhet de i dag bidrar till – något som ytterst kommer att drabba de arbetssökande som går miste om hjälp de annars skulle kunna få. Kommunerna står med kostnaden för försörjningsstödet, men saknar verktyg att kunna hjälpa dessa individer att kunna komma ut på arbetsmarknaden. Detta leder till en sämre situation för både den enskilde individen och för kommunen.

Försöksverksamhetskommittén har arbetat för att försöka få till stånd en överenskommelse om ett försök mellan Familjen Helsingborg och Arbetsförmedlingen. Utredningen har under arbetet förslaget haft ett flertal kontakter med både Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen för att undersöka om förslaget skulle kunna genomföras i sin helhet, i delar eller med vissa förändringar. Dialog har även förts med Familjen Helsingborg, SKR och DUA³⁵ kring förslaget utformning. Kommittén har genomfört möten med Arbetsförmedlingen och Familjen Helsingborg, samt SKR både samlat och enskilt. Parterna har också träffats på egen hand.

Processen kring förslaget har pågått under en stor del av utredningstiden, men utredningen kunde först i september 2023 konstatera att förslaget i nuläget inte kommer att kunna genomföras. Parterna står alltför långt ifrån varandra i synen på vad som är möjligt att göra inom ramen för dagens regelverk i en försöksverksamhet. Försöksverksamhetskommittén konstaterar att den tid som kommittén haft till sitt förfogande varit för kort för att kunna hitta lämpliga

³⁵ Delegationen unga och nyanlända till arbete.

alternativa förslag på försöksverksamheter som både Arbetsförmedlingen och Familjen Helsingborg eller andra kommuner kan genomföra.

Utredningen konstaterar vidare att det finns behov av att förbättra samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Utredningen anser att kommunernas fulla potential inom arbetsmarknadsområdet inte tillvaratas och att det hade varit värdefullt att inom ramen för ett försök pröva olika samverkansformer.

Försöksverksamhetskommittén anser att det finns ett behov av ett försök där kommunerna får möjlighet sköta fler uppgifter inom arbetsmarknadsområdet samt få ett tydligt samverkansuppdrag gällande arbetslösa i kommunerna. Det kan exempelvis gälla gruppen arbetslösa som uppbär försörjningsstöd. Det behövs, enligt utredningens uppfattning, även nya sätt att arbeta med grupper som står relativt långt från arbetsmarknaden för att på sikt kunna möta den samhällsutmaning som kompetensförsörjningen innebär. Försöksverksamhetskommittén hade gärna sett en djupare analys från aktörerna kring möjligheterna att gå vidare med ett försök – till exempel om Arbetsförmedlingen hade behövt ändra något i sina upphandlingar för att möjliggöra att för kommuner att delta och lämna anbud. Utredningen har dock inte, inom ramen för utredningstiden, kunnat ta fram och bereda ett sådant förslag. Processen kring förslaget kan dock sägas illustrera att det kan ta relativt lång tid att arbeta fram ett förslag om försöksverksamhet i dialog med två eller flera parter, särskilt när berörda parter inledningsvis står långt ifrån varandra i synen på vad försöksverksamheten bör och kan innehålla. Utredningen menar att det i grunden behövs en tydlig politisk vilja på nationell nivå för att försöksverksamhet av detta slag ska kunna bli verklighet.

6.4 Uppdraget att löpande lämna författningsförslag

Enligt direktivet ska utredningen löpande lämna nödvändiga författningsförslag och föreslå hur länge dessa ska gälla.³⁶ Det fanns således en uppfattning eller en förhoppning att det inom kommunsektorn skulle finnas flera mogna förslag på försöksverksamheter som stod redo att genomföras, och att författningshinder var anledningen till att de inte hade påbörjats. Det är utredningens uppfattning att så inte

³⁶ Dir. 2021:110.

är fallet. Utredningen har som ovan beskrivits efterfrågat viss information i underlagen som beskriver ett förslag på försöksverksamhet, och kommunicerat detta till utredningens intressenter. Varför de flesta förslag som inkommit inte innehåller den efterfrågade informationen är inte känt. Verksamheten, där initiativet många gånger behöver komma ifrån, är kanske hårt pressade att uppfylla sitt kärnuppdrag – utvecklingskapaciteten som krävs för denna typ av arbete saknas måhända.

Vidare är det utredningens uppfattning att det många gånger har varit svårt att bedöma varför ett försök inte kan genomföras, vad som faktiskt är tillåtet enligt gällande regelverk. Denna svårighet har säkerligen även kommunsektorn upplevt. Utredningen har också konstaterat att varje förslag på försöksverksamhet som inkommit ställer relativt höga krav på utredning, något som tar tid, och behöver ta tid. Under den utredningstid som utredningen har haft till sitt förfogande, har det inte varit möjligt löpande lämna författningsförslag till regeringen.

6.5 Utredningens analys av inkomna förslag

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att det finns ett intresse för försöksverksamheter i kommuner och regioner. Det finns en drivkraft och vilja till förändring. Det finns också en tro på försök som metod för förändring. Det kan dock även konstateras att inte alla förslag på försöksverksamheter som identifierats av kommunsektorn är lämpliga som försöksverksamheter. Det finns även en förmåga att identifiera lagstiftning som upplevs som hindrande.

En möjlig indikator på att utredningen har fått in och undersökt aktuella och lämpliga förslag är att arbetet med flera av de förslag som utredningen berett har avbrutits då regeringen i stället beslutat om kommittédirektiv som helt eller delvis sammanfaller med ett eventuellt försök. Så har varit fallet gällande ett förslag om möjligheter för kommunsektorn att köpa tjänster av Statens servicecenter³⁷, möjligheten för kommuner att anställa läkare³⁸ samt möjligheten till förändringar och anpassningar för yrkesutbildning för vuxna³⁹.

³⁷ Dir. 2022:107.

³⁸ Dir. 2023:98.

³⁹ Dir. 2022:84.

DEL II

Försöksverksamhet utan författningsändring

7 Försök som utredningen följt

I detta kapitel beskrivs de tre försöksverksamheter som utredningen följt under utredningstiden. Dessa identifierades och presenterades i delbetänkandet *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn*.¹ Utredningen gör även några iakttagelser gällande försöksverksamheterna.

7.1 Att följa försöksverksamhet

I Försöksverksamhetskommitténs delbetänkande presenterades tre försöksverksamheter som uppfyllde de krav som ska ställas på försöksverksamhet för att utredningen ska följa dem. Utredningen har under utredningsperioden följt försöksverksamheterna – samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun (tillsammans med Region Kronoberg), ett ledarprogram i Jönköpings län (Region Jönköpings län och länets kommuner) och en jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge.²

Utredningen har haft ett flertal kontakter med aktörerna som bedriver försöken under utredningstiden, bland annat i syfte att diskutera uppkomna frågor i försöken och få uppdateringar kring arbetet i försöksverksamheten. Samtliga försöksverksamheter har besökts av sekretariatet. Försöket i Region Jönköpings län samt Sundsvall/Ånge har besökts vid två tillfällen, försöket i Ljungby vid ett. Därtill har de tre försöksverksamheterna lämnat ett skriftligt underlag/rapport till kommittén. Underlaget kan inte betecknas som en slutredovisning eller utvärdering eftersom försöken alltså var pågående vid tiden för detta slutbetänkandes överlämnande.

¹ SOU 2022:59.

² SOU 2022:59, s. 85 ff.

Utöver att följa verksamheterna har även utredningen spridit information om att försöken pågår, dels i delbetänkandet, dels genom utredningens hemsida (sou.gov.se) men även vid de tillfällen då utredningen träffat företrädare för kommunsektorn, myndigheter eller intresseorganisationer. En mer detaljerad beskrivning av dessa tillfällen finns i kapitel 2. Därtill har Försöksverksamhetskommittén anordnat ett seminarium tillsammans med SKR. Seminariets tema var samverkan mellan kommun och region och där presenterades två av de försök som utredningen följer (Region Jönköpings län samt Ljungby kommun Region Kronoberg). Seminariet finns tillgängligt i en textad version på webbsidan sou.gov.se.

7.2 Samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun³

7.2.1 Beskrivning av försöket

Ljungby kommun och Region Kronoberg bedriver en försöksverksamhet inom god och nära vård. Försöket avser samarbete mellan hälso- och sjukvård och kommunal omsorg (socialtjänsten). Försöket ska få den enskildes vårdresa (besök, inläggning, behandling med mera) att fungera smidigt och ”sömlöst” 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. Kommunen är cirka 1 750 kvadratkilometer till ytan.⁴ 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. Målsättningen är också att vårdens fokus ska förflyttas till det förebyggande arbetet och den enskildes speci-

³ Beskrivningarna av försöket är i stora delar hämtat från delbetänkandet SOU 2022:59, s. 86 ff. Nytt är beskrivningen av utvecklingen i försöket samt utredningens iakttagelser och slutsatser om försöket.

⁴ <https://www.ljungby.se/sv/om-kommunen/kvalitet-statistik-och-jamforelser/> (hämtad 2023-11-07).

fika behov och förutsättningar ska vara vägledande. Den enskilde förväntas också själv vara delaktig i utformningen av insatserna.⁵

Den demografiska utvecklingen i Sverige innebär förändrad spelplan för såväl regioner som kommuner. Det finns en större andel äldre i befolkningen som leder till ett ökat behov av omsorg och hälso- och sjukvård. Det innebär i sin tur utmaningar med finansiering och kompetensförsörjning inom vård och omsorg, vilket också är bakgrunden till detta försök. Försöksverksamheten är ett sätt att lösa den förändrade demografin med fokus på gruppen multisjuka äldre. Försöksverksamheten bygger på en gemensam avsiktsförklaring som undertecknades av Region Kronoberg och Ljungby kommun i januari 2022. Det är ett exempel på samverkan som ska överbrygga ”stuprör” mellan två organisationer. Förutom Ljungby och Kronoberg ingår också Campus Ljungby i samverkan. Campus Ljungby ansvarar för att projektleda arbetet.⁶

Försöksverksamheten är uppdelad i två delprojekt, sensorer/smarta hem och att utveckla informationsdriven vård. Nedan följer en beskrivning av respektive delprojekt.

Sensorer/smarta hem

I det första delprojektet ”Sensorer/smarta hem” ska behovet av digitala verktyg kartläggas. Efter testning och utvärdering kan kunskapen ligga till grund för implementering i större skala.

I ett första steg ska multisjuka äldre vara målgrupp för arbetet. De ska kunna vara delaktiga genom att informera om hur de mår och vad de behöver, och det ska även vara möjligt att läsa av deltagarnas 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. Inledningsvis planeras en försöksverksamhet på ett korttidsboende där

⁵ SOU 2022:59, s. 87.

⁶ 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.

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. 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 pseudo-anonymiserade uppgifter om enskilda personer samlas in, såsom patientuppgifter i journal-systemet från vårdcentraler och sjukhus, samt olika beslut rörande

omsorg av kommunen.⁷ Uppgifterna ska 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 Etikprövningsmyndigheten om att samla in data om enskilda från hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁸ 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 därför 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 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. 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.

⁷ Pseudo-anonymiserade innebär att personuppgifter byts ut, via nyckel, till patient-ID. Uppgifterna som används 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.

⁸ 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.

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.

7.2.2 Utmaning för kommunsektorn?

Försöket om god och nära vård ligger inom den kommunala kompetensen och det är inte fråga om asymmetrisk ansvarsfördelning, det vill säga att kommunen eller regionen övertar ansvaret för en statlig uppgift.

Som angivits ovan svarar försöket däremot mot en stor utmaning för kommunsektorn – den demografiska utvecklingen. 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.⁹ Region Kronobergs befolkningsprognos innebär att år 2030 kommer andelen 80 år och äldre ha ökat med 40 procent, att jämföra med befolkningen i arbetsför ålder som beräknas öka med 1 procent.¹⁰ Att kommuner och regioner behöver hitta nya sätt att erbjuda vård och omsorg i den förändrade framtida demografin är en angelägenhet för hela landet. Försöket träffar därmed en mycket aktuell och viktig utmaning för både kommun och region.

7.2.3 Varför valdes försöket om samverkan för god och nära vård?

Verksamheten uppfyller utredningens kriterier 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,

⁹ Dir. 2021:110.

¹⁰ Region Kronoberg, seminarium om försöksverksamhet anordnat av Försöksverksamhetskommittén och SKR 2023-03-27.

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 andra 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.

Ytterligare en 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. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att försöket har potential att påverka såväl drifts- som utvecklingskapaciteten i Ljungby och 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 samhällsliga effekter.

Försöket innebär samarbete mellan en kommun och en region och bidrar till en geografisk spridning av försöken i landet. Det är även sär-

skilt intressant att försöket följs av forskare vid Högskolan i Halmstad, Campus Ljungby.

Försöket är vidare finansierat av kommunen, regionen, en privat stiftelse, staten och EU.

7.2.4 Försöksverksamhetskommittén har följt försöket

Försöksverksamhetskommittén har följt försöket, i enlighet med direktivet genom löpande kontakter under utredningstiden. Utredningen besökte även Ljungby kommun den 28 september 2023. Vid besöket träffade utredningen företrädare för kommunen och regionen, både politiker och tjänstemän, samt yrkesverksamma personer i projektet. Även Högskolan i Halmstad och Campus Ljungby deltog vid besöket.

7.2.5 Vad har försöket gett så här långt?

Planering och organisation

Försökets problemformulering, tidsplanering och bemanning av kompetens, inklusive projektgrupp, har fungerat väl. Projektgruppen består av personer som utifrån befattning och kompetens valts ut för att kunna bidra i försöksverksamhetens olika segment:

- etikprövningsansökan,
- upphandling,
- IT,
- juridik och
- forskning.

Projektgruppen har arbetat efter en struktur och tagit sig an de frågeställningar och utmaningar som uppstått, både identifierade och oförutsedda. Mycket av de frågeställningar som uppstått har löst genom dialog och samverkan mellan kommun och region. Försöksverksamheten har också haft rätt kompetens, men har vid behov tagit in specifik kompetens inom IT och juridik.

Ljungby kommun och Region Kronoberg har skapat ett gemensamt analysteam för dataanalys. Analysteamet består av olika professioner inom både Ljungby kommun och Region Kronoberg med syftet att analysera den gemensamma data som tas fram inom försöksverksamheten.

Problemformulering och genomförande

Grunden för försöksverksamheten är att Ljungby kommun och Region Kronoberg identifierade att de har samma utmaningar att klara av att bemanna och finansiera hälso- och sjukvårdens verksamheter. Projektets syfte är att skapa ett ”sömlöst” vårdförlopp mellan Region Kronoberg och Ljungby kommun. Detta ska ske på två sätt – dels genom ”smarta” hem, dels genom delning av hälsodata mellan huvudmän. Genom den gemensamma styrningen på vård och omsorgsområdet kan kommunen och regionen prioritera behov, undvika flaskhalsar och motverka organisatoriska stuprörstänk, som ytterst syftar till att stärka invånarnas hälsa och begränsa kostnader. Ytterligare en viktig faktor har varit att invånarna inte ska märka av den organisatoriska uppdelningen mellan kommun och region. Försöket väntas också leda till att kommunen och regionen med tillgängliga resurser kan använda medarbetarens arbetstid och kompetens på bästa sätt, men även att utveckla precisionshälsa. Genom att gemensamma vårdinsatningar görs ska kommuninvånarna få rätt vårdinsats, i rätt tid på rätt plats.

För att åstadkomma precisionshälsa ska försöket analysera hälsodata och kostnader för vård. Försöket ska skapa den bästa möjliga patientnyttan, som samtidigt är kostnadseffektivt. Resultatet av försöket kommer innebära nya arbetssätt som förändrar gränssnittet mellan kommun och region. Försöket vill komma ifrån dagens organisering som innebär att patienten måste anpassa sig efter befintlig vårdorganisering – i stället ska vården organiseras efter *patientens behov*.

Kommunen och regionen bedömer att problemformuleringen som gjordes inledningsvis har varit tillräckligt tydlig. Kommunen och regionen anser dock att ett hinder har varit att det på grund av juridiska begränsningar inte går att dela hälsodata mellan kommun och region. Enligt Ljungby kommun och Region Kronoberg begränsar därför

lagstiftningen den enskildes möjligheter att låta hälsodata kunna erbjuda förebyggande och hälsofrämjande insatser.

För att kunna genomföra försöksverksamheten, trots de identifierade juridiska hindren, har försöket bedrivits som forskning. Forskningen, som behandlar hälsodata, behandlar känsliga personuppgifter. Forskningshuvudmannen har därför lämnat in en etikprövningsansökan. Forskningen kopplat till försöket bedrivs utifrån ett antal frågeställningar ansökan.

Passar som försök?

Försöket med att sammanföra hälsodata från kommunen och regionen är unikt. Det har inte prövats tidigare och kan innebära stora effekter för såväl organisationerna som invånarna. Ljungby kommun och Region Kronoberg bedömer därför att försöket allttjämt passar som försök. Försöket har hög innovationsnivå och Ljungby kommun och Region Kronoberg är först i landet med att föra samman hälsodata om invånare från både region och kommun.

Försöket är även unikt då det bryter ny mark inom IT, juridik och organisation. Det banar också väg för ny nivå av samverkan mellan kommun och region. Organisationsgemensamma styrgrupper, projektgrupper och analysgrupper med gemensamma mål ger ny kunskap. Försöket kan även i förlängningen innebära att nya ekonomiska modeller som underlättar samverkan kan utvecklas.

Resultat, effekter och lärdomar

Försöket innebär att med hjälp av data från vård och omsorg kan en invånares hela vårdförlopp kartläggas, oberoende av organisation. Kommunen och regionen lyfter den goda samverkan som präglat försöket, och hur organisationsgränserna satts åt sidan för gemensam problemlösning. Begreppen ”patient” och ”brukare” har suddats ut, och i projektgruppen används enbart ordet ”invånare”.

Projektets resultat grundar sig på ett sammanhållet vårdförlopp, och genom gemensam styrning suddas gränsen mellan kommun och region ut. I det gemensamma arbetet analyseras kommunens och regionens hälsodata, liksom patientkostnaderna, oavsett om de uppstår hos kommun och region. Målet är att skapa kostnadseffektivitet,

men även bästa möjliga patientnytta. Genom att studera data över tid kan kanske anledningar till att vissa invånare använder mycket vård, så kallade högkonsumenter, identifieras och därmed förebyggas.

Dataanalyserna kan också visa på vilken vårdkompetens som krävs för olika insatser, och detta ger möjlighet till en effektivare resursplanering och kompetensförsörjning. Det kan även ge bättre underlag för snabbare kunna sätta in rätt insats för patienter, och även undvika ”onödiga”, kostsamma undersökningar eller feldiagnostiseringar.

Försöket verkar även skapa en enad kultur mellan huvudmännen inom vård och omsorg, och verksamheterna delar samma värderingar och beteende, som grundas på invånarens behov. Försöket kan även ge hemsjukvårdsavtalet nya förutsättningar då ansvarsfördelningen mellan kommun och region förflyttas ifrån uppdelning utifrån organisation till vilken vård eller omsorg individen behöver.

Bidrar till ökad delaktighet och jämlik vård

Enligt Ljungby kommun och Region Kronoberg synes försöket även ge effekter utifrån invånarens delaktighet, och bidrar därmed till en mer jämlik vård. Som exempel på detta nämns att användningen av dataanalyser ger ökad precisionshälsa, vilket bidrar till mer jämlik vård oberoende av bostadsort, ålder, kön, etnicitet, med mera. Försöket ger kommunen och regionen bättre förutsättningar för enad kommunikation mot invånaren, vilket kan ge den enskilde en ökad delaktighet, både kring sin livssituation och gällande sin hälsa. Försöket har även, som nämnts ovan, ändrat nomenklaturen – begreppen patient och omsorgstagare försvinner alltmer, individen ställs i gemensamt fokus för organisationerna.

Försöket väntas också ge en säkrare vård då invånaren inte riskerar att hamna mellan kommunens och regionens vård och omsorg. Vidare innebär försöket en effektivisering för både personal och enskild eftersom kommun och region har tillgång till samma data och inte behöver lägga tid på dubbeldokumentation. Kommunen och regionen har även infört ett gemensamt journalsystem, vilket innebär en effektivisering. Sammantaget kan vården kan samordnas bättre för den enskilde.

Kommunen och regionen bedömer att försöket också kan bidra till en mer hållbar miljö och minskade transporter, liksom ökade möj-

ligheter för invånare som behöver vård och omsorg att bo kvar även utanför tätorterna. Genom att vissa grupper kan få stöd med exempelvis välfärdstekniska lösningar som delvis eller helt kan ersätta fysiska besök i vården, kan fler bo kvar hemma, även på landsbygd. Detta kan innebära ökad komfort för den enskilde, liksom att vårdtiden kan förkortas. Det leder i sin tur till minskade vårdköer samt mindre kostnader för verksamheterna.

Försöket har även en referensgrupp varigenom deltagarna kan göra in röst hörd och vara delaktiga i utformandet av vården.

Försöket bedöms effektivisera vård och omsorg

Genom användningen av patientdata på ett nytt sätt kan yrkesroller komma att förändras. Detta kan i sin tur kompensera för den snabba demografiska förändringen, och kommun och region kan mer effektivt möta utmaningarna. Även kompetensförsörjningen säkras.

Försöket har visat att cirka 20 procent av patienterna står för cirka 80 procent av kostnaderna. Denna grupp av högkonsumenter finns inom både kommun och region. Analyserna visar att kommun och region står för cirka hälften av kostnaderna var.

Framgångsfaktorer

De korta beslutsvägarna, det stora engagemanget och viljan från högsta ledningarna, både politisk och på tjänstemannanivå, i Ljungby kommun och Region Kronoberg, har lett till att försöket har varit framgångsrikt. Både budget och tidsplan har kunnat hållas.

Genom den gemensamma styrningen av försöket har styrgruppen (som består av representanter från Ljungby kommun, Region Kronoberg och Campus Ljungby) kunnat prioritera arbetet, och därigenom undvika flaskhalsar och motverka stuprörstänk. Genomgående för försöket är att invånarna inte ska märka de organisatoriska gränsdragningarna mellan enheter, aktörer och huvudmän. När alla verksamheter tar ansvar för helheten förväntas väntetiden för den enskilde minska, liksom antalet vårdkontakter. Detta leder till en bättre, mer sammanhållen vård för invånaren.

Allt inte positivt

Att försöket enbart kan bedrivas som forskningsprojekt på grund av de juridiska begränsningarna med att dela hälsodata är en utmaning för försöket. Arbetsgruppen arbetar på en lösning hur informationsdriven vård kan ge nya insikter i hur den framtida vården kan organiseras, riktas mot förebyggande och hälsofrämjande insatser, vilket leder till minskat lidande för den enskilde.

Försöket har både teknik och metod som med fördel kan skalas upp och användas av länets övriga sju kommuner, men även i andra delar av Sverige. Försöket skulle kunna ge stora vinster men kräver i så fall ändrad lagstiftning. Ljungby kommun och Region Kronoberg bedömer att det är ett stort hinder att tillämpning av informationsdriven vård genom delning av hälsodata i dagsläget inte kan tillämpas på annat sätt än inom forskning. Förhoppningen är att kunna påverka lagstiftningen och med försökets resultat som underlag för en öppning av delning av data mellan huvudmän. Att möjliggöra för ett nyttiggörande av vårdens och omsorgens data skulle innebära dellösningar på de utmaningar vårdsektorn står inför och som påverkar den enskildes hälsa. Genom samverkan mellan kommun och region med AI-baserade analyser med gemensam data kan förebyggande insatser sättas in, och minska den enskildes lidande. Arbets sättet tillåter även äldre att bo kvar längre hemma, vilket ökar tryggheten för den äldre och dess anhöriga. Arbets sättet ger även vården möjlighet utvecklas till att rikta insatser till rätt person, i rätt tid på rätt plats.

Delprojektet avseende självmonitoreringen/smarta hem har blivit fördröjt delvis på grund av upphandlingsprocessen.

Ny kunskap

Genom samarbete över organisationsgränserna mellan politik, högsta ledning och analysgrupp har det gemensamma vårdflödet kunnat diskuteras och analyseras på nya sätt. Tidigare ”stuprörstänk” har kunnat överbryggas, vilket av både kommun och region uppfattas som en förutsättning för att möta framtidens utmaningar.

De juridiska begränsningarna för att dela data har lett till ökad kunskap, och insikt i, hur viktigt det är att försöka påverka lagstiftningen som är onödigt hindrande. Kommunen och regionen anser att data-delning är avgörande för att kunna lösa framtidens vård med fokus

på den enskilde. Etikprövningsprocessen har även inneburit ny kunskap för framför allt Ljungby kommun.

Uppföljning och utvärdering

Den delen av försöket som handlar om hälsodata har kommit längre, och det är i den del som försöket har ett pågående uppföljningsarbete.

Hälsodata

Försökets mål med etapp 1 är att få ett resultat av sammanslagna hälsodata från både kommun och region. Detta gjordes inom ramen för både tidplan och budget. Uppföljning av resultatet sker i etapp 2 med start i augusti 2023.

Analysgruppen kommer att analysera resultatet av sammanslagna data, och utifrån resultatet föreslå och sätta in riktade insatser efter identifierade och prioriterade fokusområden/grupper. Dessa insatser följs upp, utvärderas genom jämförelser på före- och efter data.

Försöket med hälsodata utvärderas efter följande frågeställningar:

1. Vilka är de vanligaste diagnoserna som kräver insats av både kommun och region?
2. Hur ser resursförbrukningen ut (region, kommun) för de vanligaste diagnoserna?
3. Hur kan invånarens logistiska vårdkedja (kommun/region) optimeras med hjälp av AI?
4. Kan informationsdriven vård minska antalet vårdkontakter och ge bättre sammanhållen vård för invånaren (mål: minskad väntetid, kortare restid, minskat/optimerat resursutnyttjande och bättre vårdupplevelse, bättre individanpassad vård).
5. Kan man med AI identifiera mönster eller egenskaper för att förstå hur individer går från låg vårdkonsumtion till hög vårdkonsumtion.

Nationellt intresse, spridning samt skalningsbart?

Projektet har väckt stort intresse av andra inom både kommun, region och akademi. Ljungby kommun och Region Kronoberg bedömer att försöket inte enbart är av lokalt eller regionalt intresse, utan är viktigt för utvecklingen av svensk hälso- och sjukvård i stort.

Försöket kan skalas upp och användas över alla kommun- och regiongränser. Med en informationsbaserad grund skapas en jämlik vård nationellt, men också internationellt på sikt. Med den samverkan som skett över organisationsgränserna är försöket ett föredöme som bör lyftas upp och användas som ett gott exempel för att bana väg för framtidens vård.

Sammanlagningen av vårddata mellan huvudmän är banbrytande och innovativt, men har krävt nya rutiner, tankesätt och nya sätt att samverka på mellan kommun och region.

Slutsatsen är sammanfattningsvis att den yttersta ledningens engagemang och tydliga budskap till projektledning och projektgrupp har medfört att nya sanningar har etablerats och att försöket i dag är en ledstjärna för svensk hälso- och sjukvård i framtiden.

7.3 Ett ledarprogram i Jönköpings län¹¹

7.3.1 Introduktion

Utredningen har även följt 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 län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, samverkansorganisationen Kommunal utveckling Jönköpings län samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping (nedan Högskolan i Jönköping).¹² Deltagare i programmet är bland annat regionens ledningsgrupp, kommundirektörer, chefen för Kommunal utveckling Jönköpings län, länsråd och rektorn för Högskolan i Jönköping.

¹¹ Beskrivningarna av försöket är i stora delar hämtat från delbetänkandet SOU 2022:59, s. 86 ff. Nytt är beskrivningen av utvecklingen i försöket samt utredningens iakttagelser och slutsatser om försöket.

¹² Kommunerna i Jönköpings län är Aneby, Eksjö, Gislaved, Gnosjö, Habo, Jönköping, Mullsjö, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryd, Vetlanda och Värnamo. Kommunal utveckling Jönköpings län arbetar på uppdrag av kommunerna, men är organiserad inom Region Jönköpings län och styrs av ett politiskt samverkansorgan.

I Jönköpings län finns ungefär 367 000 invånare. Jönköping är den största kommunen med mer än en tredjedel av länets befolkning, 145 114 invånare.¹³ Av de andra kommunerna är Aneby den befolkningsmässiga minsta kommunen med 6 900 invånare och Värnamo den största med 34 700 invånare. 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 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 Tillitsdelegationen.¹⁴ Valfärdskommissionen anförde i sin slutredovisning att:

För en långsiktigt 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.¹⁵

¹³ <https://www.jonkoping.se/kommunpolitik/faktakartorochstatistik/faktaochstatistik/befolkningsstatistik.4.74fef9ab15548f0b80090f.html> (hämtad 2023-11-07).

¹⁴ SOU 2018:47 s. 80.

¹⁵ Valfärdskommissionen (2021), Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen, s. 16.

Försöksverksamhetens utformning

Region Jönköpings län är initiativtagare till försöket och bjud in övriga deltagare i försöksverksamheten. Inom programmet träffas representanter för regionen, kommunerna, länsstyrelsen, Kommunal utveckling Jönköpings län samt representanter och forskare från Högskolan i Jönköping för att tillsammans ta fram nya arbetssätt som kan utveckla och stärka kommunsektorn som helhet. Programmets 33 deltagare träffas varannan månad för gemensamma föreläsningar och reflektioner. Mellan föreläsningarna träffas deltagarna i mindre grupper för att behandla specifika områden. Försöket utgår från fem områden: 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 deltagarna ska utgå ifrån för att nå den gemensamma visionen. Deltagarna ska även exemplifiera innovation inom de olika verksamhetsområdena. Region Jönköpings län finansierar utbildningsprogrammet, men kommunerna står själva för genomförandet av de insatser som programmet leder fram till.

7.3.2 Utmaning för kommunsektorn?

Liksom alla organisationer har kommunsektorn utmaningar med ”stuprör”. Inom offentligt finansierad verksamhet kan, och bör, högre krav ställas på ett gott samarbetsklimat över och mellan olika verk-

samhetsgrenar och aktörer. Försöket inom Region Jönköpings län syftar till att överbrygga en sådan klyfta, vilket är eftersträvanvärt.

7.3.3 Varför valdes ledarprogrammet i Region Jönköpings län?

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 förbättrad 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 ska försöket överbrygga organisatoriska ”stuprör” och utifrån en gemensam målbild bygga ett 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.

Enligt utredningens direktiv är det vidare 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.¹⁶ Försöksverksamhet om samverkan och tillitsbaserad styrning bör främjas. Försöksverksamhet om samverkan kan exempelvis handla om utvecklad samverkan inom verksamhetsområden där det inte förekommer samverkan i dag, samverkan mellan staten och kommuner eller regioner eller mellan kommuner och regioner. Detta försök uppfyller dessa kriterier.

¹⁶ Dir. 2021:110.

7.3.4 Försöksverksamhetskommittén har följt försöket

Uppföljning har skett under utredningstiden genom kontakt mellan utredningens sekretariat och ansvariga för försöket i Region Jönköpings län. Försöksverksamhetskommittén besökte försöket den 21–22 september 2023. Regionen har följt försöket löpande genom enkäter med deltagarna. Försöket följs även av en doktorand och material samlas in som underlag för en kommande doktorsavhandling.

7.3.5 Vad har försöket gett så här långt?¹⁷

Region Jönköpings län kan konstatera att deltagande i toppledarprogrammet varit gott, trots att det tagit en del tid i anspråk från deltagarna. Sedan försöket inleddes har tre av deltagarna bytts ut, och av de 33 deltagarna från kommuner, region och länsstyrelsen har tre personer deltagit mer sporadiskt. Sammantaget har således toppledarprogrammet prioriterats av deltagarna. Regionen anser även att det urval av deltagare som gjordes i inledningen alltså håller, och annan bedömning skulle inte gjorts i dag.

De problemformuleringar som låg till grund för försöket är alltså relevanta, och har snarast skärpts i aktualitet. Den grundläggande målsättningen är också densamma, men har fyllts med innehåll, och förståelsen för det övergripande målet har djupnat hos deltagarna. Att samla kommundirektörer, regionen och länsstyrelsen i ett gemensamt ledarprogram är unikt för Sverige.

Ledarprogrammet har fördjupat och förbättrat samarbetet i regionen. De personliga relationerna mellan deltagarna har lett till att meningsskiljaktigheter och svåra frågor med lätthet har kunnat hanteras, eftersom företrädare för kommun och region har träffats regelbundet. Kommundirektörerna och regionens ledningsgrupp har även fördjupat sitt samarbete och ökat förståelsen för varandras verksamheter men även för de utmaningar respektive verksamhet har.

Försöket har så här långt inte lett till några negativa effekter.

Samverkan mellan deltagarna, liksom tilliten och tryggheten har vuxit under programmet. Programmet har även lett till ett ökat fokus på invånarna, eftersom ledarprogrammet syftar till att förbättra för den enskilde kommuninvånaren. Genomgående i arbetet har varit att

¹⁷ Avsnittet baseras på Region Jönköpings läns svar på ett skriftligt frågeformulär utskickat från utredningen samt utredningens iakttagelser vid besök i försöket, om inte annat anges.

sätta den enskilde kommuninvånarens behov i centrum, och utgå från vad som är bäst för denne.

Regionen anger även att ledarprogrammet har givit deltagarna en djupare förståelse för vad som krävs för att åstadkomma verklig förändring. Genom att utveckla socialt kapital i toppledningen har det fördjupat kompetensen i vad som behövs för att få till ett gränsöverskridande, gränsutsuddande ledarskap och ledning. Försöket har lett till ett gemensamt ledningsspråk, och språk för att göra gemensamma satsningar för förbättringar, med hjälp av gemensamma verktyg och metoder som används för samma syfte – att skapa förutsättningar för ett bra liv för alla invånare i länet.

Kommunernas service till invånarna har fokuserats och därmed kommundirektörernas roll som möjliggörare av förändringar där regionens företrädare blir partners i olika frågor. Fokus har varit på att ta bort silo-strukturer mellan olika förvaltningar inom kommunal verksamhet, och mellan kommun och region. Programmet har vidare lett till en förnyad samverkan och samspeletsstruktur mellan kommunerna och regionen. Kommunerna är numer aktiva i att driva samverkan, tidigare var det ofta regionen som tog initiativet. Efter ledarprogrammet är förhållandet omvänt. Deltagarna i programmet har också beslutat sig för att det finns behov av en gemensam struktur för lärande inom vissa områden.

Gemensamt har deltagarna i programmet slutligen tagit fram fem utvecklingsområden av strategisk art för 2024 och 2025 att arbeta vidare med.

Tabell 7.1 Utvecklingsområden 2024 och 2025

Utvecklingsområden samt vilka kommuner som deltar i vilket område

Utvecklingsområde	Deltagande kommuner
Ökad skolnärvaro	Aneby kommun, Gnosjö kommun, Sävsjö kommun, Region Jönköpings län
Hälsocenter Familj	Eksjö kommun, Vaggeryds kommun, Region Jönköpings län
Psykisk hälsa hos barn och unga i Tranås kommun	Tranås kommun med möjligt stöd av Jönköpings kommun och Region Jönköpings län
Nya sätt att leda förvaltningsöverskridande arbeten,	Nässjö kommun och Mullsjö kommun
Trygghet hemma, inga äldre på sjukhus i onödan	Habo kommun, Region Jönköpings län

Källa: Region Jönköpings län.

Nationellt intresse, spridning och skalbarhet?

Region Jönköpings län bedömer att försöket är av nationellt intresse då det finns ett behov av att förändra offentliga verksamheter i syfte att bibehålla legitimiteten för det offentliga hos invånarna. Försöket leder till nya arbetssätt, nya kontaktvägar och ökad förståelse inom kommuner, mellan kommuner samt mellan kommuner och regionen. Det blir även tydligt att kommun och region strävar åt samma håll – med förstärkt fokus på invånarnas hälsa.

Regionen har inte aktivt arbetat med att sprida modellen som används i försöket, men det pågår nu ett samtal om hur de goda erfarenheterna kan spridas till andra kommuner och regioner.

Försöket är vidare möjligt att skala upp och inkludera fler kommuner och regioner, alternativt användas av andra regioner och kommuner.

7.4 En jämlig digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge¹⁸

7.4.1 Introduktion

Den tredje försöksverksamheten som utredningen har följt handlar om samverkan mellan Sundsvalls och Ånge kommuner gällande IT-drift och digital utveckling med samordnade verksamhetsprocesser genom digital integration som ambition. Försöket syftar till att visa att en liten landsbygdskommun kan ta till vara den digitala omvandling som sker i en större kommun, och att samarbetet även kan bidra till en ökad innovations- och omställningsförmåga i den större kommunen.

Sundsvall är en av norra Sveriges största kommuner och har knappt 100 000 invånare. Kommunen har satsat på digitalisering och utsågs 2022 till Sveriges digitaliseringskommun. Ånge är en grannkommun till Sundsvall med knappt 10 000 invånare. Kommunerna är befolkningsmässigt den största respektive den minsta i Västernorrlands län.

Den ökade digitaliseringen ger samhället helt nya möjligheter att leverera välfärd och tjänster. Det innebär som regel att samhällets re-

¹⁸ Beskrivningarna av försöket är i stora delar hämtat från delbetänkandet SOU 2022:59, s. 86 ff. Nytt är beskrivningen av utvecklingen i försöket samt utredningens iakttagelser och slutsatser om försöket.

sursberoende minskar, kompetensförsörjningen underlättas och effektiviseringen kan öka. Digitalisering kan också förenkla olika gruppers kontakter med olika samhällsfunktioner och effektivisera processer. Skillnaderna mellan Sveriges kommuner gällande investeringar i digitalisering ökar dock. Resursstarka stora och medelstora kommuner investerar i digitalisering medan mindre kommuner halkar efter eftersom det saknas likvärdiga ekonomiska resurser. Det är också svårt att rekrytera den nödvändiga kompetens till mindre kommuner som krävs för digital utveckling. Försöksverksamheten är alltså kopplad till kommuners olika förutsättningar och utmaningar att kunna tillvarata de möjligheter som den tekniska utvecklingen ger. Försöket ska erbjuda både kommunerna Sundsvall och Ånge likvärdig digital mognad, det vill säga organisationernas förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering.

Målet med försöksverksamheten är att hitta en modell där en öppen, standardiserad och delningsbar digital infrastruktur skapar nytta. Ambitionen är att modellen ska skapa en mer likvärdig digital välfärd i hela Sverige. Försöksverksamheten bygger på en avsiktsförklaring undertecknad av Sundsvall och Ånge om gemensam IT-drift och fullt integrerad digital utveckling. I januari 2023 tog Sundsvall över driften av Ånges servrar och i mars 2023 beslutade kommunfullmäktige i Ånge och Sundsvall att utöka kommunernas samarbete kring digitalisering i enlighet med försöket. Försöket 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 möjlig-

heterna för bl.a. mindre kommuner med begränsade utvecklingsresurser att införa digitala lösningar i verksamheten.¹⁹

Försöket handlar om digital mognad och utveckling, vilket som också framgår av nämnda strategi, är viktiga områden för offentlig sektor i stort. Även Valfärdskommissionen 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.²⁰

Försöksverksamhetens utformning

Försöksverksamheten innebär att Sundsvall utvecklar en modern digital infrastruktur där Ånge kan fungera som en testbädd för det utvecklingsarbete som genomförs i Sundsvall, vilket förväntas leda till ökad utveckling och innovation i båda kommunerna. Ambitionen är att det på sikt ska ske en digital sammanslagning av kommunernas verksamhetsprocesser. Förutom utvecklingsavdelningen i Sundsvall respektive Ånge kommer två doktorander att delta i arbetet. Båda doktorandtjänsterna är kopplade till forskningskonsortiet Swedish Center for Digital Innovation (SCDI).²¹ 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 fram till maj 2025. Under fas 1 började Ånge använda basinфраstruktur och vissa tjänster från Sundsvalls tjänstekatalog på IT-sidan som ersatte Ånges egen IT-struktur. 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

¹⁹ Skr. 2017/18:47, s. 21 f.

²⁰ Valfärdskommissionen (2021) *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*, s. 38.

²¹ Göteborgs universitet, Handelshögskolan i Stockholm och Umeå universitet ingår i konsortiet.

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. Även självskattningsverktyget DiMiOS (Digital Mognad i Offentlig Sektor) kommer att användas för att följa utvecklingen av kommunernas digitala mognad.²² Mätresultaten kommer att jämföras med motsvarande mätresultat från 2018 och de kvantitativa mätpunkter som kan bli aktuella är exempelvis 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 företag. Enkäterna förväntas ge svar på nöjdhet, upplevd tillgång till digitala tjänster, minskad administration och om vardagen har förenklats genom de digitala lösningarna.

7.4.2 Utmaning för kommunsektorn

Digitaliseringen i sig är en möjlighet, och betraktas som en del av lösningen på kommunsektorns utmaningar. Utmaningen finns dock i att alla Sveriges kommuner inte har samma förutsättningar att tillvarata de möjligheter som digitaliseringen erbjuder.

Sveriges invånare förväntar sig en smart, tillgänglig och kvalitativ välfärd med ökad tillgång till teknologi som ger snabb och sammanhållen service. Digitaliseringen är den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid och påverkar hela samhället. Digitalisering ska förstås som arbetssätt, processer och beteenden som förändras i snabb takt med stöd eller på grund av ny teknik och datadriven utveckling. Digitalisering medför också möjligheter för individer, verksamheter och system att inhämta, utbyta och analysera information på helt nya sätt. För att ta vara på den digitala utvecklingen till fullo behövs en ökad samordning och samverkan mellan kommuner, regioner, myndigheter och näringsliv. Administrativa gränser behöver överbryggas

²² DiMiOS är framtaget vid Göteborgs universitet och 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.

för att erbjuda en sammanhållen service som utgår från invånarnas och medarbetarnas perspektiv.²³ Rätt hanterad kan digitaliseringen bidra till att skapa en effektivare och mer innovativ välfärd.²⁴

7.4.3 Varför valdes försöket om en jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge?

Digitaliseringen lyfts fram som en ödesfråga för kommunerna. Den digitala ojämlikheten mellan Sundsvall och Ånge var en bidragande orsak till samarbetet – har två grannkommuner olika förutsättningar att erbjuda digital service kan det upplevas som negativt av kommuninvånarna. Exempelvis nämns att föräldrar i Sundsvall och i Ånge har samma behov av att ansöka om förskoleplats, skolskjuts eller fritidsplacering. Trots det ser ansökningsprocessen för dessa ärenden olika ut i Sundsvall och Ånge. I den mindre kommunen, Ånge, finns inte pengar eller kompetens för att utveckla och erbjuda digitala tjänster som underlättar hanteringen av sådana ärenden. Den större kommunen Sundsvall har betydligt bättre förutsättningar till det.²⁵ Det är svårt för en mindre kommun att finna utrymme (ekonomiskt och kompetensmässigt) att utveckla den typen av tjänster.

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 försöket är att Ånge får mindre möjligheter att påverka den digitala utvecklingen, jämfört med om kommunen hade drivit utvecklingsarbetet ensam. Å andra sidan ges Ånge möjligheter till digital utveckling som annars kanske inte hade varit möjlig att genomföra. Ånge möjliggör snabbare utveckling och testning av nya digitala lösningar som sedan kan skalas upp i Sundsvall.

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

²³ SKR (2019) *Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar*, s. 4.

²⁴ *Ibid.*, s. 6.

²⁵ <https://sundsvall.se/nyheter/nyhetsarkiv/2023-03-22-beslut-om-utokad-samverkan-milstolpe-i-sundsvalls-kommun-och-ange-kommuns-samarbete-kring-digitalisering>, (hämtad 2023-10-30).

möjligheter som teknisk utveckling ger. Den mindre kommunen kan även fungera som försöksmiljö för att utveckla nya lösningar. Den mindre kommunens kortare beslutsvägar har betydelse för takten i utvecklingen.

Det finns svenska kommuner med låg utvecklingskapacitet och låg digital mognad, 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.

Arbetsättet 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.

7.4.4 Försöksverksamhetskommittén har följt försöket

Försöksverksamheten utvärderas löpande genom pågående forskning. Försöket studeras aktivt av fem forskare från forskningskonsortiet SCIDI – Swedish Center for Digital Innovation (Göteborgs universitet, Handelshögskolan Stockholm och Umeå Universitet). Inom forskningsprojektet genomfördes bland annat ett 40-tal intervjuer som analyserades tillsammans med ett 60-tal i Sundsvall tidigare genomförda intervjuer.

Utredningen har följt försöket genom regelbundna kontakter med ansvariga i försöket från både Ånge och Sundsvall. Utredningen har även besökt försöksverksamheten, en gång under 2022 samt i mars 2023.

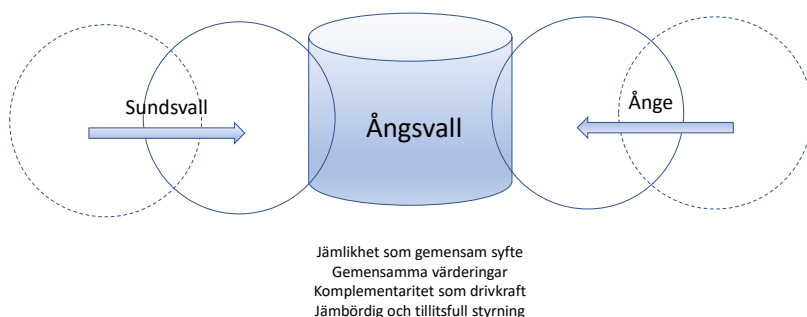
7.4.5 Vad har försöket gett så här långt?²⁶

Sundsvall och Ånge bedömer att den problemformulering som gjordes inledningsvis och som försöksverksamheten bygger på, har visat sig hålla. Problemet var tillräckligt väl definierat för att kunna ligga till grund för arbetet. För att lösa problemet har en helt ny metod tagits fram, då befintliga samverkansmodeller inte räckt till. Försöket har tillsammans med forskningen definierat kollektiv digitalisering som en metod för inter-organisatorisk verksamhetsutveckling där digitala lösningar används för automatisering eller innovation.

Försökets projektgrupp består av 25–30 personer som vid olika tillfällen utför arbetsuppgifter kopplade till försöket. Ett exempel är inom informations- och cybersäkerhetssäkerhet där arbetsgruppen består av fyra personer: en informationssäkerhetsansvarig/dataskyddsombud, en informationssäkerhetsspecialist, en cybersäkerhetsspecialist och en dataskyddssamordnare. Samtliga personer är anställda i Sundsvalls kommun och arbetar övergripande i Sundsvalls och Ånges kommunkoncerner.

Figur 7.1 Illustration av försöket Ånge/Sundsvall

Ångsvall – digital kommunsammanläggning av Ånge och Sundsvall. Illustrationen visar på att båda kommunerna bidrar, att jämlikhet är den drivande faktorn samt att kommunerna kompletterar varandra



Källa: Carlsson, F., Matteby, M., Magnusson, J. and Berbyuk Lindstrom, N., 2023, July. Collective digital transformation: Institutional work in municipal collaboration. In Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 583- 592).

²⁶ Avsnittet baseras på Ånge och Sundsvalls kommuner svar på ett skriftligt frågeformulär utskickat från utredningen, om inte annat anges.

Lärdomar av försöket

Skillnader i förvaltning och styrmodeller försvårat

En svårighet vid att driva försöket är olikheter i de två kommunernas styrmodeller. Ånge och Sundsvall anger därför att det är viktigt och nödvändigt att tidigt ta fram styrande dokument av betydelse för en försöksverksamhet. De framhåller även vikten av att beslut kan fattas på samma underlag och dokument i båda kommunerna.

De hinder som kommunerna har identifierat och som har, eller håller på att, överbryggas kan sammanfattas som *strukturella* och *kulturella* hinder. Bland de strukturella hindren märks begränsade ekonomiska eller personella resurser, teknisk infrastruktur med olika eller utdaterad utrustning samt organisatoriska hinder i form av rigida och/eller silo-organisationer. Även lagstiftning, bland annat gällande upphandling upplevs av kommunerna som ett strukturellt hinder.²⁷ Bland de kulturella hindren har olika arbetssätt, brist på efterfrågan, engagemang och stöd på olika nivåer identifierats. Vidare lyfts även en kultur av att undvika risk som en bidragande faktor som kan hämma arbetet med en gemensam digital omvandling.²⁸

En stor fördel har varit att kommunerna sammanfört sitt informations- och IT-säkerhetsarbete. Det har fungerat väl och tydlig utveckling kan ses.

Trots en del ”barnsjukdomar” är Ånge och Sundsvalls kommuners uppfattning att man inte bör vänta alltför länge med att sätta i gång den här typen av försöksverksamhet. Allt kan ändå inte förutses, utan det är bättre att justera arbetssättet under försökets gång, än att avvakta för länge med att inleda det.

Effektivare arbetssätt och kompetensdelning – sammantaget lyckat resultat

Kommunerna har genom försöket hittat sätt att dra nytta av varandras olikheter. Ånge kan dra nytta av den större kommunens resurser medan Sundsvall kan dra nytta av den mindre kommunens snabbare arbetssätt och kortare beslutsvägar.

²⁷ Matteby, M. (2023), Institutional Entrepreneurs in Public Sector Digital Transformation. The Ångsvall case. Planning seminar.

²⁸ Ibid.

Enligt kommunerna har försöket som helhet fungerat väl och kunnat genomföras i enlighet med planeringen. Det har dessutom underlättat effektiviseringen i verksamheterna. Det beror på att man inom ramen för försöket har gjort en nulägesdokumentation som visar att det fanns utrymme för att effektivisera och förbättra.

Det har gjort att försöket har fått positiva effekter. Genom att de två kommunerna tillsammans har tagit fram ett ledningssystem för informationssäkerhet som implementeras på samma sätt i båda kommunerna har båda kommunerna gjort besparingar. Ett annat exempel är att kommunerna har kunnat dela på kritiska kompetenser. Ånge har exempelvis kunnat få stöd av Sundsvalls informationssäkerhetsexperter för genomförandet av en viktig informationsklassning.

Den mindre kommunen Ånge får genom ”Ångsvall” ökad tillgång till kompetens om bland annat systematiskt kvalitetsarbete. Sundsvall och Ånge kan gemensamt testa nya lösningar i Ånge kommun. En utgångspunkt för försöket var en teori att den lilla kommunen skulle vara mer flexibel och gå före den stora kommunen i digitalisering. Denna teori har bekräftats ett flertal gånger.

Båda kommunerna anger att samarbetet även har lett till initiativ till samarbete inom nya områden, utöver digitaliseringen.

Som vid all förändring är kommunikationen viktig. Ånge och Sundsvall noterar att informationen, trots informationsinsatser, skulle kunna förbättras. För Ånge, som fått en ny IT-drift och nya kontaktpersoner och kontaktvägar, kan förändringen ha lett till viss osäkerhet i vem man ska vända sig till.

Försöket som helhet verkar tas väl emot i båda kommunerna. Som vid alla förändringar lyfts vikten av ett fungerande ledarskap fram, och mod betonas som den viktigaste ledaregenskapen. Även förtroende har pekats ut som avgörande, och medarbetarna verkar övervägande positiva, och tidigare misslyckade samverkansförsök med Sundsvall mellan förvaltningar har inte lyfts upp.

Lämpligt som försök?

Ånge och Sundsvall bedömer att den verksamhet som bedrivs passar väl som försöksverksamhet. Kommunerna lyfter särskilt fram informations- och cybersäkerhetsområdet som att passa särskilt väl – just inom detta område råder brist på kompetens samtidigt som behoven

av skydd har ökat snabbt med hänvisning till omvärldsläget. Försöksverksamheten har underlättat för ett välfungerande samarbete. Även den ekonomiska fördelen med att dela resurser lyfts fram som särskilt väl passande som försök – varje kommun behöver inte utföra samma arbete med att upprätta exempelvis styrande dokument, arbets sätt, metoder och operativ hjälp i skarpt läge, till exempel en allvarlig säkerhetsincident.

Försöket betraktas alltjämt som innovativt och är på många sätt unikt eftersom försöket bedrivs utforskande, och då det drivs i verklig miljö med hög risk.

Skalningsbart samt intresse från andra

Under perioden som utredningen har följt försöket i Sundsvall/Ånge har flera kommuner uttryckt intresse att ingå i den digitala gemenskapen som Sundsvall och Ånge har skapat. Företrädare för kommunerna bedömer att fler kommuner kommer att ansluta sig och uppskattar att det kommer ske inom ett till tre år.

7.5 Sammanfattande slutsatser

7.5.1 Lärdomar av försöken

Lämpliga som försök?

Under utredningstiden har verksamheterna fullföljt förväntade åtaganden och försöken synes ha pågått i enlighet med respektive planering. Efter att utredningen har följt försöken under närmare två års tid kan frågan ställas om de alltjämt lämpar sig som försök? Eller har försöken ändrat karaktär? En viktig faktor för utredningens bedömning om en verksamhet lämpar sig för försöksverksamhet är kravet på återställningsbarhet. Enligt utredningens direktiv ska endast sådana försöksverksamheter där det är möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes omfattas av utredningens arbete. Försök är explorativa eller utforskande till sin karaktär, och det kan finnas skäl att inte fortsätta med försöket, såsom att exempelvis en utvärdering visar att försöket inte leder till önskat resultat, effekt eller kvalitet. Verksamheten kanske blev dyrare än väntat i förhållande till väntat resultat?

Återställningsbarhetskravet är enligt utredningens bedömning allmänt uppfyllt gällande Ljungby kommun och Region Jönköpings län. Resultaten i de båda försöken är lovande och intressanta, men skulle Ljungby kommun eller Region Jönköpings län inte vilja fortsätta med försöken kan de avbrytas. Av de tre försöken ser utredningen emellertid att försöket om en jämlik digital omvandling i kommunerna Sundsvall och Ånge i praktiken kan ha vissa svårigheter att återställas. Försöket innebär att all IT-drift för de båda kommunerna samlas i Sundsvall. Det byggs upp en gemensam IT-struktur och Ånge avvecklar sin kompetens på området. Dessa processer har varit en del av försöket och implementerats under tiden som utredningen följt försöket. Det intressanta är också att inom det större försöket, en samlad IT-struktur, genomförs mindre, begränsade försök, där den mindre kommunen Ånge används som test-bädd. Exempelvis kommer nya lösningar implementeras först i Ånge, testas där, innan de implementeras i den betydligt större kommunen Sundsvall. Inom försöket pågår alltså en mängd mindre försök som bidrar till att verksamheten är intressant att följa. Att kunna använda den mindre kommunens storlek som fördel gör att Ånge har fått en tydlig och viktig uppgift i omvandlingen. Detta arbetssätt verkar ha varit gynnsamt och framgångsrikt. Detta försök är också skalbart genom att flera kommuner skulle kunna ansluta sig till verksamheten.

Utmaning att identifiera försöksverksamheter

Ytterligare en lärdom är att det har varit en utmaning att identifiera försöksverksamheter, i synnerhet försöksverksamheter som inte kräver författningsändring. Det kan även konstateras att det ibland har varit en motsättning mellan att identifiera lämpliga försök som ska uppfylla kravet på återställningsbarhet men samtidigt vara av nationellt intresse. Att ett försök är återställningsbart kan betyda att försöket inte kan vara alltför omfattande eller ambitiöst. Det ligger i begreppet att försöket ska vara begränsat för att återställningen inte ska bli för omfattande. Detta leder till att en del försök då blir mindre och därmed mer relevanta i sin närmiljö, och kanske inte har ett nationellt intresse eller är uppskalningsbart. Det kan även påverka innovationsgraden, vilket också är en parameter för försök utan författningsändring.

Gemensamma nämname för försöken?

Gemensamt för de tre försöken som utredningen har följt är att de har initierats av en eller ett fåtal personer som har ett genuint engagemang för aktuell fråga, de är *eldsjälar*. De har varit pådrivande i initierandet av försöket, och medverkat till att det kommit till stånd.

Försöken har även sin grund i ett *nätverkande arbetsätt*, att verksamheten byggs runt gemensamma strukturer för samverkan. Försöken bygger alltså på samverkan med andra. Det är också utredningens uppfattning att framgångarna i försöken även har sin grund i att de som driver de tre försöken har god förmåga att bygga goda personliga relationer med de personer som ska ingå i försöket. Utredningens iakttagelse är också att framgången kan härledas till att de personer som driver försöken utmärker sig i sin goda samarbetsförmåga.

Samtliga tre försök visar prov på *mod* hos de som har initierat och driver försöket. Ett mindre lyckat försök skulle kunna innebära en prestigeförlust, och också potentiellt skada relationer och samarbetet med andra deltagare. De har modet att se när de behöver stöd och hjälp och har även tagit in det för att förbättra och föra nödvändiga processer framåt. Försöken präglas också av en prestigelöshet, att testa nya saker och att få göra fel.

Försöken har också *koppling till akademien*. Utredningen bedömer att detta kan ha bidragit till en stadga och en systematik i försöken, liksom en uthållighet. Följeforskningen ger även bättre möjligheter att sprida resultaten i en vidare krets, vissa även i internationella sammanhang.

De tre försöken är alla *skalbara*. Ljungby kommun kan inkludera en större åldersgrupp i försöket, och samverkan skulle också kunna inkludera fler kommuner inom regionens område. Försöket i Region Jönköpings län skulle kunna omfatta fler centrala personer i dess organisationer. Försöket i Sundsvall och Ånge skulle kunna ta in ytterligare kommuner i sin samverkan. Försöken är även skalbara genom att de kan tas ur det sammanhang där de har utarbetats och implementeras i andra kommuner och regioner.

Grundfrågorna i försöken har även upplevts som *angelägna* i sina verksamheter, det har funnits ett genuint driv och efterfrågan att hitta nya lösningar. Genomgående för försöken är att de ger mervärde för kommunerna – de leder till effektiviseringar och förbättringar, framförallt på lite längre sikt. Frågorna är även angelägna för fler kom-

muner och regioner, och har också lett till ett intresse från andra kommuner och regioner att följa försöken.

Slutligen är det utredningens uppfattning att de drivande personerna inom samtliga tre försök – Ljungby kommun/Region Kronoberg, Ånge/Sundsvall samt Region Jönköpings län har anlagt en *positiv* klang i försöken. De har haft inställningen att försöken är genomförbara och viktiga, och denna entusiasm har påverkat försöken till det positiva.

Behov av stöd framöver

Utredningen drar slutsatsen att det finns en efterfrågan av stöd från kommunsektorn, bland annat när det gäller möjligheten att ta fram olika lösningar och vid avgörandet om en verksamhet skulle passa som försök. Det har även efterfrågats stöd i bedömningen om det finns hinder i lag eller annan författning för att kunna genomföra försök. Det kan ibland röra sig om komplicerade avvägningar som inte sällan tangerar bestämmelser som bygger på EU-regelverk såsom upphandling eller personuppgifter. Det kan också handla om sekretessbestämmelser som är nära sammanlänkade med grundlag. Det är alltså kvalificerade bedömningar som behöver göras på lokal nivå, och där de mindre kommunerna ofta har sämre förutsättningar att kunna göra den typen också bedömningar då de inte kan ha lika specialiserad personal som i större kommuner. Utredningens sekretariat har inte kunnat erbjuda det stöd som efterfrågats av kommuner i dessa bedömningar. Utredningens anser således att det bör inrättas en stödfunktion för försöksverksamheter. Detta berörs vidare i kapitel 13.

DEL III

Försöksverksamhet med författningsändring

8 Försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner

I detta kapitel beskrivs utredningens förslag om försöksverksamhet med ett riktat statsbidrag till små kommuner. Bidraget ersätter cirka 40 riktade statsbidrag.

8.1 Inledning

Som framgår av kapitel 3 står kommunsektorn inför flera samhällsutmaningar. Viktiga sådana utmaningar utgörs av urbaniseringen och den demografiska utvecklingen som bland annat medför en ökad polarisering mellan stora och små kommuner. De stora kommunerna blir fler och större, medan de små också blir fler, men med minskande befolkning.¹ Samtidigt ökar antalet äldre i befolkningen vilket påverkar efterfrågan på hälso- och sjukvård och andra välfärdstjänster. Antalet personer som inte är i förvärvsarbete ökar vidare i förhållande till antalet personer i förvärvsarbete.

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 arbetskraft.² Det kommer också sannolikt på sikt att uppstå ett finansieringsgap mellan vad medborgarna efterfrågar i form av välfärdstjänster och vad finansieringen beräknas klara av. De långsiktiga ekonomiska utmaningarna kommer att kräva samhälls-ekonomiska avvägningar och prioriteringar. Utmaningarna kommer att ställa stora krav på kommuner och regioner att avväga behov mot

¹ SOU 2020:8, s. 25.

² Ibid., s. 25.

resurser och att göra det med bibehållande och utveckling av en god ekonomisk hushållning.³

Förmågan att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt blir samtidigt alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. För de minsta kommunerna begränsar den mindre organisationen möjligheten att ha specialiserad personal. Vidare innebär en liten organisation ökad känslighet om nyckelpersoner slutar eller blir frånvarande en längre period. Det påverkar också små kommuners möjligheter att jobba strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Ofta saknas tillräcklig mottagnings- och implementeringskapacitet.⁴

I budgetpropositionen för 2023 anförde regeringen att den demografiska utvecklingen kommer att fortsätta att påverka kommunsektorns ekonomi. Regeringen konstaterar vidare att kommuner och regioner till viss del står inför samma utmaningar, till exempel den demografiska utvecklingen, men utmaningarna skiljer sig också åt mellan olika kommuner och olika regioner. Det krävs goda förutsättningar för att kunna möta utvecklingen och nå målsättningen om en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet i hela landet.⁵

Ett sätt som staten påverkar kommunernas förutsättningar är genom sin styrning. Styrningen sker genom olika regleringar i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Men staten styr också kommuner och regionerna på andra sätt, bland annat genom sin ekonomiska styrning där riktade statsbidrag ingår.

Utredningen har i uppdrag att underlätta försöksverksamhet som kan stärka kommuners och regioners kapacitet att möta samhällsutmaningar. Det finns hos kommunsektorn ett stort intresse av att bedriva försöksverksamhet gällande riktade statsbidrag och utredningen har valt att, i dialog med bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), ta fram ett förslag på ett försök som avser riktade statsbidrag med små kommuner som målgrupp. Försöket syftar till att stärka de små kommunernas kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför.

För en bakgrund om vad försök är och andra centrala begrepp för utredningens uppdrag hänvisas till kapitel 3.

³ SOU 2021:75, s. 111 f.

⁴ SOU 2020:8, s. 25 f.

⁵ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 25, s. 22 f.

8.2 Riktade statsbidrag som intäkt

Kommunerna och regionerna ansvarar för en stor andel av den skattefinansierade samhällsservicen till invånarna. Det handlar till exempel om vård, skola och omsorg. Kommunernas intäkter uppgick år 2022 till totalt 819 miljarder kronor och regionernas intäkter samma år till 460 miljarder kronor.⁶

Kommunernas intäkter kommer till cirka två tredjedelar från kommunalskatt. Kommuner har också intäkter från avgifter och taxor, samt finansiella intäkter som räntor. Omkring en femtedel av kommunernas intäkter utgörs vidare av statlig finansiering i form av generella statsbidrag, kommunal fastighetsavgift och riktade statsbidrag. Riktade statsbidrag utgör cirka fem procent av kommunernas intäkter.⁷

8.2.1 Riktade statsbidrag till kommuner

Generella och riktade statsbidrag har i grunden olika syften och är tänkta att förstärka kommunernas ekonomi på olika sätt. Generella statsbidrag fördelas främst via det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, som syftar till att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna och regionerna oberoende av skillnader i skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader. Generella statsbidrag är ett allmänt finansiellt stöd och kommunen eller regionen beslutar själv om hur medlen ska användas.⁸

Riktade statsbidrag är frivilliga för kommunerna att ansöka om eller ta emot, och finns inom de flesta av utgiftsområdena i statens budget.⁹ De är avsedda för en viss insats eller visst ändamål och får inte användas till annat. En grundläggande skillnad kan göras mellan kostnadsersättningar och övriga riktade statsbidrag som är avsedda att stimulera utveckling inom ett område.¹⁰ Kostnadsersättningar är en statlig ersättning för något som kommuner eller regioner är skyldiga

⁶ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html> (hämtad 2023-10-14).

⁷ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html> (hämtad 2023-10-14).

⁸ Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*, s. 18.

⁹ Under 2022 återfanns riktade statsbidrag inom 18 av de 27 utgiftsområdena i statsbudgeten. Men de flesta finns inom ett fåtal områden. Statskontoret (2023) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*, s. 30.

¹⁰ Jämför Prop. 2020/21:1 Bilaga Utgiftsområde 25, s. 12.

att utföra.¹¹ När begreppet riktade statsbidrag används i detta kapitel kommer det att endast avse riktade statsbidrag som är avsedda att stimulera utveckling inom ett visst område, och alltså inte kostnadsersättningar, om inget annat anges.

Tabell 8.1 Antal riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till kommuner och regioner

Åren 2018–2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Antal riktade statsbidrag	186	171	183	182	182
Antal kostnadsersättningar	20	23	23	23	26
Totalt antal bidrag	206	194	206	205	208

Källa: Statskontoret (2023) Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022, s. 30.

Kommuner och regioner tar ofta del av en stor andel av det totala antalet riktade statsbidrag. Under 2022 fanns 182 riktade statsbidrag och 26 kostnadsersättningar som gick till kommuner eller regioner. Fler riktade statsbidrag gick till kommuner (142 bidrag) än till regioner (90 bidrag). Något fler kostnadsersättningar riktade sig också till kommunerna än till regionerna. Omkring en fjärdedel av de riktade bidragen och kostnadsersättningarna gick till både kommuner och regioner. Knappt en femtedel av det totala antalet riktade statsbidrag och kostnadsersättningar var sådana som bara ett förutbestämt antal kommuner eller regioner kunde ta del av. Flera av dessa bidrag gick till enstaka kommuner eller regioner.¹²

Många statsbidrag avser, sett till statsbudgeten som helhet, låga belopp. Under 2022 fanns 79 riktade statsbidrag som hade 100 miljoner kronor eller mindre i total bidragsram. Det var drygt en femtedel av det totala antalet bidrag som omfattade 30 miljoner kronor eller mindre.¹³

Statsbidragen utgör en stor del av statens utgifter. År 2022 utgjorde statsbidrag till kommuner och regioner lite mindre än en fjärdedel av statsbudgetens totala utgifter.¹⁴ De riktade statsbidragen, inklusive kostnadsersättningarna, uppgick 2022 till 123 miljarder kronor.¹⁵

¹¹ Prop. 2020/21:1 Bilaga Utgiftsområde 25, s. 12.

¹² Statskontoret (2023) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*, s. 30.

¹³ *Ibid.*, s. 31.

¹⁴ Statskontoret (2023) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*, s. 26.

¹⁵ Prop. 2022/23:100, s. 128.

Under 2022 betalades majoriteten av de riktade statsbidragen till kommunerna, 87 procent, ut inom följande tre områden:

- utbildning (54 procent),
- hälsovård, sjukvård och social omsorg (22 procent), och
- arbetsmarknad (11 procent).¹⁶

8.2.2 Olika typer av riktade statsbidrag

De flesta av de riktade statsbidragen till kommuner och regioner betalas inte ut med automatik utan måste sökas.¹⁷ Vissa statsbidrag kräver bara en ansökan eller en rekvisition för att medlen ska kunna betalas ut, medan andra statsbidrag är så konstruerade att kommunen eller regionen efter ansökan får begära utbetalning av bidrag vid ett eller fler tillfällen. Kommunen eller regionen är i vissa fall heller inte garanterade bidrag eftersom de söks i konkurrens. Prestationsbaserade bidrag innebär att de statliga medlen utbetalas först efter att huvudmännen uppnått i förhand definierade krav på ett område.

Det finns också bidrag där det finns en fastställd bidragsram för varje kommun eller region (eller i fallet med skolan kan det vara huvudman) som anger en övre gräns för hur mycket bidragsmedel som kan ges. Kommunerna har generellt sett ett högt användande av bidragsramarna, över nittio procent av kommunerna tar del av mer än nittio procent av deras potentiella bidragsmedel¹⁸. Lärarlönelyftet och bidraget för likvärdig skola är två exempel på statsbidrag där en bidragsram fastställdes på förhand.¹⁹

¹⁶ Statskontoret (2023) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*, s. 27.

¹⁷ <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag.1403.html> (hämtat 2022-12-05).

¹⁸ Skr. 2021/22:248, s. 4.

¹⁹ Se 12 § förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare och 4 § förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

8.3 Riktade statsbidrag som statligt styrmedel

Riktade statsbidrag till regioner och kommuner ges med villkor som varierar mellan olika bidrag. Det kan, förutom specifika åtgärder som rör den aktuella insatsen eller ändamålet, röra till exempel ansökan, redovisning och medfinansiering²⁰ från kommunen eller regionen.

Under 2022 var det vanligaste användningsområdet för riktade statsbidrag att förstärka kapaciteten eller utveckla arbetssätten i en viss verksamhet. Enligt Statskontorets uppskattning fick drygt en tredjedel av de riktade statsbidragen användas helt eller delvis i det syftet. Det gäller till exempel statsbidraget enligt förordning (2021:313) för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Det är även vanligt med bidrag som ska användas till att investera i eller köpa in olika typer av materiella resurser, till exempel lokaler, utrustning, maskiner eller läromedel. För knappt en femtedel av de riktade statsbidragen får hela eller delar av bidraget användas till det. Statsbidraget enligt förordning (2018:495) för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester är ett sådant exempel.²¹

Enligt Statskontorets uppskattning kunde under 2022 cirka 20 riktade statsbidrag användas för att förbättra bemanningen i verksamheter som kommuner eller regioner ansvarar för. Ungefär lika många bidrag kunde användas för att kompetensutveckla personal. Fyra bidrag fick användas till lönesatsningar. Ytterligare några riktade statsbidrag hade andra användningsområden, till exempel bidrag som skulle gå till kunskapscentrum.²²

8.3.1 Riktade statsbidrag är inte ett nytt styrmedel

Staten har använt sig av riktade statsbidrag i olika utsträckning under lång tid. Under frikommunförsöket (se kapitel 4) som pågick under 1984–1991 ingick i begränsad utsträckning en friare användning av statsbidrag. Exempelvis inom det sociala området (stöd och hjälp i boendet, barnomsorg i kooperativ form) och inom skolans område (bland annat gällande lokal skolutveckling) fick kommunerna använda

²⁰ Det vill säga att den som söker bidraget ska finansiera delar av det som bidraget ska användas till. Ett exempel är statsbidraget enligt förordning (2020:1202) om stöd för gröna och trygga samhällen. Ett villkor för att få stödet är att den sökande står för minst 50 procent av kostnaderna för att planera och genomföra de åtgärder som stödet avser.

²¹ Statskontoret (2023) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*, s. 31.

²² *Ibid.*, s. 32.

bidragen på ett friare sätt. I samband med att frikommunförsöket utvärderades konstaterades dock att underlagsmaterialet vad gäller frikommunernas erfarenheter i denna del var alltför bräckligt för att man skall kunna ge ett säkert omdöme om betydelsen av denna frihet.²³

I början av 1990-talet genomfördes en reform där många av de dåvarande riktade statsbidragen togs bort. Riksdag och regering ansåg att ett system med generella bidrag stämde bättre överens med det kommunala självstyret och att resurserna sannolikt skulle användas mer ändamålsenligt om kommuner och landsting hade hela ansvaret för den egna verksamheten. Dessutom hade bidragsfloran blivit svåröverskådlig och krånglig. Inriktningen var att riktade statsbidrag skulle användas undantagsvis och vara tidsbegränsade.²⁴

Det har därefter skett en ökning av antalet riktade bidrag.²⁵ Utvecklingen visar på den naturliga spänning som finns mellan principerna om kommunalt självstyre å ena sidan, och nationella krav på likvärdighet å andra sidan.²⁶

8.3.2 Ett snabbt och flexibelt styrmedel

Riktade statsbidrag är ett snabbt och flexibelt styrmedel för regeringen eftersom det i regel ger en betydande frihet att besluta om inriktningen för styrningen. Användningen av riktade statsbidrag ger också regeringen möjlighet att varje år justera sin styrning, till exempel genom att ändra storleken på ett bidrag eller att justera mål och insatser i en satsning. Det sker genom ändringar i villkoren för bidrag, vilket till exempel kan visa sig i årliga överenskommelser mellan regeringen och SKR.

I jämförelse med andra statliga styrmedel som lagstiftning kan ett riktat statsbidrag snabbt beslutas om och verkställas. Det kan vara en fördel vid oväntade och extraordinära händelser. Ett sådant exempel var covid-19-pandemin då de riktade statsbidragen ökade kraftigt för att snabbt ge huvudmännen stöd till olika insatser.

²³ SOU 1991:68, s. 91.

²⁴ Prop. 1991/92:150, Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m.; Finansutskottet, bet. 1991/92:FiU29, Den kommunala ekonomin, rskr. 1991/92:345.

²⁵ Edström Fors, E. (2020) *Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor*, s. 77.

²⁶ Riksrevisionen (2017) *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 10.

Statskontoret konstaterade i rapporten *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner* att riktade statsbidrag har en stark styreffekt på så sätt att de är svåra för kommuner och regioner att avstå från, även om det formellt sett är frivilligt att söka dem.²⁷ Styrningen är dock inte lika effektiv när det gäller vilka insatser och utfall som bidragen leder till. Insatserna svarar inte alltid mot regeringens syften och intentioner med bidraget.²⁸

En anledning till att riktade statsbidrag används i så pass hög omfattning är att de ger regeringen möjlighet att tydliggöra politiska prioriteringar.²⁹ Riktade statsbidrag är vidare, som framgår ovan, en viktig inkomstkälla för kommunerna och regionerna, och ett förhållandevis flexibelt sätt för staten att styra över kommunsektorn.

Beslutsprocessen för riktade statsbidrag

Riktade statsbidrag till kommuner och regioner måste rymmas inom de ekonomiska ramar som riksdagen har beslutat om. Bidragen brukar aviseras av regeringen i budgetpropositionen. När budgetpropositionen är beslutad av riksdagen tar regeringen sedan beslut om enskilda riktade statsbidrag.

Under senare år har det emellertid förekommit att oppositionens budgetmotion har röstats igenom i riksdagen, vilket påverkar regeringens ekonomiska styrning av kommunsektorn. Vid flera tillfällen har riksdagen också ändrat regeringens förslag till statens budget genom att avsätta medel för riktade statsbidrag till kommunsektorn. Ett sådant exempel är stöd till äldreomsorgen med anledning av coronaviruset.³⁰ Det har också hänt att riksdagen har tagit bort finansieringen av pågående riktade statsbidrag.³¹ Det förekommer vidare att bidrag till kommuner och regioner grundas på lagstiftning från riksdagen.³²

²⁷ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 56.

²⁸ *Ibid.*, s. 66.

²⁹ <https://www.vardanalys.se/digital-publikation/i-ratt-riktning/> (hämtad 2022-12-15).

³⁰ Riksdagen (2020/21:FiU46) *Ändringar i statens budget för 2021 – Stöd till äldreomsorgen med anledning av coronaviruset*.

³¹ Statsbidrag för att minska och motverka segregation i kommuner och regioner lämnades under perioden 2018–2021, dock med undantag för 2019 eftersom regeringens budgetproposition för 2019 inte antogs av riksdagen.

³² Se 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

8.3.3 Reglering och handläggning av riktade statsbidrag

Det finns flera typer av riktade statsbidrag och de är konstruerade på olika sätt. Reglerna för de riktade statsbidragen framgår av lag eller förordning, regleringsbrev till myndigheter, särskilda regeringsbeslut, uppdrag till myndigheter eller överenskommelser mellan staten och SKR. Det finns även exempel när kommuner eller regioner ansöker om medel för en viss verksamhet som regeringen beslutar att bevilja. Ibland ger regeringen också en myndighet rätt att meddela föreskrifter om de närmare villkoren för ett riktat statsbidrag.

Det är ett 30-tal myndigheter som hanterar riktade statsbidrag.³³ Flera betydande riktade statsbidrag hanteras av Skolverket, Socialstyrelsen och Migrationsverket. Staten och SKR brukar också inom vissa områden teckna överenskommelser om riktade statsbidrag. De mer omfattande riktade statsbidragen på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens områden kombineras ofta med sådana överenskommelser. Några exempel är Överenskommelsen om en personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023, Överenskommelsen om god och nära vård 2023 – En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav, och Överenskommelsen om insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023.³⁴

I överenskommelserna anges målen för statsbidraget, eventuella villkor för att kommuner eller regioner ska få ta del av medlen och hur medlen ska fördelas. Överenskommelserna kan sägas vara ett uttryck för mjuk statlig styrning, och målen i dem är inte tvingande. Emellertid kan villkoren i överenskommelserna ibland innehålla olika krav på mottagarna, i form av så kallad prestationsbaserad ersättning.³⁵

³³ Här räknas varje länsstyrelse som en myndighet.

³⁴ *Överenskommelse mellan staten och SKR om en personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023*, Diarienummer S2023/00371 (delvis), *Överenskommelse mellan staten och SKR om god och nära vård 2023 – En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav*, Diarienummer S2023/00372, och *Överenskommelse mellan staten och SKR om insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023*, Diarienummer S2022/04839.

³⁵ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022) *I rätt riktning?*, s. 14 f.

8.3.4 En framtida förändrad användning av riktade statsbidrag?

Inom utbildningsområdet, där det finns många riktade statsbidrag, har det under senare år skett ett visst arbete med att minska antalet riktade statsbidrag och administrationen av dessa. Regeringen aviserade också i budgetpropositionen för 2023 en översyn av befintlig anslagsstruktur och befintliga anslagsändamål inom utbildningsområdet i syfte att minska antalet riktade statsbidrag och minska huvudmännens administrativa börda. I budgetpropositionen för 2024 bekräftade regeringen att den ambitionen kvarstår. Regeringen konstaterar samtidigt att den ekonomiska styrningen av skolväsendet behöver utvecklas. Mot den bakgrunden avser regeringen att i större utsträckning samla statsbidrag inom utbildningsområdet och rikta dem till bredare ändamål inom sektorn. Syftet är att förbättra den statliga styrningen och minska huvudmännens administrativa börda.³⁶

I budgetpropositionen för 2023 redovisade regeringen sin syn på den fortsatta utvecklingen av statens styrning av kommunsektorn. Regeringen signalerade att förändringar av den statliga styrningen av kommunsektorn kan komma att ske och anförde bland annat att:

Den statliga styrningen av kommunsektorn måste utformas efter överväganden om hur omfattande och detaljerad styrningen ska vara, och därmed vilket handlingsutrymme kommuner och regioner ska ha. Regeringens inriktning är att den statliga styrningen ska präglas av långsiktighet och god framförhållning samt samordnade och tydliga styrsignaler. Den bör skapa utrymme för regional och lokal anpassning och inte försvåra effektivisering. Inom ramen för Statskontorets uppdrag att följa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner har myndigheten redovisat flera rapporter [...]. Dessa rapporter visar att det finns behov av att utveckla och förbättra styrningen.³⁷

I budgetpropositionen 2024 berörde regeringen särskilt frågan om riktade statsbidrag:

Den statliga styrningen syftar till att nationella mål ska uppnås, t.ex. att öka kvalitet och likvärdighet i landet. Riktade statsbidrag gör det möjligt att bl.a. rikta medel till specifika verksamhetsområden med stora utvecklingsbehov. Samtidigt behöver den statliga styrningen utformas utifrån ett helhetsperspektiv, där det beaktas att kommuner och regioner, med olika strukturella förutsättningar, måste kunna hantera den samlade styrningen. Regeringen bedömer att måluppfyllelsen inom utgiftsområdet

³⁶ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 16, s. 68.

³⁷ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 25, s. 23 f.

skulle kunna stärkas, både vad avser effektivitet och kvalitet i den kommunala verksamheten, om steg tas för att utveckla den statliga styrningen av kommunsektorn genom att t.ex. se över utformningen av de riktade statsbidragen.³⁸

Utjämningskommittén,³⁹ som är en parlamentariskt sammansatt kommitté, har av regeringen getts i uppdrag att göra en översyn av den kommunalekonomiska utjämnningen. I deras uppdrag ingår bland annat att föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget, samt att analysera vilka förändringar som är nödvändiga för att kunna införa ett större sektorsbidrag till skolverksamhet. I direktivet till utjämningskommittén anges att det kan finnas bidrag som det skulle vara mer effektivt att inordna i det generella statsbidraget. Vidare konstateras att en träffsäker kostnadsutjämnning, som kompenserar kommuner och regioner för merkostnader som följer av opåverkbara och strukturella faktorer, kan minska behovet av vissa riktade statsbidrag. Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2024.⁴⁰

8.4 Vad säger tidigare rapporter om riktade statsbidrag?

Hur statlig styrning genom riktade statsbidrag kan påverka kommunsektorn har varit föremål för en rad olika rapporter från statliga myndigheter, statliga utredningar och även forskningsstudier. Här följer en kort redogörelse för effekter av riktade statsbidrag på kommuner, som har framhållits i tidigare rapporter.

8.4.1 Riktade statsbidrag kan påverka likvärdigheten

Den svenska modellen bygger på ett decentraliserat beslutsfattande med en, i internationella mått, stark kommunal självstyrelse. Kommuner och regioner ansvarar för en hög andel av samhällsservicen inom offentlig sektor. Ett centralt mål för den statliga styrningen av kommunsektorn är att öka likvärdigheten i den samhällsservice som

³⁸ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 25, s. 22. Vid tidpunkten för tryckning av betänkandet hade riksdagen ännu inte tagit ställning till budgetpropositionen.

³⁹ Utjämningskommittén 2022 (Fi 2022:03).

⁴⁰ Dir. 2022:36.

olika kommuner respektive regioner tillhandahåller. Det huvudsakliga syftet med detta mål är att invånare i olika delar av landet ska ha tillgång till likvärdig service och välfärd. Staten styr, som redogjorts för ovan, kommunsektorn till exempel genom riktade statsbidrag för att åstadkomma ökad likvärdighet. Ett sådant exempel är likvärdighetsbidraget till skolan som syftar till att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen.⁴¹ Statskontoret gjorde också vid en utvärdering av bidraget bedömningen att det i stort sett fungerat i enlighet med regeringens intentioner.⁴²

Enligt Statskontoret kan dock statlig styrning som syftar till att öka likvärdigheten mellan kommuner och regioner, ibland ge en motsatt effekt på likvärdigheten. Det har delvis att göra med den spänning som finns mellan kommunalt självstyre och målet att nå nationell likvärdighet. Ett långtgående självstyre möjliggör större skillnader mellan olika kommuner och regioner, både gällande utförandet och utfallet av samhällsservice, än när staten detaljstyr de kommunala åtagandena. Det finns emellertid en kompensatorisk idé i självstyret. Kommunerna och regionerna har olika förutsättningar, och behöver därför kunna göra olika för att utfallet i slutändan ska bli mer lika. Det går heller inte att organisera alla verksamhetsområden på samma sätt i hela landet. Det är svårare för kommuner och regioner att bedriva verksamheten utifrån sina förutsättningar och behov inom områden där staten i detaljstyr hur verksamheten ska bedrivas eller vad som ska åstadkommas. Enligt Statskontoret kan därför styrsignaler som syftar till att utjämna skillnader i stället minska likvärdigheten. Det är inte alltid uppenbart på förhand, eftersom staten sällan känner till alla de faktorer som påverkar kommuners möjligheter och behov av flexibilitet i det enskilda fallet.⁴³ Även Kommunutredningen pekade på risken för att kommunernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen minskar den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen.⁴⁴

⁴¹ Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

⁴² Statskontoret (2021) *Olika vägar till likvärdig skola, Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan*, s. 25.

⁴³ Statskontoret (2023) *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 43.

⁴⁴ SOU 2020:8, s. 637.

8.4.2 Riktade statsbidrag medför administrativa kostnader för kommuner

För kommunsektorn fanns år 2022 över 200 riktade statsbidrag och kostnadsersättningar som var förenade med olika villkor. Villkoren för riktade statsbidrag leder inte sällan till administration hos kommuner och regioner, till exempel vid ansökan och åiterrapportering. Kostnader för administration uppstår både centralt i kommuner och regioner, och verksamhetsnära ute i till exempel skolor och särskilda boenden.

Den administrativa kostnaden för kommunsektorn att hantera riktade statsbidrag skiljer sig kraftigt mellan olika bidrag beroende på vilka villkor som ställs på till exempel ansökan och åiterrapportering. Ett exempel på ett bidrag som medför administration för kommunerna är statsbidraget till höjda lärarlöner.⁴⁵ För att ta del av lärarlönelyftet måste skolhuvudmännen redovisa till Skolverket vilka lärare som ska få del av satsningen, och löneökningen för varje enskild lärare. Skolhuvudmännen behöver också redovisa varje lärares eventuella frånvaro från arbetet, eftersom det påverkar rätten till, och storleken på, bidraget.⁴⁶

Regeringen gav i februari 2021 Statskontoret i uppdrag att analysera och göra en övergripande kartläggning av de administrativa kostnader som följer av olika typer av statlig styrning som riksdagen, regeringen och de statliga myndigheterna utövar inom olika kommunala verksamhetsområden. I rapporten *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner* som överlämnades till regeringen i maj 2022, anförde Statskontoret att det är oerhört svårt att beräkna den administrativa hanteringen av riktade statsbidrag och kostnadsersättningar för kommuner och regioner. Statskontoret angav dock att en väldigt grov uppskattning av kostnaderna under 2021 är mellan 560 miljoner kronor och 1,62 miljarder kronor. I den beräkningen ingår inte kostnaderna för administration för enskilda utförare. Det skapar också administration hos de statliga myndigheterna som handlägger bidragen. Under 2022 lades

⁴⁵ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 64. Bidraget regleras i förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

⁴⁶ Statskontoret (2021) *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet, slutrapport*, s. 79.

till exempel 61 årsarbetskrafter på hantering av riktade statsbidrag till skolan hos Skolverket.⁴⁷

Statskontoret konstaterade att kommunerna och regionerna får betydligt mer pengar genom de riktade statsbidragen än vad administrationen kostar. Det är också rimligt att staten följer upp hur kommunsektorn använder stora bidrag. Samtidigt menade Statskontoret att stora delar av administrationen är en följd av att det finns så många bidrag som är utformade på olika sätt och att det därför finns onödiga merkostnader. Hanteringen av statsbidragen binder kommuners och regioners egna resurser till administration och tränger undan ledning, planering och annan verksamhet.⁴⁸

Regeringen gav i juni 2023 Statskontoret i uppdrag att analysera förutsättningarna för att samla information om aktuella riktade statsbidrag till kommuner och regioner i en digital informationsportal hos en statlig myndighet. Om Statskontoret bedömer att det finns förutsättningar för att skapa en samlad informationsportal ska förslag på hur en sådan bör skapas lämnas. Syftet med en samlad informationsportal är att minska kommuners, regioners och enskilda utförarens administrativa kostnader och att de riktade statsbidragen når de som regeringen avsett. Statskontoret ska senast den 27 maj 2024 redovisa uppdraget till regeringen.⁴⁹

8.4.3 Riktade statsbidrag påverkar kommuners planeringsförutsättningar

Det görs ofta förändringar av de riktade statsbidragen mellan olika år.⁵⁰ Under 2022 tillkom 16 nya statsbidrag och kostnadsersättningar, och 46 sedan tidigare beslutade statsbidrag och kostnadsersättningar blev väsentligt förändrade.⁵¹ Inte sällan görs förändringar av villkoren för redan existerande bidrag, införande av nya statsbidrag eller borttagande av statsbidrag med kort framförhållning vilket påverkar kommunernas och regionernas planeringsförutsättningar negativt.

⁴⁷ Statskontoret (2023) *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 61.

⁴⁸ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 25.

⁴⁹ Regeringsbeslut den 22 juni 2023, diarienummer Fi2021/03754 (delvis), Fi2023/02075.

⁵⁰ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 26.

⁵¹ Statskontoret (2023) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*, s. 32.

Riktade statsbidrag kan innehålla krav på en satsning på en viss verksamhet för att en kommun eller region ska kunna ta del av bidraget. Bidragen kan då skapa undanträngningseffekter gentemot andra delar av verksamheten. De kan också medföra svårigheter för kommunerna att planera bemanningen av verksamheterna och kan riskera att driva kostnader. Det finns vidare risk för att pågående effektiviseringsprocesser i kommunerna störs av förändrade villkor för riktade statsbidrag, eller nytillkomna bidrag.⁵²

Den bristande överensstämelsen i tid mellan den statliga respektive den kommunala budgetprocessen bidrar till att de riktade statsbidragen kan ha en negativ påverkan på kommuners och regioners planeringsförutsättningar. När statsbidragen utgör satsningar i budgetpropositionen, som i normalfallet lämnas till riksdagen senast den 20 september varje år, kommer informationen sent i förhållande till kommunernas och regionernas planeringsprocesser, som oftast börjar tidigt under året. Den tidiga planeringsprocessen för kommuner och regioner är i många fall nödvändig för att de ska kunna hålla sig inom kommunallagens tidsgränser för den kommunala budgetprocessen. De statliga satsningar som inte har aviserats tidigt under året kan därmed leda till krav på hastiga omprioriteringar som också skapar undanträngningseffekter hos kommuner och regioner. I många fall vet inte heller kommuner och regioner om de är berättigade att söka ett statsbidrag eller om de kommer att få bidraget beviljat, förrän budgetåret har påbörjats. När medlen väl har beviljats behöver de ofta användas under det budgetår som de har beslutats för. Det kan skapa behov av snabba omprioriteringar i den aktuella kommunala verksamheten. Bidragen kan i normalfallet heller inte sparas, utan överblivna medel måste återbetalas till regeringen. Kommunen eller regionen måste också ha beredskap för att ta ställning till fortsatt finansiering av verksamheten när det tillfälliga statsbidraget upphör, vilket försvårar den interna styrningen.⁵³ Till detta kommer ibland riktade statsbidrag under året, till exempel i den ekonomiska vårpropositionen och vårändringsbudgeten, som kommuner och regioner måste kunna hantera, ibland med kort varsel.

⁵² SKL (2017) *Ekonomirapporten, oktober 2017*, s. 54 ff.

⁵³ SOU 2021:75, s. 112 f.

8.4.4 Riktade statsbidrag påverkar utrymmet för lokala prioriteringar

Riktade statsbidrag är, som nämnts ovan, en form av statlig styrning, och ger uttryck för statliga prioriteringar. Utrymmet för lokala anpassningar av användningen av medlen varierar mellan olika bidrag beroende på villkoren för bidragen. Riktade statsbidrag minskar dock generellt sett handlingsutrymmet och möjligheten till lokala prioriteringar och anpassningar för de kommuner som tar emot bidragen.

Att prioriteringar på lokal nivå trängs undan medför enligt Statskontoret flera negativa konsekvenser. Det riskerar att leda till att kommuner och regioner inte kan utnyttja sina resurser effektivt, eftersom statens prioriteringar inte alltid motsvarar de lokala behoven. Kommuner är mycket olika sinsemellan, och detsamma gäller även behoven. De behöver därför ett visst handlingsutrymme för att kunna fördela resurser effektivt. Det handlingsutrymmet är dock ofta begränsat när det gäller riktade statsbidrag. Slutligen minskar statens styrning handlingsutrymmet för verksamhetsnära kommunalanställd personal och skapar en projektifiering av kommuners verksamheter. Enligt Statskontoret är en alltför vanlig slutsats när staten utvärderar riktade statsbidrag att den verksamhet som statsbidragen finansierar inte integreras i kärnverksamheten i tillräckligt stor utsträckning.⁵⁴

Samtidigt kan riktade statsbidrag vara uppskattade bland de som arbetar i de specifika verksamheterna som statsbidragen avser. Bidragen kan möjliggöra utvecklingsarbete som annars inte hade genomförts. Till exempel visade en undersökning av 2017 års Skolmyndighetsutredning att riktade statsbidrag i vissa fall kan ge verk samma inom skolan stöd för utvecklingsarbete och argument i prioriteringsdiskussioner gentemot andra delar av den kommunala verksamheten.⁵⁵

8.4.5 Särskilt om små kommuners förutsättningar gällande riktade statsbidrag

Små kommuners förutsättningar att tillgodogöra sig riktade statsbidrag har uppmärksammats av bland annat Kommunutredningen, Statskontoret och Riksrevisionen. Antalet invånare i svenska kom-

⁵⁴ Statskontoret (2023) *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 33 f.

⁵⁵ SOU 2018:41, s. 311.

muner varierar mellan cirka 2 400 i Bjurholm och cirka 985 000 i Stockholm. Alla kommuner har dock samma grunduppdrag, oberoende av antalet invånare eller ytstorlek.

Den svenska mediankommunen har ungefär 16 000 invånare. Hälften av landets 290 kommuner omfattar tillsammans 14 procent av Sveriges befolkning. Det är 72 kommuner som har färre än 10 000 invånare och 28 kommuner som har färre än 6 000 invånare.

Generellt sett har små kommuner svårare förutsättningar än andra kommuner i flera viktiga avseenden. En sådan är att en mindre ekonomi innebär mer begränsade möjligheter till prioriteringar och kraftsamling för att hantera behov och utmaningar, samtidigt som utrymmet för investeringar är mer begränsat.⁵⁶

Vid en beräkning av antalet kommunanställda med lednings- eller handläggarfunktioner i de 20 minsta kommunerna varierar siffran från cirka 20 till 40 personer. Motsvarande siffra för Stockholm uppgår till över 5 000 anställda. Om man ser till hela den kommunala förvaltningen ligger spannet mellan cirka 300 kommunanställda i de minsta kommunerna upp till över 50 000 i Stockholm och Göteborg respektive. I större kommuner sköts dessutom ofta en högre andel av verksamheten av privata utförare.⁵⁷

Kommunutredningen anförde i sitt slutbetänkande att de befolkningsmässigt små kommunerna kan ha särskilt svårt att möta de krav som kopplas till de olika riktade statsbidragen. Kommunernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen riskerar därmed att minska den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen.⁵⁸ Samtidigt kan vissa bidrag som räknas utifrån befolkningsmängd för en mindre kommun bli alltför små i förhållande till den administrativa kostnaden för ansökan och övrig administration som det riktade bidraget medför.⁵⁹

I en undersökning som Riksrevisionen har genomfört framkom att kommuner med mindre befolkningsstorlek i genomsnitt tar del av färre riktade statsbidrag än kommuner med större befolkningsstorlek. Slutsatsen drogs att mindre kommuner därmed i större utsträckning är hänvisade till att finansiera utvecklingen av sin verksamhet med egna medel jämfört med större kommuner. Riksrevisionen konstaterade att även tidigare studier har visat att mindre kommuner i genomsnitt

⁵⁶ SKR (2022) *Kapacitet och kommunalt självstyre*, s. 11.

⁵⁷ SOU 2020:8, s. 358.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 637.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 234.

tar del av färre riktade statsbidrag jämfört med större kommuner, men att deras granskning visade att detta framför allt gäller för de riktade statsbidrag som fördelas utan kommunspezifika bidragsramar.⁶⁰

Enligt Statskontoret har små kommuner begränsad kapacitet att ta emot statens styrning. Det handlar bland annat om tillgång till specialiserade tjänster och begränsad administrativ kapacitet. De små kommunerna hittar ofta sätt att hantera det, till exempel genom att samverka med varandra. Det går dock inte att fullt ut kompensera för den strukturella kapacitet som kommunen saknar.⁶¹

Statskontoret konstaterar vidare att små kommuner inte kan hantera en lika stor mängd styrsignaler som stora kommuner utan att andra arbetsuppgifter och åtaganden blir lidande. I en liten kommun riskerar varje ny styrsignal att tränga undan befintliga arbetsuppgifter. Det medför att nya styrsignaler även riskerar att minska effekten av tidigare styrsignaler. Det gäller också för stora kommuner, men är mer påtaglig för små. Det beror även på att små kommuner ofta har en negativ befolkningsutveckling. De små kommunerna är därför under ett högre tryck att minska sina kostnader, samtidigt som deras uppdrag utökas.⁶²

Kommuner och regioner behöver aktivt bevaka både statens och delar av EU:s styrning. Enligt Statskontoret har de små kommunerna betydligt sämre förutsättningar att göra det på ett systematiskt sätt än de stora. Färre medarbetare ska ta om hand och förstå innebörden av styrningen. Chefer i små kommuner har ofta bredare ansvarsområden och berörs därför av fler styrsignaler. Samtidigt saknar de ofta de stödstrukturer som kan finnas i stora kommuner.⁶³

8.5 Tidigare förslag gällande riktade statsbidrag

Det har lagts fram olika förslag om åtgärder för att förbättra och förenkla den praktiska och administrativa hanteringen av riktade statsbidrag. Det har även lämnats förslag av mer genomgripande karaktär där antalet riktade statsbidrag kraftigt ska minskas till förmån för generella statsbidrag.

⁶⁰ Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*, s. 52.

⁶¹ Statskontoret (2023) *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 41.

⁶² *Ibid.*, s. 35.

⁶³ *Ibid.*, s. 35.

Tillitsdelegationen

Statens styrning av kommuner och regioner var föremål för den statliga Tillitsdelegationens arbete. Enligt delegationen ger alltför stort fokus på enbart formell styrning oftast inte önskat resultat. Tillitsdelegationen föreslog därför att regeringen som huvudprincip skulle använda sig av generella statsbidrag och att alla riktade statsbidrag skulle föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna.⁶⁴ Regeringen inledde ett arbete med att minska antalet riktade statsbidrag och förenkla hanteringen, som ett led i att göra styrningen mer tillitsbaserad. Enligt Statskontoret har, även om en marginell positiv utveckling kan ses inom skolområdet, inte förenklararbetet fått det önskade genomslaget. Visserligen ökar inte längre antalet riktade statsbidrag inom skolområdet, antalet små bidrag minskar också och kommuner vittnar om att administrationen har underlättats. Statskontoret konstaterar dock att kommunerna fortfarande måste hantera många statsbidragsprocesser inom skolområdet och Skolverket lägger mer resurser på styrning och uppföljning av statsbidragen än 2019. Statskontoret pekar också på att regionerna har fått fler riktade statsbidrag. Under 2020 och 2021 berodde det till stor del på hanteringen av covid-19-pandemin. Antalet riktade statsbidrag till regionerna fortsatte emellertid att öka under 2022.⁶⁵

Kommunutredningen

Enligt den parlamentariska kommittén Kommunutredningen skulle färre riktade statsbidrag förbättra kommunernas möjligheter att dels bedriva sin verksamhet på ett strategiskt och effektivt sätt, dels anpassa den efter lokala behov. Det skulle dessutom minska administrationen både för kommunerna och för staten. En ordning där en ökad andel av statsbidragen till kommunerna ges i form av generella statsbidrag bedömdes därför bidra till att stärka kommunernas kapacitet.⁶⁶

Kommunutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att en statsbidragsprincip ska införas. Principen ska ge vägledning vid överväganden om att tillskapa riktade statsbidrag, samt vid utformning och

⁶⁴ SOU 2018:47.

⁶⁵ Statskontoret (2023) *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 18.

⁶⁶ SOU 2020:8, s. 638.

hantering av sådana bidrag. Principen, som inte ska tillämpas på kostnadsersättningar, innebär att staten primärt ska överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet. Om riktade statsbidrag beslutas ska de om möjligt och lämpligt klustras (grupperas) inom olika kommunala verksamhetsområden. Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Om riktade statsbidrag är tänkta att betalas ut under längre tid än två år ska medlen enligt principen efter två år överföras till det generella statsbidraget. Det ska finnas möjlighet till undantag från tvåårsregeln om det finns särskilda skäl. Vidare ska ett riktat statsbidrag vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av någon betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader för att söka och avrapportera bidraget.⁶⁷ Förslaget har dock inte förverkligats.

SKR

Även SKR har invändningar mot användning av riktade statsbidrag. SKR har bland annat framfört en idé om ”klustrade” riktade statsbidrag som också nämns i SKR:s Ekonomirapport från december 2022.⁶⁸

I Ekonomirapporten, maj 2018, beskrev SKR ett förslag med en klassificeringsmodell för statsbidragen till skolan.⁶⁹ Modellen är enligt SKR främst tänkt att användas i ett kortsiktigt perspektiv för att klassificera befintliga statsbidrag och som ett medel för att skapa förutsättningar för ett fåtal större statsbidrag. Modellen kan också, enligt SKR, vara utgångspunkt för mer långsiktiga och strategiska överväganden för styrningen av skolan.

Modellen består av tre delar där en uppdelning görs mellan generella bidrag, klustrade utvecklingsbidrag och riktade statsbidrag. Till gruppen klustrade utvecklingsbidrag förs sådana statsbidrag som inrättats för att regeringen särskilt vill stimulera utveckling kopplad till en specifik skolform, verksamhet eller målgrupp. Beteckningen klustrade bidrag användes för att illustrera att det är fråga om att befintliga stimulans- eller utvecklingsbidrag inom en specifik skolform, verksamhet eller målgrupp, skulle kunna sammanföras till ett

⁶⁷ SOU 2000:8, s. 636.

⁶⁸ Se till exempel SKR (2022) *Ekonomirapporten, december 2022*, s. 78 f. och SOU 2020:8, s. 636 f.

⁶⁹ SKL (2018) *Ekonomirapporten, maj 2018*, s. 64 f.

antal kluster eller grupper. Inom respektive kluster ska en kommun kunna söka medel för att utveckla den berörda verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar i stället för utifrån ett detaljerat regelverk. Det skulle enligt SKR möjliggöra förenklingar och rensningar av bidragsreglerna och även ge huvudmännen bättre förutsättningar för ett mer långsiktigt och strategiskt utvecklingsarbete.

Statskontoret

Statskontoret anförde i sin rapport *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner* att regeringen bör styra varje verksamhetsområde genom ett fåtal, men större och bredare bidrag än i dag och lämnade flera förslag kring hur hanteringen av riktade statsbidrag bör förändras. Statskontoret föreslog bland annat att regeringen ska tillsätta en utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av alla riktade statsbidrag. I uppdraget skulle ingå att lämna förslag om hur bidragen kan bli färre, samt förslag om en standardisering av bidragen och en förenkling av den administrativa hanteringen. Regeringen bör enligt Statskontoret också fastställa riktlinjer om hur regeringen ska introducera riktade statsbidrag för att ge kommuner och regioner bättre planeringsförutsättningar samt för att utforma villkor och återrapporteringskrav så att de medför lägre administrativa merkostnader.⁷⁰

8.6 Inkommet förslag om försöksverksamhet gällande riktade statsbidrag

Till utredningen har SKR inkommit med ett förslag om att ett antal kommuner under minst en treårsperiod ska undantas från kraven och villkoren som är förknippade med vissa bestämda riktade statsbidrag avseende äldreomsorgen. Försökskommunerna ska enligt SKR:s förslag få en andel av dessa statsbidrag, som ett bidrag, årligen. Nivån på bidragen till försökskommunerna ska baseras på dessa kommuners andel av de aktuella statsbidragen, utifrån deras andel av befolkningen som är äldre än 80 år. Försöket bygger på att dessa kommuner ska få medlen för att disponera dem i budgeten till den nämnd som an-

⁷⁰ Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 38 f.

svarar för äldreomsorg, exempelvis äldreomsorgsnämnd eller socialnämnd, och medlen ska användas till äldreomsorgsverksamhet. Om äldreomsorgen i försökskommunerna skulle avsluta försöksåret med ett ekonomiskt överskott ska ingen återbetalning behöva göras.

Utredningen har med detta förslag som grund utarbetat ett förslag med en delvis annorlunda ansats, som redovisas nedan.

8.7 Utredningen föreslår en försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner

Förslag: En försöksverksamhet gällande riktade statsbidrag ska möjliggöras genom en försökslag. Försöket ska vara inriktat särskilt mot befolkningsmässigt små kommuner.

Syftet med försöket ska vara att få mer kunskap om hur staten genom utformningen av sin ekonomiska styrning kan påverka små kommuners kapacitet och förutsättningar att klara sitt uppdrag, samt hur likvärdigheten för invånarna påverkas.

Kommunerna som deltar i försöksverksamheten ska ges ett statsbidrag för små kommuner. Det ska inte ställas några särskilda krav på hur statsbidraget ska användas, och utbetalning av det ska ske utan ansökan, rekvisition eller liknande. Kommunernas rätt att uppbära andra statsbidrag får begränsas.

Försöket ska pågå i fem år.

Försöket ska omfatta riktade statsbidrag som inte är kostnadsersättningar.

Kommunsektorn står inför stora utmaningar, inte minst på grund av den demografiska utvecklingen. Mer än hälften, 59 procent, av Sveriges befolkning bor i kommuner som har mer än 50 000 invånare. Samtidigt har mediankommunen bara cirka 16 000 invånare och antalet små kommuner ökar. Alla svenska kommuner har dock i princip samma uppdrag och staten styr dem på samma sätt. Kommunerna har emellertid olika förutsättningar och kapacitet att hantera sina uppdrag och de samhällsutmaningar som de måste möta, bland annat beroende på invånarantal. Någon anpassning av den statliga styrningen görs dock i princip inte trots att förutsättningarna och kommunernas kapacitet att hantera den statliga styrningen varierar.

En intressant fråga är hur staten genom sin styrning av kommunsektorn kan förändra dess kapacitet för att hantera samhällsutmaningarna. Skulle en anpassning i den statliga styrningen för de små kommunerna kunna stärka deras kapacitet att hantera de samhällsutmaningar som de står inför?

Ett sätt som staten styr över kommunsektorn är riktade statsbidrag. Det kan betecknas som en mjuk styrning i den meningen att bidragen formellt sett är frivilliga, men samtidigt kan de sägas ha en stark styreffekt. Som utredningen ovan har redogjort för har statliga myndigheter, offentliga utredningar och kommunsektorn själv pekat på möjligheten att en förändrad användning av riktade statsbidrag kan ge positiva effekter som bättre planeringsförutsättningar för kommunerna, anpassning av satsningar till lokala behov och förhållanden samt en mer effektiv användning av medlen. Samtidigt kan det argumenteras för att riktade statsbidrag har en roll att spela vid genomförandet av regeringens politik och för att åstadkomma ökad likvärdighet och kvalitet i samhällsservice för invånarna i olika kommuner.

I ett försök i en verklig miljö som är avgränsat i tid och omfattning finns möjligheter att få bättre kunskaper om hur kommuners kapacitet kan påverkas genom en ändrad statlig ekonomisk styrning. Genom ett försök som sker i en mindre skala blir kostnaderna lägre jämfört med om förändringen skulle genomföras generellt i hela landet. Ett tidsbegränsat försök möjliggör samtidigt en noggrann utvärdering. Utredningen anser att ett försök med ett statsbidrag för små kommuner som syftar till att stärka deras kapacitet att hantera samhällsutmaningar är motiverat mot bakgrund av de särskilda svårigheter som befolkningsmässigt små kommuner har dels med sitt uppdrag, dels med riktade statsbidrag. Det finns också ett nationellt intresse av att det bedrivs en sådan försöksverksamhet med tanke på att det redan i dag finns många små kommuner i Sverige och att antalet små kommuner förspås öka i framtiden. De erfarenheter som försöket ger kan ge ett bättre underlag i arbetet att utveckla statens ekonomiska styrning.

Upplägg av försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner

Försöksverksamhetskommitténs förslag innebär att vissa utvalda kommuner får ett statsbidrag för små kommuner, i stället för ett antal riktade statsbidrag, under en försöksperiod om fem år. Bidraget ska motsvara det sammanlagda belopp som den enskilda kommunen hade kunnat få av de riktade statsbidragen som ingår i försöket. Beloppet för den enskilda kommunen bygger således på en uppskattning av vad kommunen sammanlagt skulle ha kunnat få, om den hade sökt samtliga bidrag som ingår i försöket. Det finns svårigheter med att på förhand precisera den exakta summan av de riktade bidragen till en enskild kommun. Det blir därför nödvändigt att basera beräkningarna på olika antaganden. Det handlar till exempel om riktade statsbidrag som kommuner har möjlighet att söka för finansiering av olika projekt. Vid beräkningen av storleken på det särskilda statsbidraget ska i princip inte hänsyn tas till att små kommuner har lägre kapacitet att söka flera av de riktade statsbidragen och att de tenderar att söka färre riktade statsbidrag än andra kommuner. Försöket omfattar, som tidigare nämnts, inte kostnadsersättningar.

Försöket innebär att det föreslagna bidraget till försökskommunerna ersätter de riktade statsbidrag som ingår i försöket. Försökskommunerna ska följaktligen under försöksperioden inte uppbära de statsbidrag som statsbidraget för små kommuner baseras på. Deras rätt att ta del av övriga riktade statsbidrag påverkas inte.

Det föreslagna bidraget ska inte innehålla några villkor gällande hur försökskommunen ska använda det. Det ska vidare utbetalas utan att anmälan, ansökan eller liknande först måste göras av kommunen. Något krav på motprestation från kommunens sida såsom egna satsningar på viss verksamhet ska inte heller ställas. Bidraget ska dock vara förenat med krav på kommunerna att delta i uppföljning och utvärdering av försöket. Bidraget är att beteckna som ett riktat statsbidrag.

Nedan följer avsnitt om valet av vilka kommuner som ska delta i försöket samt principer för val av vilka riktade statsbidrag som bör ingå. Utgångspunkten för utredningens ställningstaganden är att det genom försökets upplägg ska möjliggöras en utvärdering som ger mer kunskap om hur staten genom utformningen av sin ekonomiska styrning kan påverka små kommuners kapacitet och förutsättningar att

klara sitt uppdrag, samt hur likvärdigheten och kvaliteten gällande samhällsservicen för invånarna påverkas.

8.7.1 Försökskommunerna anges i försökslagen

Förslag: I försökslagen ska anges vilka kommuner som ska delta i försöksverksamheten.

Om en kommun inte längre vill delta i försöksverksamheten ska den anmäla det till regeringen. Regeringen får efter en sådan anmälan besluta om att kommunen inte längre ska delta i försöksverksamheten.

Försöksverksamheten ska regleras i en försökslag av vilken det ska framgå vilka försökskommunerna är. Anledningen till att utredningen föreslår att deltagande kommuner ska framgå av lagen är att ett ansökningsförfarande eller liknande skulle bli tidskrävande och riskera försena starten av försöksverksamheten.

Utredningen har identifierat 14 kommuner som ska ingå i försöksverksamheten. Det bedöms vara ett lämpligt antal deltagande kommuner då det är tillräckligt många kommuner för att kunna göra en meningsfull utvärdering, men inte så många kommuner att försöket blir alltför tungt att praktiskt hantera utifrån de beräkningar på anslagsnivå för statsbudgeten med mera som måste genomföras under försöksperioden.

Utredningen har kontaktat de aktuella kommunerna i förväg och försäkrat sig om att de är intresserade av delta i försöksverksamheten.

Tabell 8.2 Förslag på kommuner

Kommuner som föreslås delta i försöksverksamheten

Kommun	Invånare ⁷¹	Yta ⁷² km ²	Kommun- grupp ⁷³	Län
Arjeplog	2 667	14 494	C9	Norrbottnens län
Dorotea	2 413	2 940	C8	Västerbottnens län
Emmaboda	9 347	719	C7	Kalmar län
Färgelanda	6 512	619	C7	Västra Götalands län
Haparanda	9 340	1 888	C8	Norrbottnens län
Ljusnarsberg	4 517	631	C7	Örebro län
Malå	3 033	1 727	C8	Västerbottnens län
Norberg	5 627	448	C7	Västmanlands län
Norsjö	3 947	1 924	C8	Västerbottnens län
Skinnskatteberg	4 402	718	C7	Västmanlands län
Sorsele	2 436	7 958	C9	Västerbottnens län
Storfors	3 882	473	C7	Värmlands län
Överkalix	3 160	2 919	C8	Norrbottnens län
Övertorneå	4 119	2 488	C8	Norrbottnens län

Det grundläggande kriteriet vid valet av kommuner har varit befolkningsstorlek; i försöket ska ett urval av de befolkningsmässigt minsta kommunerna i Sverige ingå. Utredningen har valt en gräns om 6 000 invånare. Det finns totalt 28 kommuner med färre än 6 000 invånare och av dessa har elva valts ut. Den befolkningsmässigt minsta kommunen är Arjeplog som har 2 667 invånare.

I urvalet till försöket ingår även tre kommuner som har en befolkning på högst 10 000 invånare, varav två har över 9 000 invånare och en har strax över 6 000 invånare. Det finns 72 kommuner som har färre än 10 000 invånare i Sverige.

Arjeplog är den ytmässigt största kommunen på 14 494 km² och den ytmässigt minsta kommunen är Norberg på 448 km². Befolkningsstätheten varierar således mellan kommunerna men samtliga lig-

⁷¹ Antal invånare 2022-12-31 enligt Statistiska centralbyrån.

⁷² Kvadratkilometer 2023 enligt Statistiska centralbyrån.

⁷³ Kommungrupp enligt SKR. Se SKR (2022) *Kommungruppsindelning, Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023* som finns i bilaga 4. Kommungruppsindelningen används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang och är framtagen av SKR. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster.

ger under det nationella snittet om 25,8⁷⁴ invånare per km². Arjeplog har den lägsta befolkningstätheten av kommunerna med 0,2 invånare per km² och Norberg har den högsta tätheten med 13,5.⁷⁵

Geografisk spridning är önskvärd, men en stor andel av de minsta kommunerna återfinns i länen i Västerbotten och Norrbotten vilket påverkat urvalet av kommuner som ska delta i försöket. Även kommuner i länen i Västra Götaland, Västmanland, Kalmar, Värmland och Örebro finns bland försökskommunerna.

Utredningen har använt sig av SKR:s kommungruppsindelning för att säkerställa att de valda kommunerna representerar olika förutsättningar som små kommuner kan ha. Det kan också underlätta jämförelser mellan kommuner vid en utvärdering. Kommungrupperna C7, C8 och C9 finns representerade bland de valda kommunerna:

- C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort: Kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun (6 kommuner),
- C8. Landsbygdskommun: Kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent), (6 kommuner).
- C9. Landsbygdskommun med besöksnäring: Landsbygdskommuner som har en betydande besöksnäring i förhållande till antalet invånare, (2 kommuner).⁷⁶

De allra flesta valda kommunernas befolkning har minskat under senaste decenniet. En väsentligt minskande befolkning innebär särskilda utmaningar för den kommunala verksamheten, till exempel att kunna hantera minskande skatteintäkter och kunna krympa den kommunala verksamheten med bibehållen kvalitet.

Utredningen har även beaktat andra förhållanden vid val av kommuner, till exempel skattesats, kommunernas kostnad per invånare, arbetslöshet och invånarnas beroende av ekonomiskt bistånd. Information om andel friskolor på grundskolenivå har tagits fram eftersom de ekonomiska effekterna för kommunerna av en förändring av

⁷⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/> (hämtad 2023-11-13).

⁷⁵ Siffrorna avser 2022.

⁷⁶ För en fullständig förteckning av de olika kommungrupperna, se bilaga 4.

hur statsbidrag inom utbildningsområdet ges kan påverkas av hur stor andel av grundskolorna i kommunen som är kommunala. Även den politiska styrningen i kommunen har beaktats.

Enligt utredningen bör en grundläggande förutsättning för en väl genomförd försöksverksamhet vara att det finns ett intresse för den hos försökskommunerna. Utredningen föreslår därför att en försökskommun som inte längre vill delta i försöksverksamheten ska kunna anmäla det till regeringen. Regeringen får efter en sådan anmälan besluta om att kommunen inte längre ska delta i försöksverksamheten. Att regeringen får besluta om utträde underlättar den praktiska hanteringen av frågan.

8.7.2 Vilka riktade statsbidrag som ingår i försöket

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om statsbidraget för små kommuner. Regeringen får också meddela föreskrifter som begränsar rätten för kommunerna som deltar i försöksverksamheten att uppbära andra statsbidrag.

Utredningen har gjort ett urval av riktade statsbidrag som kan ingå i försöket. I arbetet har utredningen utgått från de riktade statsbidrag som kommuner kan få under 2023, oavsett utgiftsområde. Utifrån dessa har gjorts en sammanställning av statsbidrag som utredningen menar skulle ha ingått i försöket om det hade genomförts under 2023.

Tabell 8.3 Statsbidrag 2023

Riktade statsbidrag som utredningen bedömer skulle ingå i försöksverksamheten om det hade genomförts 2023

Statsbidrag	Utgiftsområde (UO)	Bidragsram 2023, kronor
Bidrag till organisationer som hjälper personer att lämna ett liv i kriminalitet (avhopparverksamhet)	Rättsväsende, UO 4	60 400 000
Bidrag till kommuner för brottsförebyggande åtgärder	Rättsväsende, UO 4	26 000 000
Bidrag för goda förutsättningar för vårdens medarbetare (del av Överenskommelsen om god och nära vård 2023 mellan staten och SKR)	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	3 549 000 000

Statsbidrag	Utgiftsområde (UO)	Bidragsram 2023, kronor
Bidrag enligt Överenskommelsen om insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023 mellan regeringen och SKR	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	1 615 000 000
Bidrag för arbete med hälsosamtal till äldre	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	143 500 000
Bidrag för personligt ombud	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	129 200 000
Bidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (återhämtningsbonusen)	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	647 000 000
Bidrag för att minska andelen delade turer inom äldreomsorgen	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	600 000 000
Bidrag för att minska andelen timanställningar inom äldreomsorgen	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	1 998 500 000
Bidrag för ökat antal sjuksköterskor i äldreomsorgen	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	998 500 000
Bidrag för ökat antal specialistsjuksköterskor i äldreomsorgen	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	46 000 000
Bidrag för subvention av familjehemsplaceringar	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	298 500 000
Bidrag för att motverka ensamheten bland äldre	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	48 500 000
Bidrag för föräldraskapsstödande insatser i syfte att bidra till en ökad och jämlik tillgång till föräldraskapsstöd i hela landet	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	197 000 000
Bidrag till att stärka arbetet mot hemlöshet genom verksamhet enligt metoden Bostad först	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	70 000 000
Bidrag för utvecklingen av den nära vården med primärvården som nav (del av Överenskommelse God och nära vård 2023 mellan staten och SKR)	Hälsovård, sjukvård och social omsorg, UO 9	3 139 000 000
Bidrag för att stärka kommunernas arbete med att stödja våldsutsatta att ordna stadigvarande boende	Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, UO 13	30 000 000
Bidrag för visst våldsförebyggande arbete	Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, UO 13	40 000 000

Statsbidrag	Utgiftsområde (UO)	Bidragsram 2023, kronor
Bidrag till kommuner och regioner för att främja hbtqi-personers situation	Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, UO 13	4 600 000
Bidrag för lokala insatser enligt 37a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar	Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, UO 13	31 000 000
Bidrag för sommarjobb för ungdomar och jobb för ungdomar	Arbetsmarknad och arbetsliv, UO 14	150 000 000
Bidrag för personalförstärkning inom elevhälsan	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	150 000 000
Skolverkets uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska och uppdraget om samverkan för bästa skola	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	283 500 000
Bidrag för lovskola	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	213 700 000
Bidrag för läxhjälp	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	254 600 000
Bidrag för vissa läromedel	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	685 000 000
Bidrag för personalkostnader för speciallärare	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	335 500 000
Bidrag för personalkostnader för akutskolor	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	50 000 000
Bidrag för skolsociala team	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	250 000 000
Bidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	79 000 000
Bidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	2 825 000 000
Bidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	3 000 000 000
Bidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	1 852 000 000
Bidrag till likvärdig skola (Likvärdighetsbidraget)	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	6 658 000 000
Bidrag för anställning av lärarassistenter	Utbildning och universitetsforskning, UO 16	500 000 000

Statsbidrag	Utgiftsområde (UO)	Bidragsram 2023, kronor
Bidrag till kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet	Kultur, medier, tros-samfund och fritid, UO 17	100 000 000
Bidrag till folkbibliotek	Kultur, medier, tros-samfund och fritid, UO 17	75 000 000
Bidrag till kulturell verksamhet i skolan	Kultur, medier, tros-samfund och fritid, UO 17	201 400 000
Bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning	Energi, UO 21	120 000 000
Bidrag för hållbara stadsmiljöer (stadsmiljöavtal)	Kommunikationer, UO 22	1 010 700 000
Stöd till kommuner med särskilda utmaningar	Allmänna bidrag till kommuner, UO 25	300 000 000

Källa: Regeringskansliet.

Då utbudet av riktade statsbidrag förändras i viss mån från år till år har utredningen formulerat generella kriterier för urval av statsbidrag som kan användas vid ett val av vilka bidrag som ska ingå i försöksverksamheten.

Under den femåriga försöksperioden kommer nya riktade statsbidrag att tillkomma. Statsbidrag kan också ändras eller upphöra. Förändringar av vilka riktade statsbidrag som ska ingå i försöket kan därför behöva göras för varje nytt budgetår under försöksperioden. Viss justering av storleken på statsbidraget för små kommuner kan också behöva göras för varje nytt budgetår under försöksperioden. Utredningen föreslår därför att det i försökslagen ska finnas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om statsbidrag för små kommuner. Regeringen föreslås också få meddela föreskrifter som begränsar rätten för kommunerna som deltar i försöksverksamheten att uppbära andra statsbidrag. Det innebär att regeringen får besluta om vilka statsbidrag som ska ingå i försöket och hur rätten till bidragen ska begränsas för kommunerna som ingår i försöket. Att regeringen får besluta om föreskrifter om bidraget och rätten för kommunerna att uppbära andra riktade statsbidrag underlättar den praktiska hanteringen av försöksverksamheten.

Generella principer vid urvalet av riktade statsbidrag

Utredningens ambition har varit att inkludera så många riktade statsbidrag som möjligt i försöksverksamheten, oberoende av verksamhetsområde. Undantag har dock gjorts för bidrag som avser det civila försvaret och räddningstjänsten, då utredningen anser att det inte är lämpliga områden för en försöksverksamhet av denna typ.

Utredningen har valt att inte utesluta tidsbegränsade riktade statsbidrag. Dels utifrån ambitionen att inkludera så många bidrag som möjligt i försöket, dels för att dessa bidrag, som ofta finns under en kortare tid, kan innebära särskilda utmaningar för kommunerna, till exempel planeringsmässigt och administrativt.

Utgångspunkten är att försöket ska omfatta riktade statsbidrag till verksamheter som kommunerna är huvudmän för. Det handlar om stimulansbidrag av olika slag. Bidragen omfattar ofta utvecklingsarbete och kan ibland förutsätta konkreta prestationer, till exempel att naddagis erbjuds eller andra typer av verksamhetsmässiga förändringar.

Riktade statsbidrag som har en tydlig koppling till ett statligt ansvarsområde omfattas emellertid i regel inte av urvalet av riktade statsbidrag i försöket. Flertalet av de riktade statsbidrag som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som är ett uttryck för den statliga arbetsmarknadspolitiken samt avser insatser för arbetsmarknaden i stort, ingår därför inte. Utredningen har till exempel uteslutit bidrag som en kommun kan tilldelas i sin roll som arbetsgivare.

En grundläggande förutsättning för att ett bidrag ska kunna ingå i försöksverksamheten är att samtliga kommuner i försöket faktiskt kan tilldelas bidraget. Därmed har inte bidrag som bara riktas till någon eller några utpekade kommuner tagits med. Inte heller ingår bidrag som enbart är riktade till kommuner med vissa geografiska förutsättningar, till exempel stränder.⁷⁷ Det handlar alltså om en bedömning av huruvida kommunerna teoretiskt sett skulle kunna uppfylla de grundläggande krav som ställs för ett riktat bidrag, och inte om det är sannolikt att den faktiskt skulle söka det med tanke på kommunens kapacitet. Att små kommuner i praktiken inte har kapacitet att söka ett specifikt riktat statsbidrag har alltså inte som princip diskvalificerat bidraget från att ingå i urvalet.

Utredningen anser att det inte finns något generellt hinder mot att inkludera prestationsbaserade riktade statsbidrag i försöksverk-

⁷⁷ Förordning (2018:58) om bidrag till strandstädning.

samheten. Villkoren för det enskilda bidraget måste dock beaktas, om till exempel bidraget inte betalas ut förrän året efter att prestationen ska ha gjorts, kan det innebära vissa praktiska svårigheter om bidraget ingår i försöket.

Utredningen ställer inte kravet att ett riktat statsbidrag endast ska ges till kommuner för att kunna ingå i försöket. Det innebär att även riktade statsbidrag som har andra möjliga mottagare kan ingå. Ett undantag har dock gjorts för bidrag som kommunala bolag kan söka; dessa bidrag har uteslutits från försöket. Skälet är att en försökskommuns bolag rimligen bör vara förhindrat att ansöka om ett riktat bidrag som ingår i försöket då kommunen annars i praktiken kan bli dubbelt kompenserad. Det kan medföra att kommunen anser sig behöva kompensera bolaget för uteblivna bidrag. Utredningen anser att det skulle bli onödigt komplicerat för kommunen att behöva föra över medel till bolaget, i synnerhet om det är fråga om ett bolag som kommunen driver tillsammans med andra kommuner. Ett delmål med försöket är att minska kostnaderna för den administration som riktade bidrag medför, vilket i praktiken snarast skulle motverkas genom en sådan process. Exempel på sådana statsbidrag som har exkluderats från försöket är de som är riktade mot bostadsmarknaden och som allmännyttiga bostadsbolag kan ansöka om.

Utredningen bedömer att riktade statsbidrag som ingår i överenskommelser mellan staten och SKR kan ingå i försöket.

Övriga bidrag som inte ingår i urvalet

Riktade statsbidrag som till sin konstruktion indirekt kan påverka andra kommuner som inte ingår i försöket, har inte tagits med. Där ingår enligt utredningens bedömning bidrag som förutsätter samverkan mellan kommuner för att kunna utgå, till exempel statsbidrag för kartläggning och validering.⁷⁸ Även bidrag som har en tydlig regional koppling har undantagits av samma skäl.

Riktade statsbidrag för väldigt specifika ändamål eller situationer bör inte heller ingå i försöksverksamheten. Dessa bidrag är av varierande storlek där bidrag som är kopplade till covid-19 står ut. Ett annat riktat statsbidrag som undantagits på grund av dess väldigt spe-

⁷⁸ Förordning (2021:744) om statsbidrag för kartläggning och validering inom kommunal vuxenutbildning.

cifrika ändamål är resebidrag för studiebesök hos Sveriges riksdag för studerande på gymnasienivå.

Riktade statsbidrag som avser vissa utpekade utbildningar har inte bedömts vara lämpliga för ett försök. Ett exempel är bidrag till ett fjärde tekniskt år.

Utredningen har också undantagit bidrag som är finansierade av Europeiska unionen från försöket.

8.8 Uppföljning och utvärdering

Förslag: Kommuner som deltar eller har deltagit i försöksverksamheten ska vara skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering som regeringen beslutar om.

Statskontoret ges i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera försöksverksamheten.

Utredningen föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget bör pågå under sammantaget sex år; under hela försöksperioden samt under ett år efter att försöksverksamheten har avslutats (2025–2030). Syftet med försöket är att få mer kunskap om hur staten genom utformningen av sin ekonomiska styrning kan påverka mindre kommuners kapacitet att klara sitt uppdrag, samt hur likvärdigheten för invånarna påverkas. Tanken är att utvärderingen av försöket ska kunna tjäna som underlag till regeringen vid överväganden kring hur statlig ekonomisk styrning till mindre kommuner bör utformas. Genom Statskontorets rapporter kan också försöksverksamheten och resultaten av den spridas.

Vid en utvärdering anser utredningen att Statskontoret bör sträva efter att undersöka både om och hur drifts- och utvecklingskapaciteten i kommunerna som deltog i försöket påverkades av försöksverksamheten. Statskontoret har en modell där Statskontoret för en dialog med uppdragsgivaren om hur uppdraget ska utformas, vilken bör användas även gällande detta uppdrag. Exempel på frågor som kan vara intressanta att lyfta i en utvärdering är

- Har försöket påverkat kommunernas ekonomiska förutsättningar att driva sin verksamhet?

- Vilka ekonomiska prioriteringar har kommunerna gjort?
- Har mängden administration påverkats av försöket?
- Hur påverkas kommunernas förmåga till mer långsiktig planering och framförhållning?
- Har samverkan med andra kommuner eller andra aktörer påverkats av försöket?
- Kan man se någon skillnad gällande kommunernas utbud av samhällsservice och dess kvalitet?
- Har förutsättningarna för kommunernas utvecklingsarbete förändrats?

Uppdraget bör genomföras i tre steg. Ett inledande steg där fokus ligger på förutsättningarna när försöket påbörjas, ett vid halvtid som ger Statskontoret möjlighet att samla in material om hur kommunerna tagit sig an uppgiften, och ett avslutande steg med fokus på hela försökets genomförande. Inhämtande av uppgifter bör i första hand ske genom intervjuer och enkäter till förtroendevalda och tjänstemän både på central- och verksamhetsnivå i kommunerna. Men även information som kan hittas i kommunernas ekonomiska redovisning och kvalitetsmått som återfinns i Kolada⁷⁹ kan vara intressanta vid en utvärdering.

8.9 Konsekvensbeskrivning

Ett sätt att använda sig av de kunskaper, det engagemang och den kreativitet som finns i kommunsektorn är att inrätta en försöksverksamhet som möjliggör att åtgärder prövas för att stärka kommunernas kapacitet samt förbättrar möjligheterna till lokala anpassningar.⁸⁰

Kommunerna står inför stora samhällsutmaningar som påverkar deras förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. En sådan utmaning är demografiska förändringar. Små kommuner med en krympande befolkning har särskilda svårigheter som måste hanteras. Försöksverksamhetskommittén föreslår en försöksverksamhet avseende statens

⁷⁹ Kolada är en databas som innehåller nyckeltal för jämförelse och analys inom kommunsektorn. Databasen drivs av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) som är en ideell förening som har bildats av staten och SKR.

⁸⁰ Se även SOU 2020:8.

ekonomiska styrning av kommuner, specifikt gällande riktade statsbidrag till små kommuner. Försöket syftar till att få mer kunskap om hur staten genom utformningen av sin ekonomiska styrning kan påverka små kommuners kapacitet och förutsättningar att klara sitt uppdrag, samt hur likvärdigheten för invånarna påverkas.

Om staten väljer att lämna riktade statsbidrag till försökskommunerna i vanlig ordning i stället för att bedriva försöksverksamhet, genereras inte sådan ny kunskap som kan ingå i ett underlag inför framtida överväganden om riktade statsbidrag. Om staten skulle välja att direkt ändra sin ekonomiska styrning för samtliga små kommuner skulle det innebära större kostnader för det fall som den ändrade styrningen ger oönskade effekter. En försöksverksamhet kan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara ett förhållandevis kostnadseffektivt sätt att pröva nya lösningar.

Konsekvenser för kommuner

Utredningen har valt att föreslå att det redan i lagen ska anges vilka kommuner som ska delta i försöksverksamheten. De kommuner som föreslås bli försökskommuner har uttryckt intresse av att delta i försöket. Förslaget påverkar den kommunala självstyrelsen för försökskommunerna under tiden för försöket eftersom de enligt lag ska delta i försöksverksamheten, samt i uppföljning och utvärdering. En försökskommun som inte längre vill delta i försöksverksamheten har dock möjlighet att anmäla det till regeringen som får besluta om utträde för kommunen. Utredningen förutsätter vidare att regeringen för det fall en kommun redan under beredningen av förslaget meddelar att den inte längre vill delta i försöket, tar hänsyn till det.

Utredningen bedömer att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med försöksverksamheten. Det föreslagna bidraget innebär vidare mindre statlig styrning jämfört med om kommunerna skulle ta emot övriga riktade statsbidrag som ingår i försöket. Försöket ger därigenom kommunerna större utrymme att utifrån lokala anpassningar och prioriteringar förfoga över sina medel, vilket kan stärka den kommunala självstyrelsen.

Förslaget strider inte heller mot likställighetsprincipen i kommunallagen.

Kommunerna får genom försöksverksamheten inga nya ålägganden annat än att de ska delta i uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten. Samtidigt minskar kommunernas kostnader för administration av de riktade statsbidrag som ingår i försöket. Utredningen bedömer att förslaget sammantaget inte innebär någon kostnadsökning för försökskommunerna och att någon ersättning enligt finansieringsprincipen därför inte behöver utgå.

Utredningen gör bedömningen att förslaget inte heller har någon påverkan av betydelse för det kommunala utjämningsystemet.

Beräkning av bidraget för kommuner

Utredningen har låtit beräkna hur stor del av de valda bidragen som skulle kunnat gå till de kommuner som deltar i försöket. De framräknade beloppen har sedan använts för att bestämma storleken på statsbidraget för små kommuner om försöket hade skett 2023.

Det handlar om en uppskattning av storleken på bidraget till kommunerna som i hög grad utgår från schabloniserade beräkningar. Utgångspunkten har varit att kommunerna ska få minst så mycket bidrag som de hade fått om de inte ingick i försöksverksamheten. Eftersom bidrag ingår som de kanske annars inte haft kapacitet att söka, eller ansett vara motiverat att söka på grund av villkor eller storlek, kan det antas att det föreslagna statsbidraget för små kommuner blir något högre.

Det skulle förstås kunna göras en mer anpassad beräkning utifrån de specifika förutsättningarna för varje kommun och bidrag. Det förutsätter dock en genomgång och beräkning av bidrag som är svår att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Oavsett detta anser utredningen att det, utifrån syftet och karaktären på försöksverksamheten, inte heller är nödvändigt att låta de enskilda bidragens villkor i detalj styra beräkningarna.

Utredningens beräkningar är gjorda enligt följande. Om det finns en bestämd kommunram eller liknande för samtliga kommuner avseende ett visst statsbidrag har denna använts. Annars har det gjorts en beräkning av den enskilda kommunens andel av den sammanlagda summan som ska ges till kommunerna utifrån hur stor andel av Sveriges befolkning som kommunens invånare utgör. Exempel på sådana beräkningar av bidrag finns i bilaga 5.

Om det har funnits andra möjliga mottagare än kommuner till ett statsbidrag har i första hand den befintliga fördelningen av bidraget mellan olika kategorier av mottagare använts. Om en sådan saknas har bidraget fördelats jämnt mellan olika kategorier mottagare av bidraget, till exempel om ett bidrag ges till både kommuner och regioner har schablonmässigt hälften antagits avse kommunerna.

Tabell 8.4 Exempelberäkning, statsbidrag för små kommuner 2023, per kommun

Beräknat statsbidrag för små kommuner om försöket hade genomförts 2023 (se tabell 8.3 om vilka statsbidrag som ingår)

Kommun	Beräkning 2023, kronor
Arjeplog	7 915 431
Dorotea	9 816 198
Emmaboda	24 674 602
Färgelanda	17 693 529
Haparanda	29 889 777
Ljusnarsberg	12 984 305
Malå	8 043 887
Norberg	14 590 650
Norsjö	11 455 254
Skinnskatteberg	12 252 152
Sorsele	6 716 151
Storfors	12 180 900
Överkalix	9 662 956
Övertorneå	12 274 551
Total	190 150 342

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Hur påverkar kommunal samverkan försöket?

En fråga som utredningen har övervägt är om samverkan mellan kommuner påverkas av försöksverksamheten. Utredningen bedömer att en försökskommuns samverkan med andra kommuner i gemensamma nämnder och genom avtalssamverkan inte bör påverkas i någon större utsträckning av försöket.

I fråga om kommunal samverkan som sker inom ramen för ett bolag har utredningen uteslutit de statsbidrag som kan bli aktuella, (se ovan avsnitt 8.7.2). När det gäller samverkan som sker inom kom-

munalförbund noterar utredningen att det finns ett antal riktade statsbidrag som kan sökas av både kommuner och kommunalförbund. Inom utbildningsområdet är det vanligt att huvudmännen inom skolan är mottagare av riktade statsbidrag. Kommuner bedriver inte sällan gymnasieskola i kommunalförbund som då är huvudman. De försökskommuner som valts ingår dock inte i kommunalförbund som driver gymnasieskolor.

Utredningens utgångspunkt är att ett kommunalförbund i förekommande fall är oförhindrat att ansöka om riktade bidrag som omfattas av försöket, men att det bara kan tilldelas bidrag avseende de kommuner som ingår i kommunalförbundet och som inte deltar i försöket. Försökskommunerna uppbär i stället statsbidraget för små kommuner. Det är kommunerna som ingår i samverkan som beslutar hur den situationen ska lösas. Ett alternativ är att de kommer överens om att försökskommunen ska kompensera kommunalförbundet för bortfallet av det riktade bidraget. Detta medför emellertid en viss administration och kan i praktiken minska handlingsfriheten för försökskommunen gällande en del av det särskilda bidraget.

Konsekvenser för statlig verksamhet

Förslaget omfattar strax över 40 statsbidrag, varav flertalet hanteras av statliga myndigheter. Däribland kan nämnas Skolverket och Socialstyrelsen som handlägger flera av bidragen. Att försökskommunerna under försöksperioden inte kommer att kunna mottaga ett antal av de statsbidrag som myndigheterna handlägger bör innebära en marginell ärendeminskning hos dessa myndigheter.

Socialstyrelsens kostnad för hanteringen av riktade statsbidrag var 2022 i genomsnitt per bidrag cirka 789 000 kronor. Vid en uppskattning utifrån denna siffra skulle hanteringen av de 41 bidrag som försöket omfattar kunna innebära en årlig kostnad för de statliga myndigheterna om cirka 32 349 000 kronor. Försökskommunernas andel av kostnaden skulle kunna beräknas till cirka 1 560 000 kronor ($32\,349\,000/290 \times 14$). Det utgör den sammanlagda uppskattade kostnadsbesparingen för de statliga myndigheterna. Det är naturligtvis en mycket osäker beräkning men den ger ändå en bild av vilka belopp som det kan handla om.

Utbetalningen av det nya bidraget kommer att behöva hanteras av en myndighet. Det handlar om att betala ut redan beslutade summor till ett antal utpekade kommuner. Uppgiften bedöms vara så pass begränsad i omfattning att det inte leder till några ökade kostnader av betydelse för den utbetalande myndigheten.

Sammantaget bedömer utredningen att de administrativa kostnaderna för de statliga myndigheterna som handlägger bidrag som ingår i försöksverksamheten kommer att minska. Utredningen anser dock att det, med hänsyn till att det är fråga om en tillfällig försöksverksamhet och i sammanhanget låga belopp, inte bör påverka enskilda myndigheters anslag under försöksperioden.

Regeringsuppdraget om uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten till Statskontoret bedöms motsvara ett personalbehov under uppdragstiden 2025–2030 om cirka två heltidsanställda under 15 månader. Utredningen uppskattar att ungefär sex månaders arbete för två heltidsanställda personer bör förläggas under första respektive sista året av uppdraget, motsvarande en kostnad om 1 000 000 kronor för vardera år. Under tredje året uppskattar utredningen ett behov om cirka tre månaders arbete för två heltidsanställda personer, motsvarande en kostnad om 500 000 kronor. Den sammanlagda beräknade kostnaden för regeringsuppdraget är 2 500 000 kronor. Det bedöms rymmas inom Statskontorets befintliga anslag.

Tabell 8.5 Beräkning kostnad per statsbidrag och finansiering

Tabellen innehåller beräknade kostnader för förslaget per bidrag, om försöket hade genomförts 2023, samt föreslagen finansieringskälla

Statsbidrag	Finansieringskälla (UO, utgiftsområde)	Kostnad, kronor
Bidrag till organisationer som hjälper personer att lämna ett liv i kriminalitet (avhopparverksamhet)	UO 4, anslag 1:1 Polismyndigheten	281 585
Bidrag till kommuner för brottsförebyggande åtgärder	UO 4, anslag 1:14 Bidrag till brottsförebyggande arbete	161 616
Bidrag för goda förutsättningar för vårdens medarbetare (del av Överenskommelsen om god och nära vård 2023 mellan regeringen och SKR)	UO 9, anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård	3 970 906
Bidrag enligt Överenskommelsen om insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023 mellan regeringen och SKR	UO 9, anslag 1:8 Bidrag till psykiatri	2 509 710
Bidrag för arbete med hälsosamtal till äldre	UO 9, anslag 2:7 Stöd för att förebygga ohälsa och ensamhet bland äldre	1 313 210
Bidrag för personligt ombud	UO 9, anslag 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshinderområdet	803 107
Bidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (återhämtningsbonusen)	UO 9, anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	19 165 420
Bidrag för att minska andelen delade turer inom äldreomsorgen	UO 9, anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	3 729 600
Bidrag för att minska andelen timanställningar inom äldreomsorgen	UO 9, anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	12 422 678
Bidrag för ökat antal sjuksköterskor i äldreomsorgen	UO 9, anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	9 347 875
Bidrag för ökat antal specialist-sjuksköterskor i äldreomsorgen	UO 9, anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	285 936
Bidrag för subvention av familjehemsplaceringar	UO 9, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete	14 627 942
Bidrag för att motverka ensamheten bland äldre	UO 9, anslag 4:5 Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	301 476

Statsbidrag	Finansieringskälla (UO, utgiftsområde)	Kostnad, kronor
Bidrag för föräldraskapsstödande insatser i syfte att bidra till en ökad och jämlik tillgång till föräldraskapsstöd i hela landet	UO 9, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete	521 506
Bidrag till att stärka arbetet mot hemlöshet genom verksamhet enligt metoden Bostad först	UO 9, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete	435 120
Bidrag för utvecklingen av den nära vården med primärvården som nav (del av Överenskommelse God och nära vård 2023 mellan regeringen och SKR)	UO 9, anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård	4 487 766
Bidrag för att stärka kommunernas arbete med att stödja våldsutsatta att ordna stadigvarande boende	UO 13, anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder	186 480
Bidrag för visst våldsförebyggande arbete	UO 13, anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder	82 880
Bidrag till kommuner och regioner för att främja hbtqi-personers situation	UO 13, anslag 2:2 Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.	14 297
Bidrag för lokala insatser enligt 37a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar	UO 13, anslag 1:1 Etableringsåtgärder	192 696
Bidrag för sommarjobb för ungdomar och jobb för ungdomar	UO 14, anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	932 400
Bidrag för personalförstärkning inom elevhälsan	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	932 400
Skolverkets uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska och uppdraget om samverkan för bästa skola	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	881 118
Bidrag för lovskola	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	1 328 359
Bidrag för läxhjälp	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	1 582 594
Bidrag för vissa läromedel	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	4 257 961

Statsbidrag	Finansieringskälla (UO, utgiftsområde)	Kostnad, kronor
Bidrag för personalkostnader för speciallärare	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	2 085 468
Bidrag för personalkostnader för akutskolor	UO 16, anslag 1:6 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	310 800
Bidrag för skolsociala team	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	1 554 000
Bidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds	UO 16, anslag 1:7 Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, m.m.	491 064
Bidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan	UO 16, anslag 1:7 Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, m.m.	17 560 202
Bidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier	UO 16, anslag 1:13 Bidrag till lärarlöner	18 648 002
Bidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare	UO 16, anslag 1:13 Bidrag till lärarlöner	11 512 033
Bidrag till likvärdig skola (Likvärdighetsbidraget)	UO 16, anslag 1:15 Statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling	41 386 133
Bidrag för anställning av lärarassistenter	UO 16, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet	3 108 000
Bidrag till kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet	UO 17, anslag Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete (m.fl)	621 600
Bidrag till folkbibliotek	UO 17, anslag 1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete (m.fl)	466 200
Bidrag till kulturell verksamhet i skolan	UO 17, anslag 1:3 Skapande skola	1 251 903
Bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning	UO 21, anslag 1:10 Energi- och klimatomställning på lokal- och regional nivå m.m.	701 165
Bidrag för hållbara stadsmiljöer (stadsmiljöavtal)	UO 22, anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur	3 832 332

Statsbidrag	Finansieringskälla (UO, utgiftsområde)	Kostnad, kronor
Stöd till kommuner med särskilda utmaningar	UO 25, anslag 4:5 Medel till befolkningsmässigt mindre kommuner	1 864 800
Summa		190 150 342

Utredningen gör bedömningen att kostnaderna för förslaget kommer att ligga på uppskattningsvis denna nivå under försöksperioden, även om vissa variationer kommer att uppstå på grund av förändringar i vilka riktade statsbidrag som finns och deras villkor. Det bör dock påpekas att om anslagen till de bidrag som ingår i försöksverksamheten sammantaget minskar till en lägre nivå än tidigare så kommer det föreslagna bidraget till små kommuner också att minska, det motsatta gäller för det fall som anslagen till de bidrag som ingår ökar.

Övriga konsekvenser

Förslaget har inga direkta konsekvenser för företagande, nyetablering och konkurrens. Det har inte heller några direkta konsekvenser för sysselsättning. Det ger kommunerna möjlighet att i större utsträckning göra lokala anpassningar av den samhällsservice som de riktade bidragen som ingår i försöksverksamheten avser. Det eftersom de riktade bidragen ofta är förenade med villkor kring användningen av dessa.

Förslaget har inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, de integrationspolitiska målen, eller de nationella klimat- och miljömålen.

9 Försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdsområdet

I detta kapitel beskrivs två försök inom hälso- och sjukvårdsområdet. Utredningen lämnar ett förslag gällande utökad möjlighet till avtals-samverkan mellan kommun och region och gör en bedömning gällande försök med förändrat huvudmannaskap för viss hälso- och sjukvård.

9.1 Inledning

Sveriges kommuner och regioner står inför stora utmaningar. Demografiska förändringar innebär att Sveriges befolkning blir allt äldre. År 2020 var mer än 2,6 miljoner svenskar 60 år och äldre, och om tio år beräknas antalet äldre vara över tre miljoner. Utvecklingen i Sverige liknar den i många andra länder. I takt med att befolkningen åldras förväntas behovet av, och kostnaden för, vård och omsorg öka.¹ Allt fler människor får hälso- och sjukvård i hemmet. Det är en viktig del i utvecklingen till en god och nära vård. Den demografiska och den medicinska utvecklingen har vidare medfört att det finns en allt större grupp sköra patienter som lever länge med ett relativt stort vårdbehov och med komplex sjukdomsbild. Samtidigt utvecklas vården snabbt och möjligheterna att vårda även denna patientgrupp i hemmet har ökat genom till exempel nya behandlingar och tekniska lösningar. Att patienter skrivs ut snabbare från sjukhusen än tidigare bidrar också till att fler patienter behöver vård i hemmet.

Utvecklingen ställer krav på personalresurser och kompetens, liksom på en fungerande samverkan mellan kommuner, regioner och olika privata utförare.² Samtidigt kommer den ökade andelen äldre i befolkningen sannolikt att medföra att behovet av vårdpersonal ökar.

¹ Socialstyrelsen (2023) *Vård och omsorg för äldre*, Socialstyrelsens lägesrapport 2023, s. 16 f.

² SOU 2020:80, s. 96.

Det råder brist på i stort sett alla personalkategorier som arbetar med att ge vård och omsorg.

Utredningen lämnar ett förslag om en utökad möjlighet för regioner och kommuner att samverka om hälso- och sjukvård i hemmet samt gör en bedömning att utredningen Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård³ som ett försök kan föreslå en möjlighet för kommuner ta över ansvaret för hela den kommunala hälso- och sjukvården, inklusive läkarvården.

Utredningen har uppfattat att det finns ett intresse från kommunsektorn av att öka möjligheterna till avtalssamverkan mellan kommuner och regioner inom hälso- och sjukvården i syfte att effektivisera verksamheten och förbättra vården för patienterna. Utredningen har därför valt att ta fram ett förslag om en försöksverksamhet där kommuner och regioner ges möjlighet att avtalssamverka om sjukvård i hemmet, även gällande sådana uppgifter som inte ankommer på både kommuner och regioner.

Genom försöket kan undersökas om en sådan ökad möjlighet till avtalssamverkan inom hälso- och sjukvården kan stärka kommunernas och regionernas kapacitet att ge ett gott omhändertagande av det ökande antal patienter som vårdas i hemmet och om samverkan leder till ett mer effektivt nyttjande av befintliga resurser. I en utvärdering kan också ingå att undersöka om kommunens övriga uppdrag inom hälso- och sjukvården påverkas av en sådan avtalssamverkan.

Det andra förslaget gäller möjligheten för kommunerna att ta ett större ansvar för den kommunala hälso- och sjukvården. Det har konstaterats i ett flertal utredningar att samverkan mellan kommun och region ofta brister, och att personer som finns i kommunens vård och omsorg ofta inte har tillräcklig tillgång till läkare.⁴

Hur man ökar den medicinska kompetensen i den kommunala hälso- och sjukvården har de senaste åren varit föremål för utredning och för närvarande pågår en utredning som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2024.⁵ En väg framåt skulle kunna vara att den utredningen undersöker möjligheten till ett försök där kommunerna får möjlighet att ta över huvudmannskapet för primärvården – inklusive läkarvård – för de grupper som finns i den kommunala hälso- och sjukvården. Ett sådant försök skulle kunna ge ny kunskap om en

³ Dir 2023:98.

⁴ IVO (2023) *Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022*, s. 14.

⁵ Dir. 2023:98.

sådan förändring av huvudmannaskap och organisering av vården kan påverka den vård som ges i kommunens hälso- och sjukvård. Enligt vår bedömning rymms en försöksverksamhet inom nämnda utredningsdirektiv då den utredningen är oförhindrad att föreslå ett ändrat huvudmannaskap – även om det inte är den primära inriktningen, eftersom ett försök innebär ett förändrat huvudmannaskap under en begränsad tid för en begränsad grupp patienter.

För en bakgrund om vad försök är och andra centrala begrepp för utredningen hänvisas till kapitel 3.

9.2 Reglering och styrning av hälso- och sjukvården

Hur hälso- och sjukvård ska organiseras och bedrivas regleras i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (1 kap. 2 § HSL).

9.2.1 Sluten, öppen och primärvård

Hälso- och sjukvård delas upp i sluten vård och öppen vård där sluten vård är vård som ges till en patient som är intagen vid en vårdinrättning, exempelvis ett sjukhus, och öppen vård är all annan hälso- och sjukvård (2 kap. 4 och 5 § HSL). Primärvården är en del av den öppna vården och avser sådan vård som ges utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper. Till primärvård räknas sådana åtgärder gällande medicinsk bedömning och behandling, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver särskilda medicinsk/tekniska resurser eller medicinsk kompetens (2 kap. 6 § HSL). Primärvård är en beteckning på en vårdnivå, den första som ska tillgodose befolkningens basala behov av hälso- och sjukvård.⁶

Av förarbeten till HSL framgår att primärvården rymmer vanligt förekommande vårdbehov, såväl enkla som komplexa. Även inom den kommunalt finansierade hälso- och sjukvården vidtas åtgärder av annan än enbart enkelt och okomplicerat slag.⁷

⁶ SOU 2018:39, s. 57.

⁷ Prop. 2019/20:164, s. 69.

I tidigare definition av primärvård gjordes en åtskillnad mellan primärvård och annan vård beroende på om vården skedde på sjukhus eller inte. Kopplingen till om vården bedrivs på sjukhus har tagits bort, i stället bestäms gränsen mellan primärvård och övrig hälso- och sjukvård och av om behovet av vårdinsatser kräver särskilda medicinska eller tekniska resurser eller annan särskild kompetens.⁸

9.2.2 Kommunernas och regionernas ansvar

Regioner och kommuner är huvudmän för hälso- och sjukvården (1 kap. 2 § HSL). Med huvudman avses den som ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård. Regionen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen (8 kap. 1 § HSL). Inom en huvudmans geografiska område kan en eller flera vårdgivare bedriva verksamhet.

Kommunerna har ett ansvar för delar av primärvården. Kommunerna ska erbjuda hälso- och sjukvård åt den som bor i kommunens särskilda boenden för äldre (SÅBO) enligt 5 kap. 5 § 2 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller personer som på grund av fysiska eller psykiska svårigheter behöver ett särskilt boende enligt 5 kap. 7 § 3 SoL och de som vistas i kommunens dagverksamhet (12 kap. 1 § HSL). Kommunen får dessutom enligt 12 kap. 2 § HSL erbjuda hemsjukvård i ordinärt boende och i trygghetsboenden enligt 5 kap. 5 § 3 SoL. Den hälso- och sjukvård som kommunen erbjuder får i regel inte vara sådan hälso- och sjukvård som ges av en läkare (12 kap. 3 § HSL).

Av förarbeten till hälso- och sjukvårdslagen framgår att det är svårt att dra någon exakt gräns mellan kommunens och regionens ansvar för vården, eftersom gränsen mellan primärvård och annan specialiserad vård förändras i takt med den medicinska utvecklingen. Som nämndes ovan möjliggör den medicinska utvecklingen för allt fler patienter att få vård i hemmet – även de med sammansatta vårdbehov. Det finns därför mycket som talar för att kommunerna kommer att få ta sig an allt fler äldre med komplexa vårdbehov. Vilka insatser som får utföras av kommunen eller vilka insatser som anses rymmas i primärvården är inte reglerat i lag. Detta får regleras genom avtalssamverkan mellan kommuner och regioner – vilket ger utrymme för lokala anpassningar. Omställningen till en nära vård och den medi-

⁸ Prop. 2019/20:164, s. 116 f.

cinska utvecklingen kan komma att förändra kommunernas insatser, även om ansvarsförhållandena är desamma.⁹

Hur regionerna och kommunerna ska samverka regleras i 16 kap. HSL. Enligt 16 kap. 1 § HSL ska regionerna se till att sätta av de läkarresurser som behövs för att enskilda i kommunernas särskilda boenden, i kommunernas dagverksamhet och med hemsjukvård i ordinärt boende ska erbjudas en god hälso- och sjukvård. Regionen ska med kommunerna inom regionen sluta avtal om omfattningen av och formerna för läkarmedverkan. I de fall regionen inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet får kommunen anlita läkare på egen hand och få ersättning av regionen för detta.

Enligt 14 kap. 1 § HSL får regionen till en kommun överlåta skyldigheten att erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket SoL, om regionen och kommunen kommer överens om det. Överenskommelsen får inte avse ansvar för sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. Alla regioner och kommuner i Sverige utom Region Stockholm, undantaget Norrtälje kommun, har tecknat sådana avtal.

Regionerna ansvarar för att planera och organisera hälso- och sjukvården med utgångspunkt i behovet hos dem som omfattas av regionernas hälso- och sjukvård och ska beakta den vård som erbjuds av andra vårdgivare (7 kap. 2 § HSL). Samma skyldighet gäller för kommunerna för den hälso- och sjukvård som de ansvarar för (11 kap. 2 § HSL). Regionen får träffa överenskommelser med kommuner om samverkan i syfte att uppnå en effektivare användning av resurserna (7 kap. 9 § HSL).

Många gånger har personer behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Om det behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda ska regionen tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan. För att kunna upprätta en sådan individuell plan måste den enskilde samtycka till det. Av planen ska bland annat framgå vilka insatser som behövs, vilka insatser som respektive huvudman ansvarar för och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret (16 kap. 4 § HSL). I lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård finns bestämmelser om den samordnade planeringsprocessen som ska genomföras i de fall en enskild efter utskrivning från slutenvården har be-

⁹ Prop. 2019/20:164, s. 15 f.

hov av fortsatt hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Även i dessa fall ska en individuell plan enligt 16 kap. 4 § HSL upprättas.

Fördelning av ansvaret mellan region och kommun regleras även i 2 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). Där framgår att kommuner och regioner inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

9.2.3 God och nära vård

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.¹⁰ En förutsättning för omställningen är en utbyggd primärvård och en väl fungerande kommunal vård och omsorg, som har möjlighet och resurser att omhänderta patienter när det är möjligt och ändamålsenligt utifrån personens behov. Med en utbyggd primärvård kan också sjukhusvården användas mer effektivt, till exempel genom minskade överbeläggningar och utlokaliseringar på sjukhusen. Omställningen till en god och nära vård innebär att även patienter med större vårdbehov, när det är ändamålsenligt, bör ges möjlighet att bo kvar i sina hem och där få insatser från regionens och kommunernas primärvård och många gånger även specialiserad vård. För att kunna ge en god och nära vård måste såväl den kommunala som regionala primärvården vara dimensionerad så att patienten får vård inom den del av hälso- och sjukvården som svarar mot patientens vårdbehov.

Staten har ingått överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inom ett antal områden där huvudmännen får medel för att arbeta med dessa utpekade områden. Överenskommelserna om god och nära vård omfattar 2023 totalt 6 394,5 miljoner kronor och fördelas på fyra olika utvecklingsområden: utvecklingen av den nära vården med fokus på primärvården, goda förutsättningar för vårdens medarbetare, insatser inom ramen för vision e-hälsa 2025 och förstärkning av ambulanssjukvården. För 2023 avsätts 1 050 miljoner kronor till kommunerna. Vad gäller området om utvecklingen av den nära vården med fokus på primärvården ska medlen gå till stöd till

¹⁰ www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/god-och-nara-varld/ (hämtad 2023-05-29).

omställningsarbetet till en nära vård där bland annat samverkan mellan kommuner och regioner särskilt lyfts fram, stöd till att förbättra tillgängligheten i primärvården, stöd till relationsskapande och ökad kontinuitet i vården samt stöd för ökad delaktighet och medskapande, patientkontakt. För detta område har avsatts 3 139 miljoner kronor varav 750 miljoner kronor ska gå till kommunerna.¹¹ Myndigheten för vård och omsorgsanalys har i en rapport – *Ordnat för omställning?*¹² – belyst ett antal svårigheter med omställningen till god och nära vård där rekrytering av bland annat allmänläkare är en av utmaningarna. Rapporten visar att det finns stora svårigheter att bemanna vårdcentralerna med tillräckligt många allmänläkare eller sjuksköterskor på ett sätt som svarar mot allmänhetens behov.

9.3 Den kommunala hälso- och sjukvården

Som framgår ovan har regionerna och kommunerna ett delat ansvar för primärvården av de personer som finns i den kommunala hälso- och sjukvården då regionerna ansvarar för läkarvården. Regionerna ansvarar även för all specialiserad vård. För att personer som finns i den kommunala hälso- och sjukvården ska få den vård de behöver måste kommunerna och regionerna samverka.

Det delade huvudmannskapet för primärvården har gällt sedan den så kallade Ädelreformen¹³, som genomfördes 1992. Kommunerna tog då över en del av den medicinska vården av äldre, på primärvårdsnivå – det som tidigare kallades långvård.¹⁴ Livet på långvården innebar ofta isolering, ensamhet och passivitet för de boende. Ädelreformen föregicks av en önskan att stärka de äldres möjligheter att kunna bo kvar hemma och få hjälp av hemtjänst och hemsjukvård i hemmet i större utsträckning.¹⁵

Vid Ädelreformen beslutades att ansvaret för läkarvård fortsatt skulle ligga kvar hos de dåvarande landstingen (numera regioner). I förarbetena till Ädelreformen framgår att socialutskottet framhöll att

¹¹ <https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/naravard/overenskommelseome ngodochnaravard.28402.html> (hämtad 2023-10-26).

¹² Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023) *Ordnat för omställning? – Utvärdering av omställningen till en god och nära vård*. Även IVO har funnit att omställningen till en nära vård inte kommit så långt som det var tänkt, se IVO (2023) *Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022*.

¹³ Namnet Ädelreformen kommer av att reformen föreslogs av Äldredelegationen (Ä-DEL).

¹⁴ SOU 1987:21 och prop. 1987/88:176.

¹⁵ SOU 2020:80, s. 57 f.

det på sikt var angeläget att hålla ihop all hemtjänst och hemsjukvård och att förslaget om ett delat huvudmannaskap inte borde ses som en permanent lösning.¹⁶

Tidigt uppstod svårigheter med att hitta stabila former för läkar-konsultation inom kommunernas verksamhet vilket medförde en risk att äldre patienter med stora vårdbehov, fick mindre läkartillsyn än i det tidigare systemet när landstingen (nuvarande regionerna) fullt ut ansvarade för de äldre.¹⁷

Utredningen har besökt Norge och Finland som organiserar hälso- och sjukvården på olika sätt – men inte har delat huvudmannaskap för primärvården på det sätt som Sverige har. I Finland tillhör all omsorg och hälso- och sjukvård i samma organisation och i Norge ingår all primärvård inklusive den vård som ges av läkare i kommunernas ansvar.

9.3.1 Hur fungerar den kommunala hälso- och sjukvården i dag?

I den kommunala hälso- och sjukvården arbetar olika personalkategorier, bland annat sjuksköterskor, undersköterskor, fysioterapeuter, arbetsterapeuter och dietister. Den kommunala hälso- och sjukvårdspersonalen är vana att hantera komplexa vårdbehov. Organiseringen av den kommunala hälso- och sjukvården varierar. Sjuksköterskorna är en central resurs i kommunerna och kan till exempel finnas på en egen enhet och arbeta konsultativt mot övrig personal, eller arbeta som ett team tillsammans med övrig vård- och omsorgspersonal ute på boendena.¹⁸ Bemanningen av sjuksköterskor är många gånger allt för låg och sjuksköterskor täcker ett så pass stort geografiskt område att de inte kan närvara på plats på alla boenden.¹⁹ Alla vård- och omsorgsboenden ska ha tillgång till en sjuksköterska både på dagtid och under natten. Under förutsättning att det är förenligt med kravet på god och säker vård kan sjuksköterskan delegera uppgifter till annan personal, till exempel undersköterskor.²⁰

¹⁶ Bet 1990/91:SoU9, rskr 1990/91:97 *Ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen m.m.*

¹⁷ Blomqvist P. och Winblad U. (2023) *Samverkan kring multisjuka och äldre: lärdomar från praktik och forskning*, s. 31.

¹⁸ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021) *Den nordiska äldreomsorgen – en jämförande kartläggning av struktur, organisation och innehåll*, s. 118.

¹⁹ SOU 2022:41, s. 357.

²⁰ 7 § lag (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården.

Fysioterapeuter och arbetsterapeuter arbetar med rehabilitering och habilitering i den kommunala hälso- och sjukvården. De arbetar även hälsofrämjande och med förebyggande insatser. Också andra yrkesgrupper som till exempel psykologer, dietister och logopedier finns i den kommunala hälso- och sjukvården.

Den kommunala vården kvalitetssäkras av en eller flera medicinskt ansvariga sjuksköterskor (MAS) eller, i de fall rehabilitering är den huvudsakliga verksamheten får en fysioterapeut eller arbetsterapeut vara medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR). MAS respektive MAR är särskilt ansvarig för att vården bedrivs på ett säkert sätt.²¹

9.3.2 Hur många omfattas av den kommunala hälso- och sjukvården?

År 2022 hade 412 000 personer insatser av den kommunala hälso- och sjukvården och av dessa var majoriteten, cirka 338 000, äldre än 65 år.²² De allra flesta som fick insatser från den kommunala hälso- och sjukvården fick vård i ordinärt boende.²³

Drygt 88 000 personer bor i särskilt boende (siffrorna avser den 1 oktober 2021) i Sverige. Av dessa var drygt 84 000 äldre och 4 000 hade en funktionsnedsättning.²⁴

Den totala kostnaden för äldreomsorgen i Sverige var år 2021 138,8 miljarder kronor där kostnaden för äldre i särskilt boende uppgick till 78,7 miljarder kronor. Kostnaden för äldre med hemtjänst och kommunal hälso- och sjukvård uppgick till 48,9 miljarder kronor.²⁵

9.3.3 Otydligheter var gränsen går för vilken vård kommunens vård- och omsorgspersonal får ge

Utredningen om samordnad utveckling för god och nära vård gjorde i sitt betänkande *God och nära vård, en reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem*²⁶ bedömningen att hälso- och sjukvårdspersonal

²¹ 11 kap. 4 § HSL.

²² <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/insatser-i-kommunal-halso-och-sjukvard/> (hämtad 2023-08-07).

²³ Socialstyrelsen (2023) *Vård och omsorg för äldre, lägesrapport 2023*, s. 62.

²⁴ <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre-och-personer-med-funktionsnedsattning-efter-regiform/> (hämtad 2023-08-14).

²⁵ Socialstyrelsen (2023) *Vård och omsorg för äldre, lägesrapport 2023*, s. 52.

²⁶ SOU 2022:19.

som är anställd av kommuner, utöver utförande av den hälso- och sjukvård som ingår i primärvården, kan medverka i hälso- och sjukvård som regionen ansvarar för. Utredningen menade att lagstiftningen inte hindrar hälso- och sjukvårdspersonal som är anställd av kommuner att medverka i, och i vissa fall utföra, insatser på vårdnivåer som den regionfinansierade hälso- och sjukvården ansvarar för, om kommunen och regionen är överens om detta. Kommunernas hälso- och sjukvårdspersonal utför då insatser som regionen ansvarar för. Detta följer enligt utredningen av 15 kap. 1 § HSL som fastslår att kommuner och regioner med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal med annan om att utföra de uppgifter regionen eller kommunen ansvarar för.²⁷ Försöksverksamhetskommittén vill här framhålla att en förutsättning för att 15 kap. 1 § HSL ska kunna användas på det sätt som här anges är att uppgiften ligger inom den kommunala kompetensen.

Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner såg i sitt slutbetänkande *Nästa steg ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg av äldre personer*²⁸ inte något hinder mot att kommunens personal utför enklare insatser även om de ordinerar av den specialiserade vården. Även om insatsen inte har sin grund i det som tillhör primärvården bör själva vårdinsatsen ses som om att den tar hand om ett vanligt förekommande behov.²⁹ Utredningen efterlyste dock ett förtydligande av HSL om vilka samverkansformer inom den specialiserade vården som är lagliga.³⁰

SKR menar att kommuner och regioner gör olika tolkningar av utrymmet för samverkan. Mellan vissa kommuner och regioner fungerar samverkan, men mellan andra försvåras samverkan av att kommunerna och regionerna gör olika tolkningar om var gränsen går för vad som är möjligt att samverka om.

SKR anser att det finns ett utrymme för kommuner att utföra viss specialiserad vård på uppdrag av regionen med stöd av den så kallade *anknytningskompetensen*. Med anknytningskompetens menas att en åtgärd som vanligtvis inte är en kommunal uppgift kan utföras av kommunen om det finns en naturlig anknytning eller samband med kommunens ordinarie verksamhet.³¹

²⁷ Ibid., s. 157 f.

²⁸ SOU 2022:41.

²⁹ Det kan till exempel handla om att ge näring via sond eller att suga bort slem med kanyl i halsen.

³⁰ SOU 2022:41, s. 350 f.

³¹ SKR (2022) *Specialiserad vård i hemmet*, s. 39 f.

9.4 Samverkan mellan regioner och kommuner

9.4.1 Kommunalförbund och gemensam nämnd

Kommuner och regioner kan lösa gemensamma uppgifter genom att inrätta nya organ som kommunalförbund och gemensamma nämnder. Fullmäktige kan besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller region. Nämndens uppgifter ska preciseras i en överenskommelse mellan berörda kommuner och regioner. Det finns särskilda bestämmelser för vård- och omsorg i lag (2013:192) om gemensam nämnd inom vård och omsorgsområdet. Regioner och kommuner kan inrätta gemensamma nämnder och ansvaret flyttas då över till denna.

Ytterligare en möjlighet för kommuner och regioner att samverka är att inrätta ett kommunalförbund. Ett kommunalförbund är en egen juridisk person och måste ha en beslutande församling som väljs på fyra år samt en förbundsstyrelse. Det ska också finnas en förbundsordning.³²

9.4.2 Avtalssamverkan

Den vanligaste samverkansformen mellan kommuner och regioner är avtalssamverkan.³³ Avtalssamverkan är en relativt enkel form av samverkan som inte kräver någon organisatorisk överbyggnad.

Regleringen om generell avtalssamverkan i kommunallagen trädde i kraft i juli 2018. Enligt 9 kap. 37 § kommunallagen får en region eller kommun ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen).

Om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från bestämmelsen i kommunallagen, tillämpas dock de bestämmelserna. Det innebär till exempel att bestämmelserna om avtal eller överenskommelser mellan region och kommun i HSL gäller självständigt.

³² 9 kap. 1–5 §§ kommunallagen.

³³ <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/avtalssamverkan.17186.html> (hämtad 2023-10-05).

I förarbetena till kommunallagens regler om avtalssamverkan anförde regeringen bland annat följande. Förslaget innebär inte att ansvaret för en viss uppgift överlämnas till en annan kommun eller ett annat landsting (nuvarande region). Den kommun som genom avtalssamverkan överlåter utförande av en uppgift har fortfarande kvar det övergripande ansvaret för den. Den ansvariga nämnden i den överlåtande kommunen är fortsatt ansvarig för att verksamheten bedrivs enligt lag och fullmäktiges riktlinjer och ansvarar för brister i den verksamhet som samverkan avser.³⁴

Regeringen anförde vidare gällande avtalssamverkan mellan kommuner och regioner att kommuner och regioner endast kan samverka om sina uppgifter, dvs. uppgifter som ankommer på dem båda. Detta innebär att samverkan endast kan avse sådant som faller inom den kommunala befogenheten. En kommun eller en region får alltså inte genom avtalssamverkan uppdra åt en annan kommun eller en annan region att utföra uppgifter som den inte får utföra själv. Detta innebär att det på många områden finns hinder mot avtalssamverkan mellan en kommun och en region.³⁵

Vidare anförde regeringen att förslaget inte innebär någon ändrad uppgiftsfördelning mellan kommuner och region. En kommun får inte med stöd av bestämmelsen om avtalssamverkan utföra uppgifter som ankommer på ett landsting och vice versa. Regeringen konstaterade att detta i praktiken begränsar möjligheten att ingå samverkansavtal mellan kommuner och landsting.³⁶

Avtalssamverkan får alltså bara ske gällande uppgifter som samtliga de samverkande parterna har kompetens för. Det går inte att samverka inom uppgifter som inte ryms i bägge parterers kompetens. Eftersom avtalssamverkan måste vara inom den kommunala kompetensen har det funnits tveksamheter om hur långtgående samverkan mellan kommun och region kan vara när det gäller olika uppgifter inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Utöver reglerna i kommunallagen finns bestämmelserna i bland annat HSL om ansvarsfördelning mellan regioner och kommuner och om deras möjlighet att avtala om frågor gällande hälso- och sjukvård.

³⁴ Prop 2017/18:151, s. 29.

³⁵ Ibid., s. 29.

³⁶ Ibid., s. 29 f.

9.4.3 Svårigheter att få en fungerande samverkan

För att vården ska fungera så bra som möjligt för de patienter som behöver vårdinsatser från olika utförare är det viktigt att vården och omsorgen är individanpassad, samordnad och kontinuerlig och sker i en obruten kedja. Det här förutsätter en fungerande samverkan mellan regionens och kommunens hälso- och sjukvård.³⁷ Det lyfts ofta fram att denna samverkan inte alltid fungerar.³⁸

Både Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och SKR har i flera rapporter pekat på bristande samverkan i vården av multisjuka äldre.³⁹ Patienten tvingas söka vård på akutmottagning i stället för inom primärvården. Mer allvarliga medicinska tillstånd kan hinna utvecklas för att patienten inte får rätt vård i tid.⁴⁰ Akutmottagningarna är hårt belastade och patienter som söker dit får ofta vänta länge utan att få vård eller hjälp.⁴¹

Olika lösningar över landet

Samverkan mellan kommuner och regioner kan se ut på olika sätt. Regionen och kommunerna tecknar avtal om formerna för läkarvården. Vad utredningen förstår tecknas avtal på olika nivåer mellan regioner och kommuner och det lämnas ett stort utrymme för den enskilde utföraren att i praktiken tolka hur läkarmedverkan ska gå till. Hur läkarinsatserna ser ut varierar därför beroende på var patienten bor och vem som är vårdgivare.⁴² Det är i många fall en vårdcentral som ska avsätta läkartid åt patienter som finns i den kommunala hälso- och sjukvården.⁴³ Många gånger har läkaren ett schema på vårdcentralen som inte möjliggör för läkaren att göra hembesök med kort

³⁷ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/god-och-nara-var/d-samordnad-var-d-och-omsorg/om-samordnad-var-d-och-omsorg/> (hämtad 2023-10-26).

³⁸ Blomqvist P. och Winblad U. (2023) *Samverkan kring multisjuka äldre: lärdomar från praktik och forskning*, s. 20.

³⁹ SKR (2019) *Vård och omsorg i hemmet 2019 – svårigheter och framgångsfaktorer*, samt Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017) *Från medel till mål* och (2020) *Laga efter läge – Uppföljning av lagen om samverkan vid utskrivning från slutenvården*.

⁴⁰ Blomqvist P. och Winblad U. (2023) *Samverkan kring multisjuka äldre: lärdomar från praktik och forskning*, s. 16.

⁴¹ IVO (2023) *Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022*, s. 11.

⁴² SOU 2022:41, s. 363.

⁴³ Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021) *Den nordiska äldreomsorgen – en jämförande kartläggning av struktur, organisation och innehåll*, s. 122 f.

varsel.⁴⁴ För att läkarvården för patienter med hemsjukvård ska fungera måste vårdcentralerna ha ett tydligt uppdrag att bedriva primärvård i ordinärt boende och vårdcentralerna måste sedan avsätta tid och resurser åt de patienter som har kommunal hälso- och sjukvård.⁴⁵

Region Stockholm har inte tecknat avtal med kommunerna om att de ska ansvara för hemsjukvården och i stället ansvarar Region Stockholm för denna.⁴⁶ Region Stockholm anlitar fasta läkarorganisationer som på uppdrag av regionen har ett uppdrag om hemsjukvården i Stockholms län. Läkarorganisationernas uppdrag gäller läkarinsatser dygnet runt och patienterna som finns i den kommunala hälso- och sjukvården konkurrerar inte med övriga patientgrupper.⁴⁷

I Västra Götalandsregionen finns ”mobil närvård”, för sköra patienter där tanken är att mycket av vården ska kunna utföras i hemmet, även för patienter med stora vårdbehov. Flertalet kommuner i regionen arbetar därför nära regionens specialistteam och hemsjukvårdsläkare/närsjukvårdsteam. Vid regionens utvärdering har man funnit att detta arbetssätt har medfört att många kommuner upplever att dialogen med läkare har underlättats och att kommunikationsvägarna blivit kortare. Arbetssättet har också lett till färre sjukhusbesök.⁴⁸

Även andra regioner har liknande arbetssätt för hemsjukvården där läkare är särskilt avsatta att endast arbeta gentemot äldre som behöver vård i hemmet.⁴⁹

9.5 Upphandlingsrättsliga aspekter på samverkan

Regioner och kommuner får träffa avtal med andra om att utföra de uppgifter som kommunen eller regionen ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen. Ett sådant avtal innebär att ansvaret ligger kvar hos huvudmannen men uppgiften utförs av någon annan.⁵⁰ En kommun kan på så sätt utföra uppgifter åt en region, men uppgifterna måste rymmas inom kommunens kompetens.⁵¹

⁴⁴ SOU 2022:41, s. 365.

⁴⁵ Ibid., s. 365.

⁴⁶ SOU 2020:80, s. 62.

⁴⁷ Utredningen har fått denna information vid samtal med företrädare för Stockholms stad.

⁴⁸ Västra Götalandsregionen (2019) *Mobil närvård Västra Götaland – följeutvärderingen*.

⁴⁹ SKR (2020) *Läkarmedverkan i kommunal hemsjukvård*. Ett av de mest kända exemplen är den så kallade Borgholmsmodellen där vårdcentralen, kommunen och ambulansvården samverkar kring patienterna.

⁵⁰ 15 kap. 1 § HSL.

⁵¹ 2 kap. 1 § kommunallagen.

Här följer en kortfattad beskrivning av upphandlingsreglerna i de delar som är relevanta för möjligheterna till avtal mellan kommun och region inom vårdområdet.

Upphandlingsregelverket

Kommuners och regioners inköp av varor och tjänster regleras i lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, och lag (2008:962) om valfrihetssystem. LOU grundar sig på EU-direktiv och EU-domstolens praxis får därför stor betydelse för tolkningen av LOU.

LOU tillämpas vid anskaffning av varor, tjänster och byggtrenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 § LOU). Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och avser leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster (1 kap. 15 § LOU). Även kommuner och regioner kan ses som leverantörer om de tillhandahåller en upphandlingspliktig tjänst.

Vissa typer av avtal omfattas inte av upphandlingsregelverket. Av intresse här är att sådana åtgärder som innebär en omfördelning av uppgifter inom medlemsstaten inte omfattas av upphandlingsregelverket. Detta regleras inte i LOU men kan utläsas direkt från artikel 1.6 i det direktiv⁵² som ligger till grund för LOU:

Överenskommelser, beslut eller andra rättsliga instrument för överföring mellan upphandlande myndigheter av befogenheter och ansvar för fullgörande av ett offentligt uppdrag som inte innebär att avtalade prestationer fullgörs mot ersättning, ska ses som en del av den berörda medlemsstatens interna organisation och påverkas därför inte på något sätt av detta direktiv.

EU-domstolen har i sin praxis fastslagit att det inte är ett offentligt kontrakt i de fall lokala myndigheter bildar ett kommunalförbund som ges vissa befogenheter som myndigheterna har haft. För att det ska ses som omfördelning av offentliga uppgifter måste det offentliga organ som fått uppgifterna vara självständigt både vad gäller beslutsfattande och i ekonomiskt hänseende.⁵³ Det är alltså fråga om en situation där ansvaret för uppgiften flyttas från ett organ till ett annat. När kommuner och regioner samverkar utanför sina befogenhets-

⁵² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁵³ Mål C-51/15 Remondis, EU C:2016:985.

gränser är det däremot ofta att se som ett köp, om den ena parten utför en tjänst och den andre parten betalar ersättning för den. Upphandlingsrättsligt omfattas det i sådana fall i regel av LOU.

LOU gäller inte för vissa typer av anskaffningar. Ett sådant exempel är varor och tjänster som understiger vissa värden som får upphandlas utan att formkraven i LOU behöver följas, så kallad direktupphandling. Vid inköp av hälso- och sjukvårdstjänster är gränsen för direktupphandling 7 802 550 kronor.⁵⁴

En anbudsgivare kan vända sig till domstol för att få en upphandling överprövad eller ogiltigförklarad. Om en upphandlande myndighet ingått avtal utan att förutsättningarna för direktupphandling är uppfyllda gör den sig skyldig till otillåten direktupphandling. En sådan upphandling kan ogiltigförklaras av domstol på talan av en annan leverantör (20 kap. 13–17 §§ LOU). Den upphandlande enheten kan också påföras en sanktionsavgift, upphandlingsskadeavgift. Om kommuner och regioner ingår ett samverkansavtal utan att något av undantagen är tillämpliga riskerar den att avtalet ogiltigförklaras och att påföras en sådan avgift.

Mer om Hamburgundantagen

Genom EU-domstolens praxis har de så kallade Hamburgkriterierna vuxit fram. Kriterierna kodifierades redan i upphandlingsdirektiven 2014 genom bestämmelserna om offentliga kontrakt mellan enheter i den offentliga sektorn.

Hamburgkriterierna har implementerats i 3 kap. 17 § LOU som stadgar att LOU inte gäller vid upphandling mellan en och flera myndigheter om:

1. upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formarna för ett samarbete mellan myndigheter som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppfylla myndigheternas gemensamma mål,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

⁵⁴ 19 a kap. och 5 kap. LOU reglerar hur gränsen för direktupphandling ska beräknas.

Hamburgkriterierna reglerar när ett samarbete mellan myndigheter får ingås utan att upphandlingsregelverket blir tillämpligt. Kriterierna är:

1. Det ska vara ett avtal genom vilket ett samarbete mellan myndigheter inrättas. Det måste vara ett verkligt samarbete utifrån alla myndigheters behov och alla parter måste faktiskt bidra till arbetet – inte bara genom att betala för de tjänster den andre parten utför. Alla aktörer i samarbetet behöver inte leverera samma tjänst, men alla måste bidra till att uppfylla det gemensamma målet.
2. Avtalet ska ha till syfte att tillse att ett eller flera allmännyttiga uppdrag som är gemensamma för parterna i avtalet fullgörs.
3. Samarbetets parter får enbart vara offentliga organ utan inblandning från någon privat part. Ingen privat part får ges någon fördel av avtalet. Det innebär bland annat att en privat leverantör inte kan användas som underleverantör inom avtalets ram.

Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att Hamburgundantaget ska föreligga.

Vad som avses med ett gemensamt mål är inte klarlagt genom domstolens praxis. I *Med gemensamma krafter – en ESO rapport om kommunal avtalssamverkan* analyseras begreppet närmare. Enligt rapporten är en utgångspunkt att det gemensamma syftet ska vara fastställt i en offentlighetsrättslig föreskrift. Hur precist målet behöver vara är däremot inget som EU-domstolen diskuterar. Enligt rapporten är en rimlig slutsats att ju mer preciserat ett mål är desto troligare att målet är acceptabelt utifrån Hamburgkriterierna. I den praxis som finns har det gemensamma målet exempelvis varit att samordna räddningstjänst eller sopsortering – målet har inte varit det mer övergripande målet att skydda från olyckor eller att skapa en bra miljö. Det bör också noteras att Hamburgkriterierna är ett undantag som ska tolkas restriktivt.⁵⁵

⁵⁵ ESO (2021) *Med gemensamma krafter – en ESO rapport om kommunal avtalssamverkan*, s. 7 f.

9.6 Inkommet förslag på försöksverksamhet gällande avtalssamverkan mellan kommun och region

SKR ser problem med den begränsning som finns i kommunallagen om att regioner och kommuner endast kan samverka om sådant som ingår i bådass uppdrag, vilket i detta sammanhang innebär att de endast kan samverka om primärvården. SKR har därför föreslagit ett försök som skulle ge kommuner och regioner en möjlighet att samverka även om viss specialiserad vård, trots att den specialiserade vården endast är regionens ansvarsområde. Enligt förslaget ska regionen ansvara för vården och kommunens åtagande ska vara frivilligt. Kommunen skulle få ersättning av regionen för de uppgifter den åtar sig.

Enligt SKR blir följden av att regioner och kommuner i dag inte kan samverka om specialiserad vård att vissa patienter får dessa vårdinsatser på sjukhus i stället för i hemmet. Det kan handla om långa tidsperioder där patienten måste bo på sjukhus.

Enligt SKR är regionernas hemsjukvård inte upplagd på samma sätt som kommunernas och regionerna åker inte dagligen ut till patienterna på det sätt som krävs för de insatser som samverkan skulle gälla. Det är enligt SKR inte praktiskt genomförbart för regionerna att utföra dessa insatser i hemmet.

Andra aktörers syn på förslaget

Utredningen har träffat Svensk Geriatrisk Förening som understryker behovet av en lagändring i denna fråga. Föreningen ger som exempel när en äldre och skör patient som behöver en enklare insats men som ges av den specialiserade vården, till exempel dropp. Patienten kan inte få detta i sitt hem utan måste i stället åka till sjukhus, vilket innebär att sjuktransport måste beställas. Vidare måste kanske anhöriga kontaktas för att vara behjälpliga, patienten måste träffa ny vårdpersonal på sjukhuset där denne får droppet och sedan åka hem igen med sjuktransport. Vid en sådan hantering finns ökad risk för infektioner och vårdskador. Det är dessutom många gånger ansträngande för en gammal och skör patient att behöva lämna hemmet för att åka till sjukhus. Alternativet hade varit att patienten hade kunnat få droppet i sitt hem av kommunens vård- eller omsorgspersonal. En sådan insats tar några minuter och patienten kan hela tiden ligga kvar i sin säng.

Ett annat exempel som lyftes fram var patienter som inte kan svälja efter en stroke och som behöver få näring genom en sond. Att sköta en sådan sond är en relativt enkel insats men som måste göras ofta. Om patienten inte kan få detta ombesörjt i sitt hem blir följden att patienten måste bo på sjukhus, ibland under långa perioder.

Utredningen har även träffat företrädare för Riksföreningen för medicinskt ansvariga sjuksköterskor och medicinskt ansvariga för rehabilitering, MAS/MAR. De uppgav att samverkan kring vården av dessa patienter ändå fungerar väl i många kommuner och regioner. I många kommuner löser man dessa situationer men riksföreningen bekräftade bilden att utvecklingen går mot att alltmer vård utförs av kommunernas personal i hemmet – även sådan hälso- och sjukvård som för 10–15 år sedan utfördes på sjukhus.

9.7 Utredningen föreslår en försöksverksamhet med avtalsamverkan mellan regioner och kommuner om hälso- och sjukvård i hemmet

Förslag: Utredningen föreslår att det genom en försökslag ska möjliggöras för kommuner och regioner att avtalsamverka om uppgifter inom specialiserad hälso- och sjukvård som kan utföras i hemmet även om dessa uppgifter inte ligger inom båda parter kompetens. Avtalet får dock inte avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare.

Ett sådant avtal innebär inte att ansvaret för den hälso- och sjukvård som avtalet avser övergår till kommunen. Regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av avtalet.

Försöket ska pågå i fem år och ska följas och utvärderas av Socialstyrelsen.

De kommuner och regioner som ingår sådana samverkansavtal ska medverka i den uppföljning och utvärdering som regeringen beslutar om.

Bedömning: Upphandlingsregelverket sätter gränser för möjligheterna till samverkan.

Demografiska förändringar och den medicinska utvecklingen har gjort att en liten men växande grupp patienter med omfattande och komplexa vårdbehov inklusive specialiserad vård⁵⁶ kan vårdas i sitt hem, både i särskilt boende och i ordinärt boende. Det råder delade meningar om i vilken utsträckning denna vård kan ges även av kommunernas vård- och omsorgspersonal. Var gränsen för kommunernas kompetens går tolkas enligt SKR olika av olika kommuner.⁵⁷ Det finns kommuner som gör en mer försiktig tolkning och inte anser sig ha kompetens att utföra sådana vårdinsatser som inte tydligt är en del av den kommunala primärvården. Om regioner och kommuner inte hittar gemensamma lösningar för att tillhandahålla vården och regionen inte erbjuder den efterfrågade specialiserade vården i hemmet, blir följden i praktiken att patienterna i stället får dessa vårdinsatser på sjukhus. Detta är inte i linje med de övergripande målen för hälso- och sjukvården som strävar efter en nära vård, med patienten i centrum.

SKR har uppgett till utredningen att många regioner inte har hemsjukvård på liknande sätt som kommunerna. Trots att regionerna ansvarar för all specialiserad hälso- och sjukvård har många regioner inte den hemsjukvård som krävs för denna typ av insatser och åker inte hem till patienter för att ge denna vård. Kommunerna kan däremot ofta erbjuda denna typ av vårdinsatser i och med att de ansvarar för primärvård och omsorg i särskilda boenden eller i hemmet. Enligt det förslag som inkommit till utredningen borde regioner och kommuner få samverka så att kommunen även kan erbjuda viss specialiserad vård i hemmet eller i särskilda boenden.

Enligt utredningens bedömning är det en fördel för patienterna att kunna få dessa insatser i hemmet, förutsatt att vården kan ges på ett patientsäkert sätt och att kommunen har tillräckligt med personal samt att personalen faktiskt har kompetens att utföra dessa insatser. De insatser som det här är fråga om är sådana insatser som måste göras när behov uppstår, de kan sällan göras en viss dag och en viss tid.

För att försöket ska falla väl ut måste kommunerna ha en möjlighet att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. Mot bakgrund av kommunerna kan ha svårigheterna med att rekrytera per-

⁵⁶ Ett exempel som SKR särskilt lyfter fram är att Västra Götalandsregionen stämt en kommun på 5,4 miljoner kronor gällande en patient som fått tillbringa ett och ett halvt år på sjukhus då kommunen och regionen inte kunnat komma överens om hur han skulle omhändertas i hemmet.

⁵⁷ SKR argumenterar för att kommunerna genom sin anknytningskompetens får utföra viss sådan vård, se SKR (2022) *Specialiserad vård i hemmet*, 2022.

sonal med rätt kompetens kommer kanske inte alla kommuner att kunna ta på sig ett sådant utökat uppdrag. Men i de fall kommunen anser sig ha tillräckliga resurser kan det innebära en samhällsvinst om den personal som regelbundet besöker en patient kan utföra all vård som krävs. Det ska understrykas att förslaget är ett frivilligt åtagande för kommunerna.

Utredningen konstaterar att det saknas domstolspraxis som kan ge en tydlig ledning i frågan om vilka insatser en kommun får utföra och att det därför finns en rättslig osäkerhet kring exakt var gränsen för kommunernas kompetens att utföra vård som har sin grund i den specialiserade vården går. Denna rättsliga otydlighet och osäkerhet försvårar för kommuner och regioner som vill avtalssamverka kring patienter som vårdas i hemmet och behöver både primärvård och specialiserad vård.

Utredningen föreslår därför en försökslag som utökar möjligheten till samverkan mellan kommuner och regioner inom hälso- och sjukvårdsområdet. Tanken är att kommunernas hälso- och sjukvårdspersonal inom ramen för försöksverksamheten ska kunna utföra vissa åtgärder i hemsjukvården, även om insatsen är en del av den specialiserade vården. Avtalet får dock inte avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. I och med att en sådan lag möjliggör för kommuner och regioner att komma överens om att kommuner får utföra viss specialiserad vård i hemmet tilldelas kommunerna en behörighet att göra detta.

Syftet med detta försök är att få mer kunskap om huruvida sådana avtal mellan kommuner och regioner påverkar den vård som patienterna får samt huruvida de kan effektivisera verksamheten för kommuner och regioner. Kan avtalen till exempel göra att patienterna i högre grad får vård i hemmet och slipper besöka sjukhus? Utredningen anser att försöksverksamheten inte behöver begränsas till vissa kommuner och regioner. Detta för att kunna ha ett så stort underlag för utvärderingen som möjligt. Intresset för att delta i försöksverksamheten kommer dock sannolikt variera mellan olika kommuner och regioner.

De kommuner och regioner som väljer att teckna sådana avtal får själva avgöra omfattningen av den vård som kommunerna ska ge. I samtal med företrädare för Riksföreningen för medicinskt ansvariga sjuksköterskor och medicinskt ansvariga för rehabilitering framkom att

det ibland kan finnas behov av individuella avtal som gäller en viss patient.

För vissa regioner och kommuner kan det kanske vara aktuellt att kommunens personal till en början utför vissa bestämda insatser. Kommunerna och regionerna kan också till exempel komma överens om att avtalen endast ska gälla vid särskilda boenden för äldre eller i vissa geografiska områden där det finns förutsättningar för kommunen att utföra dessa insatser. Som tidigare nämnts är detta ett frivilligt åtagande för kommunerna. Regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av avtalet.

De krav som ställs på huvudmännen för hälso- och sjukvården förändras inte genom försöket. Den vård som ges ska vara trygg och patientsäker. Det är således viktigt att regionen och kommunen inför att de ingår sådan avtalssamverkan säkerställer att kommunen har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att kunna utföra vårdinsatserna på ett patientsäkert sätt. Inte heller regelverket kring delegation påverkas. Sjukvårdspersonal som delegerar vården måste därför säkerställa att kommunens vård- och omsorgspersonal faktiskt har tillräcklig kompetens. Det är därför särskilt viktigt att det finns en reell möjlighet för den som delegerar en uppgift att känna till vilken kompetens personalen hos kommunen har.⁵⁸ Det kan också finnas ett behov av att kommunens hälso- och sjukvårdspersonal med stöd av regionens läkare och sjuksköterskor vidareutbildas i de insatser som läggs ut på dem. Vilket stöd kommunens hälso- och sjukvårdspersonal ska få kan regleras i samverkansavtalet som ingås mellan kommunen och regionen. Utredningen anser att denna samverkan inte kräver ändringar i patientsekretessen. För att journaler och information om patienten ska kunna delas mellan huvudmännen gäller samma förutsättningar som i dag, det vill säga utgångspunkten är att patientens medgivande krävs.

Bedömning av upphandlingsrättsliga aspekter

Upphandlingsregelverket innebär inte något hinder mot att en möjlighet till avtalssamverkan enligt förslaget införs i en försökslag. Utredningen bedömer dock att regelverket kan sätta gränser för möjlighe-

⁵⁸ Regler för delegation finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:37) om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården.

terna till samverkan. Det är de samverkande parternas ansvar att se till att överenskommelsen inte strider mot upphandlingsregelverket. Så länge värdet av det samverkan gäller understiger gränsen för direktupphandling är dock sådan avtalssamverkan oproblematisk ur upphandlingssynpunkt. Det gäller dock att de samverkande parterna noga kontrollerar upphandlingens värde utifrån regleringen i LOU.

Om samverkan anses uppfylla Hamburgkriterierna faller den också utanför upphandlingsreglerna. Både kommuner och regioner är del av omställningen till en nära vård och har ett gemensamt intresse och mål att det ska vara en sömlös vård kring patienten. Innan frågan har prövats i domstol går det inte att säkert säga om sådan samverkan rymms i Hamburgundantagen.

Uppföljning och utvärdering

Utredningen föreslår att försöket ska följas upp och utvärderas av Socialstyrelsen. Några intressanta frågor vid uppföljning och utvärdering är:

- Hur omfattande verksamhet har kommuner och regioner avtalat om?
- Hur samverkansavtalen har utformats?
- Har någon av parterna (det vill säga kommunen eller regionen) varit mer eller mindre nöjd med samarbetet?
- Har regioner och kommuner kommit överens om ersättningen för den vård som utförs av kommunen?
- Hur har avtalen använts?
- Följs avtalen upp i regionerna och i kommunerna och hur ofta?
- Har samverkansavtalen och de nya uppgifter kommunerna tagit påverkat kommunernas ordinarie hälso- och sjukvårdsuppdrag?
- Vilka framgångar och utmaningar har man sett med försöket?

Socialstyrelsen och Myndigheten för vård- och omsorgsanalys arbetar båda med att analysera och utvärdera hälso- och sjukvården. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys utför utvärderingar av hälso- och sjukvården med ett patient- och brukarperspektiv och Social-

styrelsen är en kunskapsmyndighet som bland annat gör uppföljningar och utvärderingar av hälso- och sjukvården. Båda myndigheterna är i och för sig relevanta att utreda försöket. Utredningen gör bedömningen att Socialstyrelsen är den mest lämpade myndigheten att göra en sådan utvärdering då försöket har ett något bredare angrepp än bara patientperspektivet. Genom Socialstyrelsens utvärdering kan resultatet av försöket spridas.

Försöket föreslås pågå i fem år. Utredningen har tagit hänsyn till att det krävs ett visst arbete och därmed tid för kommuner och regioner att komma överens om villkoren och omfattningen av samverkan.

9.8 Konsekvensbeskrivning

Utredningen föreslår en tidsbegränsad försöksverksamhet gällande avtalssamverkan mellan regioner och kommuner om hälso- och sjukvård i hemmet. Försöksverksamhet är en metod att pröva en lösning i syfte att få mer kunskap om hur den fungerar. Det är ett sätt att minska storleken på kostnader och andra konsekvenser jämfört med att införa förändringen tills vidare. De konsekvenser som beskrivs nedan är i princip begränsade till den tid som försöksverksamheten pågår.

Kommunal självstyrelse och påverkan på demokratin

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Förslaget om försöksverksamhet med avtalssamverkan innebär ett utökat handlingsutrymme för kommuner och regioner och ger dem möjligheter att utföra uppgifter på ett mer ändamålsenligt sätt. Förslaget bygger på frivilliga avtal mellan kommuner och regioner och utgör inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen, utan innebär snarare en utvidgning av möjligheterna till självstyrelse.

Förslaget kan innebära verksamheten blir mer svåröverskådlig för medborgarna, vilket kan påverka den faktiska möjligheten till ansvars-

utkrävande. Det är dock fråga om en försöksverksamhet under begränsad tid som kan ge mer kunskap och leda till ett bättre resursutnyttjande och bättre vård för patienter som vårdas hemma. Utredningen anser mot den bakgrunden att den konsekvensen inte är sådan att förslaget inte bör genomföras. Utredningen förutsätter att kommuner och regioner lämnar erforderlig information om försöksverksamheten till invånarna.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och regioner kan redan i dag samverka genom gemensamma nämnder och kommunalförbund kring uppgifter som omfattas av förslaget. Förslaget innebär dock att avtalssamverkan underlättas, vilket kan leda till att kommunala uppgifter i större utsträckning kommer att utföras genom samverkan.

Även om förslaget förhoppningsvis innebär en samhällsvinst innebär en sådan samverkan ett extra åtagande för kommunerna. Det kan finnas en risk att regionerna vill lägga över ytterligare vårdinsatser på kommunerna och att kommunerna pressas att utföra insatser de inte har resurser för. Regionerna bär dock alltså ansvaret för specialiserad hälso- och sjukvård och det är ett frivilligt åtagande för kommunerna att teckna avtal. Kommunerna får också ersättning för sitt åtagande. Utredningen anser vidare att det är just sådana frågor som behöver undersökas och utvärderas genom ett försök.

Förslaget innebär inga nya åligganden för kommuner och regioner, utan frivilliga möjligheter. Förslaget innebär att kommunen frivilligt får ta på sig nya uppgifter – och att kommunen får ersättning för dessa uppgifter. Förslaget bedöms inte aktualisera den kommunala finansieringsprincipen.

En överenskommelse kan betyda att kommunen tar på sig nya uppgifter i en redan pressad verksamhet. Det skulle kunna innebära att kommunen får mindre resurser till sin övriga hälso- och sjukvård. Det är emellertid frivilligt för kommunen att ingå sådana avtal med regionen och kommunen kan välja att inte träffa avtal om den inte har förmågan att utföra uppgifterna. Enligt utredningens bedömning bör dessa effekter därför bli begränsade.

Förslaget kan innebära en effektivisering och bättre resursutnyttjande för kommunala sektorn. Inom ramen för försöksverksam-

heten ges kommuner och regioner bättre förutsättningar att erbjuda patienterna en sammanhållen sjukvård i hemmet och det kan finnas samordningsvinster när en aktör utför vården.

Förslaget berör även frågor som gäller offentlig upphandling. Förslaget ändrar inte de krav som följer av upphandlingsregelverket. Innan frågan har prövats av domstol går det inte att med säkerhet säga om ett samarbete rymms eller inte rymms i det område som enligt Hamburgkriterierna är undantagna från upphandlingsskyldigheten. Denna osäkerhet kommer att finnas även med den föreslagna regleringen. Det finns därför en risk att möjligheten till ökad avtalssamverkan inte kommer att användas i så stor omfattning som man hade kunnat önska.

Även om samverkande regioner och kommuner avser att endast avtalssamverka under beloppsgränsen för direktupphandling kan det i vissa fall vara svårigheter att beräkna var gränsen går. Den osäkerheten kommer eventuellt också att bidra till att möjligheten till samverkan inte utnyttjas i så stor omfattning som man hoppas på.

En alternativ lösning hade varit att huvudmannaansvaret i större omfattning överförs till kommunerna. En sådan ansvarsöverföring kan enligt utredningens bedömning göras utan att upphandlingsreglerna blir aktuella. Utredningen har dock inte uppfattat att det skulle vara något som efterfrågas av kommuner eller regioner – de vill hellre öka möjligheterna till samverkan.

Konsekvenser för enskilda

Om viss vård kan utföras av kommunens personal, i patientens hem, i stället för att patienten uppsöker sjukhus för vården eller att även regionernas vårdpersonal åker ut till samma patient, kan det många gånger innebära är en stor lättnad för patienten som inte behöver träffa lika många personer utan kan få vården av samma personer. Det kan även innebära att patienten inte heller behöver uppsöka sjukhus lika ofta. För anhöriga är det också en fördel att inte behöva ha kontakt med olika vårdgivare.

Konsekvenser för staten

Enligt utredningens förslag ska Socialstyrelsen utvärdera försöket. Uppdraget om uppföljning uppskattas av Socialstyrelsen att kosta cirka 1,5 miljoner kronor och ta cirka ett år att genomföra. Det bedöms rymmas inom Socialstyrelsens befintliga anslag.

Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget inte får några eller väldigt begränsade konsekvenser för företagande eller konkurrens. I de fall kommunen har privata utförare kan dessa utföra de uppgifter som samverkan gäller och som regionen avtalat om – förutsatt att de har rätt kompetens. Det är också en liten del av den totala hälso- och sjukvården som berörs av förslaget.

Förslaget har inga direkta konsekvenser för sysselsättningen. Förslaget bedöms däremot kunna förbättra den offentliga servicen för invånare i deltagande kommuner och regioner vad gäller specialiserad sjukvård i hemmet.

Förslaget har inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller de integrationspolitiska målen.

9.9 Försöksverksamhet med kommuners huvudmannaskap för läkarvård inom viss primärvård

Utredningen har också undersökt möjligheten till ett försök där kommunerna tar över ansvaret för all primärvård, inklusive läkarvården för de som finns i den kommunala hälso- och sjukvården.

9.9.1 Tidigare försök inom primärvården

Försöksverksamhet där kommuner tar ansvar för, och utför, primärvård med stöd av särskild försöksförfattning har förekommit tidigare. Det fanns en försökslag som gällde under delar av 1990-talet fram till början av 2000-talet och som möjliggjorde för kommuner att be-

driva primärvård.⁵⁹ Inledningsvis kunde kommuner på uppdrag av (dåvarande) landstinget bedriva primärvård, men med landstinget som huvudman. Därefter utvecklades försöket och kommunen kunde bli huvudman för hela primärvården.

Bakgrunden till tillkomsten av försöksförfattningen var att det vid Ädelreformens införande fanns frågetecken om vad ett delat huvudmannaskap för vården skulle innebära. Det befarades att det skulle kunna innebära problem för vården när kommunerna inte hade ett helhetsansvar som också omfattade läkarvården. Regeringen föreslog att kommunerna inom ramen för en försöksverksamhet skulle få befogenhet att erbjuda primärvård. För att få ta över ansvaret för primärvården skulle kommunen och landstinget träffa ett avtal om detta. I avtalet skulle regleras vilka uppgifter som fördes över till kommunen och vilken ersättning kommunen skulle få för detta. För att få starta ett försök behövde det först godkännas av Socialstyrelsen. Försöksverksamheten reglerades i en särskild lag om försöksverksamhet med kommunal primärvård och skulle pågå under fyra år för att sedan utvärderas.⁶⁰

Ett av syftena med försöket var att kunna utvärdera huvudmannaskapet för primärvården. Lagen trädde i kraft den första januari 1992 och gällde fram till den 1 januari 2005. Sju kommuner bedrev försök enligt försökslagen och vad utredningen erfar pågick försöken under alltifrån några år till fem år eller längre.⁶¹

Försöket utvärderades av Socialstyrelsen som inte kunde påvisa några direkta effekter av försöket – varken positiva eller negativa. Under perioden skedde ett flertal andra förändringar i organisationen av vården samt besparingar som försvårade utvärderingen. Hos lokala projektledare och vårdcentralchefer syntes dock en positiv hållning till att kunna utveckla vården i kommunal regi. Socialstyrelsen konstaterade i sin rapport att avgörande för utfallet av försöket var sådant som exempelvis personalens engagemang och utbildning, vilket påverkar mer än organisation och huvudmannaskap. Det kan konstateras att även vad gäller olika samverkansformer och arbetssätt lyfts vikten av eldsjälur och engagerad personal fram som en särskilt viktig faktor för att få samarbetet att fungera.⁶²

⁵⁹ Lag (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård.

⁶⁰ Prop. 1990/91:121, s. 5.

⁶¹ SOU 2000:114, s. 115 f.

⁶² Ibid., s. 116 f.

9.9.2 Olika bedömningar om kommuner ska få anställa läkare av tidigare statliga utredningar

Det har över tid lyfts fram omfattande kritik mot bristen på läkarmedverkan i den kommunala hälso- och sjukvården, både av IVO och Coronakommissionen.⁶³ Tillgången till läkare i den kommunala hälso- och sjukvården brister ofta – både i ordinärt boende och i särskilt boende.⁶⁴

Frågan om kommunerna ska få anställa läkare för kliniskt arbete har utretts vid ett flertal tillfällen genom åren. Samtliga utredningar understryker att en väl fungerande samverkan mellan regioner och kommuner är en förutsättning för att vårdtagare inom den kommunala hälso- och sjukvården inte ska falla mellan stolarna. Utredningarna har däremot landat i olika slutsatser i frågan om kommunerna ska få anställa läkare för att arbeta kliniskt i verksamheterna.

Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet (SOU 2000:114)

Utredningen föreslog att kommunerna skulle ges rätt att tillhandahålla läkarinsatser i den kommunala hälso- och sjukvården utan att det skulle innebära någon förändring av dåvarande landstingens skyldigheter att tillhandahålla läkarinsatser.

Sammanhållen hemvård (SOU 2004:68)

Utredningen Sammanhållen hemvård hade i uppdrag att se över hur vården fungerade efter Ädelreformens genomförande. Utredningen tog bland annat upp frågan om att låta kommunerna vara huvudman för sjukvård i hemmen och övrig primärvård – men det var en för stor fråga för att lösas inom ramen för utredningen och den föreslog inte att kommunerna skulle ta över ansvaret för läkarinsatser.⁶⁵

⁶³ IVO (2023) *Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022*, s. 13 ff och SOU 2020:80.

⁶⁴ SOU 2022:41, s. 359.

⁶⁵ SOU 2004:68, s. 48 f.

Utredningen nationell samordnare för hemsjukvård (2011:55)

Utredningen En nationell samordnare för hemsjukvård utredde om kommunala läkare skulle vara ett alternativ men fann att det i stället var bättre lösa problemen i samverkan mellan kommun och region. En svårighet med kommunala läkare var rekrytering av läkare till kommunerna. Utredningen menade även att kommunala läkare skulle leda till oklara ansvarsförhållanden om inte kommunen tar över ansvaret för hela primärvården vilket var en alltför stor fråga för utredningen. Utredningen såg en risk för ännu större gränsdragningsproblem om kommunerna fortsatte att ansvara för en del av vården samt gränsdragningsproblem mot angränsande specialiteter som till exempel geriatrik. Utredaren konstaterade att möjligheten för patienterna att kunna välja läkare försvårar att låta kommunerna anställa läkare. Utredningen konstaterade vidare att det inte heller fanns något önskemål från kommuner eller landsting att kommunerna ska ha läkarkompetens.⁶⁶

Effektiv vård – slutbetänkande av en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (SOU 2016:2)

Utredningen Effektiv vård – slutbetänkande av en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården kom fram till att det fanns skäl att möjliggöra för kommuner att anställa läkare och tillhandahålla läkarvård i till exempel sådana fall där kommuner vill förfoga över alla resurser och kompetenser som behövs för att uppnå en sammanhållen hälso- och sjukvård samt socialtjänst. För att möjliggöra detta föreslog man att landstinget (nuvarande regionen) och kommunen måste vara överens om att låta kommunen tillhandahålla läkarvård och träffa ett avtal om det. Utredningen konstaterade att det tidigare riktats invändningar mot en lösning där kommunen övertar delar av huvudmannskapet för vården. Utredaren menade att deras förslag skulle lösa eventuella otydligheter i huvudmannskapet och ge de kommuner som är intresserade av en sådan lösning en möjlighet att kunna erbjuda läkarvård.

⁶⁶ SOU 2011:55, s. 80 ff.

Samordnad utveckling för god och nära vård (SOU 2020:19)

Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård ansåg däremot att det inte var aktuellt att låta kommunen överta ansvaret för att erbjuda läkarvård för boende i äldreomsorg och särskilda boenden. Utredaren konstaterade att kommunerna ibland har svårigheter att få tillräcklig läkarmedverkan till sina olika verksamheter men att det ändå inte verkade finnas något intresse att överta uppgiften från regionerna. Utredaren ville först se om förslaget om fast läkarkontakt och om ökad samverkan skulle kunna tillgodose kraven på bättre läkarvård för de äldre.

Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80)

Under pandemin blev bristerna i äldrevården tydliga. Coronakommissionen som utredde Sveriges agerande under pandemin lyfte fram ett antal områden där vården av de äldre i kommunal äldreomsorg brustit. Av intresse här är att samverkan mellan kommun och region fungerade dåligt även om den utvecklades under pandemin. Coronakommissionen betonade vikten av att det ställs krav på en bra och nära samverkan mellan kommun och region och såg framför sig genomgripande förändringar av äldreomsorgen.

Kommissionen lyfte särskilt fram att kommunerna är huvudman för äldreomsorgen – men att ansvaret för läkarinsatser ligger på regionerna och inte får överlåtas till kommunerna, något som i princip innebär ett hinder för kommuner att anställa läkare i äldreomsorgen. Det gör att kommunerna är beroende av regionernas prioriteringar för sådana bedömningar som bara en läkare kan göra. Det gör att läkare inte kan delta i kommunernas planeringsarbete på vårdområdet och att det är svårt för läkare att vidareutveckla medicinska rutiner och särskilda insatser på enskilda äldreboenden. Coronakommissionen ansåg därför att kommunerna bör få möjlighet att anställa läkare. Kommissionen underströk att även om kommunerna ges denna möjlighet måste regionerna säkerställa att det finns tillräckliga läkarresurser i äldreomsorgen genom till exempel mobila läkarteam eller liknande.⁶⁷

⁶⁷ SOU 2020:80, s. 259.

Nästa steg – ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer (SOU 2022:41)

Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner hade bland annat i uppdrag att utreda om det fanns behov av och var ändamålsenligt att kommunerna ges möjlighet att utföra läkarinsatser. Utredningen kom fram till att regionerna i dagsläget har bäst förutsättningar att som huvudman säkerställa en god tillgång på läkare även för patienter inom kommunens primärvård. Om kommunerna skulle ges befogenheter att som vårdgivare utföra läkarinsatser så ansåg de att även huvudmannaskapet borde ändras. Eftersom majoriteten av kommunerna i dag inte har rätt förutsättningar att vara huvudman för läkarvården ansåg utredningen att en sådan lösning borde hanteras i samband med en översyn av kommunindelningen – vilket gick utanför utredningens uppdrag. Utredaren ansåg att en lösning där kommunerna bara tar över läkaruppgifter utan att ta över huvudmannaskapet inte var lämplig och riskerade att skapa ännu större gränsdragningsproblem än i dag. Utredaren fann att regionerna har bäst möjlighet att styra vården och ansvaret bör fortsatt ligga kvar där. Utredaren lämnade ett antal förslag för att stärka samverkan och för att säkerställa den medicinska kompetensen i kommunerna.⁶⁸

Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget att inte låta kommuner tillhandahålla läkarvård, även om några ansåg att man borde pröva att låta en kommun och region komma överens om att kommunen skulle kunna få erbjuda läkarinsatser inom den egna hälso- och sjukvården.⁶⁹

Utredning om stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård

I juni 2023 tillsatte regeringen en utredning i syfte att stärka den medicinska kompetensen i den kommunala hälso- och sjukvården.⁷⁰ Utredningen ska bland annat lämna förslag på en ordning som möjliggör för kommuner att anställa läkare, där utgångspunkten ska vara ett oförändrat huvudmannaskap. Uppdraget ska slutredovisas senast den 24 november 2024.

⁶⁸ SOU 2022:41, s. 368 ff.

⁶⁹ Se till exempel remissvar från Svenska Läkaresällskapet, Socialstyrelsen, SKR samt ett flertal kommuner och regioner.

⁷⁰ Dir 2023:98.

9.10 Utredningens bedömning om försöksverksamhet med kommuners huvudmannaskap för läkarvård inom viss primärvård

Bedömning: Kommuner och regioner bör ges möjlighet att i en försöksverksamhet kunna avtala om att kommuner ska ta över regionens ansvar för läkarvård inom primärvården för de grupper som finns i den kommunala hälso- och sjukvården. Ett sådant försök skulle ge värdefull kunskap om hur patienterna i den kommunala primärvårdens tillgång till läkarvård kan påverkas av ett byte av huvudmannaskap, samt vilka andra effekter som en sådan förändring medför.

9.10.1 Försöksverksamhet kan ge ny och viktig kunskap

Genom åren har det i ett antal statliga utredningar diskuterats hur ansvaret för läkarvård av de patienter som finns i den kommunala hälso- och sjukvården ska fördelas mellan region och kommun. Vid Ädelreformens införande var det inte självklart att landstingen, nuvarande regioner, även fortsättningsvis skulle ansvara för primärvården. Kort efter Ädelreformens genomförande beslutade riksdagen också att kommunerna genom försöksverksamhet skulle få möjlighet att bedriva primärvård, vilket också skedde i några fall. Dessa försök har dock inte närmare belysts i senare statliga utredningar på området.

Både före, under och efter covid-19-pandemin har kunnat konstateras att det finns stora brister i äldrevården och att en av bristerna är just tillgången till läkare i den kommunala hälso- och sjukvården. De många statliga utredningar som har tillsatts under 2000-talet i frågan om ansvaret för läkarvård har landat i delvis olika slutsatser; att kommunerna ska få anställa läkare utan att vara huvudman, att kommunerna ska ta över huvudmannaskapet eller att regioner och kommuner genom ökade krav på samverkan ska förbättra tillgången till läkarvård för de äldre. Olika åtgärder för att stärka samverkan mellan kommuner och regioner på området har vidtagits. Lagstiftaren har dock inte ändrat huvudmannaskapet för läkarvården. Utredningen bedömer att tiden är mogen att genom ett försök pröva om en förändring av huvudmannaskapet skulle vara ett bättre sätt att organisera vården.

Mot bakgrund av att det finns en pågående utredning om stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård anser Försöksverksamhetskommittén att frågan om ett eventuellt förslag om en försöksverksamhet på området lämpligen bör hanteras av den utredningen. En försöksverksamhet som skulle gälla ett mindre antal kommuner under en begränsad tid kan enligt Försöksverksamhetskommitténs bedömning rymmas inom den utredningens direktiv då de inte är förhindrade att föreslå en ändring av huvudmannaskapet.

Utredningen om stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård kan inom ramen för sitt uppdrag överväga att föreslå ett försök som möjliggör för en region och de kommuner som anser sig ha kapacitet att överta huvudmannaskapet för den kommunala primärvården i sin helhet – inklusive den vård som ges av läkare. Ett sådant försök skulle kunna utformas så att kommunen och regionen i avtal kommer överens om att flytta huvudmannaskapet. Avtalet kan även reglera de frågor som an uppstå samt närmare precisera vilken vård kommunen respektive regionen ansvarar för. En sådan överenskommelse innebär ökade kostnader för kommunerna och ersättningen skulle därför också behöva regleras i avtalet.

Fördelen med att pröva en förändring av huvudmannaskapet i ett försök och inte generellt över hela landet är att bara de kommuner som är intresserade och anser sig ha kapacitet kommer att ansluta sig till försöket. Att pröva ett nytt arbetssätt i mindre skala är också ett kostnadseffektivt sätt att pröva ett nytt arbetssätt – jämfört med att införa en förändring i stor skala över hela landet. Genom att pröva ett förändrat huvudmannaskap i ett försök minskar man risktagandet jämfört med att införa en reform över hela landet.⁷¹

För att ett försök ska vara meningsfullt måste det utvärderas så att erfarenheterna tas tillvara. En utvärdering kan belysa hur försöksverksamheten genomförts och resultatet av försöket samt vilka effekter ett ändrat huvudmannaskap haft. Sådant som kan utvärderas är exempelvis om tillgången till läkare i den kommunala hälso- och sjukvården blir bättre, om det uppstår nya gränssnitt och hur dessa hanteras och om det är möjligt för kommunerna att rekrytera läkare i den omfattning som krävs. En sådan utvärdering skulle även behöva föreslås av Utredningen om stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård.

⁷¹ SOU 2022:59, s. 35.

10 Försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet

I detta kapitel beskrivs två förslag om försök inriktade mot samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet. Utredningen lämnar ett förslag på en försöksverksamhet som ger kommuner möjlighet att inrätta kommunal lantmäterimyndighet i samverkan. Utredningen lämnar även ett förslag på försöksverksamhet som ger kommunala lantmäterimyndigheter möjlighet att avtalsamverka med varandra.

10.1 Inledning

Fastighetsbildning och en effektiv planprocess är centrala framtidsfrågor för den kommunala sektorn. De demografiska förändringarna¹ i Sverige skapar förändrade behov av lokaler för kommunala verksamheter. Det handlar till exempel om ökade behov av skol- och förskolelokaler i en växande kommun eller att fler särskilda boenden för äldre måste byggas på grund av en åldrande befolkning. Det råder också bostadsbrist i delar av landet och särskilt i växande kommuner behöver nya bostäder byggas. I Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2023 uppgav 180 kommuner att det råder brist på bostäder.² Den gröna omställningen är en annan utmaning för kommunerna. Det är faktorer som kommunerna måste hantera vid sitt arbete med sam-

¹ Se kapitel 3.

² <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/> (hämtad 2023-07-17).

hållsplanering.³ En viktig förutsättning för en effektiv kommunal samhällsplanering är en väl fungerande lantmäteriverksamhet.

Utredningen har uppfattat att det finns ett intresse hos kommuner för en försöksverksamhet om kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan. SKR har också inkommit med förslag på försöksverksamhet på området (se avsnitt 9.6).

Utredningen anser att ett försök gällande samverkan mellan kommuner för att bedriva en kommunal lantmäteriverksamhet skulle kunna ge värdefull ny kunskap i hur samverkan på detta område kan påverka deltagande kommuners kapacitet inom samhällsbyggnadsområdet. Erfarenheterna i ett sådant försök kan ingå i ett underlag inför ett eventuellt övervägande av en generell förändring av regelverket. Utredningen har därför tagit fram ett förslag på ett försök om kommunal samverkan gällande kommunala lantmäterimyndigheter.

10.2 Fastighetsbildning och samhällsplanering

All mark i Sverige är indelad i fastigheter.⁴ Det finns i dag cirka 3,3 miljoner fastigheter i landet.⁵ Fastighetsindelningen har flera viktiga funktioner och ligger till grund för exempelvis äganderätt, kreditgivning, fastighetsavgifter och fastighetsskatt.

Fastighetsbildning innebär att fastighetsindelningen ändras. Det kan också handla om att servitut bildas, ändras eller upphävs.⁶

Det finns ett flertal olika typer av fastighetsbildningsåtgärder, däribland avstyckning och klyvning. Vid fastighetsbildande åtgärder ska i regel en lämplighetsbedömning av de påverkade fastigheterna göras. Ett generellt krav är att fastigheten ska vara varaktigt lämpad för sitt ändamål, exempelvis för bostadsändamål, skogsbruk eller jordbruk. Fastigheten ska således ha en utformning som möjliggör den avsedda användningen inom rimlig närtid och under överskådlig framtid. Därtill finns särskilda regleringar som ställer krav på tillgång till behövliga vägar och anordningar för vatten och avlopp.⁷

³ Det kommunala uppdraget kopplat till samhällsplanering styrs av Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

⁴ Se 1 kap. 1 § jordabalken (1970:994).

⁵ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 9.

⁶ Se 1 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL.

⁷ Se 3 kap. 1 § FBL.

Lämpligheten ska även bedömas i förhållande till samhällsplaneringen. Villkoren är att fastighetsbildning inom ett område med detaljplan inte får strida mot detaljplanen och att bestämmelser såsom naturvårdsföreskrifter inte motverkas. I områden utan detaljplan får fastighetsbildning inte försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området.⁸ I förarbetena betonar departementschefen att lämplighetsvillkoren formulerats som de minimikrav som ska uppfyllas för att en fastighet ska kunna anses vara lämplig från allmän synpunkt. Detta hindrar naturligtvis inte att fastighetsägarna framför önskemål om ännu bättre lösningar, som lantmäterimyndigheten i så fall får pröva.

Det finns särskilda bestämmelser för jord- och skogsbruk som ska garantera en ekonomisk bärkraft för fastigheten och att ny- eller ombildning av fastigheter inte leder till någon olägenhet av betydelse för jord- och skogsbruket. Lämplighetsvillkoren ska tillämpas i överensstämmelse med den aktuella jord- och skogsbrukspolitiken. Liknande bedömningar ska göras av negativ påverkan på fiske i aktuella fall.⁹

10.2.1 Förrättning

En fråga om fastighetsbildning prövas vid en förrättning. Det är den formella handläggningen hos en lantmäterimyndighet och en sammanfattande beteckning på all handläggning som utförs, dvs. alla tekniska, fastighetsrättsliga och ekonomiska åtgärder. Förrättningen påbörjas genom en ansökan och avslutas med ett beslut som, om det vinner laga kraft, ligger till grund för registrering i fastighetsregistret.¹⁰ Den statliga myndigheten Lantmäteriet handlägger ärendena om fastighetsbildning i majoriteten av alla kommuner men det finns också kommuner som har egna kommunala lantmäterimyndigheter (se avsnitt 10.3).

Av 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen framgår att lantmäterimyndigheten vid en fastighetsbildningsförrättning består av en förrättningslantmätare, i vissa fall kompletterad med två gode män. Det krävs

⁸ Se 3 kap. 2 och 3 §§ FBL.

⁹ Riksrrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 15.

¹⁰ SOU 2003:111, s. 34.

således inget särskilt förordnande för att en förrättningslantmätare, som är anställd på en lantmäterimyndighet, ska kunna fatta beslut i en fastighetsbildningsförrättning vid myndigheten. Det är vidare fråga om tjänstemannabeslut. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § innebär att även om en kommunal lantmäterimyndighet organisatoriskt är placerad under en kommunal nämnd så kan politikerna i nämnden inte fatta beslut i fastighetsbildningsförrättningar. Däremot kan förstås nämnden fatta beslut i frågor som rör driften av verksamheten som organisering och budget. Det kan jämföras med till exempel PBL som i flera fall kräver att beslut enligt lagen tas av fullmäktige, en ansvarig nämnd eller kommunstyrelsen, och där det krävs delegation för kommunala tjänstemän för att kunna ta beslut (delegation är vidare inte möjlig i alla ärenden).

I själva handläggningen av förrättningen kan även andra anställda delta som administrativ personal och mätingenjörer. Fastighetsbildningslagen ställer inga särskilda utbildningskrav på en förrättningslantmätare. Det finns dock särskilda utbildningar vid ett antal universitet och högskolor för att bli lantmätare. Numera är det emellertid inte ovanligt att även anställda inom Lantmäteriet som har högskoleutbildning i annat område än lantmäteri fattar beslut i förrättningsärenden.¹¹

10.2.2 Kommunernas ansvar för samhällsplanering

Kommunerna ansvarar för den fysiska planeringen av mark- och vattenområden inom kommunens yta. Den fysiska planeringen regleras i PBL. Kommunernas fysiska planering styrs även av miljöbalken. De lagstadgade planer som tas fram av kommuner inom den fysiska planeringen är översiktsplan, detaljplan, planprogram och områdesbestämmelser. Detaljplaner upprättas av kommunen för att möjliggöra ny bebyggelse eller när en befintlig bebyggelse ska förändras och reglerar var nya byggnader får placeras och hur de ska utformas. Detaljplanen är bindande och kan ge byggrätt.¹²

¹¹ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 15.

¹² Avsnittet avser i huvudsak fysisk planering enligt PBL. Kommunens samhällsplanering omfattar dock även andra frågor som påverkar den fysiska miljön som till exempel anläggning och drift av vägar, torg och parker samt drift och planering av kommunens fastigheter.

Efter detaljplaneprocessen hos kommunen kan en fastighetsrättslig process vid lantmäterimyndigheten följa där frågor om till exempel fastighetsbildning, gemensamhetsanläggning och ledningsrätt behandlas. Lantmäterimyndigheten har alltså en viktig roll i kommunernas plangenomförande. Förrättningsåtgärder kan också behöva ske innan planläggningen, till exempel genom fastighetsbestämningar.

Lantmäterimyndigheten har en lagstadgad roll redan under detaljplaneprocessen. Enligt 5 kap. 11 § PBL ska kommunen, i arbetet med att ta fram ett program¹³ eller ett förslag till en detaljplan, samråda med bland annat lantmäterimyndigheten. Av 5 kap. 15 § PBL följer att lantmäterimyndigheten ska verka för att planförslaget är förenligt med bestämmelserna om huvudmannaskap, fastighetsindelning och planbeskrivning, samt ge kommunen råd om tillämpningen av bestämmelserna om exploateringsavtal. Lantmäterimyndigheten ska vidare enligt 5 kap. 22 a § PBL även under granskningstiden yttra sig över planförslaget om myndigheten bedömer att förslaget inte är förenligt med vissa bestämmelser i PBL.¹⁴

Att lantmäterimyndigheten har en mycket viktig uppgift i plangenomförandet påpekades också av regeringen i propositionen (2013/14:126 s. 144 f.) *En enklare planprocess*. Enligt regeringen är det angeläget att lantmäterimyndigheten kommer in i ett tidigt skede av planprocessen och att myndigheten har en aktiv roll inom ramen för denna för att plangenomförandet ska kunna ske på ett rationellt och effektivt sätt.

10.3 En delad uppgift för stat och kommun

Fastighetsbildningen i Sverige är i grunden ett statligt ansvar.¹⁵ De kommunala lantmäterimyndigheterna tillkom under 1970-talet.¹⁶ Lagstiftningen för de kommunala lantmäterimyndigheterna kom att förtydligas på 1990-talet genom lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. I den lagen regleras bland annat förutsättningarna

¹³ Enligt 5 kap. 10 § PBL får kommunen, för att underlätta detaljplanearbetet, ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program

¹⁴ Därutöver finns bestämmelse i 5 kap. 10 b § PBL som rör en kommuns begäran om planeringsbesked under arbetet med att ta fram en detaljplan där lantmäterimyndigheten har en lagstadgad roll i processen.

¹⁵ Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning*, rapport 2017:18, s. 22.

¹⁶ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 18.

för att en kommun ska få inrätta en lantmäterimyndighet. I förarbetena anges att ett ansvar för fastighetsbildning som läggs på kommunen inte innebär någon begränsning av statens övergripande ansvar för fastighetsbildning. Det bör därför inte uttryckas så som att statens ansvar delegeras till en kommun. Kommunens ansvar omfattar inte annat än att de bestrider¹⁷ kostnaderna för verksamheten och gör det möjligt för myndigheten att bedriva verksamheten effektivt och i organisatoriskt lämplig form.¹⁸ Det handlar alltså här i hög grad om självförvaltning.

I dag har 40 kommuner en egen kommunal lantmäterimyndighet. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av fastighetsbildningen att organiseringen av fastighetsbildningen med både statliga och kommunala huvudmän för en i princip identisk verksamhet är unik i Sverige.¹⁹ De svenska kommunerna har i princip samma uppdrag, men det finns vissa undantag där några kommuner har ett större åtagande. Lantmäteriområdet är ett av dessa undantag och kan ses som ett exempel på asymmetrisk ansvarsfördelning där bara vissa kommuner har en uppgift.²⁰ Det är fråga om ett ansvar som är frivilligt för kommunerna att ta.

Det huvudsakliga motivet för att ha fastighetsbildning i kommunal regi är att det underlättar samordning med den kommunala plan- och byggprocessen. I förarbetena till lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet anger regeringen att det finns ett starkt samband mellan fastighetsbildningen och den kommunala plan- och byggprocessen.²¹ När det finns en kommunal lantmäterimyndighet i kommunen kan den väga in fastighetsrättsliga aspekter redan när en detaljplan tas fram eftersom lantmäterikompetens finns inom organisationen. Därigenom kan vissa moment av förrättningsprocessen påbörjas parallellt med att planen utformas. Den samordningen kan ge kortare ledtider i hela samhällsbyggnadsprocessen.²² En viktig förutsättning är dock att den kommunala lantmäterimyndighetens roll som rådgivare eller uppdragstagare hålls skild från rollen som samrådspart och ärendansvarig förrättningslantmätare.

¹⁷ Bestrider betyder här bekostar.

¹⁸ Prop. 1995/96:78, s. 45.

¹⁹ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 6. Se även Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning*, s. 26.

²⁰ Se Kommunitredningens slutbetänkande (SOU 2020:08) för en beskrivning av asymmetrisk ansvarsfördelning i Sverige.

²¹ Prop. 1995/96:78, s. 44.

²² Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning*, s. 23.

Intressant att notera är att den organisation för fastighetsbildning som valts i Sverige är ovanlig i Europa. Gemensamt för alla länder är att ansvaret för det nationella fastighetsregistret är en statlig verksamhet. Det är dock bara i Sverige och Finland som lantmäteriförrättningar är en statlig uppgift. I de flesta europeiska länder utförs lantmäteriförrättningarna av privata lantmätare, medan det är en kommunal uppgift i Norge.²³ Det bör dock noteras att innehållet i förrättningsåtgärd inte nödvändighetsvis är detsamma i länderna.

10.3.1 Lantmäteriet

Den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet, är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inskrivning enligt jordabalken samt för geodetiska referenssystem.²⁴ Myndigheten tillkom 2008 då Lantmäteriverket och 21 regionala statliga lantmäterimyndigheter slogs ihop.²⁵ Lantmäteriets verksamhet har dock en lång historia och har i delar funnits i Sverige sedan 1600-talet.

Lantmäteriet leds av en styrelse där myndighetens generaldirektör ingår. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter. Verksamheten utgår från förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet och myndigheten ligger under Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Verksamhet bedrivs inom verksamhetsområdena fastighetsbildning, fastighetsinskrivning och geodata, samt inom myndighetsgemensamma verksamhetsområden som till exempel ekonomi och kommunikation.²⁶

Myndigheten finns på 50 orter i Sverige och har sitt huvudkontor i Gävle. Fastighetsbildning finns på 49 orter²⁷ och är uppdelad i nio regionala enheter. Det finns också en stab samt en annan central enhet som bland annat hanterar övergripande frågor om utveckling, framtagande av handböcker och juridisk rådgivning.²⁸

²³ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 13.

²⁴ 1 och 2 §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

²⁵ Vid samma tidpunkt överfördes också ansvaret för inskrivningsverksamheten från tingsrätterna till Lantmäteriet. Se Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 13.

²⁶ Lantmäteriet (2023) Årsredovisning 2022, s. 8 f.

²⁷ *Ibid.*, s. 8 f.

²⁸ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 19.

De regionala enheterna handlägger förrättningsärendena och övrig operativ verksamhet inom fastighetsbildningen. Traditionellt har en förrättningslantmätare handlagt alla arbetsmoment i en förrättning. Under senare år har dock Lantmäteriet successivt övergått till att organisera förrättningsarbetet i team. En anledning till det är att det finns en brist på erfarna lantmätare. Att organisera arbetet i team är ett sätt att minska arbetsbördan för lantmätarna.²⁹

Det finns knappt 100 verksamma team samt några förrättningslantmätare som arbetar enskilt. I teamen arbetar förrättningslantmätare tillsammans med bland annat förrättningsassistenter och mätningssingenjörer. Team kan ibland vara specialiserade på att hantera särskilda sorters förrättningar. Arbetssättet med team innebär att flera olika personer med olika kompetens är involverade i en och samma förrättning.³⁰ Under 2022 inkom 11 700 förrättningsärenden till Lantmäteriet.³¹ Siffran inkluderar inte bara fastighetsbildningsärenden, utan även ärenden om till exempel ledningsrätt och gemensamhetsanläggning.

Lantmäteriet utövar också tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna.³²

Det övergripande målet för lantmäteriverksamheten är att åstadkomma en ökad samhällsnytta.³³ Lantmäteriet ska verka för en enhetlig och ändamålsenlig förrättningsverksamhet och en ändamålsenlig fastighetsindelning.³⁴ Lantmäteriets verksamhet är till 65 procent avgiftsfinansierad och 35 procent finansierad av statligt anslag.³⁵

10.3.2 Kommunala lantmäterimyndigheter

Utöver det statliga lantmäteriet finns även kommunala lantmäterimyndigheter. Flertalet av dagens kommunala lantmäterimyndigheter bildades i nära anslutning till att lagen om kommunal lantmäterimyndighet infördes 1996. De två nyaste tillkom 2015 (Haninge) respektive 2023 (Eskilstuna). Kommunala lantmäterier tillkommer

²⁹ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 19.

³⁰ *Ibid.*, s. 19.

³¹ Lantmäteriet (2023) *Årsredovisning 2022*, s. 8 f.

³² 6 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

³³ Se prop. 2005/06:5.

³⁴ 3 § 1 förordning med instruktion för Lantmäteriet.

³⁵ Lantmäteriet (2023) *Årsredovisning 2022*, s. 8 f.

genom ansökan till den statliga lantmäterimyndigheten, men efter beslut av regeringen.³⁶

Kommunerna motiverar ofta ansökan med att Lantmäteriet inte uppfyller kommunens krav på snabb handläggning eller att Lantmäteriet inte är närvarande för råd- och stödgivning i kommunala planprocesser.³⁷ Flera kommuner har också ansökt och blivit nekade att bilda en kommunal lantmäterimyndighet.³⁸

De kommunala lantmäterimyndigheterna ligger främst i de befolkningsmässigt största kommunerna i landet och framför allt i tillväxtregioner. De 20 största kommunerna i Sverige har samtliga en kommunal lantmäterimyndighet. Senaste kommunen som fick tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet var Eskilstuna som har cirka 106 000 invånare och är den femtonde största kommunen i Sverige.

De kommunala lantmäterimyndigheterna handlägger, enligt 5 § lag om kommunal lantmäterimyndighet, ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Av bestämmelser i annan lag följer att de kommunala lantmäterimyndigheterna även ska handlägga andra ärenden.³⁹

De kommunala lantmäterimyndigheterna är vanligen en enhet inom kommunens bygg- och miljöförvaltning, vilken i sin tur brukar sortera under en byggnadsnämnd eller motsvarande. Storleken på de kommunala lantmäterimyndigheterna varierar från 3 till 40 anställda. Det genomsnittliga antalet anställda är 11. De anställda arbetar även med andra insatser utöver förrättningshandläggning, såsom medborgarservice och rådgivning och stöd till den kommunala bygg- och planprocessen.⁴⁰

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, fann i ett avgörande från 2022 (HFD 2022 ref 24) att en kommunal lantmäterimyndighet som är inordnad under en kommunal nämnd är en myndighet i den mening som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. HFD konstaterade i domen att de kommunala lantmäterimyndigheterna inrättas enligt lag

³⁶ 1 och 3 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

³⁷ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 64.

³⁸ Exempel på kommuner som har fått avslag på ansökan om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet är Järfälla, Härryda, Falun, Höganäs och Ljusdal.

³⁹ Se 4 § ledningsrättslagen och 5 § anläggningslagen.

⁴⁰ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 19.

efter ansökan hos regeringen och deras verksamhet och sammansättning regleras i författning. De fattar självständiga beslut i sina verksamheter och förutsätts inta en oberoende ställning i förhållande till andra kommunala organ (prop. 1995/96:78 s. 46). Vidare är uppgifterna av offentlighetsrättslig karaktär med en klart avgränsad funktion och verksamheten finansieras med allmänna medel. Enligt HFD kan inte det förhållandet att en lantmäterimyndighet inordnas under en kommunal nämnd – med hänsyn till att alla andra förhållanden talar för att det är fråga om en myndighet – ensamt medföra att lantmäterimyndigheten inte ska betraktas som en egen myndighet.

10.3.3 Fördelning av ärenden mellan stat och kommun

Enligt 5 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet handlägger den kommunala lantmäterimyndigheten ärenden om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, särskild gränsutmärkning och fastighetsregistrering inom kommunen. Vissa ärenden ska dock enligt lagrummet överlämnas till den statliga lantmäterimyndigheten. Om kommunen är sakägare⁴¹ får kommunen eller en annan sakägare begära att staten ska handlägga förrättningen. Staten ska också handlägga ärenden som berör flera lantmäterimyndigheters verksamhetsområden, det vill säga går över kommungränsen. Staten ansvarar vidare för stora jordbruks- och skogsbruksförrättningar som inte omfattar ny bebyggelse. Kommunen kan också lämna ansvaret till staten för vissa särskilda förrättningar som den kommunala lantmäterimyndigheten inte bör handlägga av kompetens- eller resursskäl. Beslut av den kommunala lantmäterimyndigheten att överlämna en förrättning får inte överklagas.

10.3.4 Statistik

Det saknas också i dag statistik som gör det möjligt att på ett bra sätt jämföra effektivitet (som handläggningstider) mellan kommunala lantmäterimyndigheter och den statliga lantmäterimyndigheten. I Riksrevisionens granskningsrapport om fastighetsbildningen i Sverige från

⁴¹ Sakägare kallas vanligtvis alla fastighetsägare som berörs av en lantmäteriförrättning. Även nyttjanderättshavare kan vara sakägare. En sakägare har bland annat rätt att föra talan vid förrättning och överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Se 4 kap. 11 § FBL.

2022 konstateras att det finns vissa brister i statistiken som försämrar möjligheten att bedöma huruvida fördelningen mellan staten och kommunerna bidrar till en effektiv handläggning.

Regeringen instämde i Riksrevisionens bedömning att bristande statistik påverkar förutsättningarna att bedöma om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna bidrar till en effektiv fastighetsbildningsverksamhet. För att få ett bättre underlag att bedöma effektiviteten gav regeringen därför i Lantmäteriets regleringsbrev för budgetåret 2018 ett uppdrag åt myndigheten att lämna förslag på hur den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheternas ärendestocker kan delas upp i olika grupper, inom vilka handläggningstiden bör mätas och redovisas gemensamt.⁴² Det pågår i dag ett arbete mellan SKR med de kommunala lantmäterimyndigheterna, och Lantmäteriet för komma överens om och att ta fram gemensamma mätpunkter.

Det kan konstateras att det generellt sett är långa handläggningstider inom fastighetsbildningen. Lantmäteriet har längre totala handläggningstider än de kommunala lantmäterimyndigheterna, men skillnaderna är dock inte särskilt stora i genomsnitt. Lantmäteriet hade en handläggningstid om 55 veckor och de kommunala lantmäterimyndigheterna en handläggningstid om 50 veckor för 2020. Där emot är skillnaden större på mediannivå under 2020, med 47 veckor för Lantmäteriet mot 32 för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Enligt Riksrevisionen behöver skillnaderna inte betyda att de kommunala lantmäterimyndigheterna är effektivare än Lantmäteriet, utan de kan även bero på att sammansättningen av ärenden skiljer sig åt något.⁴³

10.4 Krav för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet

Kraven på kommunen för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet framgår av 2 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet. Bestämmelsen har inte förändrats sedan lagen kom till. Kommunen måste visa att:

⁴² Skr. 2021/22:265 Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige, s. 8.

⁴³ Riksrevisionen (2022), *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, RIR 2022:3, s. 25 f.

- Lantmäterimyndigheten ska ha hela kommunen som sitt verksamhetsområde.
- Arbetsuppgifterna ska väsentligen begränsas till förrättningsverksamhet och myndighetsservice i anslutning till denna.
- Verksamheten ska ha tillräcklig omfattning för att kunna upprätthålla nödvändig kompetens.
- Minst två tjänstemän ska ha den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga förrättningar.
- Lantmäterimyndigheten ska ha en lämplig organisation.
- Myndighetens informationssystem ska ha en teknisk standard som gör att staten och kommunen kan utbyta den information som behövs inom lantmäteriområdet.

10.4.1 Regeringen beviljar tillstånd

Enligt 3 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska en kommun som vill inrätta en kommunal lantmäterimyndighet inge en ansökan om tillstånd till Lantmäteriet. Lantmäteriet yttrar sig sedan över ansökan och bedömer om kommunen uppfyller lagens villkor för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Regeringen fattar sedan med stöd av lagens 1 § beslut om huruvida kommunen ska få tillstånd att inrätta en lantmäterimyndighet och att svara för verksamheten vid myndigheten. En kommunal lantmäterimyndighet ska som huvudregel börja sin verksamhet vid det årsskifte som infaller närmast efter det att ett år förflutit sedan tillståndet meddelades (4 §).

Som tidigare nämnts har i dag 40 kommuner fått tillstånd att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter. Flera andra kommuner har under åren ansökt hos regeringen om att få bilda kommunala lantmäterier, men fått avslag. Regeringen har som skäl angett att kommunerna inte uppfyller kravet om att ett kommunalt lantmäteri ska ha en verksamhet som kan beräknas få en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas.⁴⁴

⁴⁴ Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och Reformbehov*, s. 64.

I förarbetena till lagen om kommunal lantmäterimyndighet betonade regeringen att rättssäkerheten i förrättningarna behövde säkras. Med rättssäkerhet menades att förrättningar utförs med hög kompetens och god kvalitet samt opartiskt och obundet. Detta skulle säkerställas genom krav på kompetensnivå hos de anställda på den kommunala lantmäterimyndigheten och krav på verksamhetens omfattning. Lantmäterimyndigheten antogs behöva en viss mängd ärenden för att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar organisation, något som riksdagen uttryckligen hade efterfrågat.⁴⁵

Vad som avses med tillräcklig omfattning förtydligas inte i lagen. Utredningen om huvudmannaskap för fastighetsbildning m.m. föreslog i betänkandet Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun (SOU 1995:54 s. 77), dels en riktning för förrättningsverksamhetens omfattning, dels att myndigheten ska ha en personalstyrka motsvarande minst fem årsarbetskrafter och att personalen praktiskt taget uteslutande ska arbeta med lantmäteriförrättningar och myndighetsservice. Som mått på förrättningsverksamhetens omfattning föreslog Huvudmannaskapsutredningen de kostnader som följer av en förrättningsverksamhet på halvtid för chefen och dennes ersättare inklusive kringkostnader och biträdande personal. I förarbetena (prop. 1995/96:78 s. 51 f.) uttalade regeringen följande angående innebörden av tillräcklig omfattning:

Regeringen finner det angeläget att myndigheten har erforderlig kompetens. Emellertid kan det knappast anses ändamålsenligt att i lag föreskriva ett visst minsta belopp för verksamhetens omfattning. [...] Den omfattning på förrättningsverksamheten och myndighetens verksamhet i övrigt som Huvudmannaskapsutredningen angivit bör kunna tjäna som vägledning med de tekniska och organisatoriska förutsättningar som nu gäller. Bedömningen måste emellertid anpassas till de förändrade förutsättningar som kan komma att gälla vid de tidpunkter då prövningen ska ske.

Utredningen om den statliga lantmäteriverksamheten behandlande i betänkandet Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:111) frågan om hur stor verksamheten vid statliga lantmäterikontor bör vara. Utredningen gjorde bedömningen att verksam-

⁴⁵ Prop. 1995/96:78.

heten vid lantmäterikontor med i genomsnitt nio årsarbeten var för liten för att upprätthålla tillräcklig kompetens.⁴⁶

Senast avslog regeringen Malung-Sälens kommuns ansökan om tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Av ansökan framgick bland annat att myndigheten initialt bedömdes sysselsätta sju årsarbetskrafter. Regeringen ansåg att kommunen inte uppfyllde lagens krav på tillräcklig omfattning för att kunna bibehålla nödvändig kompetens och redogjorde bland annat för uttalanden i ovan nämnda utredningar. Regeringen konstaterar i beslutet att utredningen om den statliga lantmäterimyndighetens slutbetänkande tillkom för 20 år sedan och att förrättningarna sedan dess blivit mer komplexa än tidigare, vilket ytterligare ökar kraven på verksamheten som genomför dessa. Med hänsyn till de tekniska och organisatoriska förutsättningarna som gäller i dag, bedömde regeringen att verksamheten vid den nya myndigheten inte kan beräknas få tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas.⁴⁷

10.4.2 Regeringen kan återkalla tillstånd

Regeringen kan med stöd av 8 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet återkalla en kommuns tillstånd om verksamheten inte uppfyller förutsättningarna, eller om myndigheten brister i sin myndighetsfunktion på något väsentligt sätt. Lantmäteriet ska anmäla sådana omständigheter till regeringen. En kommun som inte längre vill svara för verksamheten vid en kommunal lantmäterimyndighet, ska enligt 7 § anmäla det till Lantmäteriet. Kommunens tillstånd upphör enligt samma lagrum som huvudregel att gälla vid det årsskifte som infaller närmast efter att ett år förflutit sedan anmälan kom in till den statliga lantmäterimyndigheten. Hittills har regeringen inte återkallat något tillstånd med stöd av 8 §.⁴⁸ Lantmäteriverksamheterna i Sollentuna kommun och Kristinehamns kommun har dock avvecklats efter att kommunerna gjort anmälan enligt 7 §.⁴⁹

⁴⁶ SOU 2003:111, s. 174.

⁴⁷ Regeringsbeslut 2023-05-17, diarienummer L12023/00127.

⁴⁸ Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning*, s. 24.

⁴⁹ Dnr. LMVDD1999/00353 och LMVDD2011/021106. Utredningen noterar dock att det kanske inte är helt välkänt. I Statskontorets rapport från 2017, *Delat ansvar för fastighetsbildning*, s. 24, angavs att ingen kommun har begärt att få avsluta lantmäteriverksamheten och överlåta den till staten.

10.5 Kommunal samverkan

Redan av lydelsen av 1 § lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet kan utläsas att regeringen inte med stöd av den kan ge tillstånd till kommuner att bilda en gemensam kommunal lantmäterimyndighet. I paragrafen anges nämligen att regeringen får meddela tillstånd för *en* kommun att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Bestämmelsen är oförändrad sedan lagens tillkomst. I förarbetena (prop. 1995/96:78 s. 49) anförde regeringen följande angående möjligheten till kommunal samverkan.

Kommunal samverkan är ofta både naturlig och önskvärd i de fall staten ålägger kommunerna ansvar för ett verksamhetsområde. Fastighetsbildningen är emellertid som tidigare framhållits ett statligt ansvarsområde och är för kommunerna en frivillig verksamhet. Kommunerna ska således inte tillåtas inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan.

En kommun som inte har fått tillstånd att bilda en kommunal lantmäterimyndighet kan inte heller få tillgång till tjänster inom fastighetsbildning genom samverkan med en annan kommun som har en kommunal lantmäterimyndighet.

10.5.1 Samverkan mellan befintliga kommunala lantmäterimyndigheter

En ytterligare omständighet som förhindrar samverkan mellan kommuner med kommunala lantmäterimyndigheter inom fastighetsbildning är hur beslutsfattandet är reglerat i lag. Avtalssamverkan bygger på möjligheten till delegation där ansvaret för ett beslut finns kvar hos den kommun vars uppgift det är, men kommunen uppdrar åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar.⁵⁰ Vid en förrättning är förrättningslantmätaren myndigheten, och beslutsbefogenheten följer inte av delegation utan direkt av lagen (se avsnitt 10.2.1).⁵¹ En förrättningslantmätare måste därför vara anställd hos den kommunala lantmäterimyndighet förrättningen hör till för att kunna fatta sådana beslut vid myndigheten. Tillåtligheten av en viss

⁵⁰ Se 9 kap. 37 § kommunallagen.

⁵¹ För anläggningsförrättningar kan dock beslutsbefogenheten följa av ett beslut om att förordna en särskild förrättningsman, se 4 § andra stycket anläggningslagen. Det rör sig i så fall inte om en anställning vid lantmäterimyndigheten.

typ av samverkan mellan två kommunala lantmäterimyndigheter har även underkänts av Lantmäteriet i ett tillsynsbeslut.⁵²

Enligt förarbetena (Prop. 1996/97:105 s. 40) till regleringen om gemensam nämnd i kommunallagen kan inte kommunala lantmäterimyndigheter, som inte är nämnder, omfattas av samverkansformen.

10.6 Inkommet förslag om förändrad lagstiftning på lantmäteriområdet

10.6.1 Hemställan till regeringen

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har vid två tillfällen under de senaste åren inkommit med hemställan till regeringen angående lantmäteriverksamheten. Senast hösten 2022 inkom SKR med en skrivelse. I skrivelsen hemställde SKR bland annat att regeringen skulle ta initiativ till förändringar i lagstiftningen på fastighetbildningsområdet som möjliggör för kommunala lantmäterimyndigheter att samverka med varandra och för kommuner att inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan med andra kommuner.⁵³

10.6.2 Förslag om försöksverksamhet

SKR har ingett ett förslag om försöksverksamhet till utredningen gällande kommunala lantmäterimyndigheter. Försöksverksamheten syftar till att åstadkomma en mer effektiv drift av förrättningsverksamhet. SKR föreslår dels en försöksverksamhet där två eller flera kommuner tillåts samverka om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet tillsammans, dels försök där befintliga kommunala lantmäterimyndigheter tillåts samverka kring förrättningar och därigenom utnyttja sina resurser mer effektivt. Det kan till exempel handla om att personal från en myndighet handlägger förrättningar åt en annan myndighet.

SKR anför vidare bland annat följande. Den statliga Lantmäterimyndigheten har generellt längre handläggningstider än kommunala lantmäterimyndigheter vilket är ett hinder i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner där förrättningsverksamheten är statlig. I en kommun

⁵² Lantmäteriets tillsynsprotokoll 2021-12-22, dnr LM2021/002879 och LM2021/002880.

⁵³ SKR (2022) *Skrivelse – Fler kommunala lantmäterimyndigheter (KLM) och samverkan mellan KLM*, daterad 2022-09-23, och SKR (2018) *Hemställan angående kommunala lantmäterimyndigheter och det statliga Lantmäteriets roll*, daterad 2018-05-25.

med en kommunal lantmäterimyndighet kan man dra nytta av närheten till den övriga samhällsbyggnadsprocessen. Då informella samråd kan ske löpande kan fastighetsbildningsåtgärderna påbörjas under planprocessen. De informella samråden under planarbetets gång bidrar till även till genomförbarheten i planerna. Motsvarande service har Lantmäteriet slutat tillhandahålla ”sina” kommuner.

Behovet av en effektivare och mer sammanhållen samhällsbyggnadsprocess har lett till att nio kommuner har ansökt till regeringen om att få inrätta kommunala lantmäterimyndigheter. En mycket vanlig fråga som ställs till SKR är huruvida kommuner kan samarbeta om kommunala lantmäterimyndigheter.

10.7 Utredningen föreslår försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet

Förslag: Kommuner ska i en försöksverksamhet kunna ges tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan. Minst en av de kommuner som ingår i en sådan samverkan måste sedan tidigare ha tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet och de samverkande kommunerna måste vara geografiskt angränsande till varandra. Samverkan ska ske inom ramen för ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen. Syftet med försöket är att undersöka hur det påverkar samhällsbyggnadsprocesserna i kommunerna, samt hur samverkan kan påverka effektiviteten i fastighetsbildningsprocessen och tillhandahållandet av stöd och service inom området.

En kommunal lantmäterimyndighet får ingå avtal med en annan kommunal lantmäterimyndighet om att utföra uppgifter åt den. Syftet med avtalsamverkan ska vara att minska handläggningstiderna inom fastighetsbildningen. Inom ramen för sådan avtalsamverkan får en kommunal lantmäterimyndighet uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar.

Kommuner ska skriftligen anmäla till Lantmäteriet när de ingått ett samverkansavtal.

Försöksverksamheterna ska pågå i fem år.

Bedömning: Om kommuner inom ramen för försöksverksamheten får tillstånd att inrätta en gemensam lantmäterimyndighet bör Lantmäteriet ges i uppdrag av regeringen att vid behov genom rådgivning stödja kommunerna inför starten av den nya kommunala lantmäterimyndigheten. Även inför avvecklingen av gemensamma kommunala lantmäterimyndigheter bör regeringen ge Lantmäteriet ett uppdrag att genom rådgivning stödja kommunerna.

Kommunerna har i dag en stor frihet att samverka med varandra inom olika verksamhetsområden. I kommunallagen regleras ett antal olika former för kommunal samverkan⁵⁴ och samverkan ses ofta som ett sätt för kommunerna att hantera de samhällsutmaningar som de står inför. Inom lantmäteriverksamhetsområdet saknas i dag möjlighet till kommunal samverkan.

I Kommunutredningens slutbetänkande anfördes att samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för att stärka kommunernas driftskapacitet, till exempel genom att underlätta kompetensförsörjningen av personer med specialistkompetens eftersom kommuner kan dela på sådana tjänster.⁵⁵ Statskontoret konstaterar i sin rapport *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan* att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för kommuner att möta de utmaningar de står inför. Av de fallstudier Statskontoret gjort framgår att kommunal samverkan ofta är nödvändigt för att mindre kommuner ska klara sitt uppdrag. Enligt Statskontoret underlättar samverkan för kommunerna att rekrytera och bibehålla rätt kompetens och det kan bidra till att effektivisera och höja kvaliteten i kommunernas verksamhet.⁵⁶ Senaste formen för kommunal samverkan som infördes i kommunallagen var generell avtalssamverkan. I förarbetena till den nya lagstiftningen anförde regeringen bland annat att avtalssamverkan skapar bättre förutsättningar för kommuner och landsting att möta nuvarande och framtida utmaningar.⁵⁷

Samverkan är ett sätt som kan ge kommuner bättre kapacitet att hantera samhällsutmaningar och utredningen anser därför att en försöksverksamhet som innebär utökade möjligheter till kommunal sam-

⁵⁴ Se 9 kap. kommunallagen.

⁵⁵ SOU 2020:08, s. 571.

⁵⁶ Statskontoret (2023) *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, s. 9.

⁵⁷ Se Prop. 2017/18:151, s. 33 och 55.

verkan är intressant. I utredningens direktiv anger också regeringen att försöksverksamhet om samverkan bör främjas.⁵⁸

Som tidigare nämnts har i dag har 40 kommuner fått tillstånd av regeringen att inrätta en egen kommunal lantmäterimyndighet. Det är dock fler kommuner än så som har varit intresserade av att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Ett flertal kommuner har också under åren ansökt hos regeringen om att få bilda en kommunal lantmäterimyndighet, men fått avslag. Regeringen har i sina beslut som skäl angett att kommunerna inte uppfyller kravet i 2 § 3 lagen om kommunal lantmäterimyndighet om att en kommunal lantmäterimyndighet ska ha en verksamhet som kan beräknas få en tillräcklig omfattning för att nödvändig kompetens ska kunna upprätthållas. Utredningen konstaterar att kravet i praktiken begränsar möjligheten för bland annat mindre kommuner att få bilda en kommunal lantmäterimyndighet. Ett sätt för en kommun att uppfylla detta krav skulle kunna vara att samverka med andra kommuner. Kommunernas samlade ärendevolymer skulle kunna ge underlag för en ökad omfattning av verksamheten. Att samverkan mellan kommuner inte är tillåten inom området gör dock att kommuner inte kan uppfylla kraven för att få inrätta en kommunal lantmäterimyndighet genom att gemensamt ansöka hos regeringen om att få inrätta en myndighet.

Kommuner som redan har kommunala lantmäterimyndigheter har inte heller möjlighet att samverka inom fastighetsbildningen. Lantmäteriet kan hantera ärendetoppar och dalar genom omfördelning av ärenden mellan olika kontor. Det ger möjlighet för den statliga myndigheten att jämna ut skillnader mellan handläggningstider och utnyttja sina personalresurser på ett mer effektivt sätt. Den möjligheten saknas för kommunala lantmäterimyndigheter.

Utredningen menar att det kan övervägas om skälet som angavs i förarbetena till att kommunerna inte skulle tillåtas samverka, det vill säga att fastighetsbildning är ett statligt ansvarsområde, fortfarande kan anses väga lika tungt mot bakgrund av hur staten velat främja kommunal samverkan inom andra områden.

Det behövs dock mer kunskap kring vad effekterna av kommunal samverkan inom fastighetsbildning skulle bli. Utredningen bedömer att försöksverksamhet om kommunal samverkan om lantmäterimyndighet skulle kunna ge ett bra underlag inför en eventuell generell förändring av författningsregleringarna gällande samverkan mellan

⁵⁸ Dir. 2021:110.

kommuner om lantmäteriverksamhet. Utredningen föreslår därför att staten möjliggör för kommuner att inom ramen för en försöksverksamhet inrätta gemensamma lantmäterimyndigheter i samverkan i syfte att undersöka hur effektiviteten i samhällsbyggnadsprocesserna i kommunerna påverkas, samt hur samverkan kan påverka effektiviteten i fastighetsbildningsprocessen och tillhandahållandet av stöd och service inom området.

Utredningen föreslår också en försöksverksamhet där befintliga kommunala lantmäterimyndigheter ges möjlighet att avtalssamverka i syfte att uppnå kortare handläggningstider. Försöket kan ge ny kunskap om hur ett sådan avtalssamverkan kan påverka verksamheternas förutsättningar och effektiviteten i handläggningen.

Försöksverksamheterna ska lämpligen pågå i fem år. Utredningen bedömer, beträffande båda försöksverksamheterna, att det kommer att vara möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheterna inleddes. Försöksverksamheterna föreslås regleras i en särskild tillfällig försökslag.

10.7.1 Förslag om en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

Förslaget innebär att kommuner gemensamt får ansöka om att i samverkan inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Det ska göras en samlad bedömning av om kommunerna tillsammans uppfyller kraven för att få tillstånd i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Utredningen bedömer att det av praktiska skäl bör ingå minst en kommun som sedan förut har en kommunal lantmäterimyndighet i varje samverkanskonstellation som deltar i försöksverksamheten i denna del. Det bör sammantaget gå snabbare och vara mindre kostsamt för kommunerna att komma i gång med ett försök om det redan finns en verksamhet som man kan utgå från när man inrättar en ny myndighet. Den erfarenhet och kunskap som det ger bör till exempel förenkla framtagande av arbetsprocesser och rutiner på den nya myndigheten. Under tiden som en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan bedriver verksamhet får av naturliga skäl inte den kommun som sedan tidigare har en kommunal lantmäterimyndighet bedriva verksamhet i den. Undantag behöver dock göras för åtgärder som behöver vidtas i samband inrättade och avvecklande av den kommunala lantmäterimyndigheten i samverkan. Det handlar huvudsak-

ligen om att kunna skicka över och ta emot ärenden från den kommunala lantmäterimyndigheten i samverkan.

Utredningen anser att försöket ska begränsas vad gäller vilka kommuner som kan delta. Därför ställs kravet att deltagande kommuner ska vara geografiskt angränsande till varandra. En fördel med att begränsa försöksverksamheten till angränsande kommuner är att hanteringen av kommunöverskridande åtgärder kan underlättas.⁵⁹ Sådan kommunal samverkan som förslaget gäller bör enligt utredningen lämpligen ha en organisatorisk överbyggnad. Utredningen föreslår därför ett lagkrav på att samverkan ska ske inom ramen för ett kommunalförbund eller gemensam nämnd enligt kommunallagen för att tillstånd för försöksverksamheten ska kunna ges.

Förutom de undantag från bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet som görs genom försökslagen för att möjliggöra en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och kraven som ställs för att få ingå i försöket, gäller samma regelverk för myndigheten i samverkan som för andra kommunala lantmäterimyndigheter.

Om kommuner inom ramen för försöksverksamheten ges tillstånd av regeringen att inrätta en gemensam lantmäterimyndighet behöver de stöd av Lantmäteriet i ett inledande skede. Utredningen gör därför bedömningen att Lantmäteriet bör ges ett uppdrag av regeringen att vid behov genom rådgivning stödja kommunerna inför starten av en kommunal lantmäterimyndighet som inrättas i samverkan. Ett sådant uppdrag är centralt för att försöksverksamheten ska kunna genomföras. Även inför avvecklingen av gemensamma kommunala lantmäterimyndigheter bör regeringen lämpligen ge Lantmäteriet ett uppdrag att genom rådgivning stödja kommunerna.

10.7.2 Samverkan mellan befintliga kommunala lantmäterimyndigheter

Utredningen föreslår också att kommunal avtalsamverkan inom ramen för försöksverksamhet ska tillåtas gällande fastighetsbildning. Det måste dock handla om avtalsamverkan som syftar till att korta handläggningstiderna. Det kan till exempel vara fråga om att hantera en arbetsanhopning vid en kommunal lantmäterimyndighet genom att låta en annan kommunal lantmäterimyndighet sköta handläggningen

⁵⁹ Jämför 5 § första stycket 2 lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

i vissa ärenden. Det är således inte fråga om en avtalssamverkan där en kommunal lantmäterimyndighet i praktiken helt tar över verksamheten för en annan kommunal lantmäterimyndighet. Förslaget möjliggör extern delegation inom ramen för avtalssamverkan. En kommunal lantmäterimyndighet får uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar.

Vidare gäller, liksom vid avtalssamverkan som sker med stöd av kommunallagen, att kommunerna måste överväga frågor om sekretess, personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet innan samverkan som innefattar extern delegering inleds.

Vid deltagande i försöksverksamheten krävs att kommunerna gör en skriftlig anmälan till Lantmäteriet. Det för att säkerställa att försöket kan följas upp och utvärderas.

10.8 Uppföljning och utvärdering

Förslag: En förutsättning för att kommuner ska få delta i försöksverksamheterna ska vara att de deltar i den uppföljning och utvärdering av försöket som regeringen beslutar om.

Statskontoret ska ges i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheterna.

Utvärderingen är en viktig del av försöken. En förutsättning för att kommuner ska få delta i någon av försöksverksamheterna ska därför vara att de deltar i uppföljning och utvärdering av försöket.

Statskontoret har tidigare haft i uppdrag att utvärdera fastighetsbildningsverksamheten⁶⁰ och bedöms av utredningen vara lämplig för uppdraget att följa och utvärdera försöken. Utredningen föreslår därför att Statskontoret ges i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheterna. Genom Statskontorets rapporter kan också försöksverksamheterna och resultaten av dessa spridas. Nedan följer frågor som utredningen anser att en utvärdering av försöken bör omfatta.

⁶⁰ Se Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning*.

Utvärdering av förslaget om försöksverksamhet gällande kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

Ett viktigt skäl till att fastighetsbildning får vara i kommunal regi är att det anses underlätta samordning med den kommunala plan- och byggprocessen. Det är således av intresse att få kunskap hur samordning sker och om det finns effektiviseringsmöjligheter på området. I Riksrevisionens rapport *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov* konstaterades att de kommunala lantmätarna har en högre andel stöd- och rådgivning än vad Lantmäteriet har. Särskilt är de kommunala lantmäterimyndigheterna i högre utsträckning involverade i den kommunala plan- och byggprocessen. SKR, företrädare för kommunala lantmäterimyndigheter och intressenter, bedömer att denna involvering bidrar till en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen i kommunerna. Riksrevisionen bedömde detta som troligt, men noterade att det saknades tydliga utfallsdata eller utvärdering som visar att en effektiv samordning de facto sker. Utredningen anser att en utvärdering av ett försök bör omfatta frågan om involveringen av de kommunala lantmäterimyndigheterna i den kommunala plan- och byggprocessen bidrar till en effektiv samordning mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen i kommunerna, och om samordningen kan förbättras. Genom utvärderingen kan ny kunskap fås kring samordningen mellan fastighetsbildningen och plan- och byggprocessen i kommunerna. Den kunskapen kan ingå i ett underlag vid ett övervägande av om det finns behov av ändringar av regelverket.

I utvärderingen bör också ingå frågan om hur kommunal samverkan kan påverka effektiviteten i fastighetsbildningsprocessen, kompetensförsörjningen och tillhandahållandet av stöd och service inom området. Den bör även behandla om kostnaderna för en kommun i en samverkanskonstellation som redan tidigare hade en kommunal lantmäterimyndighet påverkas av att verksamheten bedrivs i en gemensam kommunal lantmäterimyndighet.

Utvärdering av förslaget på försöksverksamhet om samverkan mellan befintliga kommunala lantmäterimyndigheter

Försöksverksamheten som möjliggör avtalssamverkan mellan befintliga lantmäterimyndigheter syftar till att minska handläggningstiderna. En utvärdering av detta försök har därför en naturlig fokus på handläggningstidernas utveckling och i vilken mån som försöksverksamheten kan ha påverkat den. Utredningen noterar att det pågår ett arbete med att ta fram gemensamma mätpunkter för Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Dessa kan med fördel användas vid en utvärdering av försöket. Även frågor som rör själva samverkan och omfattningen av försöket är enligt utredningens mening intressanta för en utvärdering. Det kan handla om frågor som till exempel avtalens innehåll och villkor, hur många ärenden som har handlagts inom ramen för försöket samt vilka kommuner som har samverkat med varandra.

10.9 Konsekvensbeskrivning

Ett sätt att använda sig av de kunskaper, det engagemang och den kreativitet som finns i kommunsektorn är att inrätta en försöksverksamhet. En försöksverksamhet kan möjliggöra att åtgärder prövas för att stärka kommunernas kapacitet. Det gör det också möjligt att anpassa de åtgärder som prövas efter lokala förutsättningar.⁶¹

Kommunerna står inför stora samhällsutmaningar som påverkar deras förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. För att kommunerna ska kunna sköta samhällsplaneringen på ett ändamålsenligt krävs att hela samhällsbyggnadsprocessen fungerar så effektivt som möjligt. Det är viktigt att försöka hitta nya sätt att förbättra och utveckla lantmäteriverksamheten. Kommunal samverkan är ett viktigt verktyg för kommuner att möta de utmaningar de står inför, men är inte tillåtet gällande kommunala lantmäterimyndigheter.

Utredningen föreslår därför att försöksverksamhet möjliggörs där kommunerna genom samverkan ges möjlighet att dels inrätta en lantmäterimyndighet i samverkan, dels möjliggöra för befintliga kommunala lantmäterimyndigheter att avtalssamverka i syfte att minska handläggningstiderna. Om staten i stället för att bedriva en sådan för-

⁶¹ SOU 2020:08.

söksverksamhet skulle välja att ändra sin styrning för samtliga kommuner inom olika områden kan det innebära större kostnader för de fall en ändring ger oönskade effekter. En försöksverksamhet kan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara ett förhållandevist kostnads-effektivt sätt att pröva nya sätt att arbeta.

Konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag innebär inga nya åligganden för kommuner, utan deltagande i försöksverksamheterna är frivilligt. Det innebär således inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget om försöksverksamheter ger ett utökat handlingsutrymme för kommuner och innebär snarare en utvidgning av möjligheterna till självstyrelse.

Om det inrättas en ny kommunal lantmäterimyndighet inom ramen för försöksverksamheten kan den ta ut avgifter enligt förordning (1995:1459) om avgifter vid lantmåteriförrättningar och enligt Lantmäteriets föreskrifter (LMFS 2022:5) om avgifter vid lantmåteriförrättningar. Kommunen får disponera avgiftsintäkterna och verksamheten anses vara finansierad genom dessa avgifter. Vid avtals-samverkan mellan kommuner får kommunerna i avtalet bestämma ersättningsnivåerna.

Eftersom deltagandet i försöksverksamheten är frivillig bedömer utredningen att finansieringsprincipen inte aktualiseras. Någon statlig ersättning för kommunernas kostnader för att delta i uppföljning och utvärdering bör därför inte utgå.

Förslaget strider inte heller mot likställighetsprincipen i kommunallagen.

Ett deltagande i försöksverksamheterna innebär att kommuner samverkar med andra kommuner om lantmåteriverksamhet. Försöksverksamheten med en gemensam lantmäterimyndighet har organisatoriska effekter när ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd bildas. Samverkan kan i sig innebära risker gällande förutsättningarna för ansvarsutkrävande, vilket gör att kommuner för att hantera det behöver vidta åtgärder som att till exempel ge tillförlitlig och tillgänglig information till allmänheten om hur samverkan är organiserad.⁶²

⁶² Statskontoret (2023) *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, s. 22 f.

Konsekvenser för staten

Effekterna för Lantmäteriet av att försöksverksamheterna bedrivs bedöms begränsas av att det redan finns kommunala lantmäterimyndigheter och ett regelverk som är uppbyggt utifrån det. Regelverket möjliggör vidare både för att nya kommunala lantmäterimyndigheter inrättas och att de avvecklas, vilket också har skett. Lantmäteriet har alltså vid tidigare tillfällen inom ramen för regelverket fått hantera dels att nya kommunala lantmäterimyndigheter tillkommit, dels att lantmäterimyndigheter har avvecklats. Många av de konsekvenser som nedan beskrivs har alltså, såvitt vad utredningen känner till, hanterats inom ramen för befintliga regelverk vid tidigare tillfällen.

Viss påverkan på Lantmäteriets verksamhet kommer dock försöksverksamheterna att innebära och att det handlar om tidsbegränsade försök kan innebära särskilda utmaningar. Det gäller i första hand försöksverksamheten där kommuner kan inrätta kommunala lantmäterimyndigheter i samverkan. En ny kommunal lantmäterimyndighet innebär att Lantmäteriet inte längre ansvarar för fastighetsbildningen i de kommuner som ingår i samverkan och inte tidigare har haft en kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriet kommer därför att vara tvunget att, i viss utsträckning, anpassa sin verksamhet utifrån försöksverksamheten. Hur stort behovet av anpassning blir är beroende av hur många kommuner som skulle vilja delta, samt vilka ärendevolymer det handlar om. Organisatoriskt kan det innebära att Lantmäteriet för att anpassa sin verksamhet, väljer lösningen att stänga lokala kontor. Lantmäteriet måste sedan öka sin verksamhet när försöket upphör.

Utgångspunkten bör vara att denna anpassning sker inom ramen för Lantmäteriets befintliga anslag. Beroende på omfattningen av försöksverksamheten kan dock detta behöva omprövas.

Dessutom tillkommer eventuellt ett behov för Lantmäteriet att genomföra en översyn av processer och föreskrifter för att säkerställa att de är förenliga med de föreslagna försöksverksamheterna. Det kan även behöva genomföras förändringar i Lantmäteriets system för informationsöverföring där informationssäkerhetsaspekter då måste tas i beaktande. Utredningens bedömning är att även detta bör ske inom ramen för Lantmäteriets befintliga anslag.

Kommunerna kommer också att behöva stöd från Lantmäteriet vid inrättandet av en ny kommunal lantmäterimyndighet. Lantmäteriet

föreslås därför få ett regeringsuppdrag att vid behov genom rådgivning stödja kommuner som ingår i försöksverksamhet inför start av en ny kommunal lantmäterimyndighet. Enligt utredningens förslag ska det dock i de kommunala lantmäterimyndigheter som inrättas i samverkan ingå minst en kommun som sedan tidigare har en kommunal lantmäterimyndighet. Det kravet ställs i syfte att underlätta för försöksverksamheten att komma i gång och det påverkar också hur stora stödinsatser som Lantmäteriet kan behöva bistå med i en inledningsfas.

En närliggande referens för kostnadsuppskattning kan hämtas i Lantmäteriets stöd till Eskilstuna kommun som startade en kommunal lantmäterimyndighet den 1 januari 2023. Eskilstuna har knappt 110 000 invånare och den kommunala lantmäterimyndigheten beräknas handlägga cirka 150–200 ärenden per år. Totalt arbetade cirka 25 anställda inom Lantmäteriet, i olika omfattning, med stöd till kommunen. Det var cirka 50–60 ärendeansvariga handläggare runt om i landet som berördes och därtill indirekt medarbetare i handläggarnas team, ekonomipersonal med flera. Totalt lades minst cirka 160 persondagar motsvarande cirka 1 300 arbetstimmar. Den totala kostnaden uppskattades av Lantmäteriet till omkring 2 miljoner kronor.⁶³

Det är svårt att uppskatta kostnaden för försöksverksamheten då omfattningen är oklar. Givet att ett flertal kommuner deltar i försöksverksamheten bedöms kostnaden för Lantmäteriet minst uppgå till samma nivå som vid starten av den kommunala lantmäterimyndigheten i Eskilstuna. Antalet ärenden som överlämnas från Lantmäteriet till den kommunala lantmäterimyndigheten påverkar den totala kostnaden då det är kostnadsdrivande. Om ärenden ska återlämnas vid avslutad försöksverksamhet uppstår motsvarande kostnader för överlämning.

Även en avveckling av försöksverksamhet innebär alltså såväl internt arbete inom Lantmäteriet som behov av visst stöd från myndigheten till den kommunala lantmäterimyndighet som ska avvecklas. Utredningen bedömer därför att Lantmäteriet bör få ett regeringsuppdrag även i samband vid en avveckling av försöksverksamheten.

Mottagandet av en skriftlig anmälan i samband med avtalssamverkan bör endast innebära en mindre arbetsinsats på myndigheten. Omfattningen påverkas förstås av hur många kommuner som deltar i försöksverksamheten men det bör inte uppgå till mer än en veckas

⁶³ Dnr LM2021/053118.

heltidsarbete för en tjänsteperson under hela försöksperioden. Det motsvarar en kostnad på cirka 20 000 kronor. Utredningen bedömer att det ryms inom myndighetens ordinarie anslag.

Omfattningen av Statskontorets uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten är till stor del beroende av om huruvida, och i så fall hur många kommuner, som deltar i försöksverksamheterna. Det bör uppskattningsvis rimligen handla om cirka en årsarbetskraft, motsvarande en kostnad på 1 000 000 kronor. Utredningen gör bedömningen att uppdraget bör kunna hanteras inom ramen för befintligt anslag.

Kompetensförsörjning

Förslaget om att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan kan leda till ökad efterfrågan av den lantmäterikompetens som finns i samhället vilket riskerar att öka befintlig resursbrist. Inrättandet av en ny kommunal lantmäterimyndighet innebär inte sällan en övergång av personal från den statliga till den kommunala myndigheten. Den personal som arbetar hos kommunala lantmäterimyndigheter arbetar inte bara med förrättningshandläggning. Fler arbetstimmar för lantmätare kan därför under försöksverksamheten komma att läggas på plan- och byggprocessen och angränsande frågor.

Övriga konsekvenser

Enskilda

Försöksverksamheten innebär att kommuner samverkar gällande lantmäteriverksamhet. Utredningen förutsätter att kommunerna i samverkan lämnar tydlig information till sina invånare och enskilda som behöver lantmäteritjänster om samverkan och vad den innebär. Försöksverksamheterna kan ge positiva effekter genom kortare handläggningstider. Det gäller särskilt det försök som avser avtals-samverkan. Utredningen noterar också att kommunerna är ålagda att inte låta sina lantmäteritaxor överstiga de statliga nivåerna.

Det kan dock inte uteslutas att det kan bli vissa negativa effekter för enskilda då ärenden flyttas mellan myndigheter vid inrättande och upphörande av en gemensam lantmäterimyndighet. Det är därför

viktigt att de inblandade myndigheterna försöker lösa de frågor som uppstår, om till exempel taxor, på ett sätt som är rimligt för den enskilde.

Konsekvenser för företagande, nyetablering och konkurrens

Företag är beroende av att för dem nödvändig samhällsservice kan levereras på ett effektivt sätt. I det ingår en väl fungerande och effektiv samhällsbyggnadsprocess. För näringslivet måste därför åtgärder för att få ny kunskap hur fastighetsbildningen kan effektiviseras genom kommunal samverkan ses som positiva. Det kan i förlängningen påverka hur attraktiv en kommun bedöms vara för investeringar.

Se ovan om konsekvenser för individer för beskrivning hur handläggningen kan påverkas, vilket också är relevant för näringslivet.

Konsekvenser för sysselsättning, offentlig service i olika delar av landet med mera

Ett av syftena med förslaget är att genom försöksverksamheterna utvärdera om verksamheten i kommunala lantmäterier blir mer effektiv. På så sätt kan försöket påverka den offentliga servicen. Förslagen har inga effekter på sysselsättningen.

Förslagen i betänkandet har inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller de integrationspolitiska målen.

Förslagen i betänkandet har inte några direkta konsekvenser för de nationella klimat- och miljömålen.

11 Försöksverksamhet som möjliggör användandet av renat gråvatten som dricksvatten

I detta kapitel beskrivs ett förslag på försöksverksamhet som möjliggör för användning av renat gråvatten som dricksvatten.

11.1 Inledning

11.1.1 Dricksvattenförsörjning är en samhällsutmaning

Kommunsektorn, det vill säga kommunerna och regionerna, står inför betydande utmaningar både i närtid och på lång sikt. Några av dessa utmaningar 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, bland annat på grund av skillnader i förutsättningar i olika geografiska områden.¹

Det förslag på försöksverksamhet som behandlas i detta kapitel rör möjligheten att återanvända visst renat avloppsvatten ("gråvatten", det vill säga vatten från dusch, tvätt och bad) som dricksvatten.

¹ Dir. 2021:110.

11.1.2 Tillgång till rent vatten är en global utmaning

Tillgång till rent vatten och sanitet betraktas som en mänsklig rättighet.² Samtidigt är brist på rent vatten ett av världens största hälsoproblem som särskilt drabbar människor i fattigdom. Fortfarande saknar två miljarder människor tillgång till säkert, rent dricksvatten.³

Vattenbrist berör miljontals människor runtom i världen, däribland över 100 miljoner människor i Europa. Klimatförändringarna har lett till ökad risk för torka och bristande tillgång till vatten. Omkring 80 procent av det sötvatten som förbrukas i Europa (som dricksvatten eller för andra användningsområden) kommer från floder och grundvatten, vilket gör dessa källor sårbara för överutnyttjande, föroreningar och klimatförändringar.⁴ Påfrestningarna på vattnet blir särskilt påtagligt när efterfrågan överstiger tillgången. Klimatförhållandena och efterfrågan på vatten är de två största bakomliggande faktorerna till vattenbrist. Sådana påfrestningar leder till att sötvattenresurserna försämras sett till såväl mängd (överutnyttjande eller torka) som kvalitet (föroreningar och övergödning).⁵

11.1.3 Tillgång och förbrukning av vatten i Europa

Trots att det finns en relativt god tillgång till sötvattenresurser i Europa är vattentillgången ojämnt fördelad. Tillgången till vatten, och risken för vattenbrist, varierar kraftigt mellan olika regioner, men också mellan årstider och år. Sommaren 2015 var exempelvis de förnybara sötvattenresurserna i Europa, såsom grundvatten, sjöar, floder och reservoarer, 20 procent lägre än under samma period 2014. Detta till följd av en minskning av nederbörden med 10 procent.⁶

Länder i södra Europa, till exempel Grekland, Portugal och Spanien, upplever sedan länge svåra torrperioder under sommarmånaderna.

² Det finns ett antal internationella överenskommelser som på olika sätt betonar att tillgången på rent vatten och sanitet är en mänsklig rättighet. Se exempelvis FN:s generalförsamlings resolution 64/292 erkänns rätten till säkert dricksvatten och sanitet som en mänsklig rättighet, FN:s generalförsamlings resolution 68/157 av den 18 december 2013 om tillgång till säkert dricksvatten och sanitet som en mänsklig rättighet, FN:s människorättsråds resolution 45/8 av den 6 oktober 2020 om tillgång till säkert dricksvatten och sanitet som mänskliga rättigheter. Inom EU kan nämnas Europaparlamentets resolution av den 5 oktober 2022 om tillgång till vatten som en mänsklig rättighet: den yttre dimensionen.

³ <https://www.sida.se/sida-i-varlden/teman/vatten-och-sanitet> (hämtad 2023-05-22).

⁴ <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora> (hämtad 2023-05-22).

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Vattenbristen är numera även ett problem i de nordligare regionerna i Europa. Jordbruksområden med intensiv bevattning, populära turistöar i Sydeuropa och stora urbana områden anses vara de områden som är mest utsatta för vattenbrist. Vattenbrist kommer sannolikt att bli ett allt vanligare problem på grund av klimatförändringarna.⁷

Under de senaste 30 åren har EU-länderna genom styrning försökt att påverka och förbättra kvaliteten på Europas sötvattenresurser. EU:s ramdirektiv för vatten,⁸ direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse,⁹ och dricksvattendirektivet¹⁰ är exempel på sådan styrning. Rättsakterna ska bidra till att uppfylla EU:s åtaganden att förbättra Europas vatten. Målet med EU:s politik är att väsentligen minska de negativa följderna av föroreningar, för stora uttag och andra påfrestningar på vattenresurserna samt att säkerställa att både människor och miljö har tillgång till tillräckligt mycket vatten av god kvalitet.

Det är framför allt rening av avloppsvatten och den minskade användningen av kväve och fosfor i jordbruket som har lett till förbättringar av vattenkvaliteten under de senaste årtiondena.¹¹ Bättre vattneffektivitet och förvaltning av vattenförsörjning har minskat förbrukningen.¹² Trots de framsteg som gjorts är den övergripande hälsan hos Europas många vattenförekomster fortfarande sårbar. Den stora merparten av Europas sjöar, floder, flodmynningar och kustvatten har fortfarande svårt att leva upp till EU:s minimikrav om god ekologisk status.¹³

European Environment Agency (EEA) och dess vattenanvändningsindex indikerar att vattnet i Europa, trots EU:s åtgärder, även fortsättningsvis kommer att utnyttjas hårt. Detta gäller såväl jordbruks- och energisektorerna som hushållen. Efterfrågan kommer också sannolikt att stiga och klimatförändringarna kommer att bidra till att påfrestningarna på vattenresurserna blir än större. Risken för torka

⁷ <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora> (hämtad 2023-05-22).

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁹ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten.

¹¹ <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora> (hämtad 2023-05-22).

¹² Sedan 1990 har skett en minskning av det totala vattenuttaget i Europa med 19 procent, se <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora> (hämtad 2023-05-22).

¹³ *Ibid.*

kommer troligen att öka. Under de två senaste årtiondena har Europas befolkning ökat med 10 procent och denna trend förväntas fortsätta. Samtidigt flyttar allt fler människor in till stadsområdena, vilket även kommer att öka belastningen på städernas vattenförsörjning.¹⁴ Risken för vattenbrist är påtaglig.

11.1.4 Tillgång och förbrukning av vatten i Sverige

Jämfört med andra länder är tillgången till vatten i Sverige god. Det är Sveriges klimat och geologi (många sand- och gruslagringarna i form av till exempel rullstensåsar) som har gett förutsättningar för god tillgång till lätt uttagbart grundvatten av god kvalitet. Dricksvattnet i Sverige kommer från grundvatten, konstgjort grundvatten¹⁵ eller från ytvatten (sjöar och andra vattendrag).¹⁶

De cirka 2 000 kommunala vattenverken står för cirka 85 procent av den totala dricksvattenförsörjningen i Sverige. Det finns också närmare 3 000 övriga, privata vattenverk som försörjer bland annat samfälligheter, livsmedelsföretag, offentliga och kommersiella anläggningar med dricksvatten. Omkring 1,4 miljoner människor har permanent dricksvattenförsörjning från en egen brunn och ungefär lika många har egen brunn vid sitt fritidsboende.¹⁷

I Sverige ser vattenförbrukningen annorlunda ut jämfört med övriga Europa. Industrin är den sektor som använder mest vatten. Cirka 60 procent av den totala sötvattenvolymen användes inom industrin. Hushållen använder drygt 20 procent. Jordbruket har på senare år ökat sin vattenanvändning kraftigt, men står ändå endast för cirka 4 procent av den totala sötvattenanvändningen i landet.¹⁸

¹⁴ <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora> (hämtad 2023-05-22).

¹⁵ Konstgjort grundvatten är vatten från sjöar, älvar och åar som filtrerats genom grusavlagringar. Sveriges geologiska undersökning, <https://www.sgu.se/om-geologi/vatten/> (hämtad 2023-05-11).

¹⁶ <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist.html> (hämtad 2023-05-11).

¹⁷ <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/dricksvattenproduktion> (hämtad 2023-05-15).

¹⁸ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/vattenanvandning/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige/pong/statistiknyhet/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige-2020/> (hämtad 2023-06-20).

Faktorer som påverkar dricksvattenförsörjningen

Frågan om hur klimatförändringarna påverkar dricksvattenförsörjningen ingick i Dricksvattenutredningens slutbetänkande *En trygg dricksvattenförsörjning* (SOU 2016:32). Utredningen anförde att det framtida klimatet kommer att innebära ett antal ökade risker, som i sin tur kommer att innebära stora utmaningar för dricksvattenproducenterna. Även utredningen Klimat och sårbarhetsutredningen,¹⁹ belyste klimatförändringarna och att dessa bland annat kommer att leda till ökad risk för översvämningar, torka, ras, skred och erosion samt försämrad vattenkvalitet.²⁰

Det finns ett antal exempel på väder- och klimathändelser som fått stora konsekvenser för vattenförsörjningen i delar av Sverige. Bland dessa kan nämnas flera större översvämningar, exempelvis i Arvika (2000), Sundsvall (2000 och 2001), Hallsberg (2015), Kristinehamn (2015)²¹ samt Gävle (2021),²² men även de händelser som har skett under sommaren 2023, då bland annat ovädret Hans orsakade stor skada i flera delar av landet.²³

Vid en översvämning kan ämnen och mikroorganismer från omgivande mark spolats ner i grävda och bergborrade brunnar samt i ytvattentäkter, vilket kan påverka vattenkvaliteten negativt.²⁴ Själva infrastrukturen för dricksvattenförsörjningen kan också skadas vid översvämningar och av rörelser i marken på grund av höga vattennivåer.²⁵ I samband med översvämningar i uppströms vattentäkter kan föroreningar föras ut i sjöar och vattendrag, vilket ökar risken för spridning av vattenburen smitta och virus.²⁶

¹⁹ SOU 2007:60.

²⁰ Livsmedelsverket (2019) *Handbok för klimatanpassad dricksvattenförsörjning, version 1*, s. 3.

²¹ Ibid., s. 3.

²² Gävle kommun, "Så drabbades Gävle av skyfallet 2021", <https://www.gavle.se/kommunens-service/sa-drabbades-gavle-av-skyfallet-2021/> (hämtad 2023-08-03).

²³ Översvämning i Åre (se exempelvis

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/susabacken-i-are-har-svammat-over-samtliga-vagar-genom-byn-ar-avstangda>) tågurspärning i Iggesund utanför Sundsvall (<https://sverigesradio.se/artikel/haverikommissionen-inleder-utredning-efter-tagursparning>) samt varningar för höga vattenflöden i många av landets vattendrag (<https://www.smhi.se/vader/varningar-och-brandrisk/varningar-och-meddelanden/varningar>) (samtliga hämtade 2023-08-03).

²⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/dricksvatten/egen-brunn2/krisberedskap-for-liten-dricksvattenanlaggning/oversvamning> (hämtad 2023-08-03).

²⁵ SOU 2021:8, s. 86.

²⁶ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatforandringar/klimatet-i-framtiden/effekter-i-sverige/konsekvenser-for-teknisk-infrastruktur/> (hämtad 2023-08-03).

Det finns också exempel från ett antal dricksvattenproducenter på klimatrelaterade försämringar av råvattenkvaliteten. Det handlar bland annat om ökade halter av humus²⁷ och mikroorganismer samt en ökad tillväxt av alger i vattentäkter.²⁸

Sjöar, vattendrag och grundvattenmagasin fylls främst på under vinterhalvåret och i samband med snösmältningen. Den nederbörd som kommer under sommarhalvåret fyller inte på grundvattnet på samma sätt, eftersom växtlivet på sommaren behöver mer vatten och temperaturerna är högre med ökad avdunstning som följd.²⁹

I vissa regioner kan urbanisering, demografiska förändringar och andra samhällsförändringar också innebära stor påverkan på dricksvattenkedjan. Kombinationen av förändringar inom olika områden (demografi och klimat) kan alltså göra att det blir en ännu större påverkan på dricksvattnet.³⁰ Vårt samhälle och vår infrastruktur är anpassat till dagens klimat. De klimatförändringar som är att vänta ändrar dessa förutsättningar.

11.1.5 Vattenbrist i vissa delar av Sverige

Även i Sverige drabbas vissa delar av landet i perioder av vattenbrist. Perioder utan nederbörd leder till låga vattennivåer i sjöar och låga flöden i vattendrag. Perioder med vattenbrist och torka väntas bli vanligare med de förändringar av klimatet som sker. Stora delar av Sverige har under åren 2016 till 2018, men även 2022, upplevt långa perioder med mycket mindre nederbörd än normalt som har lett till låga vattennivåer i sjöar, vattendrag och grundvattenmagasin. Vattenbrist påverkar dricksvattenförsörjning liksom förutsättningar för jord- och skogsbruk, industri samt turism. Den påverkar också förutsättningarna för växter och djur i sjöar och vattendrag.³¹

Situationer med låg nederbörd och torka är inte unika, det har förekommit betydande torrår flera gånger under 1900-talet. Med ökad

²⁷ Humus är delvis nedbrutet organiskt material från växter, alger och mikroorganismer och utgör en betydande del av vattnets innehåll av naturliga organiska ämnen. Se vidare https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/dricksvattenproduktion/kaskad-handbok-for-klimatanpassning_dricksvattenproduktion/konsekvenser_av_ett_forandrat_klimat/brunifiering (hämtad 2023-06-22).

²⁸ Livsmedelsverket (2019) *Handbok för klimatanpassad dricksvattenförsörjning, version 1*, s. 3.

²⁹ <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist.html> (hämtad 2023-05-11).

³⁰ Livsmedelsverket (2019) *Handbok för klimatanpassad dricksvattenförsörjning, version 1*, s. 3.

³¹ <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist/vattenbrist-och-dricksvattenforsorjning.html> (hämtad 2023-10-11).

befolkning och flera samhällssektorer som förutsätter normala vattenförhållanden får torka och vattenbrist i dag större samhällskonsekvenser.³²

Här följer en beskrivning av hur situationen med brist på dricksvatten påverkar några områden i Sverige.

Skåne

Förändrade temperatur och nederbörd har medfört att förutsättningarna för vattenförsörjning förändrats i Skåne. SMHI har gjort beräkningar av det skånska klimatet fram till år 2100. Klimatberäkningarna visar att somrarna blir varmare och torrare, och vintrarna varmare och blötare. Årsmedeltemperaturen väntas öka från 4 till 11 grader Celsius. Årsmedelnederbörden väntas öka med 100–150 mm över hela länet (från ungefär 800 mm i dag). Både för temperatur och nederbörd väntas de största ökningarna ske under vintern. Kraftiga regn ökar sannolikt i intensitet (mer regn på kortare tid). Antalet dagar med torra förhållanden i marken under växtsäsongen beräknas öka med 50–80 dagar per säsong samtidigt som växtsäsongen förlängs med 50–70 dagar.³³

Skåne skiljer sig från det i övrigt vattenrika Sverige när det gäller tillgången till råvattentäkter. Eftersom det råder brist på yt- och grundvatten i Skåne är småländska sjön Bolmen är Skånes enskilt största dricksvattentäkt.³⁴

Gotland

Gotland har årligen återkommande problem med tillgången på dricksvatten. Detta sker i samband med sommarmånadernas tillfälliga ökning av människor och tillhörande stora vattenförbrukning. Bristen är främst orsakad av att grundvattenmagasinen i jordlagren och berggrunden på Gotland är små (eller dåligt kända). Tunna jordlager och relativt tät berggrund gör att merparten av nederbörden som faller

³² <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist.html> (hämtad 2023-06-20).

³³ <https://www.swedenwaterresearch.se/focus/dricksvatten-i-ett-forandrat-klimat/> (hämtad 2023-05-15).

³⁴ Länsstyrelsen Skåne, Sydsvatten och Region Skåne (2014) *Skånes dricksvattenförsörjning i ett förändrat klimat*, s. 6.

under hösten och våren inte bildar grundvatten, utan rinner av från markytan. Gotland har under senare delen av 1800-talet och under stor del av 1900-talet genomgått en omfattande utdikning. Stora arealer våtmarker har försvunnit till förmån för livsmedelsproduktion på ny åkermark. Våtmarkerna kan ha bidragit till grundvattenbildningen men framför allt har våtmarkerna dämt grundvattenmagasinen och fördröjt grundvattenavrinningen.³⁵

Grundvattenbildningen under sommarperioden är vidare liten på grund av liten nederbörds mängd och vattenupptag från växter. Även avdunstningen som sker under sommaren påverkar grundvattenbildningen. Förutom bristen på grundvatten påträffas ofta salt grundvatten i grundvattentäkterna på Gotland.³⁶

Djurhållningen, livsmedelsindustrin och kalkbrytningen på Gotland medför stora grundvattenuttag.³⁷

Gotland har många turister och fritidsboende. Fritidshusen används ofta av många personer, vilket innebär att vattenbehovet är samma eller till och med större än för permanentboende. Fritidshusen används också oftast under sommartid när tillgången på grundvatten är som lägst.³⁸ Vattenbristen på Gotland leder också till bevattningsförbud som gäller olika delar under året, beroende av vatten tillgången.³⁹

11.1.6 Innovativa lösningar kan avhjälpa vattenbristen

Eftersom bristen på rent vatten är en global utmaning testas olika lösningar i flera länder. Det kan handla om olika sätt att trygga vattenförsörjning för att minska uttag av grundvatten, eller trygga vattenförsörjning där tillgången till yt- eller grundvatten är dålig, saknas helt eller är av dålig kvalitet. Det kan även handla om anläggningar för avsaltning av havsvatten eller anläggningar för att rena avloppsvatten för att möjliggöra återanvändning. Nedan följer några exempel på sådana lösningar.

³⁵ <https://www.sgu.se/om-sgu/nytoexempel/uppdrag-hitta-vatten-pa-gotland/> (hämtad 2023-05-22).

³⁶ Ibid.

³⁷ Region Gotland (2016) *Gotlands grundvatten och dricksvatten. Förutsättningar och utmaningar inför framtiden*, s 5.

³⁸ Ibid., s. 5.

³⁹ Information om vatten och avlopp från Region Gotland (bland annat <https://www.gotland.se/avsaltathavsvatten>, <https://www.gotland.se/96030>, <https://www.gotland.se/100395>, hämtade 2023-05-22).

Renat avloppsvatten i andra delar av världen

Teknik med renat avloppsvatten för bevattning av jordbruk används exempelvis i Bolivia, bland annat staden Cliza.⁴⁰ I Namibia, i sydvästra Afrika, är klimatet mycket torrt. En tredjedel av landytan består av öken. Det regn som förekommer faller främst under månaderna november–april, och mestadels i norr. Vissa år uteblir nederbörden nästan helt.⁴¹ I landets huvudstad Windhoek har renat avloppsvatten använts sedan 1968⁴² och Namibia var först i världen med denna teknik. Avloppsvattnet släpps inte ut i naturen efter en första rening, utan det fortsätter att renas och pumpas tillbaka som dricksvatten. Vattnet måste renas noga och har ibland tusen gånger högre halter av vissa ämnen, jämfört med vattnet i ett vanligt vattenreningsverk. Detta gör vattnet i Windhoek dyrt.⁴³ Liknande anläggningar finns i USA och Japan, men med syftet att återanvända avloppsvattnet, till exempel inom jordbruket eller för toalettspolning.⁴⁴

”Tekniskt vatten” för bevattning

Det finns en praktik i Europa att återanvända renat vatten som bevattning inom jordbruket. Det finns en äldre förordning på området (EU:s förordning om livsmedelshygien, EG 852/2004), Förordningen reglerar krav på att vattnet ska vara tillräckligt rent för att smitta inte ska spridas vid bevattning av grödor. En verksamhetsutövare som återanvänder avloppsvatten för bevattning behöver säkerställa att förordningens krav efterlevs. Vissa delar av förordningen innebär sådana krav som skulle kunna ställas på återvinning för dricksvattenändamål. De krav som ställs på återvunnet vatten som används för bevattning inom jordbruk kommer dock ändras med anledning av EU:s förordning om minimikrav för återanvändning av vatten (EU 2020/741) som trädde i kraft den 26 juni 2023.⁴⁵ Förordningen avser återanvänd-

⁴⁰ <https://www.sida.se/sida-i-varlden/lander-och-regioner/bolivia/avlopp-renas-och-anvands-i-jordbruket/> (hämtad 2023-06-20).

⁴¹ Namibia, Landguiden, Utrikespolitiska institutet

⁴² Menge, J. (2010) *Treatment of Wastewater for re-use in the Drinking water system of Windhoek*.

⁴³ <https://sverigesradio.se/artikel/7095780> (Avloppsvatten blir dricksvatten i Namibia, Sveriges Radio, hämtad 2023-11-07).

⁴⁴ Sweco (2020) *Svenskt vatten, Förstudie läkemedelsrening BE*, Slutrapport 2020-01-30, s. 6.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten.

ning av renat avloppsvatten från tätbebyggelse för bevattning av jordbruk. Regelverket utvecklas mer nedan, under avsnitt 11.3.2.

Avsaltat havsvatten och renat avloppsvatten bidrar till vattenförsörjningen på Gotland

Gotland är, som nämnts ovan, ett område i Sverige som ofta drabbas av vattenbrist. Grundvattnet räcker inte för att täcka vattenbehoven, och de ytvattentäkter som finns räcker inte heller för att täcka efterfrågan och behovet av dricksvatten. Olika försök har därför gjorts för att trygga vattenförsörjning på nya sätt, och ett är att avsalta det bräckta havsvattnet i Östersjön och använda det som dricksvatten. Det finns två anläggningar för att avsalta bräckt havsvatten, i Herrvik på östra Gotland och i Kvarnåkershamn på sydvästra ön.⁴⁶

Enligt olika nyhetsreportage pågår på Gotland även försök med att återanvända renat avloppsvatten som dricksvatten.⁴⁷

11.1.7 Ett ålderdomligt ledningssystem?

Ytterligare en faktor som påverkar vatten- och avloppsanvändningen är ledningssystemet för vatten och avlopp. De svenska vatten- och avloppsledningssystemen började byggas ut systematiskt, framför allt i de större städerna, under den senare delen av 1800-talet. Folkhälsan var främsta skälet till utbyggnaden, och via vattenledningsnäten kunde stadens invånare förses med rent dricksvatten samtidigt, som avloppsvattnet forslades bort. Det bidrog bland annat till att minska spridningen av allvarliga sjukdomar. Det var främst under 1950- och 60-talen som en storskalig utbyggnad av ledningsnätet för vatten och avlopp genomfördes i Sverige. Även mindre orter omfattades nu av utbyggnaden. År 1960 var cirka hälften av landets befolkning ansluten till vatten- och avloppsnätet men bara tio år senare hade anslutningsgraden ökat till strax över 75 procent. Från och med 1980-talets början avtog takten i utbyggnaden och andelen av befolkningen som är

⁴⁶ Information om vatten och avlopp från Region Gotland (bland annat <https://www.gotland.se/avsaltathavsvatten>, <https://www.gotland.se/96030>, <https://www.gotland.se/100395>, hämtade 2023-05-22).

⁴⁷ Se exempelvis <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/gotlanningarnas-avloppsvatten-kanbli-dricksvatten> (hämtad 2023-09-18).

ansluten till vatten- och avloppsledningsnätet har sedan dess ökat endast marginellt.⁴⁸

Det svenska VA-nätet bygger på ett rör in (dricksvatten) och ett rör ut (avloppsvatten). Detta innebär att dricksvatten används till verksamheter där den vattenkvaliteten egentligen inte behövs, exempelvis för spolning i toaletter.

Det finns flera aktörer⁴⁹ som anser att underhållet på det svenska ledningsnätet är eftersatt och att stora delar av VA-nätet kommer att behöva bytas ut. Vidare är VA-nätet planerade efter den befolkningsdensitet som fanns vid tidpunkten för etableringen av anläggningen. Detta har lett till att delar av det svenska VA-nätet är överdimensionerat (i avfolkningsbygder) som leder till försämrad funktionalitet. I andra områden är nätet underdimensionerat, vilket kan leda till bräddningar⁵⁰ och att orenat avloppsvatten släpps ut om reningsverken inte klarar av den ökade mängden.⁵¹

Vid projektering och anläggning av nya bostadsområden finns möjlighet att tänka nytt och testa nya modeller, som exempelvis i försöket som beskrivs här.⁵²

⁴⁸ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/vattenanvandning/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige/pong/statistiknyhet/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige/> (hämtad 2023-06-20).

⁴⁹ Se exempelvis Svenskt Vatten (https://www.svensktvatten.se/globalassets/rapporter-och-publikationer/investeringsrapporten/svenskt_vatten_investeringsrapport_2020.pdf), samt revisionsrapporter från bland annat Vetlanda kommun [KPMG (2020) *Granskning av kommunens underhåll och samordning av gator och VA-ledningar/anläggningar*. Revisionsrapport Vetlanda kommun], Gnesta kommun [PwC (2021) *Uppföljning utifrån granskning 2013 av VA, samt översiktlig granskning av nuläge*. Gnesta kommun. Revisionsrapport] och Örebro kommun [PwC (2019) *Granskning av kommunens underhåll avseende VA*. Örebro kommun. Revisionsrapport] samt nyhetsrapportering, se exempelvis SVT:s inslag från Bergs kommun 2020 (<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/va-chefen-om-upprustningstakten-i-berg-det-kommer-att-ta-1000-ar>, hämtad 2023-11-07).

⁵⁰ Bräddning är när avloppsnätet tillfälligt överbelastas och mer eller mindre utspätt avloppsvatten går direkt till närmaste recipient utan föregående rening. De främsta orsakerna till bräddning är tillförsel av dagvatten från hårdgjorda ytor t.ex. tak- och markytor, främst i samband med intensiva sommarregn. Det kan också vara grund-, läck- och dräneringsvatten i ledningsnäten främst i samband med snösmältning och långvariga höstregn. Bräddavloppens uppgift är att reglera flödet.

⁵¹ Se exempelvis inslag från Sveriges television om utsläpp i Öresund (<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/sa-mycket-kloakvatten-slapper-skane-ut-i-oresund>, hämtad 2023-11-07).

⁵² <https://projekt.nsva.se/kommuner/helsingborg/tre-ror-ut/> (hämtad 2023-11-07).

11.2 Inkommet förslag om försöksverksamhet med renat dricksvatten

Nytt avloppssystem ger nya möjligheter

Försöksverksamhetskommittén har fått ett förslag från Svenskt Vatten⁵³ och Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp⁵⁴, NSVA. Förslaget avser en försöksverksamhet gällande användning av renat avloppsvatten, så kallat gråvatten, som råvatten för dricksvatten.

I området Oceanhamnen i Helsingborg har ett nytt avloppssystem anlagts, som består av avloppsrör som möjliggör källsortering av avloppsvattnet. För anläggningen ansvarar NSVA, NSR (Nordvästra Skånes renhållnings AB) och Helsingborgs stad. I stället för traditionella avlopps- och insamlingssystem byggs Oceanhamnen med tre separata avloppsledningar som möjliggör källsortering av avloppsvatten:

- svartvatten (toalett),
- gråvatten (bad, dusch, tvätt), och
- matavfall (via köksavfallskvarn).

Genom källsorteringen av vatten ökar biogasproduktionen jämfört med traditionell hantering, samt återvinningen av fosfor (P) och kväve (N) ökar.⁵⁵ NSVA bedömer, om försöket faller väl ut, att källsorterade avloppssystem skulle kunna implementeras i flera nya bostadsområden i nordvästra Skånes kommuner.

Källsorteringen av vatten har också möjliggjort återcirkulering av gråvatten till dricksvatten. Kvaliteten på det renade vattnet följs upp med avancerad mätning och provtagning. Om regelverket anpassas kan anläggningen och tekniken användas på andra ställen där råvattenkällan består av renat vatten, och inte yt- eller grundvatten.

⁵³ Svenskt Vatten är branschorganisation för landets VA-organisationer.

⁵⁴ NSVA består av kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp och Örkelljunga.

⁵⁵ Biogasproduktionen kan öka med 65 procent, tre gånger mer fosfor (P) och sju gånger mer kväve (N) kan återvinnas genom källsorteringen, enl NSVA. (Skrivelse till Försöksverksamhetskommittén från NSVA, daterad 2022-01-03).

Ålderdomligt regelverk hinder?

NSVA och Svenskt Vatten anser att myndigheter och lagstiftning inte hinner med den tekniska utvecklingen. Det återvunna, renade dricksvattnet håller enligt NSVA:s egna analyser mycket god kvalitet, och NSVA/Svenskt Vatten menar vidare att det är kvaliteten på slutprodukten som ska vara avgörande, inte vattnets ursprung. Känslor eller oro om råvattnets ursprung ska inte kunna styra bedömningen om det renade vattnet är av rätt kvalitet, utan en riskbedömning av processen och den faktiska kvaliteten ska vara styrande.

Varierande kvalitet och tillgång på vatten

Enligt NSVA är tillgången till rent dricksvatten i stora mängder i dag inte lika självklart som det varit under decennier. I NSVA:s kommuner finns både PFAS⁵⁶ och bekämpningsmedel i det grundvatten som ska användas som råvatten. Genom att recirkulera och återanvända renat avloppsvatten kan NSVA både öka tillgången på dricksvatten och skapa ett överskott. NSVA vill därför på försök möjliggöra att avloppsvattnet återanvänds som dricksvatten. Infrastrukturen finns i det nybyggda området Oceanhamnen i Helsingborg men NSVA ser även att det på sikt kan finnas nya bostadsområden där allt vatten som används återcirkuleras och kompletteras med dagvatten som råvattenkälla. På detta sätt kan det skapas områden som är nästintill självförsörjande när det gäller dricksvatten.

⁵⁶ PFAS (poly- och perfluorerade alkylsubstanser) är ett samlingsnamn för en stor grupp ämnen. Dessa ämnen förekommer inte naturligt, utan började framställas i mitten av 1900-talet. PFAS har bland annat använts i kosmetika, impregneringsmedel och medicinteknisk utrustning. Om människor får i sig PFAS via mat och dricksvatten orsakar det vanligen inte akuta hälsoproblem, men ämnena lagras länge i kroppen. Utsatthet för PFAS under lång tid skulle kunna påverka hälsan (se bland annat SOU 2021:81, s. 87).

11.3 Rättslig reglering⁵⁷

Vatten och avlopp i Sverige är reglerat i lag, förordning och myndighetsföreskrifter, delar grundas även på EU-direktiv. Här följer en beskrivning av den rättsliga reglering som är relevant för förslaget om försöksverksamhet.

11.3.1 EU-rätt gällande vatten

Dricksvattendirektivet

EU:s ramdirektiv för vatten (Direktiv 2000/60/EG, Water Framework Directive) är en övergripande lagstiftning som syftar till att uppnå en god ekologisk och kemisk status för alla vattenresurser inom EU. Direktivet fastställer en övergripande ram för vattenförvaltning och skydd av vattenmiljön.

När det gäller råvatten, det vill säga vatten som används som råmaterial för produktion av dricksvatten, reglerar ramdirektivet för vatten följande frågor:

1. Skydd av vattenresurser: Direktivet kräver att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda vattenresurserna, inklusive råvattenkällor, från föroreningar och negativa påverkan. Detta kan innebära att fastställa skyddszoner, införa åtgärder för att förhindra föroreningar och övervakning av råvattenkvaliteten.
2. Riskbedömning och riskhantering: Medlemsstaterna ska genomföra riskbedömningar för att identifiera och bedöma eventuella risker för råvattenkvaliteten. Baserat på dessa bedömningar ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att hantera och minska riskerna.
3. Samråd och samarbete: Direktivet betonar vikten av samråd och samarbete mellan olika intressenter, inklusive vattenmyndigheter, dricksvattenleverantörer och andra berörda parter, för att säkerställa en integrerad och samordnad förvaltning av vattenresurser och skydd av råvatten.

⁵⁷ Innehållet i detta kapitel är i huvudsak hämtat från Setterwalls advokatbyrå AB (2023) Rättsutredning angående förutsättningarna att använda renat "gråvatten" (från tvätt, dusch och bad) som dricksvatten på uppdrag av Regeringskansliet, Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09).

Ramdirektivet för vatten anger övergripande principer och mål. Det är därefter upp till medlemsstaterna att implementera direktivet i sin nationella lagstiftning och fastställa mer detaljerade bestämmelser och föreskrifter för att skydda råvatten och säkerställa en hållbar vattenförvaltning.

EU:s direktiv för dricksvatten, direktiv 98/83/EG, dricksvattendirektivet,⁵⁸ syftar till att säkerställa såväl kvantitativa som hygieniska kvalitetskrav för dricksvatten.

Implementering i svensk rätt

Det är upp till medlemsstaterna att implementera direktivet i sin nationella lagstiftning och fastställa mer detaljerade bestämmelser och föreskrifter för att säkerställa skyddet av råvatten och behandlingen av dricksvatten. Sådana bestämmelser kommer att variera mellan olika medlemsstater och kan inkludera krav på övervakning av råvattenkällor, skydd av vattentäkter och åtgärder för att förhindra föroreningar av råvatten.

Det nuvarande dricksvattendirektivet är tidigare genomfört i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets numera upphävda föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30). Livsmedelsverkets nya föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2022:12) trädde i kraft den 1 januari 2023.⁵⁹

Direktivets krav på råvatten

I dricksvattendirektivet finns det inga specifika bestämmelser som enbart reglerar råvatten. Direktivet fokuserar främst på att fastställa kvalitetskrav för dricksvatten och fastställa parametrar och gränsvärden för olika föroreningar och mikrobiologiska parametrar i det färdiga dricksvattnet. Direktivet innehåller dock, i bland annat preambeln och i artikel 8, krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda dricksvattenresurserna och säkerställa att råvattnet är av tillräckligt god kvalitet för att kunna behandlas till säkert dricks-

⁵⁸ Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, senare omarbetat i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten.

⁵⁹ Vissa bestämmelser i föreskrifternas bilaga 1 och 3 ska dock tillämpas första gången den 1 januari 2026.

vatten. Det inbegriper att medlemsstaterna ska fastställa skyddszoner samt vidta åtgärder för att förhindra föroreningar av råvattenkällor.

Enligt dricksvattendirektivet bör bland annat följande krav ställas på råvatten:

1. Mikrobiologiska parametrar: råvatten måste vara fritt från mikroorganismer som kan utgöra en hälsorisk. Detta inkluderar bland annat koliforma bakterier.
2. Kemiska parametrar: råvatten får inte innehålla höga halter av kemiska ämnen som kan vara skadliga för människors hälsa. Detta inkluderar ämnen som bly, kvicksilver, arsenik och bekämpningsmedel.
3. Radioaktivitet: råvatten får inte innehålla höga halter av radioaktiva ämnen som kan vara skadliga för människors hälsa.
4. Färg och smak: råvatten får inte ha en oacceptabel färg eller smak som kan påverka dricksvattnets kvalitet och acceptans.
5. Klarhet: råvatten måste vara tillräckligt klart för att kunna behandlas effektivt och producera klart dricksvatten.

Dricksvattendirektivet fastställer minimikrav för råvattenkvalitet med utgångspunkt från de yt- och grundvattenförekomster som normalt används som råvatten. I relevanta delar kan det dock förmodas att likartade krav kan komma att ställas på även annat vatten som utgör råvatten för dricksvattenproduktion.

11.3.2 EU-rätt gällande avlopp

Avloppsdirektivet

EU:s avloppsdirektiv (91/271/EEG), avloppsdirektivet,⁶⁰ reglerar uppsamling, hantering och behandling av avloppsvatten från tätbebyggelse, samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industri-sektorer. Avloppsdirektivet reglerar kvalitetskrav på avloppsvatten från tätorter med mer än 2000 pe (motsvarande ungefär personer). Dit räknas också avloppsvatten från livsmedelsindustrier i tätorter.

⁶⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv (91/271/EEG) om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Implementering i svensk rätt

I Sverige är bestämmelserna införda genom miljöbalken (1998:808), lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, och föreskrifter från Naturvårdsverket.

Krav enligt direktivet

Avloppsdirektivet innehåller krav för behandling av avloppsvatten och skydd av vattenmiljön och fokuserar främst på att minska föroreningar och förbättra avloppsvattenhanteringen, men reglerar inte specifikt återvinning av avloppsvatten.

Avloppsdirektivet fastställer krav för rening av avloppsvatten från kommunala avloppssystem och avlopp från vissa industrier. Direktivet kräver att avloppsvatten ska genomgå en viss nivå av rening innan det släpps ut i vattendrag eller hav. Detta inkluderar krav på avlägsnande av organiskt material, kväve, fosfor och andra föroreningar. I artikel 12.1 i avloppsdirektivet anges att renat avloppsvatten om möjligt ska återanvändas.

Förslag på nytt direktiv

Kommissionen presenterade den 26 oktober 2022 ett förslag om ett nytt, omarbetat avloppsdirektiv.⁶¹ Förslaget utvidgar avloppsdirektivets tillämpningsområde som skärper kraven på rening av avloppsvatten. Om det föreslagna direktivet antas förväntas det påverka verksamhetsutövare som renar avloppsvatten, men det medför ingen ändring när det gäller återvinning av avloppsvatten. Bakgrunden till förändringarna är att den analys som gjorts av hittillsvarande ordning visade behovet av fortsatta insatser, inte minst på grund av att otillräckligt renat eller orenat avloppsvatten från tätbebyggelse fortfarande är en av huvudorsakerna till att EU:s vatten inte uppnår åtminstone god status enligt ramdirektivet. Dessutom har ett behov identifierats av ökade insatser mot föroreningar med framväxande potentiella risker, däribland mikroföroreningar såsom läkemedel och mikroplaster i vattenförekomster. Dessa ökade insatser kan komma att få återverkan på all behandling av avloppsvatten.

⁶¹ COM (2022/541).

Användning av återvunnet vatten inom EU-rätten

EU:s förordning om livsmedelshygien (EG 852/2004), är inte i sig tillämplig på återvinning av avloppsvatten för dricksvattenändamål, utan tillämplig på vatten som används vid produktion av växtprodukter. Förordningen är direktverkande och reglerar krav på att vattnet ska vara tillräckligt rent för att smitta inte ska spridas vid bevattning av grödor. En verksamhetsutövare som återanvänder avloppsvatten för bevattning behöver säkerställa att förordningens krav efterlevs. Vissa delar av förordningen innebär sådana krav som skulle kunna ställas på återvinning för dricksvattenändamål.

De krav som ställs på återvunnet vatten som används för bevattning inom jordbruk kommer dock ändras med anledning av EU:s förordning om minimikrav för återanvändning av vatten (EU 2020/741) som trädde i kraft den 26 juni 2023.⁶² Förordningen avser återanvändning av renat avloppsvatten från tätbebyggelse för bevattning av jordbruk. Inte heller denna förordning är tillämplig på återanvändning av avloppsvatten för dricksvattenändamål, men innehåller liknande reglering av minimikrav på det återvunna vattnets kvalitet och anger att produktion samt tillhandahållande av återvunnet vatten för bevattning inom jordbruket ska vara föremål för tillstånd. Även slutanvändaren omfattas av tillståndsplikten, vilket innebär att en verksamhetsutövare som producerar, tillhandahåller eller använder renat avloppsvatten för jordbruksbevattning kommer behöva tillstånd för sin verksamhet.

Förordningen förväntas implementeras i svensk rätt men gäller som svensk lag utan sådan implementering.

Naturvårdsverket föreslår med anledning av detta att en ny bestämmelse införs innehållande en ny verksamhetskod för produktion och tillhandahållande av återvunnet avloppsvatten, att verksamheten klassas som B-verksamhet⁶³ samt en nedre gräns för vilka avloppsanläggningar som omfattas av tillståndsplikten.⁶⁴

Den nya bestämmelsen kommer att föreslås som tillägg i 28 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Det är oklart om denna bestämmelse kommer att vara utformad med så vid tillämpning att den

⁶² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten.

⁶³ De olika verksamhetskoderna för farligt avfall utvecklas under avsnitt 11.4.

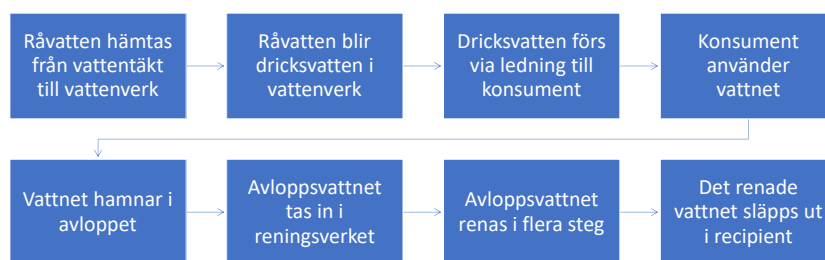
⁶⁴ <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/atgarder-for-ateranvandning-av-vatten/> (hämtad 2023-11-07).

i någon del skulle kunna träffa återvunnet avloppsvatten för dricksvattenändamål.

11.3.3 Svenska bestämmelser om vatten och avlopp

Figur 11.1 Linjära bestämmelser om vatten och avlopp

Enkel skiss över hur den nuvarande lagstiftningen gällande vatten och avlopp är linjära



Skissen framtagen av Försöksverksamhetskommittén.

Reglering om vatten och avlopp

Produktion av dricksvatten omfattas inte av tillståndsplikt enligt miljöbalken. För behandlingen av gråvatten eller annat obehandlat vatten till dricksvatten föreligger därför inte förprövningsplikt på samma sätt som det gör för miljöfarlig verksamhet. För avloppsreningsverk föreligger däremot anmälnings- eller tillståndsplikt beroende på art och omfattning (jfr. 28 kap. 1–4 §§ miljöprövningsförordningen). En behandling av gråvatten kommer dock att innebära att avloppsvatten renas och att kvarvarande föroreningar avskiljs. Verksamheten kommer således att innebära såväl dricksvattenproduktion som avloppsrening.

Med avloppsvatten avses enligt 9 kap. 2 § miljöbalken spillvatten eller annan flytande orenlighet. Definitionen får anses omfatta bland annat gråvatten och svartvatten. Om gråvatten ska återanvändas enskilt behöver det separeras från svartvattnet genom separata avloppsrör; ett för gråvatten och ett för svartvatten.

Allmänna hänsynsregler enligt miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna finns i 2 kap. miljöbalken, och gäller för alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Reglerna är tillämpliga oavsett om verksamheten eller åtgärden kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken. Hänsynsreglerna gäller för hela processen vid återanvändning av avloppsvatten, det vill säga från det att vattnet omhändertas, till den slutliga användningen.

Det är verksamhetsutövaren, den som bedriver verksamheten eller vidtar en åtgärd, som har att visa att hänsynsreglerna efterlevs, en omvänd bevisbörda råder alltså.

Hanteringen av avloppsvatten

Utöver hänsynsreglerna, behöver verksamhetsutövaren förhålla sig till den rättsliga regleringen avseende hantering av avloppsvatten. Avloppsvatten ska, enligt 9 kap. 7 § miljöbalken, avledas och renas, eller tas om hand på annat sätt, så att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppstår. För detta ska lämpliga avloppsanordningar och andra inrättningar anordnas. Regeringen får föreskriva att det ska vara förbjudet att inrätta eller ändra sådana avloppsanordningar eller andra inrättningar utan tillstånd eller anmälan. Regeringen får också, enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, föreskriva att det ska vara förbjudet att släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten utan tillstånd eller anmälan. Med stöd av dessa bestämmelser har regeringen antagit miljöprövningsförordningen och förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet, FMH.

Bra reningsgrad i svenska avlopp ...

Reningsgraden för näringsämnen är hög i dagens svenska avloppsreningsverk och blir successivt allt bättre. Utsläpp från hushåll och tätbebyggelser via avloppssystemen är ändå en betydande källa för övergödande ämnen i våra vatten. För att rena avloppsvatten i reningsverk, används mekaniska, biologiska och kemiska reningstekniker som kan kombineras på olika sätt. Den mekaniska reningen är till för att ta bort större saker som toapapper och annat som inte

löser upp sig i vattnet. I den mekaniska reningen används oftast galler eller silar. I de biologiska reningstegen syresätts vattnet i stora bassänger. I den miljön kan mikroorganismer växa till och använda både näringsämnen och organiskt material som mat vilket renar vattnet.⁶⁵

... men vissa ämnen är svårare att filtrera bort

Rester av mediciner och andra ämnen från privatpersoner eller industrier kan hamna i avloppsvattnet vilka kan påverka miljön negativt, även vid låga halter. Dessa ämnen kallas för mikroföroreningar. Avloppsreningsverk är vanligen inte utformade för att bryta ner mikroföroreningar. Dessa passerar därför i relativt hög utsträckning opåverkade genom avloppsreningsverken till vattenmiljön utanför. Det finns dock i dag ett antal tekniker som kan användas som ett komplement till befintliga reningssteg samt nya lovande tekniker på frammarsch.⁶⁶

Att använda gråvatten som råvatten

Den som avser utföra behandling av gråvatten för dricksvattenändamål kommer att vara verksamhetsutövare i två avseenden, såsom behandlare av avloppsvattnet och vid avskiljande av föroreningarna i gråvattnet, och såsom utsläppare av avloppsvatten. Enligt 12 § FMH gäller förbud mot att släppa ut avloppsvatten som inte genomgått en längre rening än slamavskiljning. Förbudet gäller dock inte om det är uppenbart att ett sådant utsläpp inte kan utgöra någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

För att leva upp till lagkraven behöver vid återanvändning av avloppsvatten, anordningar inrättas för att rena eller behandla vattnet innan vattnet kan återanvändas. Avloppsvattnet måste minst genomgå slamavskiljning innan det släpps ut. Den som tar hand om avloppsvattnet så att det kan användas som resurs behöver därmed beakta om anordningen är tillstånds- respektive anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen eller FMH.

För att kunna återvinna gråvatten för dricksvattenändamål kommer den behandling som sker att räknas som en avloppsreningsanläggning.

⁶⁵ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/rening-vid-avloppsreningsverk/> (hämtad 2023-08-09).

⁶⁶ Ibid.

Tillståndskrav för avloppsanläggning

Enligt 28 kap. miljöprövningsförordningen krävs tillstånd för:

- avloppsreningsanläggning som omfattas av lag (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) och som hanterar en föroreningsmängd som motsvarar 2 000 personekvivalenter⁶⁷ (p.e.) eller mer;
- annan avloppsreningsanläggning som har en anslutning om minst 2 000 personer; samt
- avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten från en eller flera industrier.

För avloppsreningsanläggning som tar emot en föroreningsmängd som uppgår till mer än 200 men mindre än 2 000 p.e. krävs i stället en anmälan. Vatten som ska användas för produktion av dricksvatten är att betrakta som livsmedel vid den punkt där det tas in i en dricksvattenanläggning. Det innebär att livsmedelregleringen redan där blir tillämplig och att regleringens krav på hantering av, samt kvaliteten på dricksvattnet, ska följas.

Krav på råvatten

Detaljregleringen rörande den kvalitet som ska finnas för råvatten återfinns i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2022:12). Där anges i 5 § att råvatten ska definieras som vatten som är avsett att användas som dricksvatten efter uppfordring eller intag och eventuell beredning.

Som vattenverk definieras i föreskrifterna sådan del av en anläggning för dricksvattenförsörjning som avser uppfordring eller intag, beredning eller liknande hantering av dricksvatten, samt tillhörande reservoarer eller liknande anordningar för förvaring av dricksvatten.

Råvatten blir dricksvatten när det tas in i vattenverket och jämsställs då med livsmedel. Det finns enligt föreskrifterna en nedre gräns där samtliga bestämmelser blir tillämpliga: vid leverans av minst 10 m³/dygn eller till minst 50 personer.

Överskrids den gränsen gäller bestämmelserna om undersökning av råvatten i forskrifternas bilaga 3, avsnitt B. Detta innebär en om-

⁶⁷ Personekvivalenter, motsvarar närmast personer.

fattande undersökningsbörla beträffande råvattnet. De parametrar som lägst behöver undersökas är *Escherichia coli* (*E.coli*), intestinala enterokocker, koliforma bakterier, somatiska kolifager, färg, konduktivitet, mangan (om grundvatten används), pH och turbiditet.⁶⁸ För turbiditet ska ständig bevakning ske. Ingen undersökning krävs om beredning av dricksvattnet inte sker eller om den producerade volymen dricksvatten är mindre än 10 m³ per dygn, vilket motsvarar normal vattenanvändning för cirka 50 personer.

Kontrollen av råvatten har också preciserats i Svenskt Vattens branschriktlinjer, ”Råvattenkontroll – krav på råvattenkvalitet”. Av denna skrift framgår att utgångspunkten för riktlinjerna är råvatten i form av grundvatten, ytvatten eller konstgjort grundvatten genom infiltration av ytvatten. Således innebär detta riktlinjer som också utgår från det krav på vattenskydd som finns för grund- och ytvatten utifrån bestämmelserna om vattenskyddsområde i 7 kap 22 § miljöbalken med åtföljande förordnings- och föreskriftsreglering. Det är exempelvis enligt Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av växtskyddsmedel, m.fl. rättsakter som god råvattenkvalitet ska uppnås (NFS 2015:2).

Den rättsliga regleringen och förekommande vägledningar tar således inte alls sikte på den situation som föreligger vid användning av grävatten eller annat tekniskt vatten som råvatten.

Krav på dricksvatten

I Livsmedelsverkets föreskrifter (5 §) anges att begreppet råvatten ska ha innebörden; ”vatten som är avsett att användas som dricksvatten efter uppfordring eller intag och eventuell beredning”. Hygieniska krav på dricksvattnet finns i 6 och 7 §§ i Livsmedelsverkets föreskrifter samt i bilaga 1. Bilagan innehåller kvalitetskrav avseende ett stort antal parametrar. Det kan konstateras att för dricksvattenproducenter, som fullt ut omfattas av förordningen, är krav på kontroll enligt föreskrifterna omfattande. Detta är givetvis nödvändigt i den situation som föreskrifterna tar sikte på – för att dricksvattnet ska hålla en livsmedelshygienisk god standard och särskilt utifrån traditionell vattenrening med kemiskt och biologiskt reningssteg.

⁶⁸ Turbiditet mäter grumlighet genom att hur mycket infallande ljus avviker från sin rätlinjiga bana vid passagen genom provet mäts. I ytvatten beror avvikelserna till största delen på reflektion i partikelklytor, och utgör därför ett mått på partikelhalten i vattnet.

Undersökning av vattenkvalitet

Beträffande råvattnets kvalitet ska undersökning utföras vid den punkt där råvatten tas in i vattenverket.

Beträffande dricksvattnet ska enligt 7 § gränsvärdena enligt bilaga 1 iakttas,

1. för utgående dricksvatten från ett vattenverk: efter avslutad beredning innan det distribueras,
2. för dricksvatten som tillhandahålls från en distributionsanläggning: vid den punkt i en fastighet eller en anläggning där det tappas ur kranar som normalt används för dricksvatten.

Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter (11 §) ska verksamhetsutövare som producerar dricksvatten eller tillhandahåller det från en distributionsanläggning identifiera och bedöma de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå (faro-analys). Vid faro-analysen ska åtminstone de parametrar som förtecknas i föreskrifternas bilaga 1 beaktas. Om det sker en förändring avseende råvattnet eller försörjningssystemet ska faro-analysen, om det är nödvändigt, revideras. Faro-analysen ska ses över minst vart sjätte år.

Ansvarsfrågan

Som konstaterades i rättsfallet NJA 2018 s. 475 omfattas ett kommunalt bolags leverans av vatten enligt lagen om allmänna vattentjänster av produktansvarslagen (1992:18). Detsamma torde gälla andra som tillhandahåller dricksvatten. Samma bedömning lär vara aktuell vid tillhandahållande av återvunnet gråvatten för dricksvattenändamål. Om återvinningen och distributionen av renat vatten sker inom ett kommunalt verksamhetsområde för vatten- och avlopp, kan det uppkomma frågeställningar om vem som bär produktansvaret.

Lagen om allmänna vattentjänster

Oavsett hur ett återvinningsförfarande anordnas kommer lagen om allmänna vattentjänster (LAV) att bli tillämplig i olika avseenden. I Sverige är det enligt 2–3 §§ LAV kommunerna som har huvudansva-

ret för att hantera avloppsvatten inom verksamhetsområde för allmän VA. Kommunerna ansvarar för att samla in, behandla och avleda avloppsvatten på ett säkert och miljövänligt sätt. Inom ett verksamhetsområde "ägs" avloppsvattnet vanligtvis av den kommunala VA-verksamheten eller det kommunala vatten- och avloppsbolaget. Dessa organisationer ansvarar för att tillhandahålla och sköta den kommunala vatten- och avloppstjänsten, inklusive insamling och behandling av avloppsvatten.

I vissa fall kan det finnas privata aktörer som äger och driver avloppssystem inom ett verksamhetsområde. Det kan vara exempelvis privata vatten- och avloppsbolag eller fastighetsägare som ansvarar för sina egna avloppssystem.

Kommunerna kan antingen sköta avloppsvattenhanteringen själva genom sina egna vatten- och avloppswerk eller genom att anlita privata aktörer för att utföra tjänsterna. Det kan i vissa fall även förekomma privata företag som genom koncession eller avtal med kommunen hanterar avloppsvatten inom ett verksamhetsområde. Bestämmelserna i LAV syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Enligt lagen har VA-huvudmannen möjlighet att ställa krav på fastighetsägare som är anslutna till en allmän VA-anläggning inom ramen för LAV. Rättsförhållandet mellan huvudmannen och användarna är i huvudsak offentligrättsligt reglerat. Såväl huvudmannens ansvar gentemot fastighetsägarna som dessas skyldigheter vid användningen följer i första hand av LAV:s regler. En fastighetsägare har en skyldighet enligt 21 § LAV att inte använda den allmänna VA-anläggningen på ett sätt som innebär att en skada eller olägenhet kan uppstå på ledningsnätet eller anläggningen, samt för VA-huvudmannen eller för någon annan. Detta innebär ett ansvar för skydd för människors hälsa och därmed vattnets kvalitet i förhållande till användaren av dricksvattnet.

Om verksamheten, såsom NSVA, ligger inom område med detaljplan, kommer en anpassning till reglerna för kommunalt vatten och avlopp att behöva göras. Genom att så är fallet uppkommer enligt 24 § LAV avgiftsskyldighet för fastighetsägare. Det är en stark presumtion att, oavsett om man ansluter sig till den allmänna VA-anläggningen, full avgift ska betalas enligt tariff. Bedömningen av om behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt, är restriktiv.

Försöket som diskuteras här kommer att utföras i mindre skala, och kommer sannolikt att behöva tillförsel av kommunalt dricksvatten. Från anläggningen som behandlar gråvattnet kommer det att behövas något avlopp till ett kommunalt spillvattennät, varför det blir svårt att göra gällande att en fastighetsägare helt har ombesörjt en anläggning som innebär att behovet tillgodoses bättre på annat sätt.

Annan relevant lagstiftning

För anläggningar för återvinning av internt avloppsvatten kan även bebyggelsereglerande lagstiftning bli aktuell såsom plan- och bygglagen (2010:900) och fastighetsbildningslagen (1970:988), eftersom en anläggning av detta slag måste vara rättsligt i överensstämmelse med de plankrav som ställs och fastighetens användning. I mindre skala och där ett återvinningsförfarande är aktuellt i flerfamiljshus kan även rättsförhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst behöva beaktas, liksom mellan bostadsrättsförening och bostadsrättshavare. Således kan 12 kap. jordabalken och bostadsrättslagen (1991:614) bli tillämpliga. Detta kan avse såväl förutsättningarna att anordna återvinning av avloppsvatten som ansvaret och skadeståndsskyldigheten i förhållandet mellan användaren och anordnaren.

Slutligen kan även skadeståndslagens (1972:207) regler aktualiseras, inte minst i fall då ett återvinningsförfarande godkänts av myndighet och då ett ansvar för vårdslös myndighetsutövning skulle kunna aktualiseras vid skada eller smitta.

11.4 Ansvarsfördelning för vatten och avlopp

11.4.1 Flera ansvarsnivåer för vatten och avlopp

Trots att allt vatten i någon mening hänger ihop – yt- och grundvatten, dagvatten, dricksvatten och avloppsvatten – är ansvaret för förvaltning, produktion, tillstånd och tillsyn uppdelat på olika myndigheter på flera nivåer. Staten, regionerna och kommunerna ansvarar för olika delar. Inom staten är det vidare flera olika statliga myndigheter som på olika sätt arbetar med vattenfrågor.

Nedan följer en översiktlig redogörelse för ansvarsfördelningen gällande svensk dricksvattenshanteringen samt för avlopp.⁶⁹

11.4.2 Vatten

Ansvarsfördelning gällande dricksvatten

Kommunerna

Huvudansvaret för dricksvattenförsörjningen ligger på kommunerna. Kommunerna är ansvariga för tillhandahållande av dricksvatten enligt LAV⁷⁰ och utövar dessutom offentlig kontroll över dricksvattenanläggningar enligt livsmedelslagstiftningen.⁷¹ På miljöområdet har kommunen möjlighet att besluta om inrättande av vattenskyddsområden och andra lokala skyddsföreskrifter.⁷² Kommunen har som huvudregeltillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet.⁷³ Det är vidare en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagstiftningen.⁷⁴

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länet och ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelserna har bland annat uppgifter i fråga om livsmedelskontroll, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd samt folkhälsa. Länsstyrelsen ska också verka för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen. Länsstyrelserna ska vidare ge stöd till kommunerna i deras miljömålsarbete och föra in sådana frågor i den regionala planeringen.⁷⁵ På livsmedelsområdet samordnar länsstyrelserna kommunernas verksamhet i länet inom

⁶⁹ Redogörelsen för dricksvattenshanteringen är i huvudsak hämtat från SOU 2021:81, s. 109 ff.

⁷⁰ 6 § lagen om allmänna vattentjänster.

⁷¹ 11 § livsmedelslagen och 23 § 7 och 25 § livsmedelsförordningen.

⁷² 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken och 40 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁷³ 26 kap. 3 § miljöbalken och 2 kap. 9 § och 31 §§ miljö tillsynsförordningen.

⁷⁴ 1 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁷⁵ 1–3 och 5 a §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

den offentliga kontrollen och ger dem stöd, råd och vägledning.⁷⁶ Beträffande allmänna vattentjänster har länsstyrelserna tillsyn över att kommunerna tillgodoser behovet av vattentjänster.⁷⁷

Sveriges landområden och kustvattenområden är indelade i fem vattendistrikt.⁷⁸ För varje vattendistrikt har en länsstyrelse uppdrag att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.⁷⁹

Centrala myndigheter

På central förvaltningsnivå har följande myndigheter olika typer av författningsreglerat ansvar kopplat till dricksvattenförsörjningen.

- **Boverket** utgör förvaltningsmyndighet för bland annat frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden samt fysisk planering.⁸⁰ Boverket får meddela föreskrifter om byggnadsverks tekniska egenskaper och byggprodukter och har föreskrivit bland annat om vatten- och avloppsinstallationer i byggnader och på tomter till byggnader.⁸¹ Verket ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.⁸²
- **Havs- och vattenmyndigheten** är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.⁸³ Myndigheten ska samordna vattenmyndigheternas arbete och får meddela föreskrifter om vattenförvaltningen avseende ytvatten.⁸⁴ Vidare har Havs- och vattenmyndigheten det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten. Då det gäller riksintressen, ska Havs- och vattenmyndigheten lämna underlag till länsstyrelserna om områden som bedöms vara av sådant

⁷⁶ 28 § livsmedelsförordningen.

⁷⁷ 51 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV).

⁷⁸ 5 kap. 13 § miljöbalken.

⁷⁹ 5 kap. 14 § miljöbalken och 2 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁸⁰ 1 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁸¹ 10 kap. 3 och 12 §§ plan- och byggförordningen samt avsnitt 6:6 i Boverkets byggregler (BFS 2011:6).

⁸² 8 § förordningen med instruktion för Boverket.

⁸³ 1 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁸⁴ 5 § 4 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten samt 3 kap. 4 § och 4 kap. 8 §, 5 kap. 7 § och 6 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

intresse för anläggningar för vattenförsörjning.⁸⁵ Myndigheten ska samordna uppföljning och utvärdering samt rapportera avseende miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård.⁸⁶

- **Livsmedelsverket** har i egenskap av central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion. Myndigheten ska verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll (vari dricksvatten ingår) i hela landet samt leda, samordna och följa upp livsmedelskontrollen.⁸⁷ Livsmedelsverket har meddelat föreskrifter om dricksvatten.⁸⁸ Livsmedelsverket har även ansvar för krisberedskap som utpekad myndighet i krisberedskapsförordningen⁸⁹ och i sin instruktion. Livsmedelsverket leder den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten. Den gruppen ska verka för en trygg och säker dricksvattenförsörjning och ge stöd i dricksvattenfrågor. Den består av företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Kemikalieinspektionen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Trafikverket, en representant för länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svenskt Vatten, en representant för vattenmyndigheterna och två representanter för kommunerna.⁹⁰
- **Sveriges geologiska undersökning (SGU)** är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Myndigheten ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov.⁹¹ SGU får meddela föreskrifter om vattenförvaltningen avseende grundvatten.⁹² Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.⁹³ Myndigheten tar även emot

⁸⁵ 2 § andra stycket 11 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

⁸⁶ 3–4 §§ förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁸⁷ 9 1–2 §§ förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁸⁸ Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.

⁸⁹ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁹⁰ 29 a § livsmedelsförordningen. Se också <https://www.livsmedelsverket.se/omoss/samarbeten/nationell-samordning-grupp-for-dricksvatten> (hämtad 2023-09-13).

⁹¹ 3 1–2 §§ förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

⁹² 3 kap. 4 § och 4 kap. 8 a §, 5 kap. 7 § och 6 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

⁹³ 8 § förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

uppgifter enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktundersökning och brunnborrning.⁹⁴

- **Kemikalieinspektionen** är, i den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska eller biotekniska organismer.⁹⁵

Ytterligare ett antal centrala myndigheter har ett allmänt samhällsuppdrag som även kan inkludera dricksvattenrelaterade frågor. Det är till exempel **Folkhälsomyndigheten** som ska bland annat verka för god folkhälsa och ett effektivt smittskydd och ska samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå.⁹⁶ Övriga centrala myndigheter som kan beröras av dricksvattenfrågor är främst SMHI, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Strålsäkerhetsmyndigheten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Trafikverket.

11.4.3 Avlopp

Väl fungerande avlopp och avloppshantering är av stor vikt för samhället, dels i människors vardag, dels för miljön. Genom att ha en god avloppshantering och skapa goda förutsättningar för dagvattenhantering kan det undvikas att föroreningar hamnar i naturen och bidrar till allvarliga miljöproblem.

Avloppshanteringen i Sverige

Att rena avloppsvattnet är viktigt för att undvika utsläpp av förorenat vatten. Förorenat avloppsvatten kan bidra till övergödning och syrebrist av våra sjöar och hav men avloppsvatten kan även utgöra en värdefull resurs. Naturvårdsverket ansvarar för vägledning om reningsverk i Sverige medan Havs- och vattenmyndigheten vägleder om enskilda avlopp.

⁹⁴ Lag (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktundersökning och brunnborrning.

⁹⁵ 1 och 2 §§ förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

⁹⁶ 1–2 §§ förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

Avloppshanteringen är i huvudsak ett kommunalt åtagande. I Sverige finns drygt 2 000 kommunala vatten- och avloppsanläggningar.⁹⁷

Miljöprövning för tillstånd för avlopp

Den som bedriver miljöfarlig verksamhet kan ha tillstånds- eller anmälningsplikt för sin verksamhet. Vilken typ av verksamhet som ska ha ett tillstånd eller som ska anmäla framgår av miljöprövningsförordningen. I Sverige måste cirka 6 000 verksamheter ha ett tillstånd och cirka 20 000 verksamheter omfattas av anmälningsplikt till tillsynsmyndigheten.⁹⁸ Miljöfarlig verksamhet är uppdelad i olika typer eller branscher, vilka framgår av miljöprövningsförordningens kapitelindelning. Rening av avloppsvatten återfinns i kapitel 28, rening av avloppsvatten.

Tillstånd för reningsverk prövas enligt miljöbalken. I miljöprövningsförordningen är tillståndspliktiga verksamheter markerade med A eller B och anmälningspliktiga med C.⁹⁹

- A-verksamheter ska söka tillstånd hos mark- och miljödomstol.
- B-verksamheter ska söka tillstånd hos miljöprövningsdelegation vid länsstyrelsen.
- C-verksamheter ska verksamhetsutövaren anmäla till kommunen.¹⁰⁰

Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för tillsynsvägledning inom området små avloppsanläggningar. Med små avloppsanläggningar avses anläggningar för hushållspillvatten för högst 200 personekvivalenter. Hushållspillvatten definieras som ”Spillvatten från bostäder och serviceinrättningar, vilket till övervägande del utgörs av klosett- vatten samt bad-, disk- och tvättvatten”.¹⁰¹

Enligt miljöbalken innebär tillsynsvägledning utvärdering, uppföljning och samordning av tillsyn samt stöd och råd till tillsynsmyndigheterna. Tillsynen utförs av den kommunala nämnden med

⁹⁷ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/> (hämtad 2023-08-11).

⁹⁸ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljoprovning/> (hämtad 2023-08-09).

⁹⁹ 1 kap. miljöprövningsförordningen.

¹⁰⁰ Läs mer på Naturvårdsverkets hemsida, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljoprovning/>.

¹⁰¹ <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vemgor-vad-i-fragor-som-galler-sma-avlopp.html> (hämtad 2023-08-11).

ansvar för miljöfrågor och Havs- och vattenmyndigheten vägleder kring tillsyn och prövning.¹⁰²

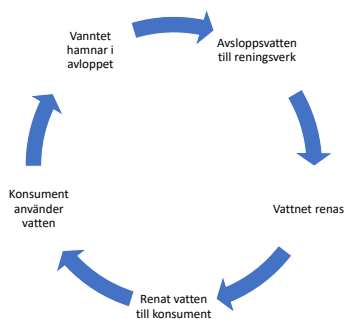
Gällande kommunernas avloppsreningsverk styrs tillsynen av vilken typ av tillstånd verksamheten har. Enligt 2 kap. 29 §, första stycket, punkten 1 miljötillsynsförordningen (2011:13), nedan MTF, har länsstyrelsen verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillsynen gäller enbart om uppgiften inte är överläten till en kommunal nämnd (2 kap. 29 § andra stycket i MTF och 1 kap. 19 och 20 §§). Naturvårdsverket ansvarar för central vägledning på området och har föreskriftsrätt.¹⁰³

11.4.4 Bestämmelserna om vatten och avlopp är linjära, förslaget cirkulärt

Som tidigare illustrerats är frågor om vatten och avlopp i dag reglerade linjära processer, medan försöket med renat avloppsvatten hänger ihop i ett cirkulärt system, se skissen nedan. Det linjära regelverket är formulerat som att råvatten för dricksvatten hämtas in till ett vattenverk och avloppsvatten från ett reningsverk släpps ut. I Oceanhamnen hänger denna process ihop och i någon mening är det cirkulära systemet också mer likt det naturliga kretsloppet för vatten.

Figur 11.2 Cirkulärt förslag

Enkel skiss hur förslaget om återanvändning av avloppsvatten som dricksvatten är cirkulärt



Skissen framtagen av Försöksverksamhetskommittén.

¹⁰² <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vemgor-vad-i-fragor-som-galler-sma-avlopp.html> (hämtad 2023-08-11).

¹⁰³ 47 och 47 a §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

11.5 Utredningen föreslår en försöksverksamhet med recirkulerat vatten som dricksvatten

Förslag: Livsmedelsverket ges i uppdrag av regeringen att främja försöksverksamhet med recirkulerat redan använt vatten (gråvatten) som råvatten för dricksvatten. I uppdraget ska ingå att analysera behovet av att utfärda tillfälliga föreskrifter för att möjliggöra och underlätta en sådan försöksverksamhet. Det ska genomföras med beaktande av gällande säkerhets- och kvalitetskrav.

Livsmedelsverket ska, om tillfälliga föreskrifter utfärdas, ta ställning till hur länge föreskrifterna ska gälla och därmed hur länge försöket ska kunna pågå.

Trots generellt god tillgång till dricksvatten i Sverige finns det områden i landet där vattenförsörjningen i dag är en betydande utmaning. Svårigheterna med vattenförsörjning riskerar också att öka i takt med ökad befolkning och klimatförändringar.

Brist på dricksvatten är en av de samhällsutmaningar som kommunsektorn står inför, och som riskerar att drabba hela samhället. Att identifiera och testa nya sätt att säkerställa vatten- och dricksvattenförsörjningen är därför angeläget och olika projekt som syftar till att säkerställa dricksvatten pågår.

Utredningen har fått ett förslag om försöksverksamhet från Svenskt Vatten och Nordvästra Skånes vatten och avlopp (NSVA). Förslaget avser användning av renat avloppsvatten (så kallat gråvatten) som råvatten för dricksvatten. Att återanvända avloppsvatten som dricksvatten är en metod som kan bidra till att säkra dricksvattenförsörjningen långsiktigt. Utredningen har därför valt att bereda ett förslag om försöksverksamhet som gäller återanvändning av avloppsvatten till dricksvattenförsörjningen. Tanken med försöket är att recirkulera gråvatten (avloppsvatten från dusch, disk och tvätt) i en reningsprocess för att sedan kunna använda vattnet igen, utan att avloppsvattnet släpps ut i en recipient och hämtas tillbaka i en separat process.

Utredningens förslag omfattar den försöksverksamhet som Svenskt Vatten och NSVA vill driva men kan också användas av andra aktörer som vill bedriva försöksverksamhet inom området.

11.5.1 Varför behövs försöket?

Det skulle enligt utredningens bedömning vara värdefullt att kunna testa ett system där gråvatten kan återanvändas till dricksvatten inom ramen för ett försök i mindre omfattning. Det ger möjlighet till att vid en utvärdering få ny kunskap om hur tekniken fungerar ur drifts- och ekonomisynpunkt, samt hur mottagarna har upplevt användningen av recirkulerat vatten. Ett väl dokumenterat försök skulle kunna överbrygga eventuell oro hos användare. En utmaning för genomförandet av detta förslag är nämligen den spontana motvilja de personer som ska dricka vattnet kan tänkas ha. Tanken på att dricka avloppsvatten (även om det enbart är ”gråvatten”), även efter en noggrann reningsprocess, bedömer utredningen vara en utmaning som behöver överbryggas. Att kunna visa att renat avloppsvatten, om än enbart från bad, tvätt och dusch, kan användas som dricksvatten skulle dock kunna sänka tröskeln för att använda olika vattenkvaliteter till olika användningsområden, exempelvis till bevattning eller att spola i toaletter. Detta skulle innebära en vinst på samhällsnivå.

Kan försöket användas av flera kommuner och leverantörer av dricksvatten skulle det öka kommunsektorns kapacitet att säkerställa dricksvatten. Faller försöket väl ut öppnar det för nya råvattenkällor även för andra användningsområden. Försöket skulle också kunna ge ny kunskap om teknikens användbarhet och produktions-säkerhet.

Innebär reningsprocessen risker?

Ett råvatten från en yt- eller grundvattenkälla behöver olika grad av rening för att kunna användas som dricksvatten. Beroende av råvattnets kvalitet varierar behoven av rening. Flera rapporter vittnar om sämre kvalitet i de traditionella, svenska råvattenkällorna, det vill säga våra sjöar och vårt grundvatten. Den avloppsrening som sker i de flesta reningsverk rensar exempelvis inte bort rester av läkemedel, som släpps ut i recipienter som på olika sätt når råvattenkällorna. Därtill finns ämnen som PFAS i vattentäkterna, som oftast inte rensas bort i de traditionella reningsverken. Det kan därför inte uteslutas att även det råvatten som kommer från yt- eller grundvatten kan behöva ytterligare reningsprocesser.

Trots troliga ökade behov av rening från yt- eller grundvatten kan det antas att kvaliteten på sådant råvatten håller något högre kvalitet än ett orenat avloppsvatten. Den sämre råvattenkvaliteten kommer att ställa mycket höga krav på reningsprocessen och övervakningen av kvaliteten på den slutliga produkten.

Kan tillgången till nödvändiga kemikalier riskerar att äventyra hållbarheten i försöket?

Reningsprocess i NSVA:s anläggning kräver avancerad utrustning och kemikalier för att kunna fungera. Det är för utredningen inte känt exakt vilka komponenter som behövs för att kunna rena vattnet, men om metoden ska användas i större utsträckning måste tillräckliga leveranser av nödvändiga kemikalier säkerställas.

Bräddning och slam

Ytterligare en fråga som behöver lösas är hur bräddningen ska ske vid överbelastning på vattensystemet. En påkoppling på det ordinarie ledningsnätet vid överbelastning skulle lösa denna risk.

Vidare kan det slam som uppstår vid reningen kräva ytterligare rening jämfört med ”traditionellt” slam. Koncentrationen av föroreningar blir sannolikt högre i slammet från en sådan anläggning.

En sammanhållen process för rening av vatten

Återanvändning av vatten leder till att uttagen från vattentäkterna minskar. Att rena vatten på detta sätt innebär att vatten används och renas i samma process, jämfört med en traditionell hantering. Vid traditionell rening renas vattnet först när det tas in som dricksvatten, samt en gång till innan det använda vattnet (avloppsvattnet) släpps ut i en recipient. I ett system med recirkulerat vatten renas vattnet endast vid ett tillfälle, om än till en renare kvalitet. Vattnet renas som avloppsvatten vid samma tillfälle som det renas som dricksvatten.

Varför ska staten stötta detta försök?

Utredningen bedömer att det finns vinster med att testa ett försök där renat avloppsvatten kan återanvändas som dricksvatten. Livsmedelsverket behöver involveras eftersom en översyn av föreskrifterna på området kan behöva ske. Brist på rent vatten som kan användas som dricksvatten är redan en realitet i delar av Sverige. Försöket är därför värdefullt. Tekniken kan behöva anpassas och ansvarsnivåer kan komma att behöva regleras ytterligare. Det är därför av värde att kunna genomföra och utvärdera försöksverksamheten. Vidare kan ett försök som detta möjligen förebygga framtida vattenbrist genom att tröskeln för att använda renat vatten för andra ändamål än dricksvatten kan sänkas. Försöket kan underlätta en sådan förändring.

11.5.2 Behöver regelverket anpassas?

Försöksverksamhetskommitténs bedömning är att försöket inte kräver någon lag- eller förordningsändring för att kunna genomföras. Försöket strider heller inte mot EU-rätten. Nu gällande regelverk är visserligen inte uppbyggt efter, eller anpassat till, en återvinning som försöket innebär. Återvinningsförfarandet är dock inte reglerat på sådan detaljnivå att det kan förhindra användning av gråvatten som råvatten vid dricksvattenproduktion.

En viktig fråga är dock hur en sådan försöksverksamhet ska prövas mot regleringen i 2 kap. 3 § miljöbalken som ställer krav på användning av bästa teknik, samt försiktighetsprincipen som gäller vid myndighetsbedömning. Skyddet för människors hälsa gör att det, särskilt initialt, kan förväntas ställas långtgående krav på såväl utredning som kontroll. Om olika tekniker förekommer i prövningar kan prövningens omfattning och reglering ytterligare förstärkas. Den metod som exempelvis planeras att användas i RecoLab i Helsingborg är att gråvatten behandlas biologiskt, med nanofilterteknik och ozonering till dricksvattenkvalitet. Försöksverksamhetskommittén kan inte ta ställning till hur den tekniken, liksom andra tillgängliga tekniker, kommer att bedömas av myndigheterna. Respektive myndighets kunskap och praxis kan avgöra ambitionsnivå och krav för återvinningen. Då det rör sig om risk för människors hälsa måste enligt utredningens bedömning utrymmet för driftstörning eller fel vara närmast utesluten.

Dessutom behöver gränssnittet mellan huvudmannens respektive producentens roller och ansvar enligt LAV förtydligas för att försöket ska kunna genomföras. Detta behöver huvudmannen för försöket noga överväga och så långt möjligt reglera innan försöket inleds.

Ändring i föreskrifter?

Då det vatten som utgör råvatten i försöket skiljer sig från det råvatten som normalt uppfordras för dricksvattenproduktion (från yt- och grundvatten) både vad avser sammansättning och riskbild, är det naturligt att nuvarande reglering inte är helt anpassad för just återvinning av avloppsvatten.

I Livsmedelsverkets föreskrifter (5 §) har angivits vad som där avses med råvatten. Detta innebär dock inte att föreskrifterna därigenom begränsat möjligheten att använda annat vatten som råvatten, eller att annan källa skulle vara förbjuden. Definitionerna är enligt utredningens bedömning såtillvida endast att se som läsanvisningar för föreskrifterna.

En behandlingsanläggning av det slag som nu är aktuell kommer att anses utgöra ett vattenverk. Det åligger således verksamhetsutövaren att anordna kontrollpunkt där grävattnet tas in för behandling. En behandlingsanläggning av aktuellt slag är sannolikt även att anse som en distributionsanläggning. Den enda relevanta kontrollpunkt som kan finnas för dricksvatten från anläggningen torde vara vid tappning ur kran för dricksvatten. Om det är möjligt att anordna en praktiskt fungerande kontroll vid intag i behandlingsanläggningen är närmast en teknisk fråga som inte berörs vidare här.

Det framstår som särskilt tydligt i Livsmedelsverkets föreskrifter då de kräver kontroll av råvatten, som inte är relevanta för detta försök. De faro-bedömningar som ska göras för råvatten utgår från externa händelser, exempelvis förändringar i vattenförekomst, utsläpp och olyckor. Dessa kan inte uppstå i ett återvinningsförfarande. Det är sannolikt så att varken branschriktlinjerna eller Livsmedelsverkets föreskrifter utgör hinder för att utföra verksamheten, men de skapar omfattande och i flertalet fall onödiga kontroll och uppföljning.

Rätt tillämpad skulle faro-analysen kunna innebära att det går att få en kontroll som blir såväl relevant som rimlig i omfattning. Dock

utgör kontroll enligt bilaga 1 av föreskrifterna minimireglering av vilken kontroll som krävs.

De delar av branschriktlinjerna och Livsmedelsverkets föreskrifter som avser att säkerställa kvaliteten på dricksvattnet är relevanta för förslaget. I föreskrifterna kan det dock förekomma parametrar som inte är relevanta i och med att gråvattnet utgår från ett vatten som redan behandlats i vattenverk innan det används. Utredningen menar därför att det kan övervägas om kontrollbördan även för dricksvattnet skulle kunna minskas utan att göra avkall på dricksvattnets kvalitet eller säkerhet.

Krävs tillstånd för att använda avloppsvattnet?

Eftersom detta försök kommer att bedrivas inom verksamhetsområde för kommunalt vatten och avlopp, uppstår dels frågan om fastighetsägarens rätt att alls använda avloppsvattnet på angivet sätt, dels om och i så fall hur återvinningen ska påverka anslutnings- och bruksavgifter.

Kommuner har som ovan beskrivits ansvar, och närmast ett monopol på, hantering av avloppsvatten. Av bland annat Allmänna bestämmelser för vatten och avlopp (ABVA) framgår att en fastighetsägare exempelvis inte kan använda värmen i avloppsvatten utan kommunens godkännande. Detta innebär att en kommun/huvudman för vatten och avlopp måste godkänna att återvinning sker. Det yttersta ansvaret för dricksvatten inom verksamhetsområdet åligger också huvudmannen. Detta talar för att det i situationer som den aktuella måste ingås avtal, såväl om användningen och ansvarsfördelningen, som enligt 38 § LAV om avgifterna. Avsteg från ordinarie avgift bör kunna motiveras utan att den kommunala likställighetsprincipen åsidosätts.

Frivillig användning bör övervägas

Det kan finnas oro hos användare när renat avloppsvatten används som dricksvatten. Det bör i vid genomförande av försök med renat vatten övervägas om anslutning till försöket ska vara frivilligt.

11.5.3 Uppdrag till Livsmedelsverket att anpassa föreskrifterna

Försöksverksamhetskommittén föreslår att Livsmedelsverket får i uppdrag att:

- a) analysera behovet av att utfärda tillfälliga föreskrifter för att möjliggöra och underlätta försöksverksamheten. Det ska genomföras med beaktande av gällande säkerhets- och kvalitetskrav.
- b) Livsmedelsverket ska, om tillfälliga föreskrifter utfärdas, ta ställning till hur länge föreskrifterna ska gälla och därmed hur länge försök ska kunna pågå.

Utredningen ser att Livsmedelsverket skulle kunna överväga att undanta återvinning av avloppsvatten för dricksvatten från 33–35 §§.

11.6 Uppföljning och utvärdering

Bedömning: Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att följa och utvärdera försöksverksamheten. Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör vid utvärderingen samråda med Länsstyrelsen i Skåne län, Havs- och vattenmyndigheten samt organisationen Svenskt Vatten.

Utredningen bedömer att Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utvärdera försöket. Naturvårdsverket bör ingå i utvärderingen eftersom myndigheten ansvarar för att ge vägledning om tillsynen av avlopp i Sverige. Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör i utvärderingen samråda med Länsstyrelsen i Skåne län, Havs- och vattenmyndigheten samt organisationen Svenskt Vatten.

Utvärderingen bör innehålla en analys av hur säkert försöket har varit och vilka eventuella driftstörningar som har skett. Försöket bör även utvärderas i förhållande till kostnaderna för att kunna bedöma om detta är en teknik och praktik som kan användas i fler anläggningar.

Uppföljning

Utredningen bedömer att försöket löpande bör övervakas och följas av leverantören av tjänsten. Leverantör av vattentjänsten har ett starkt intresse av att det vatten som produceras i anläggningen håller kvalitet som dricksvatten. Uppföljningen ska säkerställa att vattnet håller kvalitet i enlighet med Livsmedelsverkets föreskrifter.

Konkurrens och kompetens

Förslaget är neutralt utformat såtillvida att kan användas av leverantörer av vatten och avlopp. Försöket förutsätter att leverantörerna uppfyller de krav som ställs både på slutprodukten, dricksvattnet, och på hanteringen av avloppet. Försöket kan därmed vara mer tillgängligt för kommunala VA-bolag som redan innehar tillstånd för avloppshantering. Utredningen bedömer att det inte finns något som hindrar etablering av andra leverantörer, eller att privata leverantörer av VA-tjänster kan införa motsvarande försök.

11.7 Konsekvensbeskrivning

Enligt utredningens direktiv ska redovisas administrativa och organisatoriska konsekvenserna av de åtgärder som föreslås. Dessa ska redovisas uppdelat på staten respektive kommuner och regioner och, i förekommande fall, på företag och invånare.

Det finns utmaningar med vattenförsörjningen redan i dag, utmaningar som beräknas få än större betydelse i framtiden. Att genomföra försöksverksamheten skulle ge ny och viktig kunskap för hur dricksvatten framtaget av olika råvatten fungerar och tas emot av konsumenter. Utredningen bedömer således att konsekvenserna av förslaget är överblickbara, samt att de negativa konsekvenserna kan de begränsas. Utredningen bedömer därför att försöksverksamheten ska möjliggöras. Denna typ av verksamhet lämpar sig också väl som försök inledningsvis, och inte för en omedelbar, generell förändring av regelverket.

Konsekvenser för kommunsektorn

Detta förslag får konsekvenser primärt för kommuner. Även regionerna har intresse av att säkra vattenförsörjningen, men utredningen bedömer att förslaget inte innebär några konsekvenser, vare sig ekonomiska eller andra, för landets regioner.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget att återanvända avloppsvatten som dricksvatten innebär en kostnad för den kommun eller det kommunala bolag som väljer att genomföra försöket. Försöket förutsätter även viss infrastruktur i form av uppdelade avloppsrör som inte finns som standard i de flesta byggnader i Sverige. Genomförandet av försöket kan därför innebära en kostnad för deltagande kommuner om infrastrukturen inte finns. Deltagandet i försöksverksamheten är emellertid frivillig. Utredningen bedömer därför att finansieringsprincipen inte aktualiseras och att någon statlig ersättning för kommunernas kostnader för att delta i ett försök med renat avloppsvatten inte ska utgå.

Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen och på likställighetsprincipen

Utredningens bedömning är att förslaget inte påverkar den kommunala självstyrelsen, och inga särskilda överväganden har därför gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Enligt direktiven ska utredningen även analysera och bedöma hur och i vilken omfattning förslaget påverkar *likställighetsprincipen* i 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Likställighetsprincipen innebär att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.¹⁰⁴ Utredningen ska även analysera och bedöma om förslaget påverkar tillgången till likvärdig samhällsservice.

Enligt utredningens bedömning är det samhällets tillgång till vatten som påverkas av försöksverksamheten. Den service som förslaget berör är leverans av vatten. Förslaget bedöms inte innebära att kommuninvånarens tillgång till vatten försämras eller blir olika för olika

¹⁰⁴ Likställighetsprincipen vid försöksverksamhet beskrivs i avsnitt 3.6.1.

medlemmar. Förslaget syftar tvärtom till att säkra invånarnas tillgång till vatten. Utredningen bedömer därför att detta förslag inte får någon negativ påverkan på vare sig likställighetsprincipen eller tillgången till likvärdig samhällsservice.

Konsekvenser för staten

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär en kostnad för Livsmedelsverket för att analysera behovet av, och eventuellt ta fram, tillfälliga försöksföreskrifter som möjliggör försöksverksamheten. Utredningen bedömer att ett sådant arbete med att analysera och eventuellt ta fram tillfälliga försöksföreskrifter skulle ta cirka 15 månaders arbete, från utredning till ikraftträdande av föreskrifter. Arbetet uppskattas kräva cirka sex månaders arbete av en person på heltid. Kostnaden för Livsmedelsverket uppskattas därför till cirka 800 000 kronor. Tidsåtgången för uppgiften att analysera, anpassa och eventuellt ta fram tillfälliga föreskrifter för att möjliggöra försöksverksamheten beror på hur omfattande arbetet blir. Viss försiktighet behöver därför användas i uppskattningen. Förslaget kan kräva noggranna analyser för att utreda och avgöra eventuella faror för liv och hälsa som förslaget medför. Utredningen bedömer att Livsmedelsverket bör få ett tillskott, men på grund av svårigheten att bedöma omfattningen av arbetsinsatsen bör fortsatta diskussioner om finansiering ske inom ramen för ordinarie budgetdialog.

Övriga konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för företag och invånare

För att kunna genomföra förslaget krävs en källsortering av avloppsvatten i olika fraktioner. Detta innebär en begränsning vilka i praktiken kan genomföra försöket. Om en kommun vill genomföra en försöksverksamhet med renat avloppsvatten och behöver införskaffa infrastrukturen för försöket genom källsortering av avloppsvatten kommer det innebära en kostnad. Det skulle i sin tur kunna innebära en ökad VA-taxa för konsumenten vilket skulle kunna drabba både privatpersoner och företag. Som utredningen konstaterat ovan be-

döms detta förslag kunna användas i större utsträckning vid nybyggnationer, där infrastrukturen kan planeras. Utredningen bedömer dock att förslaget inte innebär några generella ekonomiska konsekvenser för företag eller invånare.

Andra konsekvenser för företag och invånare

Om en kommun inför en försöksverksamhet med renat avloppsvatten som råvatten för dricksvattenproduktion kommer det att innebära att de konsumenterna som finns i den delen av ledningsnätet får dessa vattenleveranser. Detta gäller såväl företag som individer. Det kan inte uteslutas att konsumenterna upplever vattnet som obehagligt att förtära, även om det uppfyller gällande krav för dricksvatten. Vidare skulle försöket kunna innebära, om den teknik som används för rening av någon anledning fallerar, en risk att människor förtär förorenat vatten. Detta gäller, och behöver hanteras, vid all dricksvattenproduktion och är inte unikt för detta försök. Utredningen vill återigen betona att råvattnet som används är gråvatten, inte svartvatten.

I Sverige används vatten av dricksvattenkvalitet till många användningsområden där sådan kvalitet egentligen inte behövs. Det vatten som används till att spola i toaletten skulle inte behöva hålla samma kvalitet som det vatten som ska drickas. Att inleda ett försök där avloppsvatten renas till dricksvatten skulle kunna sänka tröskeln för att använda olika typer av vattenkällor till olika ändamål. Det kan dock inte uteslutas att en omställning till en mer omsorgsfull användning av vatten inom en nära framtid är nödvändig. Detta försök kan då ge värdefull kunskap för framtiden.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Försöksverksamhetskommitténs bedömning är att försöket inte har påverkan på sysselsättning i landet. Försöket kan dock på sikt få effekter för samhällsservicen i olika delar av landet på så sätt att försöket möjliggör för ett tryggande av dricksvatten i områden där dricksvatten är, eller riskerar att bli, en bristvara.

Konsekvenser för de nationella klimat- och miljömålen

Försöksverksamhetskommitténs bedömning är att försöket kan få positiva effekter för de nationella klimat- och miljömålen. Försöket bidrar även med viktig kunskap om återanvändning av vatten, som bidrar till uppfyllandet av de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030, såsom mål 6 (rent vatten och sanitet för alla), mål 11 (hållbara städer och samhällen), mål 13 (bekämpa klimatförändringarna), samt mål 14 (hav och marina resurser).

12 Försöksverksamheter för att motverka välfärdsbrottslighet

I detta kapitel beskrivs några förslag gällande försöksverksamheter för att motverka välfärdsbrottslighet. Dessa behandlas separat med anledning av det tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om i mars 2023.

12.1 Inledning

Utredningens arbete med försöksverksamheter ska som huvudregel begränsas till sådana försök där det är möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes. Utredningen bedömde inledningsvis att försök gällande sekretess, där sekretessbelagda uppgifter undantogs och kunde lämnas ut, kunde strida mot kravet på återställningsbarhet.

Regeringen beslutade i mars 2023 om tilläggsdirektiv¹ för utredningen. Där angavs att de begränsningar som fanns i de ursprungliga direktiven inte innebar att försök där frågor om sekretess var aktuella ska ligga utanför utredningen uppdrag. Regeringen angav vidare i tilläggsdirektivet att brottslighet och otillåten påverkan riktad mot välfärdssystemen är ett stort samhällsproblem. För att komma till rätta med välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan krävs insatser från många olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Samarbete och olika former av samverkansorgan förekommer redan i dag, men det finns utrymme för fler konstruktiva arbetsformer och nya arbetssätt. Det är därför önskvärt att få till stånd försöksverksamheter även på detta område. Utredningen ska

¹ Dir. 2023:47.

- sträva efter att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet,
- analysera hur försöksverksamheten förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och föreslå de åtgärder och författningsändringar som bedöms nödvändiga för att få till stånd försöksverksamheten utan hinder av begränsningen att försöksverksamheten ska kunna återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes eller andra avgränsningar i de ursprungliga direktiven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har med anledning av tilläggsdirektiven arbetat särskilt med att identifiera lämpliga försöksverksamheter som kan syfta till att motverka välfärdsbrottslighet.

Utredningen vill inledningsvis också betona behovet av att på flera fronter bekämpa den organiserade brottsligheten och brott mot våra välfärdssystem. Detta kräver insatser från flera håll och av olika samhällsaktörer. Kommunsektorns roll i det förebyggande och brottsbekämpande arbetet är också betydelsefull. En svårighet med att genomföra försök på det brottsbekämpande området är dock att försöksverksamhet tar tid. Det tar lika lång tid att bereda ett förslag på en tillfällig försöksförfattning som andra författningar. Vidare är syftet med försök att ett arbetssätt eller en metod ska testas, inte sällan i mindre skala, för att sedan utvärderas. Detta tar ytterligare tid. Försök som metod ska ge ny kunskap och är inte alltid en snabbare lösning på svåra samhällsproblem. Utredningen tolkar några av de förslag som har kommit in på området som önskemål om snabba lösningar på svåra samhällsproblem. Behovet av ny kunskap har heller inte varit tydligt.

I följande avsnitt redogörs för delar av de förslag som inkommit på området.

12.2 Inkomna förslag på försöksverksamhet gällande ändringar i regelverket om offentlighet och sekretess

En av samhällets stora utmaningar, som har blivit särskilt tydlig under 2023, är gängkriminalitet och rekryteringen av unga personer till kriminella gäng. I dag rekryteras unga personer, under 15 år, till att utföra grova våldsbrott. Även välfärdsbrott, bland annat utförda av den organiserade brottsligheten, utgör en samhällsutmaning och dränerar den gemensamma välfärden på miljardbelopp varje år. Försöksverksamhetskommittén har som tidigare beskrivits i kapitel 6 fått in förslag på försöksverksamheter som på olika sätt ska motverka brottslighet, eftersom gängkriminalitet och välfärdsbrottslighet även drabbar kommuner och regioner.

Utredningen har fått in förslag som ska möta utmaningen att kommuner upplever sekretessbestämmelser som ett hinder. Kommunerna anser sig vara förhindrade att lämna relevant information mellan myndigheter inom kommunen (olika nämnder, som mellan social- och utbildningsnämnderna) men även mellan kommunens myndigheter och statliga myndigheter som Polismyndigheten eller Kriminalvården. Det är i synnerhet offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som upplevs hindra nödvändig uppgiftslämning till andra aktörer i syfte att förhindra och förebygga brott. Även bestämmelser i dataskyddsförordningen (GDPR) upplevs som onödigt hindrande då det råder osäkerhet om hur uppgifter kan lämnas mellan olika myndigheter utan att strida mot GDPR:s bestämmelser. Det finns således en tydlig efterfrågan från kommunsektorn om förändringar på detta område.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inkom i februari 2023 med en skrivelse till Försöksverksamhetskommittén innehållande ett antal förslag på försöksverksamheter som syftade till att förhindra välfärdsbrottslighet. Förslagen som redogörs närmare för nedan, är:

- Försöksverksamhet med möjlighet att bryta sekretess i samverkan för att förhindra nyrekrytering av unga till kriminalitet och för att arbeta effektivare mot gängkriminalitet och organiserad brottslighet.

- Försöksverksamhet med ändrad sekretessbestämmelse för att möjliggöra polisanmälan vid viss misstanke om brott som har en lägre straffskala än minst ett års fängelse.
- Försöksverksamhet som ger möjlighet att dela information om individer med andra berörda myndigheter i syfte att egna myndigheten eller mottagande myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag kopplat till att förhindra välfärdsbrottslighet.

Därtill har utredningen fått in ett förslag på försöksverksamhet från Adda Inköpscentral (Adda).² Tanken är att kommuner och regioner vid offentlig upphandling lättare ska kunna utesluta oseriösa eller kriminella anbudsgivare. Genom försöksverksamheten ges ny kunskap om hur behövlig information från olika myndigheter på effektivt sätt kan delas med upphandlande myndigheter och inköpscentraler inom kommunsektorn.

12.2.1 Försöksverksamhet som ger möjlighet att i vissa fall bryta sekretess

SKR föreslår en försöksverksamhet som ger socialtjänsten möjlighet att, inom ramen för en förstärkt samverkan, lämna brottsförebyggande information samt att kunna anmäla misstänkta begångna brott. Enligt förslaget ska socialtjänsten kunna diskutera individer och grupper av individer utan att samtycke inhämtas från den enskilde. Möjligheten bör gälla i förhållande till polisen i alla sammanhang, men också andra relevanta myndigheter såsom skolan, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen, utifrån individens ålder, behov och situation. Information bör också kunna lämnas till andra nämnder inom den egna kommunen.

Syftet med försöksverksamheten är att öka berörda myndigheters inflöde av brottsförebyggande och annan information. Att ha en gemensam bild av individer i förhållande till varandra och hur olika insatser/aktiviteter ser ut underlättar också att göra gemensamma prioriteringar, säkerställa gemensamt fokus och kraftsamla. Detta är avgörande för att kunna förebygga skjutningar, ökad rekrytering av

² Adda Inköpscentral AB ägs av SKR och har till uppdrag att ge kommuner och regioner stöd vid inköp.

barn till grov kriminalitet och att tillsammans kunna rikta det förebyggande arbetet lokalt.

Förslaget lämnades in i samarbete med Sollentuna kommun, och Sollentuna var beredd att införa en försöksverksamhet. Även lokalpolisområdet (lokalpolisområdeschefen) i Sollentuna var vidtalade och beredda att delta i försöksverksamheten. SKR angav i sin skrivelse att det finns tillämplig lagstiftning, men att den är komplicerad och därför används i mycket liten omfattning.

Tidigare rapporter och utredningar inom området

Brottsförebyggande rådet³ har kartlagt vilka hinder för informationsdelning som polis, socialtjänst och andra aktörer identifierat i brottsförebyggande arbete kring i första hand barn och unga. I rapporten undersöktes även kännedom och tillämpning av sekretesslagstiftning, vilka behov aktörerna har samt vilka förändringar som efterfrågas. I rapporten bekräftas SKR:s bild – bestämmelserna finns men uppfattas som komplicerade och används därför inte. Om en begäran att ta del av sekretessbelagd information avslås, överklagas heller inte besluten i särskilt stor omfattning. Detta leder till att lagstiftningen inte prövas och praxis inte utarbetas, vilket ytterligare försvårar tillämpningen. Frågan berördes också i betänkandet *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) som lämnades av Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar. Utredningen lämnade inte något förslag i denna del men gjorde bedömningen att det är angeläget att förutsättningarna för att utbyta information mellan kommuner och andra aktörer inom det brottsförebyggande arbetet är tydliga och ändamålsenliga.⁴

Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter lämnade i oktober 2023 till regeringen sitt betänkande *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel* (SOU 2023:69). Utredningen angav i sitt betänkande att:

[d]e brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att det inte enbart är rättsliga hinder som bidrar till att information inte delas i den utsträckning som brottsbekämpningen behöver. Det framkom bl.a. att lagstift-

³ Brottsförebyggande rådet (2021) *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*.

⁴ SOU 2021:49, s. 198.

ningen uppfattas som svåröverskådlig och komplicerad. Det finns en betydande okunskap och osäkerhet kring hur reglerna ska tillämpas hos myndigheter och andra aktörer som delar information med de brottsbekämpande myndigheterna. Det har lett till att de möjligheter som finns underutnyttjas och tillämpas på ett inkonsekvent sätt. [...] De brottsbekämpande myndigheterna, men även andra myndigheter, har också särskilt gett uttryck för att det behövs ett förändrat synsätt på uppgiftslämnande till brottsbekämpningen. Information måste i betydligt större utsträckning än tidigare lämnas på eget initiativ av den som uppmärksammar misstänkta oegentligheter eller brott.⁵

Utredningen lämnar vidare förslag som syftar till att förbättra informationsdelningen framför allt till brottsbekämpande myndigheter för att åstadkomma förbättrade möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och att utreda och lagföra brott. De förslag som utredningen lämnar utgör nya rättsliga möjligheter och skyldigheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen.⁶

Gällande socialtjänstens möjligheter att lämna information till brottsbekämpande myndigheter konstaterar utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter att socialtjänsten har, enligt utredningens bedömning, relativt stora möjligheter redan i dag att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte bland annat om unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Stöd för sådant utlämnande finns i 10 kap. 18 a § OSL. Utredningen har dock sett att bestämmelsen endast används i begränsad omfattning varför förslag som syftar till att förenkla tillämpningen av den bestämmelsen också lämnas.⁷

Utredningens ställningstagande

Gällande den försöksverksamhet som SKR lämnat förslag om bedömer utredningen att förslaget till stor del omfattas av förslagen som lämnas av utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter. Det finns därför enligt utredningen svårigheter att genomföra ett försök på området där nya bestämmelser är föreslagna. Utredningen har därför inte berett förslaget vidare.

⁵ SOU 2023:69, s. 26.

⁶ Ibid., s. 26 f.

⁷ Ibid., s. 29 f.

12.2.2 Ändring av sekretessbestämmelse vid misstanke om brott

Det andra förslaget som SKR har lämnat berör bestämmelser i OSL och brytande av sekretess vid misstanke om brott. Enligt SKR förekommer det bedrägerier mot regionerna där gärningspersonen använt sig av personnummer för att få felaktiga utbetalningar från regionen. Individerna vars personnummer har använts är inte inblandade i själva bedrägeriet och oftast inte ens medvetna om att deras personnummer använts. Bedrägerierna kan röra stora belopp. Regionerna polisanmäler dessa bedrägerier, och polisen vill då veta vilka som utsatts och hur brottet har gått till. Regionerna bedömer sig förhindrade att lämna ut dessa uppgifter, personnummer på enskilda personer, på grund av hälso- och sjukvårdssekretessen. För att sekretessen ska kunna brytas krävs minst ett års fängelse i straffskalan. Bedrägeribrottet har inte ett års fängelse i straffskalan.⁸

Ytterligare på fall där regionen utsätts för brott är där en vårdgivare debiterar regionen för fler patientbesök än som faktiskt har ägt rum. Även här anser sig regionerna förhindrade att lämna ut nödvändiga uppgifter.

SKR föreslår därför en försöksverksamhet som ger regionen möjlighet att anmäla alla misstänkta brott begångna mot regionen, utan hinder av sekretessbestämmelser. Region Stockholm skulle vara intresserade av att ingå i ett sådant försök.

Bestämmelserna i korthet

Huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess gäller mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Det anses dock nödvändigt att myndigheter ska kunna utbyta uppgifter i vissa fall. Av detta skäl har det införts sekretessbrytande bestämmelser i OSL. Uppgifter som förekommer inom hälso- och sjukvård har ett särskilt skydd som anges i kapitel 25 i OSL. Ett exempel på undantag där sekretessbelagda uppgifter får lämnas är 10 kap. 23 § första stycket 1 OSL. Enligt den bestämmelsen får uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott, och som är sekretessbelagda enligt 25 kap. 1 § OSL, lämnas till bland annat Polismyndigheten. Uppgifterna får endast lämnas om misstanken avser ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare

⁸ Jämför 9 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken (1962:700).

straff än fängelse i ett år. Begränsningen gällande straffskalan innebär att bestämmelsen kan bli tillämplig vid grövre brottslighet, exempelvis vålds- och sexualbrott såsom mord, dråp, grov misshandel och våldtäkt. Bestämmelsen medför dock inte någon anmälningsskyldighet för hälso- och sjukvården, utan innebär en möjlighet för myndigheten att lämna uppgifter i sådana fall, om det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt.⁹

I förarbetena till bestämmelsen understryks vikten av att den enskildes förtroende för hälso- och sjukvården kan upprätthållas och att den enskilde vågar lämna uppgifter om sina personliga förhållanden till sådana myndigheter. Det bör noteras att det gällande viss brottslighet finns särreglering som tillåter att hälso- och sjukvården lämnar uppgifter om brott som har en lägre straffskala. Det gäller vid misstanke om viss brottslighet begånget mot unga.¹⁰

Utredningens ställningstagande

Detta är fråga om en försöksverksamhet med utökade möjligheter för regioner att polisanmäla begångna brott. Om ett sådant behov gällande polisanmälningar föreligger kan lagstiftningen behöva ändras, men utredningen anser att det i så fall lämpligen inte bör ske genom en försöksförfattning, utan genom en lagstiftning som är generell och gäller tills vidare. Utredningen har mot den bakgrunden, och för att det inte har framkommit något som tyder på att försöksverksamheten skulle behövas som underlag inför ett eventuell övervägande av ändring av sekretesslagstiftningen i denna del, valt att inte bereda förslaget vidare.

⁹ Prop. 2005/06:161 s. 79.

¹⁰ Ibid., s. 77 f.

12.2.3 Försöksverksamhet gällande informationsdelning mellan myndigheter för att förhindra viss välfärdsbrottslighet

SKR har lämnat ytterligare ett förslag gällande ett försök som ger möjlighet att dela information mellan myndigheter i vissa fall. Det gäller det fall där en myndighet får information som om lämnas vidare till en annan myndighet kan leda till åtgärder som kan förhindra välfärdsbrottslighet. Som exempel nämns bland annat situationen där ett barn uteblir från besök hos tandvården trots upprepade kallelser. Om misstanke om att barnet inte längre finns i Sverige bör denna uppgift lämnas vidare till andra myndigheter, såsom Skatteverket eller Försäkringskassan, för att utreda om bidrag felaktigt utbetalas. I dagsläget är regionerna förhindrade att på eget initiativ kontakta myndigheter som kan utreda om barnet fortfarande befinner sig i Sverige.

Tidigare framställan från andra myndigheter

I juni 2021 lämnades till regeringen en framställan från myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Framställan togs fram i samarbete med Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och organisationen Sveriges a-kassor. Av framställan framgår att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är ett stort samhällsproblem som undergräver förtroendet för systemen och de utbetalande myndigheterna samt innebär ökade kostnader för staten. Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (fortsättningsvis lagen om underrättelseskyldighet) är ett viktigt verktyg i arbetet mot felutbetalningar och bidragsbrott. Den trädde i kraft den 1 juli 2008 och syftar till att underlätta för myndigheter att bistå varandra när det gäller att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagens tillämpningsområde utvidgades den 1 januari 2020, bland annat genom att en underrättelseskyldighet för landets kommuner infördes. Lagen omfattar dock inte regionerna, som har tillgång till uppgifter av betydelse för att upptäcka felutbetalningar och bidragsbrott.

Underrättelseskyldigheten innebär att den som upptäcker något som ger anledning att anta att förmåner eller stöd betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt ska underrätta den beslutande myndigheten

eller organisationen om detta, samt redogöra för de omständigheter som ligger till grund för antagandet. De uppgifter som ska lämnas i en underrättelse omfattas inte sällan av sekretess. Sekretessen utgör dock inte ett hinder för att lämna underrättelser eftersom underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande.

En underrättelse ska inte innehålla omfattande uppgifter utan är snarare tänkt som en impuls till den mottagande myndigheten att inleda en utredning. Det betonas i förarbetena att det inte finns skäl att låta underrättelseskyldigheten omfatta mer än ett begränsat antal uppgifter som en myndighet fått kännedom om, och att avsikten inte är att den myndighet som gör antagandet ska företa någon särskild utredning.¹¹ Mot den bakgrunden, och då det till övervägande del är fråga om uppgifter som omfattas av sekretess, ligger det enligt framställan i sakens natur att det i en underrättelse tas med så få uppgifter som möjligt. Om den mottagande myndigheten senare, som ett led i sin utredning, begär ytterligare uppgifter prövas möjligheten till utlämnande på sedvanligt sätt utifrån gällande sekretessregler.

Om en underrättelseskyldighet införs för regionerna bedöms det enligt framställan vara inom hälso- och sjukvården, såsom begreppet definieras i patientdatalagen, som det blir aktuellt att lämna underrättelser. Som exempel anges ett barn som uteblir från besök hos tandvård eller barnavårdscentral och där familjen inte kan nås. En sådan situation skulle kunna tala för att familjen vistas eller bor utomlands och att barnbidrag och andra eventuella bosättningsbaserade förmåner betalas ut felaktigt.

En inventering av myndigheterna visar att det i första hand är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som kan ha nytta av underrättelser från regionerna. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är de myndigheter som står för de största utbetalningarna. Förra året betalade de tillsammans ut 631 miljarder kronor i socialförsäkringsförmåner, vilket motsvarar nästan 13 procent av Sveriges bruttonationalprodukt.

Det kan finnas en risk att en underrättelseskyldighet för regionerna påverkar det förtroende som vårdtagare med flera har för dem. Riskens framstår dock inte som högre för regionerna än för till exempel kommunernas socialtjänst. Bedömningen i framställan är därför att intresset av att motverka felutbetalningar och bidragsbrott väger tyngre än den eventuella risken. Förtroendet mellan en region och

¹¹ Prop. 2007/08:48, s. 19 ff.

till exempel en vårdtagare kan inte vila på att regionen förväntas vara passiv vid misstankar om felutbetalningar eller bidragsbrott. Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket föreslår därför att en under rättelseskyldighet införs för regionerna. Det bedömdes enligt myndigheterna som en väsentlig förändring för att stärka den samlade förmågan att upptäcka och åtgärda felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Utredningens ställningstagande

Utredningen anser att förslaget är intressant, och kan se behovet av att utöka uppgiftsskyldigheten även till regioner. Även här kan dock argumenteras för att om ändring av lagstiftningen inom detta område ska ske bör det lämpligen inte göras genom en försöksförfattning, utan vara en ändring av lagstiftningen som är generell och gäller tills vidare. Utredningen har mot den bakgrunden, och för att det inte har framkommit något som tyder på att en sådan försöksverksamhet skulle behövas som underlag inför ett eventuell övervägande av ändring av sekretesslagstiftningen i denna del, valt att inte bereda detta förslag vidare.

12.3 Förslag angående samarbete om informationsdelning mellan inköpscentral och myndigheter

12.3.1 Inledning – välfärdsbrottslighet är en samhällsutmaning

Den kriminella ekonomin beräknas uppgå till mellan 100–150 miljarder kronor om året. Välfärdsbrottsligheten står för cirka 20 miljarder kronor och är en större inkomstkälla än exempelvis narkotika.¹²

SKR beskriver välfärdsbrottslighet när en extern aktör – ett företag eller en privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala eller regionala medel för egen vinning.¹³ Skatteverket beskriver det som ett medvetet felaktigt utnyttjande av välfärdssystemet, dvs. samhällets

¹² <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-presenterar-nya-atgarder-mot-den-grova-organiserade-brottsligheten> (hämtad 2023-11-07).

¹³ <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokratiochsamhallssystem/valfardsbrottslighet.377.html> (hämtad 2023-11-07).

stöd till medborgare och företag och de system som administrerar detta stöd.¹⁴

Välfärdsbrottsligheten finns även inom offentlig upphandling. Den offentliga upphandlingen i Sverige omsätter cirka 800 miljarder kronor per år, vilket motsvarar en femtedel av Sveriges BNP.¹⁵ En viktig framgångsfaktor för att bekämpa den välfärdsbrottslighet som riktar sig mot offentlig sektor via upphandling är att kontrollera leverantörerna vid upphandlingstillfället samt vid avtalsuppföljningen när upphandlingen avslutats. Addas erfarenhet är att kontrollerna av leverantörerna inte är så omfattande och att omfattningen av avtalsuppföljningen varierar mellan olika myndigheter. Det kan bero på bristande rutiner och resurser men också på att kontroller är förenat med kostnader liksom omfattande administration för de upphandlade myndigheterna.¹⁶

Kommuner och regioner anger att det finns hinder för att kunna utveckla arbetet för att förhindra välfärdsbrott mot kommunsektorn. Det behövs bland annat mer kunskap och kompetens hos kommunsektorn, men det kan också handla om bristande struktur för arbetsprocesser gällande upphandling. De kommuner som kommit längst med att bekämpa välfärdsbrottslighet i upphandling har ofta en samverkan med statliga myndigheter. SKR:s erfarenhet är också att kommuner efterfrågar en bättre samverkan med statliga aktörer.¹⁷

12.3.2 Välfärdsbrott vid upphandling av individ- och familjeomsorgstjänster

Kommunerna upphandlar ofta tjänster inom individ- och familjeomsorg. Upphandlingen görs av kommunen, genom kommunalförbund eller genom Adda. Exempel på sådant som upphandlas är särskilda hem för vård och boende för barn, unga och vuxna samt konsulentstöd¹⁸ till familjehem. Det är tjänster som på olika sätt riktar sig till särskilt utsatta individer i samhället.

¹⁴ <https://www.skatteverket.se/offentligaaktorer/motverkavalfaradsbrott.4.6e8a1495181dad540844a7.html> (hämtad 2023-11-07).

¹⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/> (hämtad 2023-11-07).

¹⁶ Ekobrottsmyndigheten (2022) *Vägledning. Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling*.
¹⁷ SKR (2021) *Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systembotande brottslighet*, s. 5 f.

¹⁸ Konsulentstödetts uppgift är att föreslå familjehem och jourhem till socialnämnden samt lämna stöd och handledning till sådana hem, se 7 kap. 1 § 5 SoL.

Adda genomför ett flertal upphandlingar av tjänster inom individ- och familjeområdet. Addas ramavtal omfattar HVB för barn och unga, HVB för vuxna med missbruk, konsulentstöd till familjehem, stödboende för barn och unga samt vuxna och öppenvård. Adda tecknar ramavtal med hundratals privata utförare och de används av cirka 190 kommuner. Under 2022 omsatte Addas ramavtal inom dessa områden 1,3 miljarder kronor.

Vid upphandling av individ- och familjeomsorgstjänster (IFO-tjänster) kan välfärdsbrottsligheten handla om exempelvis att en utförare fakturerar för tjänster som inte utförs eller för tjänster som utförs till en lägre kvalitet än vad som avtalats. Bristerna kan vara att personalen har lägre kompetens eller att det inte finns den bemaningstäthet som är avtalat. Det kan också vara att verksamheten inte har de rutiner som krävs eller inte följer de regler och rutiner som finns för verksamheten. Allt detta innebär en risk att den enskilde inte får den vård som behövs och att kommunerna inte får de tjänster de betalar för.

12.3.3 Regelverket om uteslutning av en leverantör

Vid en upphandling finns uteslutningsgrunder. Uteslutning innebär att leverantören inte får sitt anbud prövat i upphandlingen. Reglerna finns till för att motverka osund konkurrens i offentlig upphandling.¹⁹ Vid upphandlingar över vissa värden, de så kallade tröskelvärdena, är uteslutningsgrunderna fastställda i kapitel 13 i lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Den upphandlande myndigheten måste då begära in, och kontrollera, bevis för att leverantören inte ska uteslutas. Den upphandlande myndigheten ska utesluta en leverantör som är dömd för vissa brott²⁰ eller om en företrädare för leverantören är dömd. En leverantör som inte fullgjort sina skyldigheter att betala skatt eller socialförsäkringsavgifter ska uteslutas om detta är fastställt i en dom eller ett beslut.²¹

Det finns också situationer när den upphandlande myndigheten får, men inte måste, utesluta en leverantör. Detta kallas för frivilliga

¹⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/uteslutning/> (hämtad 2023-09-25).

²⁰ De brott som ska medföra uteslutning i vissa fall är enligt 13 kap. 1 § LOU organiserad brottslighet, mutbrott, bedrägeri, penningtvätt, finansiering av terrorism, terroristbrott och människohandel. Domen ska ha vunnit laga kraft och får inte vara äldre än fem år.

²¹ 13 kap. 2 § LOU.

uteslutningsgrunder. Ett sådant exempel är när en leverantör tidigare på ett allvarligt sätt brutit vid utförandet av ett offentligt kontrakt.²²

Vid upphandling av sociala tjänster – dit IFO-tjänster räknas – får upphandlande myndigheter sedan 2022 utforma egna uteslutningsgrunder. Dessa uteslutningsgrunder måste vara förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna och ska vara tydligt beskrivna i upphandlingsdokumenten. Innan en upphandlande myndighet beslutar att utesluta en leverantör på denna grund ska leverantören få möjlighet att yttra sig.²³ Det kan finnas olika skäl till att en leverantör inte är lämplig som leverantör. Det kan röra sig om kvalitetsmässiga brister i verksamheten eller ekonomisk misskötsamhet som visar på ett otillbörligt nyttjande av skattemedel. För att kunna tillämpa den nya möjligheten med frivilliga uteslutningsgrunder måste den upphandlande myndigheten inhämta information om leverantörerna från flera olika källor. Det kan exempelvis handla om tillsynsbeslut och förelägganden från Inspektionen för vård och omsorg eller tillsynsbeslut från Arbetsmiljöverket.

12.3.4 Arbetskrävande kontrollmöjligheter i dag

LOU reglerar under vilka förutsättningar leverantörer kan eller ska uteslutas från upphandlingen och om vilka krav som kan ställas avseende leverantörens lämplighet. Det finns dock utmaningar för upphandlande myndigheter att tillämpa regelverket och att begränsa oseriösa leverantörers medverkan i offentliga upphandlingar. Adda anger att en av utmaningarna är svårigheten att få kännedom om, och få tillgång till, relevant och uppdaterad information om leverantörer på ett enkelt och lättöverskådligt sätt. Genom att göra tidiga och fördjupade kontroller av leverantörerna vid upphandlingen – innan avtal träffas – kan oseriösa leverantörer uteslutas.

Om det saknas anledning att misstänka att det finns skäl för att utesluta en leverantör från upphandlingen omfattar leverantörskontrollen följande delar:

²² 13 kap. 3 § LOU.

²³ 19 kap. 17 § LOU.

- sanningsförsäkran avseende uteslutningsgrunderna från leverantören, samt
- uppgifter från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och kreditupplysningsföretag.

Vid upphandling av IFO-tjänster eller andra tjänster som kräver tillstånd kontrollerar den upphandlande myndigheten även att leverantören i förekommande fall har tillstånd från behörig myndighet, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att bedriva verksamhet.

Vid en fördjupad kontroll kan den upphandlande myndigheten hämta in fler uppgifter som visar på leverantörens lämplighet för uppdraget. Dessa uppgifter finns ofta spridda hos andra myndigheter som har, eller nyligen har haft, avtal med leverantören, och som därmed kan ha kännedom om bristande kvalitet eller avtalsbrott. Tillsynsmyndigheter kan genom sin tillsyn ha kännedom om faktorer av betydelse för upphandlingen gällande olika leverantörer. När uppgifterna är spridda på så många olika myndigheter är det svårt för en upphandlande myndighet att få tillgång till dessa uppgifter på ett enkelt och effektivt sätt. Det behöver därför finnas en struktur för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan inköpscentraler, upphandlande myndigheter och aktuella statliga myndigheter. Det behövs dels för ett effektivt informationsutbyte, dels för att säkerställa att bara de som behöver tillgång till informationen nyttjar systemen. I dag finns inget sådant samlat informationsutbyte.

För att ta del av all information som finns om en leverantör måste Adda och övriga upphandlande myndigheter begära ut handlingar från varje enskild myndighet och sedan sammanställa denna information för att kunna använda den som beslutsunderlag i en upphandling. Adda begär varje vecka ut information från IVO för att kunna kontrollera de leverantörer som deltar i Addas upphandlingar och de leverantörer som ingått ramavtal med Adda. Det rör sig om hundratals leverantörer. För att få del av informationen begär Adda ut handlingar från aktuella myndigheter. Myndigheterna måste hantera och administrera begäran om att ta del av allmän handling, samt bedöma om uppgifterna kan lämnas ut eller omfattas av sekretess. Hanteringen är således omfattande även för de myndigheter som kan tänkas ha relevanta uppgifter.

12.4 Utredningens bedömning om försöksverksamhet med viss informationsdelning vid upphandling

Bedömning: Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att kartlägga vilka myndigheter som lämpligen bör ingå i en försöksverksamhet med informationsdelning mellan statliga myndigheter, och kommunala upphandlande myndigheter samt inköpscentraler vid upphandling av tjänster inom individ- och familjeomsorgsområdet. Syftet med ett sådant försök är att få ny kunskap hur man på ett effektivt sätt kan dela den information som behövs för att utesluta oseriösa leverantörer från kommuners och regioners upphandlingar.

Regeringen bör därefter verka för att försöksverksamheten bedrivs och att de statliga myndigheter som har identifierats i Upphandlingsmyndighetens kartläggning, deltar i den.

Som nämns inledningsvis finns uppenbara risker att oseriösa eller kriminellt belastade aktörer lämnar anbud vid upphandlingar. När oseriösa eller kriminella aktörer lämnar anbud störs grunden för upphandlingssystemet – konkurrensen snedvrids och det allmänna får inte den tjänst de betalar för. Att oseriösa eller kriminella aktörer vinner upphandlingar och ingår i ramavtal av individ- och familjeomsorgstjänster är allvarligt. Tjänsterna syftar till att skydda utsatta individer, vårda eller rehabilitera personer i risk att bland annat hamna i kriminalitet. Att denna vård och omsorg utförs av oseriösa eller kriminella leverantörer måste förhindras.

Försöksverksamhetskommittén har fått en ett förslag från Adda om informationsdelning mellan statliga och kommunala myndigheter samt Adda i syfte att hitta lämpliga uteslutningsgrunder som kan användas vid upphandlingar – i detta fall IFO-tjänster. Försöket skulle syfta till att förhindra att oseriösa utförare inom IFO ingår avtal med den offentliga sektorn.

I Leverantörskontrollsutredningens betänkande *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*²⁴ föreslås bland annat att Bolagsverket ska göra en samordnad registerkontroll som upphandlande myndigheter kan använda vid kontroll av uteslutningsgrunder, samt vid uppföljning av kontrakt. Registerkontrollen

²⁴ SOU 2023:43.

i förslaget tar främst sikte på de obligatoriska uteslutningsgrunderna eller uteslutningsgrunder som hänger samman med leverantörens ekonomiska förhållanden. Genom förslaget om samordnad registerkontroll kan exempelvis information om leverantören är dömd för brott som kan vara grund för uteslutning, skatteskulder och om leverantören finns i insolvensregister ingå. Kontrollen omfattar registren hos vissa myndigheter som Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och länsstyrelsen. Förslaget från Adda skulle komplettera Leverantörskontrollsutredningens förslag eftersom det omfattar mer information som är kopplade till frivilliga uteslutningsgrunder, det vill säga sådana uteslutningsgrunder som leverantören själv kan ta fram. Addas förslag träffar också andra myndigheter. Det finns ett behov för upphandlande myndigheter att snabbt kunna genomföra en effektiv kontroll av privata utförare av IFO-tjänster i syfte att utesluta de oseriösa och kriminella leverantörer.

Den information som behövs kommer från myndigheter och är många gånger offentlig. Informationen finns däremot inte sammanställd eller publicerad så att den enkelt går att ta del av. Adda och andra upphandlande aktörer lägger därför omfattande tid på att kontakta olika myndigheter för att försöka få fram beslut, tillsynsprotokoll eller annan relevant information. Försöksverksamhetskommittén bedömer att staten kan underlätta genom att regeringen verkar för att vissa statliga myndigheter deltar i en försöksverksamhet som tar sikte på informationsdelning mellan statliga myndigheter, upphandlande myndigheter inom den kommunala sektorn och kommunala inköpscentraler såsom Adda.

Den nya möjligheten att utesluta leverantörer utifrån uteslutningsgrunder som den upphandlande myndigheten själv formulerar gör också att det i dag finns ett ännu större behov för upphandlande myndigheter att känna till vilken information som finns om leverantörerna. Informationen kan också användas för att ta fram sådana uteslutningsgrunder. Genom att det sker som ett försök under en begränsad tid med en början och ett slut kommer de aktörer som medverkar i försöket att arbeta intensivt under denna period för att sedan kunna genomföra och utvärdera försöket. Genom att göra detta arbete som ett försök kan en utvärdering av arbetssättet ske och resultatet kan sedan spridas till andra kommuner och övriga upphandlande myndigheter. Om arbetssättet faller väl ut kan ett liknande förfarande användas vid upphandlingar inom andra områden.

Genom att undersöka om det går att åstadkomma ett snabbare och mer effektivt utbyte av information mellan kommunala upphandlande myndigheter och relevanta statliga myndigheter, som har information som kan vara viktig för de upphandlande myndigheterna att få ta del av, kan försöket bidra till ett effektivare upphandlingsförfarande. Att i ett tidigt skede kunna utesluta oseriösa leverantörer ger lägre kostnader för kommunerna och en bättre kvalitet i den tjänst som upphandlas. Vidare är det viktigt att kunna utnyttja de möjligheter som LOU ger att utforma egna uteslutningsgrunder, och detta blir bättre om det görs i ett större sammanhang med grund i fakta. Allt detta sammantaget kan förväntas öka kommunernas effektivitet och gör det svårare för oseriösa leverantörer att få kontrakt med kommunerna – vilket även det bidrar till ökad effektivitet och höjer kommunsektorns kapacitet.

Utformningen av försöksverksamhet

I ett första steg skulle en försöksverksamhet kartlägga vilka myndigheter och eventuella andra organisationer som har information som skulle kunna ge relevant information till upphandlande myndigheter. Upphandlingsmyndigheten är lämplig myndighet att göra denna kartläggning då de har den övergripande kunskapen om upphandlingar. Exempel på sådana myndigheter som har information som kan vara relevant att samverka med är IVO och Arbetsmiljöverket.

I ett andra steg skulle dessa myndigheter inleda ett samarbete med upphandlande myndigheter i den kommunala sektorn, samt kommunala inköpscentraler som till exempel Adda, för att tillsammans utreda vilka uppgifter som är relevanta för att kunna utesluta oseriösa leverantörer. Deltagarna i försöket skulle tillsammans utreda vilka uppgifter som är relevanta att inkludera i ett informationsutbyte, samt utreda och pröva former för ett strukturerat utbyte av denna information. Det kan till exempel handla om digitala lösningar. Eventuella rättsliga hinder för informationsutbytet kan också identifieras.

En sådan försöksverksamhet kan ge ny kunskap om hur information på ett effektivt sätt kan delas mellan statliga myndigheter och upphandlande kommunala myndigheter samt inköpscentraler så att

de oseriösa aktörerna kan sorteras bort i ett tidigt skede i upphandlingsprocessen. Erfarenheterna kan även komma till nytta vid upphandlingar inom andra områden än den kommunala individ- och familjeomsorgen i den kommunala sektorn.

DEL IV

Försöksverksamhetskommitténs
slutsatser med mera

13 Utredningens iakttagelser och slutsatser

I detta kapitel beskrivs Försöksverksamhetskommitténs iakttagelser och slutsatser. Utredningen lämnar även vissa rekommendationer framåt.

13.1 Kommunsektorns utvecklingskapacitet – central för att bedriva utveckling genom försök

Efter att ha arbetat med försöksverksamhet i mer än två års tid kan Försöksverksamhetskommittén konstatera att försök som metod är ett användbart tillvägagångssätt för utvecklingsarbete. Utredningen har i sitt delbetänkande också konstaterat att det bedrivs en hel del försöksverksamheter med innovativa inslag i kommunsektorn. Det finns ett driv inom sektorn att utveckla och testa nytt. Vissa kommuner har dock större kapacitet att testa nya arbetssätt än andra. Också mellan regioner varierar utvecklingskapaciteten. Även prioriteringar och politiska avvägningar påverkar i vilken utsträckning som kommuner och regioner ägnar sig åt utvecklingsarbete i form av försöksverksamheter. Det har kommit till uttryck i de förslag på försöksverksamheter som inkommit till utredningen, där några kommuner är överrepresenterade som avsändare. Dessa kommuner har vissa likheter inbördes, exempelvis är alla relativt stora kommuner med förhållandevis god ekonomi. För kommuner eller regioner med sämre förutsättningar, ekonomiska eller personella, finns kanske inte utrymmet att pröva ett nytt arbetssätt i ett försök. Det är därför viktigt att sprida erfarenheterna från de kommuner och regioner som har kapacitet att driva utveckling genom försök – detta oavsett om det är positiva eller negativa erfarenheter.

13.2 Mod krävs – viktigt att våga försöka!

Som konstaterats vid flera tillfällen, i tidigare utredningar, i direktiven till denna utredning och även i detta slutbetänkande, står kommunsektorn inför flera utmaningar, vissa som kan väntas bli än större med åren. Inte minst gäller detta de demografiska förändringarna som leder till en ökande befolkning i vissa kommuner, och en minskande, men äldre befolkning i relation till de yrkesarbetande, i andra. Detta får konsekvenser för sysselsättning, skatteintäkter och infrastruktur i de olika kommunerna där förutsättningarna kan skilja sig åt. I kommuner med en ökande befolkning räcker inte infrastrukturen till, och i kommuner med minskande men åldrande befolkning innebär ett sviktande skatteunderlag sämre ekonomi och utmaningar i kompetensförsörjningen. Att kommunsektorn vågar pröva nya arbetsätt och är öppen för innovativa lösningar kommer enligt utredningens bedömning att vara viktigt för att kommuner och regioner även framöver ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det är dock viktigt att de försök som görs har förankring i de utmaningar som kommunsektorn har, och syftar till att finna lösningar på konstaterade problem. I detta betänkande har utredningen identifierat och på olika sätt försökt främja försöksverksamheter som ska möta dessa utmaningar. Genomgående för de försök som utredningen har presenterat i detta betänkande är att de kommuner, regioner och personer som står bakom dem och har initierat dem, har haft modet att våga försöka.

En försöksverksamhet innebär att ett arbetsätt prövas i mindre skala och över en begränsad tid. Jämfört med att införa en lagstiftning eller ett arbetsätt över en hel sektor över hela landet är ett försök en mindre ingripande åtgärd. Försök är därför, enligt utredningens uppfattning, ett bra sätt att pröva nya arbetsätt och ett sätt att få till stånd förändring. Det kan underlätta att finna lösningar på problem och identifiera nya arbetsätt om de först testas inom ett begränsat område, och där behovet och intresset är starkt.

13.2.1 Försök kan innebära risk

I arbete med försöksverksamhet finns ett visst risktagande. Det kan till exempel handla om risker som är kopplade till ekonomin eller driften av verksamheten. Försök kan vara kostsamma och störa den ordinarie verksamheten. Det kan även uppfattas som en prestigeför-

lust om ett försök inte faller väl ut. Nivån på risktagandet varierar mellan olika försök, beroende på bland annat på innovationshöjd. Alla försök kommer inte att vara lyckade i den meningen att de ger det väntade resultatet. Utredningen vill dock betona att de allra flesta försök, även de som inte ger det väntade resultatet, ger nya, värdefulla kunskaper och för utvecklingen framåt. Det är också bättre att konstatera att ett nytt arbetssätt, metod eller teknik inte blev som tänkt efter ett mindre försök, än efter att ha ändrat om en hel verksamhet i en kommun eller region, eller till och med i hela landet. Eftersom ett försök kan vara kostsamt, i både tid och pengar, särskilt om inte utfallet är det väntade, är det viktigt att det görs en utvärdering och att erfarenheterna från försöket sprids för att arbetssättet antingen kan förkastas eller användas av fler.

13.2.2 Försök inte alltid bästa lösningen och alla förslag kräver inte författningsändring

Försöksverksamhet är emellertid inte alltid det bästa lösningen på en utmaning. Försöksverksamhetskommittén har, som beskrivits ovan, fått in en del förslag på försöksverksamheter som enligt utredningens bedömning inte är lämpliga som försök. Vissa förslag har i praktiken handlat om kommunsektorns behov av generella författningsändringar inom olika områden. Gällande dessa förslag har det inte alltid, även efter komplettering av information från den som lämnat förslaget, framstått som tydligt varför en försöksverksamhet skulle behövas innan en generell förändring genomförs. Utredningen har i sitt arbete därför kunnat konstatera att det finns ett behov av en mottagare av förslag på författningsändringar gällande författningar som utifrån kommunsektorns perspektiv upplevs som otidsenliga eller olämpliga.

Vidare har utredningen funnit att vissa förslag inte kräver författningsändring, även om den kommun eller region som anhängiggjort förslaget har sett ett sådant behov. Det har alltså kommit in förslag på försöksverksamhet med författningsändring där utredningen har bedömt att verksamheten eller åtgärden är tillåten inom befintligt regelverk. Utredningen har i dessa fall uppfattat det som ett uttryck för ett behov hos kommunsektorn att få stöd vid tolkningar om vad som ryms inom befintliga regelverk, utan att behöva undersöka detta genom att driva praxis i domstol. Utredningens slutsats är att det i

en del kommuner också synes finnas en begränsad kapacitet att göra rättsutredningar eller att driva praxis genom att tillämpa en bestämmelse på nytt sätt. I en politiskt styrd organisation kan det även finnas en motvillighet att driva en svårbedömd rättsfråga för att få den prövad i domstol. Om kommunen eller regionen inte vinner framgång för sin tolkning, kan den negativa uppmärksamhet som riskerar att följa exempelvis i lokal- eller riksmmedia och av den politiska oppositionen, verka hämmande.

Utredningens slutsats är således att det finns möjligheter för kommunsektorn att bedriva förändring inom befintligt mandat och regelverk, men möjligheten att bedöma att ta risk, samt vilja pröva var den rättsliga gränsen för ett agerande går, varierar.

13.2.3 Statliga myndigheter behöver involveras

Försöksverksamhetskommitténs iakttagelse är många kommuner och regioner verkar vara villiga att testa nya arbetssätt i försök. Utredningen har dock under sitt arbete upplevt ett varierande intresse, och även i något fall motstånd, hos olika statliga myndigheter gällande försöksverksamheter. Till viss del beror det förstås på vad den aktuella försöksverksamheten avser och hur den är utformad. Men det handlar också, enligt utredningens uppfattning, om hur statliga myndigheter ser på försöksverksamhet som metod, särskilt inom sitt eget verksamhetsområde. Det kan således finnas ett behov av, att från regeringens sida, säkra att berörda statliga myndigheter har ett uppdrag att främja försöksverksamhet. Det blir särskilt viktigt eftersom försöksverksamheter inte sällan är avhängiga samarbete mellan berörd statlig myndighet och kommun eller region, eller stöd till kommuner och regioner från den statliga myndigheten vid utformningen eller utförande av försöket.

Försök bör även kunna användas inom kommittéväsendet i större utsträckning, exempelvis genom att regeringen vid utfärdandet av utredningsdirektiv överväger om det behandlas frågor inom utredningen som lämpar sig som försök.

13.3 Försöksverksamhet tar tid

Försöksverksamhet är en användbar metod för att undersöka nya arbetssätt. Utredningens erfarenhet är dock att förbereda, förankra, genomföra och utvärdera försöksverksamheter tar tid. Det gäller särskilt när det är flera aktörer inblandade, eller om det handlar om en försöksverksamhet som avser en större fråga. Ett sätt att minska tidsåtgången för såväl förberedelsefasen som utvärderingen kan vara att begränsa frågeställningen som försöksverksamheten gäller, eller antalet inblandade aktörer. För att använda metoden med förändring genom försök behöver tid till det avsättas, och det behöver finnas förståelse för att försök ofta inte går snabbare än annan förändring, men den kan göra förändringen mer träffsäker.

Utredningen har även noterat att det finns en viss otålighet hos kommunsektorn när det gäller försök som kräver författningsändring. Att ändra författningar i Sverige tar tid, särskilt när det är fråga om lagändringar. Att bereda ny försöksförfattning för att testa ett nytt arbetssätt är ur tidssynpunkt därför inte alltid optimalt. Den tid det tar att initiera, och bereda, författningsändringar kan innebära att en del försök inte kan komma tillstånd. Utvecklingen i samhället, och de utmaningar som kommunsektorn möter, kan ändras mycket snabbt. Det finns därför en uppenbar risk att den utmaning eller problem som försöket skulle möta kanske inte längre känns angelägen, andra lösningar har kommit på plats, eller att förutsättningarna har ändrats så mycket att försöket inte längre är aktuellt, när nödvändiga bestämmelser väl finns på plats. I Norge har lagstiftaren löst detta genom en specifik försökslagstiftning där regeringen har föreskriftsrätt inom några utpekade områden för att möjliggöra försök (områden såsom integration, hälsa, omsorg, skola, miljö eller plan- och byggfrågor). I Norge skiljs på ”försök”, som kräver undantag i lag, och ”pilot”, som inte kräver undantag i lag. Till försökslagstiftningen har knutits en funktion på ett av departementen. När ett förslag kommer in till departementet sker en första sortering om förslaget kräver lagändring eller ej. Om förslaget betraktas som en pilot ges ett meddelande om detta, och att kommunen eller fylkeskommunen kan inleda piloten. Genom försökslagen har det norska Stortinget av sagt sig en del av sin normgivningsmakt, och gett regeringen föreskriftsrätt. Försökslagen innehåller vissa undantag: Regeringen kan inte bevilja försök

- som innebär avsteg från kommunallagens grundläggande bestämmelser om organisering av verksamheten inom kommun eller fylkeskommun,
- som innebär undantag från förvaltningslagens bestämmelser om ärendehantering,
- som inskränker enskilda personer rättssäkerhet, eller
- som inskränker individuella rättigheter eller skyldigheter.

Utredningen anser att regeringen bör ha intresse av att följa det norska arbetssättet och om den norska modellen faller väl ut överväga en liknande modell.

13.4 Viktigt med uppföljning och utvärdering

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. För att metoden ska ge den information och den kunskap som efterfrågas förutsätts att försöksverksamhet både följs upp och utvärderas.

I delbetänkandet¹ konstaterade utredningen att det i kontakterna med kommunsektorn framkom att betydande vikt läggs vid planeringen av vad som ska göras inom ramen för försöksverksamhet, medan planeringen för hur ett försök ska följas upp ofta är mindre genomarbetad. Särskilt planeringen för hur försökets resultat och effekter ska utvärderas kan brista. Utredningen konstaterade även att det finns skäl att närmare analysera stödet till kommunsektorn vad gäller uppföljning, utvärdering och effektutvärdering i samband med försöksverksamhet. Under det fortsatta utredningsarbetet har utredningen haft för avsikt att ta fram ett underlag om behovet av ett eventuellt statligt stöd.²

¹ SOU 2022:59.

² Ibid., s. 104.

Utvärdering av försök

Försök som metod är ett sätt att testa innan en förändring drivs igenom på bred front. Utvärderingen är därför helt avgörande för att kunna bedöma om försöket ska kunna implementeras brett i en verksamhet. Ett väl genomfört försök tar därför tid eftersom det både måste genomföras och sedan utvärderas. Det är inte en metod för att snabbt kunna ta ställning till större förändringar. För att ta ställning till utfallet av ett försök behöver effekterna av försöket utvärderas.

Effektutvärdering bygger i grunden på ett kontrafaktiskt resonemang – hur hade situationen varit om den aktuella interventionen *inte* hade genomförts? I ett försök som genomförs i verklig miljö uppstår svårigheter med att identifiera och isolera vad som är effekterna av försöket, och vad som beror på andra faktorer, som har påverkat utfallet men som inte är en del i försöket. För att ta ett enkelt exempel – om ett försök på arbetsmarknadsområdet blir lyckosamt och leder till att fler arbetslösa kommer i arbete kan det vara svårt att isolera vad som är effekterna av försöket, och vilka effekter som uppstått av andra skäl. Kanske skedde en vändning i konjunkturen under tiden som försöket pågick, vilket ledde till fler arbetstillfällen? Eller etablerades ett nytt företag på orten som erbjöd arbetstillfällen? Varje försök behöver således ha en god, genomtänkt planering för hur utvärderingen ska ske där de faktorer som ska tas med i utvärderingen identifieras.

Försöksverksamhetskommittén har gällande alla förslag om försöksverksamhet som har lämnats, också föreslagit att utvärdering ska ske och pekat ut lämplig ansvarig aktör för utvärderingen. I vissa fall har utredningen lämnat närmare instruktioner om utvärderingen, i vissa fall har detta lämnats till den aktör som föreslås utvärdera försöket.

13.4.1 Effektutvärdering är inte alltid möjlig

Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå hur försöksverksamheterna bör följas, följas upp och utvärderas, på ett sätt som *främjar effektutvärdering*.³ Utredningen har kunnat konstatera att en effektutvärdering inte alltid är möjlig att genomföra för alla försök. I vissa fall kan det helt enkelt inte genomföras då det saknas tillför-

³ Dir. 2021:110.

litliga data som möjliggör en effektutvärdering. Det kan i vissa verksamheter vara nästan omöjligt att mäta kvalitet. I en kommunal verksamhet kan det vara förenat med metodologiska svårigheter att mäta kvalitet. Det är en fråga om tid, det kan vara fråga om små förflyttningar som sker över lång tid. Det är också samma kontrafaktiska resonemang som förs ovan, det går inte med säkerhet att isolera insatserna från försöket från andra faktorer som kan påverka utfallet som sker under samma period. Det kan också handla om att en effektutvärdering skulle vara alltför omfattande och kostsam i förhållande till försöket.

Utredningen finner att det i sådana fall bör kunna vara tillräckligt att vid utvärdering av försöket ha en mer kvalitativ ansats och till exempel genomföra djupintervjuer med berörda verksamheter. Det kan också vara intressant att få synpunkter från någon som försöket berör, exempelvis kommuninvånare, elever eller patienter. Försökets art måste enligt utredningen få styra vilken form av uppföljning som är den mest lämpliga.

13.4.2 Hur kan staten stötta kommunsektorn vid utvärdering?

I delbetänkandet skrev Försöksverksamhetskommittén att utredningen i det fortsatta arbetet avsåg att fram ett underlag om behovet av ett eventuellt statligt stöd gällande utvärdering. Utredningen beskriver längre fram i detta kapitel om vilket stöd som utredningen bedömer att kommunsektorn framgent behöver i fråga om försöksverksamhet. I detta ligger att även kunna erbjuda visst stöd gällande utvärdering. Försök bör alltid utvärderas, och staten kan genom sin stödfunktion erbjuda viss vägledning i metodologi för utvärdering, samt vikten av att försöken planeras med uppföljning och utvärdering i åtanke.

Utredningen har identifierat ytterligare en dimension där staten bör kunna erbjuda stöd. Samtliga förslag gällande försök som har kommit in till utredningen har varit från kommunsektorn. För att försök som metod ska kunna användas brett anser utredningen att det hade varit av värde att i ett tidigare skede involvera också statliga aktörer för att informera om, och förankra, försök som metod. Även statliga myndigheter hade i större utsträckning kunnat bidra med konkreta försök, eller inkomma med försök i samverkan med en kommun

eller region eller ha en mer positiv bild av försök som metod om de involverats i ett tidigare skede. För öka sannolikheten att försök tas väl emot även av de statliga myndigheterna kan styrningen mot ett försöksfrämjande klimat även behöva omfatta de statliga myndigheterna. Om det inte är en tydlig prioritering för staten kan det i praktiken bli svårt för kommunsektorn att driva förändring genom försök.

13.5 Spridning av resultat

En del i utredningens uppdrag är att sprida resultaten av försöksverksamheterna. Gällande försöksverksamhet utan författningsändring ska utredningen sprida information, lärdomar och erfarenheter från försöksverksamheterna. Gällande försöksverksamhet som inte kräver författningsändring ska utredningen föreslå hur erfarenheterna bör spridas.⁴ Under utredningstiden har utredningen informerat om uppdraget på olika sätt. Detta redogörs för i kapitel 2. Försöksverksamhetskommittén har även informerat om de försöksverksamheter som utredningen följt.

Kan spridningen av resultat samordnas?

Utredningen anser att en samordning av spridningen av resultat från försök inom kommunsektorn skulle underlätta för kommuner och regioner att ta del av varandras resultat. En sådan samordning är dock ett omfattande uppdrag och kräver resurser från såväl de aktörer inom kommunsektorn som utför försöket som för den funktion som ska samla ihop resultaten och sprida dem. Spridningen skulle sannolikt behöva ske på olika sätt, till exempel genom en webbsida, via konferenser och möten. Centralt för en sådan lösning bör vara att informationen blir mer lättillgänglig även för mindre kommuner som inte har tillgång till specialister. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att lämna ett förslag kring hur ett samlat sätt att sprida erfarenheter i kommunsektorn ska se ut, och hur och om staten ska stödja det. Det kan dock finnas skäl för regeringen att överväga att tillsätta

⁴ Dir. 2021:110.

en utredning med uppdrag att analysera hur kommunsektorns erfarenheter bäst tillvaratas.

13.6 Bör staten stödja försöksverksamhet, och i så fall hur?

13.6.1 Förslag i tidigare utredningar

Kommunutredningen

Tidigare utredningar har berört frågan om stöd från staten till kommunsektorn gällande utvecklingsfrågor. Kommunutredning konstaterade exempelvis i sitt slutbetänkande från 2020 att staten har det övergripande ansvaret för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till kommunernas samlade uppdrag. Det är därför viktigt att staten tydligt tar det ansvaret. Kommunutredningen föreslog mot denna bakgrund att en *kommundlegation* skulle inrättas. Kommundlegationen föreslogs ha ett antal olika uppgifter och roller som handlade om att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utföra sina uppgifter. I delegationens uppdrag skulle bland annat ingå att stödja kommuner som ville utveckla en strategisk samverkan eller gå samman med andra kommuner. Delegationen föreslogs också ha till uppgift att administrera den försöksverksamhet som Kommunutredningen föreslog. Det innebar att delegationen skulle ansvara för att bereda ansökningar från kommuner och informera om möjligheter till försöksverksamhet. I uppdraget skulle även ingå att tillse att genomförd försöksverksamhet utvärderades.⁵

Kommundlegationen föreslogs placeras inom Regeringskansliet eftersom delegationen skulle ha ett antal olika uppgifter och roller som handlade om att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att utföra sina uppgifter. Att delegationen skulle inrättas inom Regeringskansliet antogs ge en närhet till regeringen och de politiska besluten jämfört med om delegationen skulle ligga inom kommittéväsendet eller som en del av en myndighet. Det bedömdes även som en fördel då det inom Regeringskansliet finns tillgång till kompetens på i princip alla rättsområden som skulle kunna bli aktuella inom försöksverksamheten. Delegationen föreslogs vidare samarbeta med landshövdingarna i respektive län, och föra dialog med kommuner

⁵ SOU 2020:8, s. 592.

om kapacitetsstärkande åtgärder. De direkta kontakterna med kommunerna bedömde kommunutredningen dock i huvudsak skulle skötas av landshövdingarna.⁶

Regeringen har hittills inte gått vidare med förslaget om en kommundelation med uppgift att hantera bland annat förslag på försöksverksamhet.

Tillitsdelegationen

Den statliga kommittén Tillitsdelegationen föreslog i sitt slutbetänkande⁷ att regeringen skulle tillsätta en kommitté som under längre tid skulle få i uppdrag att etablera en utvecklingsmiljö där komplexa samhällsutmaningar kunde hanteras. Kommittén föreslogs bestå av tre till fyra ledamöter varav en fungerade som ordförande. Till sitt förfogande föreslogs kommittén ha ett sekretariat bestående av fem till sex personer. Syftet med utvecklingsmiljön var enligt Tillitsdelegationen att ge regeringen en möjlighet att stimulera och fördjupa myndigheters och andra aktörers gemensamma ansträngningar att ta sig an komplexa samhällsutmaningar. Kommittén föreslogs regleras genom kommittéförordningen (1998:1474) och finansieras via kommittéanslaget. Regeringen ansågs därmed styra utvecklingsmiljön genom beslut om direktiv och tilläggsdirektiv, samt genom att utse dess ledamöter och ordförande. I betänkandet föreslog Tillitsdelegationen att den nya kommittén skulle sortera under Statsrådsberedningen.

Regeringen har inte lämnat något förslag i denna del.

13.6.2 Försöksverksamhetskommittén har identifierat ett behov av en permanent struktur för försöksverksamhet

Som beskrivits tidigare finns det egentligen ingen brist på förslag på försöksverksamheter inom kommunsektorn. Det finns ett driv och intresse från kommuner och regioner att bedriva verksamhetsnära utveckling genom försök. Både kommuner och regioner har dock varierande kapacitet att identifiera, driva och utvärdera försök. Mindre kommuner och regioner har inte sällan sämre förutsättningar att driva utvecklingsarbete genom försöksverksamheter.

⁶ SOU 2020:8, s. 619.

⁷ SOU 2019:43, s. 228.

I likhet med tidigare utredningar anser Försöksverksamhetskommittén att det behövs en permanent struktur för att arbeta med försöksverksamheter för att stötta kommunsektorn. Kommunerna behöver hjälp med att hitta lämpliga områden att bedriva försök inom samt att utvärdera och sprida resultatet av försöken. Kommunerna kan också behöva stöd i rättsliga tolkningar av vad som är möjligt och inte möjligt att genomföra.

Att sprida försök och dess utfall är ett sätt att kompensera för de olika förutsättningar som kommunsektorn har att bedriva utveckling genom försök. Utveckling genom försök bygger därför på att hela kommunsektorn kan ta del av, eller delta i, varandras försök. Det kan vara samverkan mellan olika kommuner, såsom i exemplet med Ånge och Sundsvall där den mindre kommunen får ta del av den större kommunens bättre utvecklingskapacitet och den större kommunen kan använda den mindre kommunen som testbädd. Det kan även handla om att sprida goda erfarenheter, såsom toppledarprogrammet i Jönköpings län eller samverkan för god och nära vård i Ljungby kommun.

Utredningen har identifierat ett behov av stöd till kommunsektorn för att bedriva utveckling. Det kan handla om stöd i tolkning av bestämmelser för att utvärdera om ett försök ryms inom befintlig lagstiftning. Det kan också handla om att identifiera samarbetspartners för ett försök, dra lärdomar eller använda sig av resultat från försök av andra kommuner eller regioner. Utredningens bedömning är således att det också av denna anledning skulle behövas en samlande funktion för försök i kommunsektorn.

Funktionen skulle kunna bistå med tolkning av lag eller förordning, stötta med metodologi i samband med utvärdering samt att sprida resultat, både lyckade och mindre lyckade. Funktionen skulle även kunna ta fram författningsförslag.

Utredningen har övervägt var en sådan funktion skulle kunna ha sin hemvist. De hemvister som utredningen har övervägt finns inom staten. Funktionen skulle kunna placeras i ett departement. Som framgår ovan föreslog Kommunutredningen en nyinrättad kommundelegation inom Regeringskansliet. Ett annat alternativ är att placera funktionen inom kommittéväsendet, som en permanent kommitté. Tillitsdelegationen föreslog att en liknande funktion kunde placeras som en kommitté under Statsrådsberedningen.

Utredningen har även övervägt att placera en stödfunktion inom en myndighet. Fördelen med det skulle kunna vara att om en myndighet får ett sådant uppdrag inskrivet i sin instruktion kan det borga för en långsiktighet, stabilitet och kontinuitet i arbetet. Det finns dock enligt utredningens bedömning inte finns någon myndighet som passar för uppdraget. Frågorna som skulle behöva hanteras ligger inom en mängd olika samhälls- och rättsområden. Det finns ingen myndighet i dag som har ett särskilt uppdrag att brett stötta kommunsektorn. Till exempel Tillväxtverket och Vinnova har uppdrag som delvis riktas mot kommunsektorn, men ingen av dessa myndigheter har ett sådant brett uppdrag som skulle krävas för att kunna härberga en funktion för att omhänderta försöksverksamheter inom kommuner och regioner.

Utredningens erfarenhet är att det krävs relativt omfattande stöd till kommunsektorn gällande försök. Det krävs kvalificerat stöd i form av bland annat regeltolkning, val av samarbetsform, uppföljning och utvärdering. Därtill krävs stöd i form av spridning av resultat.

Utredningen har övervägt olika alternativ och anser att det mest ändamålsenliga utifrån både statens och kommunsektorns perspektiv är att placera en funktion att stötta kommuner och regioner i frågor som rör försöksverksamheter som en permanent kommitté inom kommittéväsendet. Kommunsektorn skulle till denna funktion löpande kunna lämna förslag på försöksverksamheter och utredningen kan ge stöd gällande utformningen av dessa. Utredningen kan också ha kontakt med statliga myndigheter för att informera om försök och vad det arbetssättet innebär och eventuellt få signaler därifrån om områden som kan vara lämpliga att bedriva försök inom. Utredningen bör årligen till regeringen lämna en förteckning över inkomna förslag, samt föreslå de förändringar av lag eller annan författning som behöver göras för att kunna genomföra försök i syfte att stärka kommunsektorns kapacitet.

14 Konsekvensbeskrivning

I detta kapitel beskrivs samlat de krav som ställs på utredningens konsekvensbeskrivningar. Kapitel är kortfattat eftersom utredningen har valt att göra en konsekvensbeskrivning för varje förslag i det kapitel där det lämnas.

14.1 Krav på konsekvensbeskrivningen

Kommittéförordningen

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredningen ska också belysa förslagens konsekvenser för det kommunala självstyret.

Om förslagen i övrigt har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § ska en konsekvensutredning innehålla bland annat en beskrivning av vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lös-

ningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska uppgifter om vilka som berörs av regleringen och om förslagen överensstämmer med, eller går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen lämnas. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser ska också anges. I 7 § regleras krav på konsekvensutredningen om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Utredningens direktiv

I Försöksverksamhetskommitténs direktiv¹ ställs också vissa krav på konsekvensutredningen. Utredningen 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 demokratis funktionssätt ska redovisas. Enligt direktivet ska också utredningen beräkna kostnaderna för såväl staten som kommuner och regioner, beskriva andra samhällsekonomiska konsekvenser och lämna förslag till finansiering. Detta gäller i synnerhet de offentligfinansiella effekter som följer av det stöd som staten föreslås bidra med i genomförandet av försöksverksamheterna.

Utredningen ska enligt direktivet 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. Av bestämmelsen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

I direktivet anges vidare att om utredningen föreslår försöksverksamhet om asymmetrisk ansvarsdelning, där en kommun eller en re-

¹ Dir. 2021:110.

gion övertar en statlig uppgift, ska konsekvenserna för statliga myndigheter av att verksamheten bedrivs både nationellt och i försöksverksamhet beaktas.

14.2 Konsekvensbeskrivning vid förslag om försöksverksamhet

Försöksverksamhet är, som utredningen tidigare angett, en metod som innebär att man prövar något nytt i en mindre skala. Det ger möjligheter att i verkliga miljöer och sammanhang undersöka för- och nackdelar med en förändring samt studera och analysera konsekvenser av det som prövas innan en lösning eventuellt skalas upp.

I utredningens definition av försöksverksamhet ligger att försöket kan ge nya kunskaper som kan leda till en ökad kapacitet. Med andra ord: inför en försöksverksamhet vet man inte säkert vad utfallet kommer att bli. Det kan förvisso även vara fallet vid en generella reformer, men skillnaden är att vid en försöksverksamhet är själva grundsyftet att nå kunskap om utfallet. En förutsättning för en försöksverksamhet är alltså att kunskap om konsekvenser av det nya arbetssättet helt saknas eller att det finns kunskapsluckor som behöver fyllas. Det påverkar i sin tur förutsättningarna för att göra heltäckande och tillräckligt djupgående konsekvensbeskrivningar för förslagen om försöksverksamheter som utredningen lämnar i detta betänkande. Utredningen har dock strävat efter att göra fullgoda konsekvensbeskrivningar.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.
Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.
Inga särskilda informationsinsatser behövs.

Det krävs viss tid för förberedelser för att bedriva de försöksverksamheter som utredningen föreslår. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen är det rimligt att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2025.

Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser. Det behövs inte heller några särskilda informationsinsatser med anledning av förslagen.

16 Författningskommentar

16.1 Förslag till lag (2024:XX) om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner.

Paragrafen behandlar vad lagen reglerar, det vill säga försöksverksamhet med statsbidrag för små kommuner.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

2 § Försöksverksamheten ska bedrivas från och med den 1 januari 2025 till och med utgången av 2029.

Paragrafen behandlar hur länge försöksverksamheten ska pågå.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

Deltagande kommuner

3 § Följande kommuner ska delta i försöksverksamheten om inte annat beslutas av regeringen enligt 4 § andra stycket.

Arjeplogs kommun
Dorotea kommun
Emmaboda kommun
Färgelanda kommun
Haparanda kommun
Ljusnarsbergs kommun
Malå kommun
Norbergs kommun
Norsjö kommun
Skinnskattebergs kommun
Sorsele kommun
Storfors kommun
Överkalix kommun
Övertorneå kommun.

Paragrafen behandlar vilka kommuner som ska delta i försöksverksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

4 § Om en kommun inte längre vill delta i försöksverksamheten ska den anmäla det till regeringen.

Regeringen får efter anmälan enligt första stycket besluta om att kommunen inte längre ska delta i försöksverksamheten.

Paragrafen reglerar situationen då kommuner inte längre vill delta i försöksverksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.1.

Av bestämmelsen framgår att en kommun som inte längre vill ingå försöksverksamheten ska anmäla det till regeringen. Regeringen får sedan besluta om att en kommun inte längre ska delta i försöksverksamheten.

I princip bör en kommuns vilja tillmätas avgörande betydelse vid en prövning om kommunen fortsatt ska ingå i försöksverksamheten. Det eftersom en grundläggande förutsättning för en väl genomförd försöksverksamhet bör vara att det finns ett intresse för den bland försökskommunerna.

Ett pågående försök i en kommun bör av praktiska skäl inte kunna avslutas före tidigast utgången av det innevarande statsbudgetåret.

Statsbidrag till deltagande kommuner

5 § Kommunerna som deltar i försöksverksamheten ska ges ett statsbidrag för små kommuner. Deras rätt att uppbära andra statsbidrag får begränsas.

Paragrafen behandlar kommuners rätt till statsbidraget för små kommuner och att rätten att uppbära andra statsbidrag kan begränsas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

Av bestämmelsen framgår att kommunerna som deltar i försöksverksamheten ska få ett riktat statsbidrag för små kommuner. Av bestämmelsen framgår också att rätten till andra bidrag får begränsas för de kommuner som deltar i försöksverksamheten. Kommunerna får statsbidraget för små kommuner i stället för andra riktade statsbidrag. Deras rätt till de andra bidragen får begränsas så att de inte blir dubbelt kompenserade. Storleken på statsbidraget för små kommuner varierar beroende på kommun och ska motsvara vad kommunen

uppskattningsvis sammanlagt hade kunnat få av de andra statsbidragen. Beloppet ges årligen under försöksperioden till kommunen.

Vilka statsbidrag som omfattas av försöket kan variera mellan olika år beroende på vilka riktade statsbidrag som finns och villkoren som är förenade med dem. Ett urval av vilka bidrag som lämpligen ska ingå i försöket behöver göras. Utredningen har tagit fram generella principer för urval av riktade statsbidrag för försöksverksamheten (se avsnitt 8.7.2).

Bidraget för försöksverksamhet med bidrag till små kommuner ges utan krav på ansökan, rekvisering eller annan liknande åtgärd. Inga villkor är förenade med bidraget annat än att kommunen måste medverka i uppföljning och utvärdering av försöket (se 7 §).

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om statsbidrag för små kommuner. Regeringen får också meddela föreskrifter som begränsar rätten för kommunerna som deltar i försöksverksamheten att uppbära andra statsbidrag.

Paragrafen behandlar att rätten för regeringen att besluta om föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Av bestämmelsen framgår att regeringen får besluta om föreskrifter gällande statsbidraget för små kommuner och föreskrifter som begränsar rätten för kommuner som deltar i försöksverksamheten att uppbära andra bidrag. Det innebär bland annat att regeringen får besluta om vilka riktade statsbidrag som ingår i försöket och om begränsningar av kommunernas rätt till dessa bidrag.

Uppföljning och utvärdering

7 § Kommuner som deltar i eller har deltagit i försöksverksamheten ska medverka i den uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten som regeringen beslutar om.

Paragrafen behandlar kommuners skyldighet att delta i uppföljning och utvärdering.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Övervägandena finns i kapitel 15.

16.2 Förslag till lag (2024:XX) om försöksverksamhet med avtal om hälso- och sjukvård

1 § En kommun och en region får ingå avtal om att kommunen ska tillhandahålla annan hälso- och sjukvård än primärvård i hemmet till de som avses i 12 kap. 1 § första meningen och 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Avtalet får dock inte avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare.

Ett avtal enligt första stycket innebär inte att ansvaret för den hälso- och sjukvård som avtalet avser övergår till kommunen. Regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av avtalet.

Paragrafen reglerar försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan regioner och kommuner inom hälso- och sjukvården i frågor som inte ryms inom bådadas behörighet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Bestämmelsen innebär att kommuner och regioner får ingå avtal om att kommunen i en persons hem ska utföra annan hälso- och sjukvård än primärvård för de patienter som finns i den kommunala hälso- och sjukvården. Med annan vård än primärvård avses specialiserad vård. Avtalet kan gälla för alla som får vård i hemmet av den kommunala hälso- och sjukvården enligt 12 kap. 1 § första meningen och 2 § HSL, det vill säga personer i särskilda boenden enligt 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, personer som på grund av fysiska eller psykiska eller andra skäl bor i särskilda boenden enligt 5 kap. 7 § tredje stycket SoL eller motsvarande enskild verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL. När kommuner och regioner ingått avtal enligt 14 kap. 1 § HSL om att kommunerna ska ansvara för hemsjukvården i ordinärt boende och särskilt boende enligt 5 kap. 5 § tredje stycket SoL omfattas alltså även hälso- och sjukvården av dessa personer av denna utökade möjlighet till avtalssamverkan. Kommuner och regioner kan inom ramen för försöksverksamheten ingå avtal som omfattar samtliga dessa grupper eller någon eller några av dem. Avtal kan även avse en del av en grupp patienter eller en enskild patient.

I bestämmelsen anges att avtalet inte får avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare. Det framgår också att regionen får lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen som motiveras av avtalet. Ersättning till kommunen för den hälso- och sjukvård som omfattas av avtalet och andra kostnader för kommunen som beror på avtalet får alltså ges av regionen. Huvudmannskapet för den hälso- och sjukvård som avtalssamverkan avser förändras inte genom deltagande i försöksverksamheten utan ligger kvar hos regionen.

Att delta i försöksverksamheten med avtalssamverkan är frivilligt för både kommuner och regioner. Kommuner kan endast åta sig att utföra sådana vårdinsatser som kommunens hälso- och sjukvårdspersonal kan utföra på ett säkert sätt och som inte ska ges av läkare.

2 § Ett avtal enligt 1 § får längst avse tid fram till och med utgången av december 2029.

Paragrafen behandlar hur länge ett sådant avtal får pågå.

Överväganden finns i avsnitt 9.7.

3 § Kommuner och regioner som ingår avtal enligt denna lag ska medverka i den uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten som regeringen beslutar om.

Paragrafen reglerar skyldigheten för kommuner och regioner som deltar i försöksverksamheten att också delta i uppföljning och utvärdering av den.

Överväganden finns i avsnitt 9.7.

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Övervägandena finns i kapitel 15.

16.3 Förslag till lag (2024:XX) om försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och försöksverksamhet med avtals-samverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Paragrafen behandlar vad lagen reglerar, det vill säga försöksverksamhet med kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.1 och 10.7.2.

Försöksverksamhet med kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

2 § Kommuner får gemensamt ansöka om att i samverkan inrätta en kommunal lantmäterimyndighet enligt 3 § lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Paragrafen reglerar ansökan i försöksverksamhet med kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

Av bestämmelsen framgår att kommuner gemensamt får ansöka om att tillsammans inrätta en kommunal lantmäterimyndighet enligt 3 § lag om kommunal lantmäterimyndighet. Vid en sådan ansökan gäller vad som i övrigt anges i 3 § lag om kommunal lantmäterimyndighet. Det innebär att ansökan om tillstånd ska ges in till den statliga lantmäterimyndigheten, samt att ansökan ska vara skriftlig och innehålla den utredning som behövs för ärendets prövning.

3 § För tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan krävs att

1. kommunernas samverkan bedrivs inom ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd,
2. kommunerna ligger i geografisk anslutning till varandra, och
3. minst en av kommunerna har en kommunal lantmäterimyndighet sedan tidigare.

Vad som anges i 2 § lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska tillämpas på kommunerna tillsammans.

Paragrafen reglerar vad som krävs för att tillstånd ska kunna ges för att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.1.

Av bestämmelsen framgår att det för ett sådant tillstånd krävs att kommunernas samverkan bedrivs inom ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Ett ytterligare krav för att få delta i försöksverksamheten är enligt bestämmelsen att de samverkande kommunerna ligger i geografisk anslutning till varandra. Det innebär att en kommun måste geografiskt angränsa till minst en annan samverkande kommun för att kunna ingå i försöksverksamheten. I bestämmelsen anges också att minst en kommun måste ha en kommunal lantmäterimyndighet inrättad sedan tidigare. Det kan ingå kommuner som saknar en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan men det är inget krav för att tillstånd ska kunna ges.

För att tillståndet ska kunna ges krävs att kommuner tillsammans bedöms uppfylla de krav som ställs i 2 § lagen om kommunal lantmäterimyndighet för att få tillstånd att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet.

4 § Regeringen får meddela tillstånd för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan och att gemensamt svara för verksamheten vid myndigheten. Tillstånd får ges för upp till fem år, dock längst till och med utgången av 2031.

Paragrafen reglerar att regeringen får meddela ett tidsbegränsat tillstånd för kommuner att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

Av bestämmelsen framgår att kommuner i samverkan inom ramen för försöksverksamheten kan ges tillstånd av regeringen att inrätta en kommunal lantmäterimyndighet. Tillståndet ska vara tidsbegränsat och kan ges för upp till fem år, dock längst till och med utgången av 2031.

5 § Vad som gäller för kommunala lantmäterimyndigheter och en kommun som inrättat en kommunal lantmäterimyndighet enligt lag (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet ska gälla också för en kommunal lantmäterimyndighet med tillstånd enligt 4 §, och de kommuner som har inrättat den.

Paragrafen reglerar tillämpligheten av bestämmelser i lagen om kommunal lantmäterimyndighet.

Överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

Av bestämmelsen framgår att 4–8 §§ lagen om kommunal lantmäterimyndighet ska tillämpas även på en kommunal lantmäterimyndighet som har inrättats i samverkan mellan kommuner, och de kommuner som ingår i samverkan. De nämnda bestämmelserna i lagen om kommunal lantmäterimyndighet reglerar när verksamheten i myndigheten får påbörjas, myndighetens verksamhet, tillsyn samt myndighetens upphörande.

6 § Under tiden som en kommunal lantmäterimyndighet med tillstånd enligt 4 § bedriver verksamhet får en kommun som sedan tidigare har en kommunal lantmäterimyndighet inte bedriva verksamhet i den. Undantag gäller dock för åtgärder som behöver vidtas i samband med inrättade och avvecklande av den kommunala lantmäterimyndigheten enligt 4 §.

Paragrafen reglerar kommunala lantmäterimyndigheter som samverkande kommuner har inrättat sedan tidigare.

Överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

Av bestämmelsen framgår att en kommun som redan har en kommunal lantmäterimyndighet inte får bedriva verksamhet i den under tiden som en lantmäterimyndighet i samverkan bedriver verksamhet. Undantag görs för åtgärder som behöver vidtas i samband med inrättande och avvecklande av den kommunala lantmäterimyndigheten i samverkan. Det handlar om begränsade åtgärder som behövs för att ta emot ärenden eller lämna över ärenden till den kommunala lantmäterimyndigheten i samverkan.

Försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter

7 § En kommunal lantmäterimyndighet får ingå avtal med en annan kommunal lantmäterimyndighet om att utföra uppgifter åt den. Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) på

anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Syftet med avtalssamverkan ska vara att minska handläggningstiderna inom fastighetsbildningen. Avtalet får avse tid fram till och med utgången av 2029.

Paragrafen reglerar avtal mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

Överväganden finns i avsnitt 10.7.2.

I bestämmelsen anges att en kommunal lantmäterimyndighet får ingå avtal om att den ska utföra uppgifter åt en kommunal lantmäterimyndighet i en annan kommun. Ett krav för att avtalet ska kunna ingås med stöd av bestämmelsen är att syftet med ett sådant avtal är att minska handläggningstiderna inom fastighetsbildningen. Det räcker att handläggningstiderna avses minska för en av kommunerna genom avtalet. Avtalet får avse tid fram till och med utgången av 2029. Efter den tidpunkten finns det inte längre stöd av denna lag att samverka genom avtal mellan kommunala lantmäterimyndigheter.

8 § Inom ramen för avtalssamverkan enligt 7 § får en kommunal lantmäterimyndighet uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar.

Paragrafen reglerar möjligheten till extern delegering.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.2.

Av bestämmelsen framgår att en kommunal lantmäterimyndighet inom ramen för en avtalssamverkan enligt 7 § får uppdra åt en förrättningslantmätare som är anställd i någon annan av de samverkande kommunala lantmäterimyndigheterna att handlägga och besluta vid förrättning på lantmäterimyndighetens vägnar. Extern delegering är endast möjlig inom ramen för de uppgifter som faktiskt omfattas av själva samverkansavtalet. Bestämmelsen om jäv i 4 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988) för förrättningslantmätare är tillämplig.

9 § Kommunala lantmäterimyndigheter ska skriftligen anmäla till Lantmäteriet när de ingått ett samverkansavtal enligt 7 §.

I paragrafen regleras krav på anmälan till Lantmäteriet.

Överväganden finns i 10.7.2.

Av bestämmelsen framgår att de kommunala lantmäterimyndigheterna måste göra en skriftlig anmälan till Lantmäteriet när de ingått ett avtal enligt 7 §. Det finns inga andra särskilda formkrav för en sådan anmälan utöver att den ska vara skriftlig. Av anmälan måste

dock framgå att avtalet ingicks inom ramen för försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan kommunala lantmäterimyndigheter samt vilka kommunala lantmäterimyndigheter som ingår i avtalet.

Uppföljning och utvärdering

10 § Kommuner som deltar i försöksverksamhet enligt denna lag ska medverka i den uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten som regeringen beslutar om.

I paragrafen regleras krav på kommuner att medverka i uppföljning och utvärdering.

Överväganden finns i avsnitt 10.8.

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2025. Övervägandena finns i kapitel 15.

Referenser

Offentliga tryck

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Bet. 1970:SU208, rskr. 1970:423 *Förslag till riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten.*

Bet. 1990/91SoU9, rskr 1990/91:97 *Ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen.*

Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345 *Den kommunala ekonomin.*

Bet. 2020/21:FiU46, rskr. 2020/21:238 *Ändringar i statens budget för 2021 – Stöd till äldreomsorgen med anledning av coronaviruset.*

Propositioner

Prop. 1970:188 *Förslag till riktlinjer för omorganisation av lantmäteriverksamheten.*

Prop. 1983/84:152 *Om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse.*

Prop. 1987/88:176 *Om äldreomsorgen inför 90-talet.*

Prop. 1989/90:7 *Om försöksverksamhet med samhällstjänst.*

Prop. 1990:91/121 *Om försöksverksamhet med kommunalt huvudmannaansvar för primärvård m.m.*

Prop. 1991/92:13 *Frikommunförsöket.*

Prop. 1991/92:150 *Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition).*

Prop. 1992/93:150 *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. (kompletteringsproposition).*

- Prop. 1993/94:184 *Försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.*
- Prop. 1995/96:78 *Ansvar för fastighetsbildningsverksamheten, m.m.*
- Prop. 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen.*
- Prop. 1997/98:124 *Ny körkortslag m.m.*
- Prop. 2000/01:76 *Från anstalt till frihet.*
- Prop. 2005/06:161 *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*
- Prop. 2005/06:5 *Lantmäteri- och byggnadsverksamheten.*
- Prop. 2007/08:48 *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
- Prop. 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*
- Prop. 2019/20:164 *Inriktningen för en nära och tillgänglig vård – en primärvårdsreform.*
- Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2022/23:1 *Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024.*

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.*
- Skr. 2021/22:248 *Riksrevisionens rapport om statens finansiering av kommunerna.*
- Skr. 2021/22:265 *Riksrevisionens rapport om fastighetsbildningen i Sverige.*

Regeringsbeslut

Överenskommelse mellan staten och SKR om en personcentrerad, tillgänglig och jämlik mödrahälsovård och förlossningsvård samt förstärkta insatser för kvinnors hälsa 2023, diarienummer S2023/00371 (delvis).

Överenskommelse mellan staten och SKR om god och nära vård 2023 – En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav, diarienummer S2023/00372.

Överenskommelse mellan staten och SKR om insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention 2023, diarienummer S2022/04839.

Regeringsbeslut den 22 juni 2023, diarienummer Fi2021/03754 (delvis) och Fi2023/02075.

Regeringsbeslut den 17 maj 2023, diarienummer L12023/00127.

Statens offentliga utredningar

SOU 1987:21 *Äldreomsorg i utveckling*. Betänkande av Äldrebereidningen.

SOU 1991:68 *Frikommunförsöket: erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m.* Slutbetänkande av Frikommunutredningen.

SOU 2000:114 *Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet*. Betänkande av Samverkansutredningen.

SOU 2003:111 *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta*. Betänkande av Lantmäteriutredningen.

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård*. Betänkande av Äldrevårdsutredningen.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:60 *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*. Slutbetänkande av Klimat- och sårbarhetsutredningen.

- SOU 2011:55 *Kommunaliserad hemsjukvård*. Betänkande av Utredningen en nationell samordnare för hemsjukvård.
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande av Innovationsrådet.
- SOU 2016:2 *Effektiv vård*. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.
- SOU 2018:39 *God och nära vård – en primärvårdsreform*. Delbetänkande av Utredningen samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*. Betänkande av 2017 års Skolmyndighetsutredning.
- 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 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2019:61 *Sveriges ekonomi – utsikter till 2035*. Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2019.
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2020:19 *God och nära vård – en reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem*. Delbetänkande av Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.
- SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*. Betänkande av Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken.
- SOU 2020:80 *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*. Betänkande av utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar.

- SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*, Betänkande av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.
- SOU 2021:81 *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet*. Slutbetänkande från 2020 års Dricksvattenutredning.
- SOU 2022:41 *Nästa steg: Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*. Betänkande av Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner.
- SOU 2022:59 *Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn*. Delbetänkande av Försöksverksamhetskommittén.
- SOU 2023:24 *Etablering för fler. Jämställda möjligheter till integration*. Delbetänkande av utredningen om Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.
- SOU 2023:43 *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*. Betänkande av Leverantörskontrollutredningen.
- SOU 2023:69 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel*. Betänkande av utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter.

Kommittédirektiv

- Dir. 2018:85 *Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier*. Regeringskansliet, Näringsdepartementet.
- Dir. 2021:1 *Tilläggsdirektiv till Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04)*. Regeringskansliet, Försvarsdepartementet.
- Dir. 2021:110 *Försöksverksamhet i kommuner och regioner*. Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Dir. 2022:107 *En effektivare samordning av administrativa tjänster genom Statens servicecenter*. Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Dir. 2023:47 *Tilläggsdirektiv till Försöksverksamhetskommittén (Fi2021:09)*. Regeringskansliet, Finansdepartementet.

- Dir. 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning*. Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*. Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet.
- Dir. 2023:98 *Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård*. Regeringskansliet, Socialdepartementet.

Myndighetsrapporter med mera

Sverige

- Arbetsförmedlingen (2021) *Arbets sökande med ekonomiskt bistånd*. Arbetsförmedlingen analys 2021:12.
- Arbetsförmedlingen (2023) *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*.
- Brottsförebyggande rådet (2021) *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*. Rapport 2021:2.
- Brottsförebyggande rådet (2022) *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner, Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Rapport 2022:1.
- Ekobrottsmyndigheten (2022) *Vägledning. Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling*.
- Energimarknadsinspektionen (2023) *Innovationscenter och regulatoriska sandlådor Modellförslag och implementering för energimarknaderna i Sverige*. Ei R2023:03.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2021), *Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan*.
- Integritetsskyddsmyndigheten (2023) *Slutrapport om IMY:s pilotprojekt med regulatorisk testverksamhet om dataskydd*.
- Inspektionen för vård och omsorg (2023) *Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022*.
- Kommittén för teknologisk innovation och etik, Komet (2020) *Försök! Komet beskriver 2020:23*.

- Kommittén för teknologisk innovation och etik, Komet (2020) *Försök – en arbetsmetod för snabbare lärande*. Komet informerar 2020:33.
- Lantmäteriet (2021) *Tillsynsprotokoll 2021-12-22*, diarie-nummer LM2021/002879 och LM2021/002880.
- Lantmäteriet (2021) *Regeringsuppdrag*, diarie-nummer LM2021/053118.
- Lantmäteriet (2023) *Årsredovisning 2022*.
- Livsmedelsverket (2019) *Handbok för klimatanpassad dricks-vattenförsörjning, version 1*.
- Länsstyrelsen Skåne, Sydsvatten, och Region Skåne (2014) *Skånes dricksvattenförsörjning i ett förändrat klimat*.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2017) *Från medel till mål – att organisera och styra mot en samordnad vård och omsorg ur ett patient- och brukarperspektiv*. Rapport 2017:9.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021) *Den nordiska äldreomsorgen – en jämförande kartläggning av struktur, organisation och innehåll*. Rapport 2021:7.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022) *I rätt riktning?* Rapport 2022:3.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023) *Ordnat för omställning? Utvärdering av omställningen till en god och nära vård*. Rapport 2023:2.
- Nationell samordnare Agenda 2030 (2022) *Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling – hur vi med gemensamma krafter kan öka takten i omställningen*.
- Riksrevisionen (2017) *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RIR 2017:30.
- Riksrevisionen (2022) *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*. RIR 2022:3.
- Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna – fördelningen av den kommunala fastighetsavgiften och riktade statsbidrag*. RiR 2022:1.
- Socialstyrelsen (2023) *Vård och omsorg för äldre. Lägesrapport 2023*.
- Statskontoret (2017) *Delat ansvar för fastighetsbildning*. Rapport 2017:18.

- Statskontoret (2021) *Olika vägar till likvärdig skola, Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan*. Rapport 2021:2.
- Statskontoret (2021) *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet, slutrapport*. Rapport 2021:9.
- Statskontoret (2022) *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.
- Statskontoret (2023) *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2023:7.
- Statskontoret (2023) *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. Rapport 2023:5.
- Statskontoret (2023) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022*.
- Tillväxtverket (2020) *Städer och landsbygder – Forskning, fakta och analys*. Rapport 0343.
- Välfärdskommissionen (2021) *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

Finland

- Regeringens proposition till Riksdagen om förlängning av giltighetstiden för och ändring av lagarna om försök med frikommuner (RP 97/1992 rd).
- Regeringens proposition med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (RP 198/2002 rd).
- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om förskottsuppbörd (RP 215/2016 rd).
- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd).
- Justitieministeriet *Handbok i att bereda försökslagar – Stöd för beredningen av försökslagar*.

Norge

- Prop. 110 S (2021–2022) *Kommuneproposisjonen 2023*.
- Prop. 1 S (2022–2023) *Kommunal- og distriktsdepartementet* (budgetproposition).
- Meld. St. 30 (2019–2020) *An innovative public sector – Culture, leadership and competence*.
- Oxford Research (2000) *Evaluering og utredning av forsøksloven*.

Rapporter från kommuner, regioner och SKR

- Region Gotland (2016) *Gotlands grundvatten och dricksvatten. Förutsättningar och utmaningar inför framtiden*.
- SKL (2017) *Ekonomirapporten, oktober 2017*.
- SKL (2018) *Ekonomirapporten, maj 2018*.
- SKR (2018) *Hemställan angående kommunala lantmäterimyndigheter och det statliga Lantmäteriets roll, daterad 2018-05-25*.
- SKR (2019) *Utveckling i en digital tid – en strategi för grundläggande förutsättningar*.
- SKR (2019) *Vård och omsorg i hemmet 2019 – svårigheter och framgångsfaktorer*.
- SKR (2020) *Läkarmedverkan i kommunal hemsjukvård*.
- SKR (2021) *Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*.
- 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, december 2022*.
- SKR (2022) *Kapacitet och kommunalt självstyre*.
- SKR (2022) *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken*.
- SKR (2022) *Kommungruppsindelning, Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023*.
- SKR (2022) *Skrivelse – Fler kommunala lantmäterimyndigheter (KLM) och samverkan mellan KLM, daterad 2022-09-23*.
- SKR (2022) *Specialiserad vård i hemmet*.

- Västra Götalandsregionen (2019) *Mobil närvård i Västra Götaland – följeutvärderingen*.
- Örebro kommun (2019) *Revisionsrapport ”Granskning av kommunens underhåll avseende VA”*. Stadsrevisionen.

Litteratur, rapporter med mera

- P. Blomqvist och U. Winblad (2023) *Samverkan kring multisjuka äldre- lärdomar från praktik och forskning*.
- Carlsson, F., Matteby, M., Magnusson, J. och Berbyuk Lindstrom, N. (2023) *Collective digital transformation: Institutional work in municipal collaboration. In Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research*.
- Deloitte AS og Telemarksforsking (2020) *Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet. Sluttrapport fra følgeevaluering*. Rapporten är utförd på uppdrag av Barne- og familiedepartementet.
- Edström Fors, Eva (2020) *Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor*.
- Försöksfinland (2019) *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*.
- Hopkins, A., Breckon, J. and Lawrence, J. (2020) *The Experimenter's Inventory: A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*.
- Höök, J, *Kommunallagen (2017:725) 2 kap. 3 § Karnov (JUNO, besökt 2023-11-13)*.
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010) *Blåa tankar – från fritt fall till kontrollerad anpassning. Verkningarna av förvaltningsförsöket i Kajanaland*. (på finska) Finansministeriets publikationer, Utveckling av förvaltningen 20/2010.
- KPMG (2020) *Granskning av kommunens underhåll och samordning av gator och VA-ledningar/anläggningar*. Revisionsrapport Vetlanda kommun.
- Matteby, M (2023) *Institutional Entrepreneurs in Public Sector Digital Transformation. The Ångsvall case. Planning seminar*.

- Menge, J (2010) *Treatment of Wastewater for re-use in the Drinking water system of Windhoek*,
- Mukhtar-Landgren, D. (2022) *Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring*.
- PwC (2019) *Granskning av kommunens underhåll avseende VA. Örebro kommun. Revisionsrapport*.
- PwC (2021) *Uppföljning utifrån granskning 2013 av VA, samt översiktlig granskning av nuläge. Gnesta kommun. Revisionsrapport*.
- Sandberg, S. (2014) *Den andra vågens försök med frikommuner och normuppluckring i Danmark och Norge*.
- Sandberg, S. (2022) *Aktuella utvecklingstrender i stat-kommunrelationen i Norden*.
- Sandberg, S. och Sjöblom, S. (2022) *Den kommunala självstyrelsen i Norden, motståndskraftig och anpassningsbar men inte längre självklar?*
- Setterwalls advokatbyrå AB (2023) *Rättsutredning angående förutsättningarna att använda renat ”grävatten” (från tvätt, dusch och bad) som dricksvatten på uppdrag av Regeringskansliet, Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09)*.
- Statsrådets kansli (2019) *Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet*.
- Svenskt vatten (2020) *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp – en analys av investeringsbehov 2020–2040*.
- Sweco (2020) *Svenskt vatten, Förstudie läkemedelsrening BE Slutrapport 2020-01-30*.
- Rehnberg, C. (2019) *Vem vårdar bäst? En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*.
- Thomasson, A. (2021) *Värdeskapande innovation i offentlig sektor*
- Utrikespolitiska institutet *Landguiden Namibia/Geografi och klimat*.

Webbadresser

Arbetsförmedlingen

<https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-arbetsloshet-och-arbetssookande> (hämtad 2023-09-07).

<https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-insatser-och-program> (hämtad 2023-09-07).

https://statistik.arbetsformedlingen.se/extensions/Manadsstatistik_sid1/Manadsstatistik_sid1.html (hämtad 2023-09-07).

<https://arbetsformedlingen.se/statistik/statistik-om-arbetsloshet-och-arbetssookande> (hämtad 2023-09-07).

Boverket

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/> (hämtad 2023-07-17).

Ekonomifakta

<https://www.ekonomifakta.se/fakta/arbetsmarknad/arbetsloshet/arbetsloshet-efter-utbildningsniva/> (hämtad 2023-09-07).

European Environment Agency

<https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora> (hämtad 2023-05-22).

Gävle kommun

<https://www.gavle.se/kommunens-service/sa-drabbades-gavle-av-skyfallet-2021/> (hämtad 2023-08-03).

Hav- och vattenmyndigheten

<https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist.html> (hämtad 2023-05-11).

<https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist.html> (hämtad 2023-06-20).

<https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/dricksvatten-och-vattenskydd.html> (hämtad 2023-05-16).

<https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/vattenbrist/vattenbrist-och-dricksvattenforsorjning.html> (hämtad 2023-10-11).

Jönköpings kommun

<https://www.jonkoping.se/kommunpolitik/faktakartorochstatistik/faktaochstatistik/befolkningsstatistik.4.74fef9ab15548f0b80090f.html> (hämtad 2023-11-07).

Komet

kometinfo.se/vart-arbete/ansvarsfull-teknikutveckling (hämtad 2023-11-07).

Myndigheten för vårdanalys

<https://www.vardanalys.se/digital-publikation/i-ratt-riktning/> (hämtad 2022-12-15).

Livsmedelsverket

<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/dricksvattenproduktion> (hämtad 2023-05-15).

<https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/dricksvatten/egen-brunn2/krisberedskap-for-liten-dricksvattenanlaggning/oversvamning> (hämtad 2023-08-03).

https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/dricksvattenproduktion/kaskad-handbok-for-klimatanpassning_dricksvattenproduktion/konsekvenser_av_ett_forandrat_klimat/brunifiering (hämtad 2023-06-22).

<https://www.livsmedelsverket.se/omoss/samarbeten/nationell-samordning-grupp-for-dricksvatten> (hämtad 2023-09-13).

Ljungby kommun

<https://www.ljungby.se/sv/om-kommunen/kvalitet-statistik-och-jamforelser/> (hämtad 2023-08-03).

Naturvårdsverket

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatforandringar/klimatet-i-framtiden/effekter-i-sverige/konsekvenser-for-teknisk-infrastruktur/> (hämtad 2023-08-03).

<https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/atgarder-for-ateranvandning-av-vatten/> (hämtad 2023-11-07).

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/rening-vid-avloppsreningsverk/> (hämtad 2023-08-09).

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/> (hämtad 2023-08-11).

<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljoprovning/> (hämtad 2023-08-09).

<https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vem-gor-vad-i-fragor-som-galler-sma-avlopp.html> (hämtad 2023-08-11).

Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp (NSVA)

<https://projekt.nsva.se/kommuner/helsingborg/tre-ror-ut/> (hämtad 2023-11-07)

Region Gotland

<https://www.gotland.se/avsaltat-havsvatten> (hämtad 2023-05-22).

<https://www.gotland.se/96030> (hämtad 2023-05-22).

<https://www.gotland.se/100395> (hämtad 2023-05-22).

Skatteverket

<https://www.skatteverket.se/offentliga-aktorer/motverkavalfards-brott.4.6e8a1495181dad540844a7.html> (hämtad 2023-11-07).

SIDA

<https://www.sida.se/sida-i-varlden/teman/vatten-och-sanitet> (hämtad 2023-05-22).

<https://www.sida.se/sida-i-varlden/lander-och-regioner/bolivia/avlopp-renas-och-anvands-i-jordbruket/> (hämtad 2023-06-20).

Socialstyrelsen

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/insatser-i-kommunal-halsa-och-sjukvard/> (hämtad 2023-08-07)).

<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikamnen/socialtjanstinsatser-till-aldre-och-personer-med-funktionsnedsattning-efter-regiform/> (hämtad 2023-08-14).

Statistiska centralbyrån

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/vattenanvandning/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige/pong/statistiknyhet/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige-2020/> (hämtad 2023-06-20).

<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/> (hämtat 2023-11-13).

Sundsvalls kommun

<https://sundsvall.se/nyheter/nyhetsarkiv/2023-03-22-beslut-om-utokad-samverkan-milstolpe-i-sundsvalls-kommun-och-angekommuns-samarbete-kring-digitalisering> (hämtad 2023-10-30).

Sveriges geologiska undersökning

<https://www.sgu.se/om-geologi/vatten/> (hämtad 2023-05-11).

<https://www.sgu.se/om-sgu/nyttosexempel/uppdrag-hitta-vatten-pa-gotland/> (hämtad 2023-05-22).

Sveriges kommuner och regioner

<https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/naravard/overenskommelseomengodochnaravard.28402.html> (hämtad 2023-10-26)

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/driftformer/avtalssamverkan.17186.html> (hämtad 2023-10-05)

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html> (hämtad 2023-10-14).

<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag.1403.html> (hämtad 2022-12-05).

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokrati ochsamhallssystem/valfardsbrottslighet.377.html> (hämtad 2023-11-07).

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

<https://www.smhi.se/vader/varningar-och-brandrisk/varningar-och-meddelanden/varningar> (hämtad 2023-08-03).

Sveriges television

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/susabacken-i-are-har-svammat-over-samtliga-vagar-genom-byn-ar-avstangda> (hämtad 2023-11-07).

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/gotlanningarnas-avloppsvatten-kan-bli-dricksvatten> (hämtad 2023-09-18).

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/va-chefen-om-upprustningstakten-i-berg-det-kommer-att-ta-1000-ar> (hämtad 2023-11-07).

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/sa-mycket-kloakvatten-slapper-skane-ut-i-oresund> (hämtad 2023-11-07).

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-presenterar-nya-atgarder-mot-den-grova-organiserade-brottsligheten> (hämtad 2023-11-07)

Sveriges radio

<https://sverigesradio.se/artikel/haverikommissionen-inleder-utredning-efter-tagursparning> (hämtad 2023-11-07).

<https://sverigesradio.se/artikel/7095780> (Avloppsvatten blir dricksvatten i Namibia) (hämtad 2023-11-07).

Sweden water research

<https://www.swedenwaterresearch.se/focus/dricksvatten-i-ett-forandrat-klimat/> (hämtad 2023-05-15).

Upphandlingsmyndigheten

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genog-eno-upphandlingen/uteslutning> (hämtad 2023-09-25)

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/> (hämtad 2023-11-07).

Danmark

Beskæftigelsesministeriet

<https://bm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2022/09/fire-kommuner-udpeget-som-velfaerdskommuner-paa-beskaeftigelsesomraadet/> (hämtad 2023-11-13).

Center for offentlig-privat Innovasjon

<https://co-pi.dk/cases/> (hämtad 2023-03-20).

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

<https://sm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2023/sep/regeringen-vil-forlaenge-forsoegsordning-med-velfaerdsaftaler-paa-aeldreomraadet-i-tre-kommuner> (hämtad 2023-11-08).

Finland

Arbets- och näringsministeriet

<https://tem.fi/sv/sysselsattningsforsoken> (hämtad 2023-03-20).

Justitieministeriet

<http://kokeiluohje.finlex.fi/sv/> (hämtad 2023-03-17).

Kommunförbundet

<https://www.kommunforbundet.fi/livskraft-och-ekonomi/kommunalekonomin-och-staten/statsandelar> (hämtad 2023-11-11).

<https://www.kommunforbundet.fi/delaktighet-och-vaxelverkan/ledarskap-och-utveckling/forandring-genomfornylse/programmet-vaga-forsoka> (hämtad 2023-11-13).

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (suomi.fi)

<https://www.suomi.fi/medborgare/rattigheter-och-skyldigheter/digistod-och-forvaltningstjanster/guide/sa-har-fungerar-den-offentliga-forvaltningen/kommunerna-och-kommunalforvaltningen> (hämtad 2023-03-17).

<https://www.suomi.fi/medborgare/rattigheter-och-skyldigheter/digistod-och-forvaltningstjanster/guide/sa-har-fungerar-den-offentliga-forvaltningen/valfardsomrade> (hämtad 2023-03-17).

<https://www.suomi.fi/service/barnatillsyningsman-mellersta-osterbottens-valfardsomrade-soite/2c156c16-0dce-4e35-9dd2-8f71e5dce0ba> (hämtad 2023-11-02).

Motiva Oy

<https://www.kokeilunpaikka.fi> (hämtad 2022-03-14).

Social- och hälsovårdsministeriet

<https://stm.fi/sv/valfardsomraden> (hämtad 2023-11-02).

Statsrådets kansli

<https://vnk.fi/sv/ministeriet> (hämtad 2023-11-08).

valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/epaonnistumisen-paivana-pohditaan-tapoja-oppia-elamaan-epaonnistumisen-pelon-kanssa/ (hämtad 2023-11-07).

<https://soteuudistus.fi/sv/vad-ar-ett-valfardsomrade> (hämtad 2023-11-02).

<https://soteuudistus.fi/sv/fragor-och-svar-om-finansieringen-beskattningen-och-egendomen> (hämtad 2023-11-02).

Norge

Regeringen.no

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-soke-om-a-bli-forsokskommune/id2973707/> (hämtad 2023-11-01).

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/forsoksloven/id2970068/> (hämtad 2023-11-01).

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/hva-er-forsok/id2967953/> (hämtad 2023-11-01).

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/id2967899/> (hämtad 2023-11-01).

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/forsokskommune/id2967899/> (hämtad 2023-11-01).

KS

<https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/om-partnerskap-for-radikal-innovasjon/> (hämtad 2023-11-13).

Övrigt

EU

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/first-regulatory-sandbox-artificial-intelligence-presented> (hämtad 2023-11-13).

UK Parliament

www.parliament.uk/site-information/glossary/sunset-clause/ (hämtad 2023-03-22).

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 arbetsätt 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. Välfärdscommissionen 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 ansvars-fördelning mellan stat och kommun, särskilt belysa och beakta skä-len för att ansvaret i dag är statligt och nationellt sammanhållet,
- motivera varför de aktuella försöksverksamheterna bör genom-föras,
- 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 ut-värderas, 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 om-fattas 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 konse- kvenserna 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 ansvars- utkrävande och den kommunala demokratins funktionssätt ska redo- visas.

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)

Kommittédirektiv 2023:47

Tilläggsdirektiv till Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 kommittédirektiv om försöksverksamhet i kommuner och regioner (dir. 2021:110). Enligt direktiven skulle en särskild utredare främja försöksverksamheter i kommuner och regioner. 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 får nu även i uppdrag att bl.a.

- sträva efter att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet,
- analysera hur försöksverksamheten förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 14 december 2023.

Uppdraget att föreslå försöksverksamhet som kräver författningsändringar

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven främja försöksverksamheter i kommuner och regioner. Det kan exempelvis handla om nya sätt att samverka på eller hur ny teknik kan användas. Enligt begränsningar i direktiven omfattar uppdraget endast sådana försöksverksamheter där det är möjligt att återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes. Den enskildes perspektiv och intressen, däribland behovet av skydd för patientsäkerheten och den personliga integriteten, ska vidare särskilt beaktas. Detta innebär dock inte att försök där frågor om sekretess blir aktuella ska ligga utanför utredarens uppdrag.

Brottslighet och otillåten påverkan riktad mot välfärdssystemen är ett stort samhällsproblem. För att komma till rätta med välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan krävs insatser från många olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Samarbete och olika former av samverkansorgan förekommer redan i dag, men det finns utrymme för fler konstruktiva arbetsformer och nya arbetssätt. Det är därför önskvärt att få till stånd försöksverksamheter även på detta område.

Utredaren ska därför

- sträva efter att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet,
- analysera hur försöksverksamheten förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och föreslå de åtgärder och författningsändringar som bedöms nödvändiga för att få till stånd försöksverksamheten utan hinder av begränsningen att försöksverksamheten ska kunna återgå till de förhållanden som rådde innan verksamheten inleddes eller andra avgränsningar i de ursprungliga direktiven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 14 december 2023.

(Finansdepartementet)

Kommungruppsindelning

Här följer en beskrivning av Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning.

A. Storstäder och storstadsnära kommuner

- A1 Storstäder: Kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.
- A2 Pendlingskommun nära storstad: Kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

B. Större städer och kommuner nära större stad

- B3 Större stad: Kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.
- B4 Pendlingskommun nära större stad: Kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.
- B5 Lågpendlingskommun nära större stad: Kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

- C6 Mindre stad/tätort: Kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.
- C7 Pendlingskommun nära mindre stad/tätort: Kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.
- C8 Landsbygdskommun: Kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).
- C9 Landsbygdskommun med besöksnäring: Landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, det vill säga antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/hotell/restaurang i förhållande till invånarantalet.

Beräkning av vissa statsbidrag

Tabell 1 Exempelberäkning, litet bidrag per kommun

Bidrag till kommuner och regioner för att främja hbtqi-personers situation beräknat per kommun utifrån hur stor andel av Sveriges befolkning som bor i kommunen

Kommun	Utfall i kronor
Arjeplog	583
Dorotea	527
Emmaboda	2 043
Färgelanda	1 424
Haparanda	2 042
Ljusnarsberg	987
Malå	663
Norberg	1 230
Norsjö	863
Skinnskatteberg	962
Sorsele	533
Storfors	849
Överkalix	691
Övertorneå	900
Totalt till försökskommunerna	14 297

Tabell 2 Exempelberäkning, stort bidrag per invånare

Bidrag till likvärdig skola (Likvärdighetsbidraget) beräknat per kommun utifrån hur stor andel av Sveriges befolkning som bor i kommunen

Kommun	Utfall i kronor
Arjeplog	1 687 667
Dorotea	1 526 937
Emmaboda	5 914 745
Färgelanda	4 120 768
Haparanda	5 910 316
Ljusnarsberg	2 858 340
Malå	1 919 271
Norberg	3 560 744
Norsjö	2 497 646
Skinnskatteberg	2 785 569
Sorsele	1 541 491
Storfors	2 456 515
Överkalix	1 999 636
Övertorneå	2 606 487
Totalt till försökskommunerna	41 386 133

Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring

*Dalia Mukhtar-Landgren,
Docent i statsvetenskap, Lunds universitet*

Försöksverksamheter i kommuner och regioner: Förutsättningar, utmaningar och demokratisk förankring	1
Inledning och syfte	2
1. 1 Vad är kommunal försöksverksamhet?	3
Några gemensamma drag	4
2. Hur bedriver kommunsektorn försöksverksamheter: områden, finansiering och roller	7
2.1 Försöksverksamheter inom kommunernas och regionernas välfärdsuppdrag	7
2.1 Kommunala försöksverksamheter och urbana innovationssatsningar (urbana experiment)	9
2.3 Finansieringen av försöksverksamheter	11
2. 4. Vilka roller kan kommunen ha i försöksverksamheter?	13
Kommunalt ledarskap i försöksverksamheter	13
Kommunsektorn som partner	14
Kommunen som möjliggörare	15
3. Förutsättningar och utmaningar	16
3.1 Kommunala försöksverksamheter som projekt	16
3.2 Samverkan och kommunens kapacitet till aktivt ägarskap	19
(Hur) kan offentliga aktörer styra samverkansprocesser?	20
3.3 Best practices och uppskalning	21
Uppskalning	23
Risk, motstånd och demokratisk förankring	24
Försöksverksamhet i demokratiskt styrda organisationer	25
Avslutning och sammanfattning	26
Referenser	29

Inledning och syfte

En rad olika trender och förändringstendenser sammanfaller idag i det som kallas för kommunala försöksverksamheter: Vi ser vad som beskrivits som en *global innovationsrörelse*, pådriven av såväl teknikutveckling som krav på besparingar och effektiviseringar i offentlig sektor (Hjelmar 2021). Vi ser också ett fortsatt genomslag för evidensrörelsen och försöken att hitta det som på engelska beskrivits som ”what works” i välfärdssektorn (Boaz, Davies, Fraser & Nutley, 2019; Mosley & Ybarra 2019). Därutöver beskrivs ofta vår samtids politiska utmaningar, inte minst klimatförändringarna, som särskilt svårlösta (så kallade ”wicked problems”) och därför i behov av såväl helt nya lösningar som nya arbetsformer. Samtidigt är försöksverksamheter i sig ingen ny företeelse: I inledningen till antologin *Organisationsexperiment i kommuner och landsting* noterade Bengt Jacobsson för nästan 30 år sedan att det pågår ”omfattande försök i kommuner och landsting att grundligt omskapa och effektivisera verksamheter” (1994, s. 11). Det finns således redan en viss erfarenhet att arbeta med försöksverksamheter i svenska kommuner och regioner, men vi ser onekligen en ökande vilja att testa nya lösningar i offentlig sektor. Samtidigt ser vi också en snabbt växande marknadsplats för de konsulter och företag som saluför nya lösningar i offentlig sektor, vilka kan variera från nya utvärderingsmodeller till AI-baserade tekniska lösningar.

Försöksverksamheter tar avstamp i en tilltro till både vikten av och möjligheten till att testa nya idéer och lösningar innan de implementeras i bred skala. Tanken är enkel – att testa en ny lösning (det kan vara allt från ett bilfritt hus till en ny samverkansmodell i sjukvården) i realtid och under ngn form av kontroll. Testet utvärderas under och efter försöksverksamheten, och om det bedöms lyckat är tanken att lösningen ska skalas upp och spridas. I en svensk kontext motiveras de här försöken på olika sätt: I *Kommunutredningen* (SOU 2020:8) konstaterar författarna att

Det saknas ibland tillräcklig kunskap om vilka åtgärder som passar för att lösa olika problem och för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunutredningen menar därför att det finns behov av att pröva olika åtgärder inom ramen för en försöksverksamhet och därigenom få ny kunskap och nya erfarenheter (SOU 2020:8, s. 583).

KOMET (*Kommittén för teknologisk innovation och etik*)¹ lyfter istället fram de tekniska möjligheterna och menar bland annat att:

Nya tekniska lösningar eller användandet av befintlig teknik på nya sätt kan bidra till att lösa flera av de problem som samhället står inför. För att möta dessa utmaningar behövs arbetssätt som främjar kunskapsöverföring och tvärsektorieell samverkan mellan såväl offentliga som privata aktörer. Att arbeta med försök i verkliga miljöer är ett sådant arbetssätt (Hemsida, KOMET).²

Av citaten ovan framgår att såväl prövandet av nya modeller som spridandet av tekniska innovationer står på agendan, vilket också illustrerar att kommunala försöksverksamheter är mer spretigt än vad man kan tro vid en första anblick. Till detta tillkommer också en viss begreppsförvirring - inte minst i relation till närbesläktade fenomen såsom experiment, testbäddar, innovationsplattformar, smarta städer och policylab, vilka i stort sett syftar på liknande antaganden och praktiker.

Syftet med den här rapporten är att beskriva och analysera förutsättningarna för kommuner och regioner att bedriva det som kallas för försöksverksamhet. Därutöver är ambitionen att analysera förutsättningarna för att bedriva arbete med innovativa försök i relation till den ordinarie verksamheten, såväl som olika former för finansiering och organisering av försöksverksamhet och principiella frågor kring försöksverksamhet i demokratiskt styrda organisationer, inklusive aspekter som offentliga värden, förankring och risktagande i offentlig verksamhet.

1. 1 Vad är kommunal försöksverksamhet?

Någon vedertagen definition på vad kommunal försöksverksamhet är finns inte. I den här rapporten definieras det som *en avgränsad process för att testa och utvärdera nya, ofta upplevt innovativa, lösningar som – om de bedöms framgångsrika – är avsedda att skalas upp och spridas inom och/eller mellan organisationer.*

¹ Kommitténs uppdrag (Dir. 2018:85) är att "bistå regeringen i arbetet med att identifiera policyutmaningar, bidra till att minska osäkerheten kring gällande regler och påskynda policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier inom inledningsvis tillämpningsområdena precisionsmedicin, uppkopplad industri samt uppkopplade och automatiserade fordon, farkoster och system" (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/08/dir.-201885/>)

² <https://www.kometinfo.se/vart-arbete/mojliggora-forsok/2022-07-11>

Den här definitionen baseras framförallt på den internationella litteraturen kring *experimental governance* (se t.ex. Kronsell & Mukhtar-Landgren 2018; Eneqvist 2022). En överblick visar att det finns två huvudsakliga områden inom vilka kommunsektorn bedriver försöksverksamheter. Det ena området är inom välfärdssektorn, eller den lagreglerade obligatoriska (kärn)verksamheten och det andra är inom det icke-obligatoriska stadsutvecklingsarbetet, som idag är tvärsektoriellt och ofta relaterat till frågor rörande innovation, klimat och hållbarhet. Det finns ett par skillnader i förutsättningar och karaktär mellan områdena, (vilket kommer framgå i avsnitt 2 där de beskrivs närmare). Men det finns också en hel del gemensamma drag som förenar verksamheterna och gör det meningsfullt att tänka på såväl avgränsade försök att testa en evidensbaserad lösning i svensk äldreomsorg – och en testbädd med nya mobilitetslösningar som exempel på kommunala och regionala försöksverksamheter.

Några gemensamma drag

De gemensamma dragen, vilka också kan ses som minsta gemensamma nämnare för försöksverksamheter, framgår av definitionen ovan: kommunala försöksverksamheter är tids- och platsmässigt avgränsade processer (i regel projekt), de testar någonting nytt, och de är kunskapsbemängda i bemärkelsen att de ska utvärderas och skalas upp. Därutöver är försöksverksamheter i regel samverkansbaserade. Försöksverksamheter kan också i varierande utsträckning härbärgera andra företeelser, såsom evidens, regelförenkling och innovation. Nedan kommer jag att säga någonting kort om dessa olika kännetecken i ett försök att skapa en gemensam förståelse av hur kommunala försöksverksamheter – inom en bredare internationell trend av det som på engelska kallas *experimental governance* – kan förstås.

En grundläggande tanke med kommunala försöksverksamheter är *att testa någonting nytt* i ”realitet” och en ”verklighetsnära miljö” (Bulkeley et al., 2019; Sengers et al., 2020; Voytenko et al., 2016; McFadgen & Huitema, 2017). Det nya kan vara en teknisk innovation, en tjänst, en behandlingsmodell eller en organisatorisk lösning. Ibland, men långt ifrån alltid, finns en ambition att testa evidensbaserade modeller. Evidensbaserade modeller förknippas med stränga krav på ett vetenskapligt förfarande, exempelvis randomiserade kontrollstudier (RCT), samtidigt konstaterar SKR i sin text utifrån försöksverksamheten ”Mest sjuka äldre” att

“Det är svårt att finna vetenskaplig evidens för vilka arbetssätt och organisatoriska lösningar som faktiskt fungerar och samtidigt är kostnadseffektiva. Forskning som bygger på randomiserade och kontrollerade studier är svåra att genomföra och har ett begränsat värde. Några få försöksverksamheters design möjliggör en strikt vetenskaplig utvärdering men merparten har inte organiserats eller genomförts som regelrätta ”försök” utan mer som exempel på lokal verksamhetsutveckling (SKL [SKR] 2013, s. 8).

Idag används ofta ett bredare evidensbegrepp, exempelvis beskriver Socialstyrelsen evidensbaserad *praktik* som en process där ”den professionelle väger samman sin expertis med bästa tillgängliga kunskap, den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser” (Socialstyrelsens hemsida).³ Vidare innebär tillämpningen av en evidensbaserad modell inte att lösningen i sig är ny (evidensbaserade modeller är ju redan testade) utan lösningen kan helt enkelt vara “ny” i en svensk kontext. Här handlar försöksverksamheten istället om att testa om, och i så fall hur, modellen kan översättas till en svensk kontext, eller om modellen kan tillämpas på en ny målgrupp.⁴ Utöver test med evidensbaserade modeller kan kommuner och regioner också testa nya tekniska lösningar, nya samverkansmodeller eller nya verktyg – det kan handla om allt från nya digitala verktyg i en planprocess till nya samverkansformer i äldrevården: Det är således många *olika former av kunskap* som ligger till grund för försöksverksamheter, och utöver variationer i kunskapssyn kan konceptet att “testa någonting nytt” också innebära en viss variation i hur “ny” eller innovativ lösningen faktiskt är.

Att det är någonting nytt som testas innebär i sin tur att det *kan* (men inte måste) vara lösningar som i nuläget inte är möjliga i enlighet med gällande *regleringar*. Här talar man ibland om att undantag behöver ges från gällande regler för att möjliggöra försöket (jfr. SOU 2020:8, s. 583). Ett exempel på detta är försöksverksamheter med bilfria hus där kommunen gör undantag i relation till lokala bestämmelser kring parkeringsnormer. Men arbete med regler kan också handla om att regeringen beslutar om en tidsbegränsad förordning som gäller för en specifik försöksverksamhet. Ett exempel från trafikområdet hittar vi i förordningen (2017:309) om försöksverksamhet med självkörande fordon (se KOMET 2020, s. 21-22), som är en förutsättning för de piloter med automatiserade bussar som vi idag ser i svenska regioner.

³ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/arbete-evidensbaserat/> 2022-09-13

⁴ I andra fall kan det finnas en vilja att inte ändra i den evidensbaserade modellen utan att istället vara modelltrogen, med syftet att möjliggöra breda jämförelser.

Vidare är det värt att komma ihåg att försöksverksamheter kan ligga på olika skalor, det kan handla om en avgränsad behandlingsmetod som testas i en socialförvaltning i en mindre svensk kommun, men försöksverksamheter kan också vara storskaliga – exempelvis 90-talets regionförsök där Region Skåne, Kalmar och Gotland, och senare Västra götalandregionen fick testa att bl.a. överta uppgifter från länsstyrelsen med avseende på den regionala utvecklingspolitiken. Här fastslog riksdagen att tillräckligt beslutsstöd fattades för genomföra reformen, och därför inleddes en försöksverksamhet med krav på utvärdering innan eventuell uppskalning i hela landet (Johansson 2005). Detta leder oss vidare till nästa tema.

Eftersom kunskapsproduktion är helt central för försöksverksamheter, är också *spridning och uppskalning* det. I den vetenskapliga litteraturen beskrivs ibland experiment som *metoder för lärande* (Armigate, Marchke & Plummer 2008), och med denna förståelse blir lärande (för vidare policyutveckling) kanske till och med det egentliga syftet med försöksverksamheter (jfr. McFadgen & Huitema, 2017). Detta betyder inte att alla försöksverksamheter utvärderas på samma sätt, att det är möjligt att hitta *en* modell för utvärdering, eller att det ens finns en tydlig samsyn om vad lärande är – tvärtom varierar detta från evidensbaserat lärande, till mer kvalitativa metoder. Många försöksverksamheter har också en kombination av olika utvärderingsmodeller, allt från randomiserade kontrollstudier (RCT) till mer kvalitativt inriktade studier baserade på platsbesök eller intervjuer. Utöver lärande i och under försöksverksamheter är syftet också att *sprida* kunskapen om försöket till andra kommuner för att på så vis få tillstånd en bredare förändring (von Wirth et.al. 2019). Det här kan också vara en del i uppskalningen.

Avslutningsvis kan kommunala försöksverksamheter ses som en tillfällig organisation. Dess organisatoriska drag är att de i regel är organiserade i *projektform*, de ligger ”utanför” eller ”mellan” linjeverksamheterna och de är samverkansbaserade. Projekt motiveras ofta med en vilja att gå bortom ”business-as-usual” för att testa någonting nytt (cf. Fred 2018; Packendorff & Lindgren 2014), vilket också är kärnan i försöksverksamheter. Därutöver är försöksverksamheter i regel också *samverkansbaserade*, och det är inte ovanligt att samverks- eller samordningsarbetet ses som ett värde i sig. Idag finns ett också ett visst tryck på offentliga organisationer att ”öppna upp” det offentliga (Ek Österberg & Qvist, 2020) och skapa handlingsutrymme för privata aktörer och konsulter som vill testa nya lösningar eller modeller i offentlig sektor. Av de försöksverksamheter jag har gått igenom har samtliga varit

samverkansbaserade, och inte sällan är också samverkan *i sig* en av målsättningarna med försöksverksamheten. Samverkan är således både medel och mål i kommunala försöksverksamheter.

Som vi kommer att se nedan ligger utmaningarna med försöksverksamheterna ofta i dess organisatoriska drag - samverkan, dess temporära natur (projektifiering) och inte minst svårigheten att få till ett mer djupgående organisatoriskt lärande. Jag kommer därför att återkomma till en längre diskussion kring samverkan, projektifiering och uppskalning i avsnittet om förutsättningar och utmaningar. Men först kommer jag kort beskriva och exemplifiera kommunala försöksverksamheters organisering inom välfärdssektorn och inom den urbana utvecklingspolitiken, inklusive finansieringsformer och kommunsektorns olika potentiella roller.

2. Hur bedriver kommunsektorn försöksverksamheter: områden, finansiering och roller

Det här avsnittet är uppdelat i fyra delar där jag beskriver vilka områden, finansieringsformer och roller som kännetecknar försöksverksamheter i svenska kommuner och regioner.

2.1 Försöksverksamheter inom kommunernas och regionernas välfärdsuppdrag

Kommunala försöksverksamheter inom kommunernas välfärdsuppdrag kan röra nya verksamhetsnära lösningar (t.ex. en behandlingsmetod), men det kan också (samtidigt) handla om organisationsexperiment (t.ex. en ny samordningsmodell). Det dubbla syftet lyftes också fram i kommunutredningens slutbetänkande, där författarna konstaterade att försöksverksamheterna gärna kunde omfatta både *verksamhetsanknutna* försök och försök med mer *strukturella* förändringar, inklusive, men inte uteslutande, nya samverkansmodeller (SOU 2020:8, s. 583). I många instanser innehåller försöksverksamheter inslag av båda: Ett exempel är försöksverksamheten "Mest sjuka äldre" där dåvarande SKL (nu SKR) på regeringens uppdrag utlyste medel (och utsåg 19 kommuner) för att stimulera försöksverksamheter som skulle "utgå från de mest sjuka äldres behov av samordnade insatser med höga krav på kvalitet

och kontinuitet samt överblick och sammanhang för den enskilde [...]” (hemsida).⁵ Uppdraget att utvärdera försöksverksamheterna gick till Socialstyrelsen med målet att hitta generella faktorer och goda exempel som kan stimulera nationell utveckling.⁶

En annan vanligt förekommande aspekt i det här sammanhanget är så kallade evidensbaserade modeller och *best practices*. Ett exempel är försöksverksamheterna med IPS-modellen (Individual Placement and Support) som bedrevs i 32 kommuner och finansierades med statsbidrag. Regeringen initierade försöksverksamheten “för att utveckla kommunernas innehåll i meningsfull sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning” (Socialstyrelsen 2014),⁷ och Socialstyrelsen bistod med manualer och utbildningsmaterial om IPS-modellen. Materialet var en översättning från den ursprungliga skriften och ingick i det “Evidence-based practice kit” som ursprungligen producerades i en amerikansk kontext⁸ (Socialstyrelsen 2014, s. 10), och som sedan alltså översattes till en svensk kommunal kontext.

I båda exempel ovan var staten en aktiv part av initieringen och utvärderingen av arbetet, men den här typen av evidensbaserade försöksverksamheter kan också initieras, finansieras, implementeras och utvärderas av kommunsektorn själva. Ett exempel är Malmö stads arbete med att implementera CTC (*Communities That Care*). CTC beskrivs som “ett evidensbaserat styrsystem för ett långsiktigt preventions- och utvecklingsarbete [...]” (hemsida, Malmö stad).⁹ Även här hade arbetet karaktären av en försöksverksamhet där beslutet att arbeta med modellen fattades av kommunstyrelsen först efter att kommunen hade genomfört “ett pilotprojekt för att ta reda på om CTC-systemet fungerar i en svensk kontext” (CTC-Pilotprojekt Almgården, Statskontoret 2016). I likhet med många andra kommunala försöksverksamheter inom välfärdsområdet beskrivs CTC som såväl “evidensbaserat” som samverkansorienterat.

Slutsatserna från dessa försöksverksamheter summeras ofta i broschyrer och rapporter som kan användas som goda exempel i andra kommuner, både inom Sverige och i EU. Dessa sprids av organisationer som SKR, Socialstyrelsen eller de olika innovationsplattformarna. Utöver

⁵ <https://aldrecentrum.se/enskilt-dokument/utvardering-av-sammanhallen-varld-for-de-mest-sjuka-aldre/>

⁶ Socialstyrelsen gav i sin tur uppdraget till Aging Research Center (ARC) vid Karolinska Institutet (KI) tillsammans med Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum (ÄC).

⁷ Se propositionen “Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet” (prop. 2009/10:176), (Socialstyrelsen 2014, *förord*).

⁸ Av Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA) vilka är en del av U.S. Department of Health and Human Services

⁹ <https://malmo.se/Communities-That-Care-CTC/Fragor-och-svar-om-CTC.html> 2022-08-22

slutsatser om det specifika policyområdet dras inte sällan mer generella slutsatser som kan tänkas gälla för försöksverksamheter som en organisationsform i bredare termer. Dessa mer generella insikter kommer jag att diskutera närmare i avsnitt 3 nedan, där de syntetiseras med tidigare forskning kring lärande i projektbaserade organisationer i allmänhet och kommunala försöksverksamheter i synnerhet.

2.1 Kommunala försöksverksamheter och urbana innovationssatsningar (urbana experiment)

Vid sidan om försök och test inom kärnverksamheter som vård och omsorg arbetar kommuner och regioner idag med försöksverksamheter inom den lokala och regionala utvecklingspolitiken. Dessa går emellertid inte under begreppet ”försöksverksamhet” utan här används ofta relaterade begrepp som pilotverksamheter, urbana labb, policylabb och testbäddar. Idén är emellertid densamma: att testa en lösning i mindre skala för att skala upp den om den är ”lyckad”. I regel bedrivs även de här satsningarna i samverkan med andra aktörer, till exempel universitet, institut, företag eller civilsamhällets organisationer (Algehed, Jensen, Sandoff, Williamsson 2019, s. 17). Ett exempel är projektet *City as a Platform* (Caap) som finansieras av det Strategiska innovationsprogrammet *Viable cities*. Projektet beskrivs som:

”ett strategiskt innovationsprojekt som samlar 18 kommuner som utforskar, testar, implementerar och samverkar kring gemensamma IoT-plattformar som stöd för samhällsnytta i städerna” (Viable Cities, hemsida).¹⁰

Ett annat är exempel, som istället är EU-finansierat, är Move21, som beskrivs på följande sätt på hemsidan:

”Den 27 oktober 2021 lanserades Göteborg som teststad inom EU-projektet Move21. Det innebär att nya lösningar ska provas, det kan till exempel vara att gör det smidigare att ta sig fram och sedan parkera sin cykel när man ska vidare med buss, spårvagn eller färja.”¹¹

¹⁰ <https://www.viablecities.se/foi-projekt/city-as-a-platform/> 2022-08-14

¹¹ <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/innovation-och-utveckling-far-framtidens-mobilitet-i-gateborg/move21> 2022-08-14

Precis som i fallet CaaP betonas också spridningen av resultat, men här handlar det inte om en tillbakakoppling till staten som ska sprida kunskapen vidare, utan ett bredare arbete med *best practices* som exempelvis dissemineras genom EU:s olika plattformar, eller på internationella nätverk och konferenser:

”De lösningar som utvecklas i Move21 kommer att spridas inom hela Europa för att bidra till våra städers omvandling till smarta nollutsläppsnoder för transporter, resor och logistik.” (Göteborgs kommun, hemsida).¹²

Här hittar vi således de element som ses som centrala för kommunal försöksverksamhet, testning, lärande och uppskalning, men terminologin är annorlunda. En hel del av dessa experiment initieras av externa aktörer som vill använda den urbana eller regionala infrastrukturen som en utvecklingsmiljö för att testa en ny affärsmodell eller en ny teknisk lösning (jfr. Berglund-Snodgrass, Mukhtar-Landgren & Paulsson 2020; Alghed, Jensen, Sandoff, Williamsson 2019, s. 17). I det här sammanhanget har vikten av att inkludera offentliga aktörer tidigt i utvecklingen av tekniska innovationer kommit att bli allt mer framträdande, inte minst då det som “på ytan kan framstå som en teknisk produktinnovation, oftast kräver insatser såväl kring organisering som arbetssätt” (Alghed, Eneqvist, Jensen & Löf 2019, s. 7). Det här kan t.ex. röra innovationer inom mobilitetsområdet som behöver koordineras med kollektivtrafiken, där regionen (t.ex. kollektivtrafiknämnen) är huvudman. I just det sammanhanget har studier visat att det finns en tendens att smarta och delade mobilitetslösningar testas alltför långt bort från linjeorganisationerna och den regionala och kommunala transportplaneringen, vilket innebär att de riskerar att ha en alltför svag koppling till befintliga regelverk, lösningar och politiska målsättningar, vilket i sin tur försvårar uppskalning och implementering.

Efter att under ett antal år ha bedrivits som enskilda projekt har allt fler städer börjat arbeta med olika former av plattformar, science parks, eller andra former av nätverks- eller samverkansorganisationer (Alghed, Jensen, Sandoff, Williamsson (2019, s. 17). Det här innebär också att en rad nya former av organisationer tar form lokalt. I den internationella litteraturen kring urbana innovationsprocesser har *innovationsplattformar* lyfts fram som ett sätt att syntetisera och samla ihop olika projekt, piloter och tillfälliga satsningar inom ett visst

¹² <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/Innovation-och-utveckling-far-framtidens-mobilitet-i-Gateborg/move21> 2022-08-14

område (se t.ex. Parjanen, S. & Rantala, 2021; Parjanen & Hyypiä, 2018). I Sverige har Vinnova investerat i kommunala "innovationsplattformar" sedan 2013 med syftet att "stödja utvecklingen av starka innovationsmiljöer i städer" (Zingmark 2018, s. 7). Idag finns innovationsplattformar i bland annat Borås, Stockholm, Kiruna och Göteborg.

2.3 Finansieringen av försöksverksamheter

Försöksverksamheter är ofta, men långt ifrån alltid, finansierade av staten, antingen direkt, eller indirekt via forskningsfinansiärer. Inte sällan ger regeringen någon av sina myndigheter, (exempelvis Socialstyrelsen eller Vinnova), i uppdrag att utlysa medel inom prioriterade områden, och här kan finansieringen ske genom riktade statsbidrag eller genom utlysningen av projektmedel. Dessa medel kan vara öronmärkta för piloter eller försöksverksamheter, eller så kan den part som ansöker om medel välja att söka projektmedel för att initiera bedriva en lokalt initierad pilot eller försöksverksamhet. Därutöver finansieras en hel del piloter och försöksverksamheter av EU-kommissionens olika fonder som ESF och ERUF. Finansiering kan i så mån ses som ett styrmedel som staten och EU-kommissionen tillämpar för att uppnå politiska mål rörande exempelvis stärkt konkurrenskraft, miljömål eller mål kopplade till utanförskapsområden. Försöksverksamheter blir då ett verktyg för att styra kommunsektorn, inte minst i de instanser där staten själv föreslår vad som ska testas och hur det ska utvärderas. I samband med utlysningarna kan staten också välja att öka sitt inflytande i andra delar av arbetet: I samband med försöksverksamheten med IPS-modellen, gavs Socialstyrelsen tre olika uppdrag (i) att ge förslag på utformningen av försöksverksamheter, (ii) att bedöma kommunernas ansökningar och (iii) att leda en extern utvärdering av satsningen (Socialstyrelsen 2014). Här fanns således en omfattande styrning eftersom Socialstyrelsen i praktiken fick i uppdrag att föreslå utformningen, välja deltagande kommuner och slutligen utvärdera försöket. Den här styrningen kan emellertid variera i intensitet, från relativt öppna utlysningar där kommunerna eller regionerna uppmuntras till att komma med förslag, till snävare sådana.

Förutom utlysningar genom fackförvaltningar och myndigheter har staten initierat nya samverkansplattformar som i sin tur finansierar piloter som genomförs (bland annat) i svenska kommuner och regioner. Ett exempel är de *Strategiska innovationsprogrammen* (SIP) som

finansieras av Vinnova, Energimyndigheten och Formas. Idag finns sjutton strategiska innovationsprogram “inom områden som är strategiskt viktiga för Sverige”.¹³ Inom programmen samverkar olika privata och offentliga aktörer och fokus ligger i regel på att underlätta och möjliggöra arbete med nätverk, samverkan och kunskapsbyggande. Ett exempel är innovationsplattformen *Drive Sweden* som i skrivande stund (augusti 2022) finansierar piloter som *4All* vars “syfte är att ta fram underlag som kan bidra till hållbara mobilitetslösningar, i form av demonstratorer/piloter på en specifik plats” och *5G Ride* som är ett av flera “pilotprojekt i Stockholm med fokus på hur 5G och kontrolltorn kan användas inom framtidens kollektivtrafik” (se <https://www.drivesweden.net/projekt>). Här är regionerna, genom exempelvis kollektivtrafikmyndigheterna, ofta en av flera deltagare, och de agerar framför allt i kapacitet av det jag nedan beskriver som partners eller möjliggörare.

Avslutningsvis hittar vi statligt initierade försöksverksamheter som istället utgår ifrån kommunala förslag och initiativ. T.ex. angavs i direktivet till *Tillitsdelegationen* (Dir. 2016:51) att kommittén skulle föreslå försöksverksamheter, men istället öppnades möjligheten upp för kommunsektorn att själva föreslå försöksverksamheter och anmäla intresse (SOU 2018: 38, s. 27).¹⁴ Det finns också exempel på utlysningar från exempelvis Vinnova, som är mindre riktade och avser försöksverksamheter inom vissa områden som exempelvis *policylab* inom arbetet med AI i offentlig sektor, men där lokala aktörer (det kan vara företag, lärosäten eller en region) får komma med förslag kring vilka lösningar som ska testas. Avslutningsvis kan naturligtvis kommuner och regioner initiera och finansiera försöksverksamheter själva, vilket inte är helt ovanligt.

Den statliga styrningen och finansieringsverktyget kan uppfattas som både en inskränkning av det kommunala handlingsutrymmet och som ett stöd och en mekanism för likvärdighet och spridning av kunskap. Det här reser den principiella frågan kring hur och av vem försöksverksamheter ska initieras, och ansvarsfördelningen mellan stat och kommunsektorn.

¹³ <https://www.vinnova.se/m/strategiska-innovationsprogram/> 2022-08-31

¹⁴ Jag deltog själv i detta arbete med att följa en försöksverksamhet vid förskoleförvaltningen i Malmö stad. Se Mukhtar-Landgren & Altermark (2018) “Kollegialt lärande i förskolan – en fallstudie av Malmö stad” i SOU 2018: 38, s. 301-328. Det var förskoleförvaltningen som föreslog försöksverksamheten, som var en modell för kollegial tillsyn.

2. 4. Vilka roller kan kommunen ha i försöksverksamheter?

"[...] en sammankallare, en katalysator, en samarbetspartner; ibland styr [det offentliga], ibland rör den, ibland agerar den som en partner och ibland håller den sig ur vägen" (Bryson m.fl. 2014: 446).

I den internationella forskningen om *experimental governance* har i flera studier lyft fram kommunernas centrala funktion i försöksverksamheter och experiment (van der Heijden, 2015a; 2015b; Bulkeley & Castán Broto, 2013). Den här forskningen syftar i regel på den urbana utvecklingspolitiken och experiment inom hållbarhet och klimat, men eftersom den svenska kommunsektorn är huvudman för stora delar av välfärdsservicen, är kommunsektorn central även i försöksverksamheter inom välfärden. Idag finns en del studier kring vilka olika roller som kommunsektorn kan ha i försöksverksamheter (se t.ex. Eneqvist & Karvonen 2021; Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018; Warbroek & Hoppe, 2017). Här visar forskningen att kommuner kan ha högst varierande roller, från att helt enkelt erbjuda en fysisk plats för att testa en ny teknisk lösning, till att agera som en medskapande partner eller inneha en mer aktiv ledarroll. Nedan kommer jag att återge de här diskussionerna med utgångspunkt i ett par exempel från en svensk kontext. Tre roller lyfts fram utifrån forskning jag bedrivit med min kollega Annica Kronsell, professor vid Göteborgs universitet - kommunen som *ledare, partner* och *möjliggörare* (jfr Kronsell & Mukhtar-Landgren 2019; Mukhtar-Landgren, Kronsell, Voytenko & von Wirth 2020).

Kommunalt ledarskap i försöksverksamheter

Kommuner och regioner kan själva inleda och leda försöksverksamheter. De kan göra det genom internfinansiering, men de kan också genomföra försöksverksamheter genom att ansöka om EU-projektmedel för att testa en modell i en svensk kommunal kontext. Ett exempel på en internt initierad och ledd försöksverksamhet är en satsning med piloter med *mobilitetshubbar*. Här gav Malmö stads kommunfullmäktige det kommunala bolaget *Parkering Malmö* ett budgetuppdrag "att tillsammans med kommunstyrelsen och tekniska nämnden utreda möjligheterna att omvandla våra parkeringshus till mobilitetshus och på så sätt bli en möjliggörare för mobilitet i Malmö" (hemsida).¹⁵ Efter att beslutet var fattat har Malmö stad sökt och fått medel från Energimyndigheten för bedriva pilotprojekt inom ramen för detta arbete. I båda exempel ligger frågorna således inom ramen för befintliga kommunala uppdrag, vilket ofta är fallet i de instanser som kommunen äger och leder försöksverksamheterna.

¹⁵ <https://www.pmalmo.se/Om-parkering-Malmo/hallbarhet/hallbar-mobilitet/> 2022-08-22

Hur kan kommuner leda försöksverksamheter? Zoomar vi ut lite så har kommunalt ledarskap i tvärsektorielt utvecklingsarbete kommit att diskuteras alltmer. Bryson, Crosby & Bloomberg (2014) beskriver en förändrad syn på det offentliga roll där det offentliga verkar både i traditionell mening, men också i utökad bemärkelse som *skapare och samordnare* av nätverk och partnerskap för att nå offentliga mål. Samtidigt är styrning av samverkansprocesser ingen enkel uppgift, och idag arbetar många kommuner med att ta fram processer för att organisera sitt innovationsarbete. Ett exempel är *Innovationsplattform hållbara Stockholm* (IPHS) där de medverkande aktörerna, Stockholm stad, KTH, RISE och Vinnova, arbetar för att ta fram strukturer “för styrning och ledning av stadens innovationsarbete”, med målet “att främja och stödja en lärande kultur som förmår att identifiera, fånga upp och introducera nya lösningar” (Stockholms stad, hemsida).¹⁶ Här arbetar således kommunen för att hitta metoder att mer proaktivt organisera och leda innovationsprocesser. Frågan om styrning av samverkan återkommer nedan.

Kommunsektorn som partner

Kommuner och regioner kan också delta som *partners* i försöksverksamheter. Här leder inte kommunerna själva försöken, utan de deltar istället som en av flera partners, antingen som en relativt passiv partner, eller som en mer aktiv sådan (jfr. Kronsell & Mukhtar-Landgren 2018). Det här är en nästan idealtypisk förståelse av samverkan där olika aktörer deltar i en process där de har gemensamma intressen - men olika roller. Ett exempel från välfärdsområdet är ULF - *Utbildning, lärande, forskning* som är “en nationell försöksverksamhet kring praktisknära skolforskning” där syftet är att “utveckla och pröva hållbara samverkansmodeller mellan akademi och skola gällande forskning, skolverksamhet och lärarutbildning” (hemsida, ULF).¹⁷ Ett exempel inom ramen för regionens utvecklingsarbete är *Elektricity* i Göteborg. Electricity beskrivs som “en plattform för utveckling och tester av tjänster och produkter som kan bidra till attraktivare kollektivtrafik” (hemsidan),¹⁸ och här deltar både Västragötalandsregionen och Göteborgs stad som partners. Vissa av de här partnerskapen är tillfälliga och kan formeras kring

¹⁶ <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/projekt/projekt-med-egen-eller-annan-finansiar-an-eu/innovationsplattform-hallbara-stockholm/> (2022-08-28)

¹⁷ Försöksverksamheterna har pågått mellan 2017-2021 och ska nu förlängs till 2024 som en övergång till permanent verksamhet (<https://www.ulfavtal.se> 2022-08-25).

¹⁸ <https://www.electricitygoteborg.se/node/19499> Hämtat: 2019-06-13

en avgränsad pilot eller försöksverksamhet, för att sedan upplösas när projektet är slut, andra har kommit av få en mer beständig organisatorisk partnerskapsstruktur.¹⁹

Kommunen som möjliggörare

På hemsidan för Göteborgs stads innovationsplattform *Go:innovation* beskrivs hur plattformen

”[g]er tydliga ”vägar in” i Göteborgs Stads organisation för externa aktörer, samt tydliga processer för samverkan (Göteborgs stad, hemsida).²⁰

Att ”skapa vägar in” kan ses som ett exempel på de processer där regioner och kommuner arbetar för att möjliggöra och underlätta innovationsarbetet - utan att de nödvändigtvis har en egen roll som ledare eller ens partner i dem. Det kan bland annat (men inte uteslutande) handla om processer där kommunen eller regionen blir kontaktad av forskare eller privata aktörer som vill testa en lösning. En upplevd vinst med den här typen av nära samverkan med näringslivet är att det ”skapar möjligheter för utveckling av produkter, tjänster och marknader, vilket i sin tur ökar stadens konkurrenskraft i att attrahera människor, företag och kapital” (Alghed 2019b, s. 19). Andra upplevda fördelar är att det kan innebära en ökning av tillgängligt utvecklingskapital/finansiering, vilket innebär att kommunen ”inte behöver bära den fulla kostnaden eller risken i utvecklingsarbetet” (Alghed m.fl. 2019b, s. 19). Samtidigt har frågor rests kring insyn och transparens i dessa satsningar, vilket också lyfter frågan kring vilka aktörer som ska få möjlighet att testa lösningar, och på vilka grunder sådana avvägningar ska göra. I det här sammanhanget har också frågor rests kring kommunens kapacitet att ställa krav på, och styra, samverkansprocesserna (Eneqvist 2022).

Kommunsektorn kan ha olika aktivitetsgrad i sitt arbete som möjliggörare. Eneqvist och Karvonen skiljer i sin artikel om urbana experiment i Stockholm mellan (bland annat) två olika roller, från en *stödjande roll* där man helt enkelt tillhandahåller en plats (en byggnad, plats eller infrastruktur), till en *faciliterande roll* där kommunen aktivt möjliggör samarbetet genom att

¹⁹ ULF är ett exempel på en försöksverksamhet som nu ska förlängas till 2024 som en övergång till permanent verksamhet (<https://www.ulfavtal.se> 2022-08-25).

²⁰ https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/goteborgs-stads-innovationsarbete/testbaddar-i-goteborg/go%3Ainnovation!ut/p/z1/hY_NDolwEISfhQNXdouVGG8lgaN9ScI9mLQ1EoC1GCVxKcXqBeNhrmtzny7GRCQgqiyW64yk-sqK9p5K7wddcdllkqmnG1CXPJgHS5Gc6R9CkIXQLQ2_hHDN78gl0Zoy-OEhMiWgcdXAUWc9Z985_vs_7K9XulY-528REIVej9qyqr9r2BAIHL06xi7Vzrdn0y5nwZ2mhj0zSO0loV0jno0sZfyElfDKSfStiXcZzeZzJhVUAcyS2yA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/Hämtat: 2019-06-12

utveckla och dela kontakter, identifiera resurser (t.ex. projektfinsiering) och skapa tillit, förutsägbarhet och kontinuitet (Eneqvist & Karvonen 2021, s. 185). Utgångspunkten för den här typen av satsningar är föreställningen att kommuner behöver skapa "incitament för att attrahera näringslivets aktörer", vilket i praktiken inte sällan tar karaktären att kommunen marknadsförs i termer av *smarta städer* eller attraktiva och levande platser för innovation, marknadsutveckling och nytänk (Alghed m.fl. 2019b, s. 19). Ett konkret sätt att agera som möjliggörare i det sammanhanget är genom att ta fram visionsdokument och handlingsplaner för att signalera offentliga målsättningar, eller att ordna olika "näringslivsfrukostar" eller tematiska seminarier för att öppna upp för lokala aktörer som - i likhet med kommunen - vill arbeta mot mål såsom hållbart resande, AI eller digitalisering i offentlig sektor. En utmaning för kommunektorn är att förankra dessa, ofta externt initierade, innovationssatsningarna i lokala politiska mål och säkra att de ligger i allmänintresset (Mukhtar-Landgren m.fl. 2018).

Sammanfattningsvis har detta avsnitt visat att kommuner deltar i försöksområden inom en rad olika områden, och att finansieringen kan skilja sig åt. Jag har också försökt lyfta fram att kommunektorn kan ha olika roller i det här arbetet – från att mer passivt möjliggöra försöksverksamheter till att aktivt leda dem. Nedan kommer diskussionerna kring kommunektorns roller fördjupas i en diskussion kring kommunernas förutsättningar och utmaningar, inte minst i relation till tidigare berörda frågor om samverkan och lärande.

3. Förutsättningar och utmaningar

Det här avsnittet ringar in och diskuterar en rad utmaningar för kommunektorn i arbetet med försöksverksamheter, och lyfter också fram de generella erfarenheter som finns. Diskussionen bygger på den internationella forskningen kring experiment och försöksverksamheter samt utvärderingar från svenska försöksverksamheter. I avsnittet diskuteras projektifiering, samverkan, uppskalning och avslutningsvis motstånd, risk och demokrati.

3.1 Kommunala försöksverksamheter som projekt

"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" (SKL 2013: 10).

“Tillfälliga projekt riskerar att läggas ned och leda till besvikelse och energiförlust” (SKL 2013: 10).

De flesta försöksverksamheter bedrivs enligt en *projektlogik* (jfr. Fred & Mukhtar-Landgren 2022) eller en *projektnorm* (jfr. Brorström 2019). Det här innebär att de är tillfälliga organisationer, ofta utanför linjeverksamheterna, som leds av ett specifikt team (inte sällan med en projektledare och en styrgrupp) för att genomföra en avgränsad uppgift med en särskilt föreskriven budget, preciserade aktiviteter och uppföljningsbara mål. Det finns flera olika motiv till att arbeta i projektform; det är ett avgränsat och kontrollerat sätt för staten att finansiera särskilda satsningar, det signalerar politisk handlingskraft, och det ses ofta som ett sätt att bryta med linjeverksamhetens mer rutinbaserade arbete för att testa någonting helt nytt (Fred 2019; Brorström 2019). Projektformen, när den tillämpas i offentlig sektor, innebär således ett brott mot det som kallas för ordinarie verksamhet. I så mån ställs projekt ofta kognitivt i kontrast till de permanenta organisationerna, där det ”permanent” ofta representeras av byråkrati, kontinuitet, ansvarighet och laglighet, och projekt istället associeras med frihet och experimentlusta (Sjöblom & Godenhjelm, 2009). Det finns i dessa sammanhang ofta en underliggande föreställning om att avståndet från byråkratin *i sig* leder till en ökad flexibilitet (Fred, 2018, s. 3, jfr. Sjöblom et al., 2019; Vento & Kuokkanen, 2020). Detta behöver emellertid inte vara fallet, inte minst då piloter *i sig* faktiskt också är högst byråkratiska organisationer med avgränsade strukturer, målstolpar, deadlines och uppföljningsbara mål (Fred 2019). Här har också en kritik uppstått mot att projekt tenderar att skapa en ny byråkratisk järnbur som återigen paketerar komplexa problem till avgränsade milstolpar och mätbara resultat (jfr. Mukhtar-Landgren 2021; Bailey et al., 2019; Joss et al., 2019)

Vi ser idag ett ökat antal projekt och projektbaserade organisationer och satsningar (som kommunala försöksverksamheter!) i offentlig sektor. Idag talas till och med om en pågående projektifiering av och i offentlig sektor (se t.ex. Fred 2019; Hodgson et al 2019). Vi vet emellertid att projektformen behäftad med en del utmaningar. En aspekt som ofta lyfts fram i relation till komplexa utmaningar (som klimatfrågan eller arbetet med brottsförebyggande insatser) är tidsaspekten: är det möjligt att hantera långsiktiga och komplexa problem i kortsiktiga projekt? Den frågan är omdiskuterad, inte minst med avseende på möjligheterna att generera en bredare systemförändring eller en mer genomgripande institutionell förändring

(Johansson et al., 2007; Munck af Rosenschöld, 2019). En annan utmaning är det bredare organisatoriska lärandet som sker i och från projekt. I SKL:s sammanställning av erfarenheter och lärdomar från försöksverksamheter med sjuka äldre konstaterar författarna att

“[f]lera försök som varit av projektkaraktär och som inte naturligt passar in i övrig verksamhet har inte fått någon fortsättning” (SKL 2013).

Det här har genomgående lyfts fram som en utmaning med projekt i offentlig sektor: projekten tenderar att bli en sidovagn utan koppling till ett större sammanhang, vilket i sin tur innebär att de kunskaper, relationer och samarbeten som uppstår i projektet avslutas med projektet istället för att leva vidare (Brorström 2019, s. 32-33). En huvudaspekt som brukar lyftas fram i litteraturen är inbäddning av projektets resultat i den ordinarie verksamheten. I det här sammanhanget har tidigare studier av innovationsprojekt (men också EU-projekt) visat att projekten ofta brister “i kopplingen till politiska prioriteringar, pågående processer och den etablerade linjeorganisationen” (Algehed et.al. 2019a). Därutöver har utvärderingar och tidigare studier visat på risken att kunskaper och samverkansprocesser blir beroende av en enskild person, istället för att kunskapen kan härbärgeras i ett bredare utvecklingsarbete (jfr. Brorström 2019). En aspekt av det här är just *avståndet* till den ordinarie verksamheten (minns dock att avståndet ofta var en motivering till att organisera något som ett projekt istället för att placera det i ordinarie verksamhet). Diskussioner kring avstånd har begreppsliggjorts i termer av en innovationsparadox gällande relationen mellan innovation/lärande - ju längre du står ifrån ordinarie verksamheter, desto mer innovativ kan du vara – *men* ju närmare ordinarie verksamheter du är – desto lättare att få till stånd ett organisatoriskt lärande (den Hond 2019; Fred et.al. 2022).

I den bredare internationella litteraturen kring urbana experiment diskuteras lärande oftast i termer av *uppskalning*, forskning kring projektifiering talar oftare i termer av lokal förankring, implementering och organisatoriskt lärande (se t.ex. Jensen et. al. 2018). Kommunala försöksverksamheter står i någon mening i mitten av de två, då de *både* ska generera kunskap som ska spridas *mellan* kommuner, och implementeras i ordinarie verksamheter *inom* kommunen. I avsnitten nedan om samverkan och senare uppskalning kommer jag att beröra dessa aspekter vidare, då projektifiering, samverkan och uppskalning är tätt sammanvävda.

3.2 Samverkan och kommunens kapacitet till aktivt ägarskap

Samverkan är centralt i alla former av försöksverksamheter. Inom ramen för välfärdspolitiken kan det handla om nära samarbete med forskningsinstitut, och inom ramen för utvecklingspolitiken kan det handla om företag som vill samarbeta med kommunen för att utveckla innovativa lösningar. I organisatoriska termer kan de här processerna ta sig olika uttryck med varierande grad av formalisering från triple-helix modeller till en mer avgränsad *co-creation* eller samskapande process (se t.ex. Menny et al. 2018; Voytenko et al. 2016).

Kopplingen mellan försöksverksamheter och samverkan är inte entydig; tvärtom finns det många olika samverkansaspekter i försöksverksamheter: Som jag beskrev ovan är samverkan ett krav från många finansörer, exempelvis har EU:s fonder nästan alltid ett samverkanskrav och kommissionen använder i regel sitt finansieringsinstrument (projektmedel är ju också ett styrmedel) för att uppmuntra till innovationsprocesser i partnerskap (Carlsson et.al. 2022). Utöver denna externa push-faktor finns naturligtvis starka lokala eller interna motiv att arbeta samverkansbaserat: Det är (som sagt ovan) en attraktiv lösning för de kommuner och regioner som vill dela arbetet, och kostnaderna, för den lokala utvecklingspolitiken. Samverkan uppfattas också i regel som nödvändigt för att säkerställa hantera komplexa tvärsektoriella utmaningar som t.ex. klimatarbetet (Brorström 2019, s. 30). Därutöver är alltmer arbete inom välfärdsarbetet inom människobehandlande organisationer idag samverkansbaserat, exempelvis brottsförebyggande arbete. I dessa processer behöver kommuner och regioner samverka med andra myndigheter, men också med ideell sektor, för att få till stånd ett tvärsektorielt lokalt förebyggande arbete.

Samverkan är således ett *medel* för att arbeta med försöksverksamheter, men samverkan kan också vara ett av de huvudsakliga *målen* med försöksverksamheter. Samverkan som *mål* för försöksverksamheten kan i sin tur ta sig olika uttryck – från försöksverksamheter som syftar till att testa en helt ny organisation för samverkan (ovannämnda ULF), till försöksverksamheter som söker efter och testar *olika* sätt att arbeta med samverkan (som Stockholms stad innovationsplattform), till försöksverksamheter som inte vill etablera nya organisationer utan istället försöker hitta nya samverkansformer nära den ordinarie verksamheten.²¹ Här finns med

²¹ Ett exempel på det sistnämnda är försöksverksamheten "sjuka äldre" där "[m]ajoriteten av försöksverksamheterna har utgått från den befintliga vård- och omsorgsstrukturen" och där försöksverksamheten bland annat handlat om att "utveckla rutiner för att tydliggöra när och hur samverkan ska ske mellan olika vårdgivare" (s. 64).

andra ord en bred variation kring samverkan i försöksverksamheter, vilket i sin tur får konsekvenser för hur försöksverksamheten bör organiseras, och vilken roll de olika aktörerna ska ha. Organisationsforskarna Brulin och Svensson har diskuterat frågor kring samverkan och lärande i termer av att samverkan måste *organiseras fram* - det måste finnas en idé om vilka resurser och organisationer som behövs för att uppnå syftet med, i vårt fall försöksverksamheten, och hur de olika aktörerna kompletterar och stärker varandra (Brulin & Svensson 2011). Detta är temat för nästa avsnitt.

(Hur) kan offentliga aktörer styra samverkansprocesser?

Under de senaste 20 åren har det vuxit fram en litteratur som diskuterar det offentligas kapacitet att styra *i* och *genom* samverkan (se till exempel Christofoli 2022; Sörensen & Torfing 2021; Vangen, Hayes & Cornforth 2015), inklusive frågor kring styrning av samverkan i innovationsprocesser (se till exempel Torfing 2019; Osborne 2014; Sörensen & Torfing 2018). De här frågorna har också diskuterats i litteraturen om projektifiering i offentlig sektor – projekt är i regel samverkansbaserade, och en del av utmaningarna med projektifieringen handlar just om dess samverkansaspekter. Forskning har visat att kommuner och regioner har olika kapacitet, erfarenheter och resurser att påverka och styra samverkansprocesser. Ett annat sätt att uttrycka detta är att kommuner har olika förutsättningar för att bedriva “meta-styrning”, eller skapa ett sammanhang och en koppling till bredare kommunala målsättningar (jfr. Eneqvist & Karvonen 2021). Här blir frågor om ledarskap i projektbaserade samverkansprocesser - som försöksverksamheter - central (Sölvell 2019, s. 166). Det här är också någonting som lyfts fram av SKL i sin text om lärdomar om samverkan från försöksverksamheter:

“Om det saknas tydliga beslut och mandat från ledningen blir det svårt för processledaren att nå resultat” (SKL 2013, s. 10).

Flera utvärderingar av försöksverksamheter lyfter fram betydelsen av ett tydligt *ledarskap* och vikten av ett tydligt *beslut*. SKR konstaterar exempelvis att “[o]m det saknas tydliga beslut och mandat från ledningen blir det svårt för processledaren att nå resultat” (SKL 2013: 10). I en liknande anda lyfter utvärderarna av försöksverksamheten *InterAction* (i Järfälla kommun) fram ”vikten av huvudmännens långsiktiga ansvar för att ett projekt ska överleva och ge avtryck i reguljär verksamhet” (Äldrecentrum 2014: 6, s. 104).

I den bredare litteraturen kring utvärdering i projekt och andra temporära satsningar har det här begreppsloggiorts i termer av "aktivt ägarskap". Begreppet förknippas med Brulin och Svensson (2011) som med konceptet vill lyfta fram vikten av att organisationen som äger själva frågan också har ett aktivt engagemang i problemformuleringen och det konkreta arbetet. Det här innebär också, precis som utvärderingarna från ovannämnda försöksverksamheter lyfter fram, att det är viktigt att personer med *mandat att ta beslut* är aktivt involverade, dels för att säkerställa att försöksverksamheten översätts och "landar" i kommunen på ett för verksamheten relevant sätt, dels för att förbereda de ordinarie strukturerna för resultatet av försöksverksamheten (Brulin & Svensson, för en längre diskussion se Fred & Mukhtar-Landgren 2022a). Ett sätt som det här kan ta sig uttryck är genom att söka formalisera samverkan genom avtal. På ULF:s hemsida beskrivs avtal som ett sätt att kunna permanenta framgångsrika samverkansmodeller för att kunna börja använda dem nationellt: "Avtalen sänder viktiga signaler om att båda parter är beredda att skapa de förutsättningar som krävs för att forskare och lärare i det dagliga arbetet ska kunna samverka kring forsknings- och utvecklingsarbete. Inom avtalen prövas sedan olika samverkansmodeller" (<https://www.ulfavtal.se/om-ulf-avtal/>). Frågan om formalisering är principiellt intressant i relation till försöksverksamheter som både kräver både flexibilitet och anpassningsförmåga (jfr. SKL 2013, s. 10), men också förutsägbarhet i relation till den ordinarie verksamheten. Samtidigt löser avtal inte alla problem som diskuterats ovan - det är en metod för att få till stånd ett varaktigt engagemang för samverkansprocessen, men problemet att gå från samverkan till en inbäddning i den ordinarie verksamheten kan komma att kvarstå, och här behöver de parter som ingår i samverkan "hämta hem" verksamheten till linjen. Här återkommer vi till Sara Brorströms poäng i diskussionen om projektifiering ovan – vikten att projektet knyts till den ordinarie verksamheten och de kommunala målen på ett tydligt sätt.²²

3.3 Best practices och uppskalning

I översikten inledningsvis konstaterade jag att en hel del försöksverksamheter utgår från *best practices*, vilket innebär att de helt enkelt "replikerar lyckade experiment i andra städer genom överföringen av teknisk och processbaserad kunskap" (von Wirth et. al. 2019, se även Evans, Vácha, Kok, & Watson, 2021; Fuenfschilling, Frantzeskaki, & Coenen, 2018). En *best practice*

²² Det är i detta sammanhang också värt att notera att flera organisationer har också tagit fram goda råd och/eller samverkansmodeller kopplade till just försöksverksamheter. Förutom ovannämnda skrift från nuvarande SKR (SKL 2013) har KOMET (Kommittén för teknologisk innovation och etik) i sin rapport *Försök!* tagit fram en mer generell samverkansmodell (KOMET 2020, s. 9).

är en idé, lösning eller modell som har genomgått någon slags utvärdering som får den att stämpas som ”lyckad”. Ibland beskrivs de som ”evidensbaserade” för att indikera att det finns någon form av bevis för att det fungerar. I en studie från den brittiska vårdsektorn beskriver Ettelt och Mays (2019) piloter (det vi skulle kalla en försöksverksamhet) som “en intellektuell hörnsten i evidensbaserad politik (EBP), eftersom de ger ett, åtminstone skenbart, löfte om att politiken kommer att testas noggrant innan den rullas ut mer allmänt” (2019, s. 19). Samtidigt kan dessa *best practices* – och det lärande som är behäftat med dem – vara av varierande karaktär och långt ifrån de randomiserade studier som förknippas med begreppet evidens.

Grundtanken i *best practice* är att när man har hittat en modell eller lösning som ”fungerar” (på engelska talar man ofta om ”what works”), så vill man sprida den från en kommun, region och/eller land till ett annat (Fred & Mukhtar-Landgren 2022). Idag erbjuder flera plattformar, men också EU-kommissionen, databaser med *best practices* inom olika områden. Men i enlighet med definitionen av organisatoriskt lärande ovan, så innebär själva spridningen *i sig* inget lärande - för att lärande ska uppstå krävs en mottagare som kan ta sig an kunskapen. Det krävs någon form av relation mellan “sändare” och “mottagare”. I litteraturen kring experiment och försöksverksamheter finns en viss kritik om att det ofta blir för mycket fokus på spridning, på bekostnad av kontextualisering, eller det som jag ovan beskrev som inbäddning (von Wirth 2019). Det här är också någonting som lyfts fram i en av utvärderingarna av svenska försöksverksamheter. Författarna konstaterar:

Det är först när nya arbetssätt och tjänster kan praktiseras i sitt sammanhang som det är möjligt att få veta vad som fungerar i praktisk vardag. Arbetet med de 19 försöksverksamheter som erhållit stöd under perioden 2010–2013 har inneburit att ett stort antal idéer kring sammanhållen vård och omsorg för sjuka äldre har kunnat testas just i praktisk vardag” (SKL 2013, s. 8).

Samtidigt är det (kanske med nödvändighet) så att den evidensbaserade modellen förändras när den *översätts* till en svensk kommunal eller regional kontext. En lösning kan inte klippas ut från en amerikansk stad och klippas in i en svensk kommun utan hänsyn till den institutionella och lokala kontexten. Dessa översättningsprocesser sker ofta när evidensbaserade lösningar tillämpas i Sverige, och det finns även exempel där evidensbaserade modeller testas för tillämpning inom ett delvis annat område (exempelvis en ny behandlingsgrupp) eller att nya, mer lokalt/nationellt anpassade målsättningar ställs upp.²³ Nedan fördjupas denna diskussion.

²³ För ett exempel, se <https://www.socialstyrelsen.se/api/publication/huvuddokument/?artikelnummer=2013-12-19> sid. 24.

Uppskalning²⁴

Grundtanken i kommunala försöksverksamheter, vare sig de är baserade i en *best practice* eller inte, är att de är en modell för lärande genom **uppskalning**. Uppskalning handlar, mycket förenklat, om att en lösning först genomgår ett avgränsat test i en mindre skala (det kan vara ett mindre geografiskt område, färre patienter, en begränsad del av en infrastruktur, kortare tid osv) för att sedan utvärderas. Om utvärderingen visar att satsningen bär frukt, är tanken att den ska att "skalas upp" i ett större område, för fler brukare (eller liknande) och över längre tid. Begreppet uppskalning är inte entydigt, utan kan ses som en familj av företeelser som helt enkelt handlar om en utökning – från diffusion (som ovan diskuteras i termer av *best practices*) till någon form av inbäddning eller förankring i ordinarie verksamheter, som diskuterades i avsnitten ovan om projektifing och samverkan (Fred & Mukhtar-Landgren 2022; von Wirth et al., 2018). På så vis handlar projektifiering, lärande, uppskalning och samverkan om varianter och betoningar i samma typ av utmaning – att få till en varaktig och positiv förändring i det ordinarie arbetet.

Jag har tillsammans med min kollega Mats Fred skrivit en längre rapport kring organisatoriskt lärande där vi identifierade ett par utmaningar med *best practices* från ett kommunalt perspektiv (se Fred & Mukhtar-Landgren 2022). Utöver den paradox jag beskrev ovan kring förenkling och översättning av evidensbaserade modeller, har arbetet med *best practices* också kringgårdats av en diskussion kring de problem som kan uppstå när modeller ska rymmas i en enkel "paketering". För att en modell ska kunna "scale upp and travel" bör den vara enkel att tillämpa och förstå - och här finns en uppenbar risk för förenklingar eller en förminskning av de komplexiteter som finns och kan uppstå i implementeringen (jfr. Mosley et al 2019).

Den andra utmaningen handlar om utvärdering i relation till *best practices*. Studier av *best practices* och evidensbaserade lösningar har visat att den här typen av lärande tenderar att leda till en kunskapsförskjutning i människobehandlande organisationer från professionell och verksamhetsnära kunskap till managementbyråkrater vars expertis snarare handlar om dokumentation, utvärdering och mätning (se t.ex. Mosley, Marwell & Ybarra, M. 2019). Kritiker menar vidare att mycket av diskussionerna kring implementering och inbäddning har tenderat att vara "top-down", dvs uppifrån och ner, där organisationsprofessionella får företräde inte bara framför de professioner som finns på plats, utan även de aktörer som har

²⁴ Dessa diskussioner bygger delvis på Fred & Mukhtar-Landgren 2022a

god lokalkännedom, inklusive god kännedom om de lokala institutionella förutsättningarna (Mosley et al 2019). I vår rapport tar vi också upp det relaterade, men bredare problemet med att endast det som är ”mätbart” prioriteras. Därutöver tenderar utvärderingar att fokusera på modellens kortsiktiga resultat istället för att koppla utvärderingen till övergripande kommunala mål och de långsiktiga effekterna som man hoppades kunna uppnå (Fred & Mukhtar-Landgren 2022a, se även Denvall et al., 2021; Arnaboldi et al., 2015).

Den tredje utmaningen handlar just om den förändring man vill uppnå i ett bredare perspektiv. Forskning har visat att uppskalning *också* kräver en analys av den ”större skalan”, det vill säga av den omgivningen i vilken modellen eller lösningen ska inbäddas (t.ex. Wirth et al 2019). Det här ställer krav på att kommuner och regioner för en kontinuerlig dialog kring hur försöket förhåller sig till bredare målsättningar. Det kan till exempel handla om hur försöksverksamheterna förhåller sig till/passar in i förvaltningarnas rutiner kring utveckling och utvärdering i relation till redan befintliga nämndsmål. Om det saknas kanaler, mandat och kompetens finns en uppenbar risk att försöksverksamheten blir en för kommunen underutnyttjad resurs. Dessutom riskerar den svaga förankringen att leda till målkonflikter (jfr. Algehed m.fl 2019, s. 20). Vi vet också från tidigare studier att det kan finnas motstånd mot innovationer i offentlig sektor (se t.ex. Fred & Mukhtar-Landgren 2022b) vilket också någonting som lyfts fram i SKL:s studie, där författarna konstaterar att “[d]e flesta försöksverksamheter beskriver hur förändringsarbetet mött motstånd vilket i större eller mindre grad har påverkat verksamheten” (SKL 2013: 10). Dessa frågor diskuteras mer nedan.

Risk, motstånd och demokratisk förankring

I diskussioner kring innovation i offentlig sektor finns ibland en föreställning om att kommunerna är förändringsobenägna och att de måste ”våga mer”. Samtidigt finns naturligtvis en självklar och önskvärd ambition att minimera risker. Idag finns en spridd föreställning om vikten av att våga innovera i offentlig sektor. Karl Palm vid Uppsala universitet konstaterar att “[o]m vi vill arbeta med att utveckla helt nya lösningar måste vi vara öppna för risktagning. Det innebär alltid en viss risk att prova nya lösningar och det är därför viktigt att odla en kultur där det är tillåtet - och kanske till och med önskvärt - att ta risk” (2019, s. 59). Men vad talar vi om när vi talar om risk i relation till experiment och försöksverksamheter? Lina Berglund-Snodgrass (2022) skiljer i en artikel mellan tre olika typer av risker i urbana experiment, individuella, organisatoriska och politiska risker. *Individuella risker* kan röra risker i relation till hälsa och mående inom människobehandlande organisationer, men det kan också röra risker

behäftade med tekniska innovationer såsom cybersäkerhet eller personlig integritet (2022, s. 82). Organisatoriska risker, som jag istället beskriver som *verksamhetsrelaterade risker*, kan handla om prioriteringar och oförutsedda konsekvenser av försöksverksamheter. Det här kan handla om sådant som projektrötthet, oförutsedda konsekvenser av arbete med undantag till regler/regelförenklningar, oförutsedda kostnader, eller svårigheter att ställa krav eller påverka påbörjade externfinansierade projekt med externa aktörer. Ett exempel som jag själv följt är piloter med bilfria hus. Här upplever stadsplanerare att det finns en risk att de som köper eller hyr en lägenhet på kort sikt *ändå* väljer att äga en bil - vilket i förlängningen kan leda till en brist på parkeringsplatser, vilket i värsta fall kan innebära att kommunen i ett senare skede behöver bygga ett parkeringshus eller hitta andra lösningar för att stävja parkeringsproblem i området. När detta sker, hamnar kostnaden för parkeringsplatsen på kommunen, istället för hos den som bygger fastigheten. Problemet med parkeringsplatser leder oss över till den sista risken i försöksverksamheter, *politiska* risker.

Politiska risker kan handla om politisk prestige, legitimitet/tillit, men också ansvarsutkrävande och transparens. Här kan exempelvis uppstå en situation där politiker inte vågar satsa på innovationer med bilfria innerstäder, då frågan om parkeringsplatser är lokalt omtvistad. Ett annat exempel på en politisk risk är när regionen eller kommunen satsar politisk prestige och offentliga medel i en profilerad modell, t.ex. för att förebygga brottslighet, eller att kommunen satsar på ett innovativt projekt som antingen skapar missnöje eller ses som ett "slöseri med skattemedel". Därutöver kan risker med tillit (kopplat till korruption och insyn) uppstå i samverkansbaserade partnerskap där kommunens roll och användningen av skattemedel inte är tydlig för medborgare. Slutligen kan det offentliga framstå som en experimentverkstad som testar olika tekniska innovationer såsom experiment med 5G eller AI, utan att det är tydligt vem som är ansvarig eller vilka som säkerställer den personliga integriteten eller datasäkerheten (Berglund-Snodgrass 2022).

Försöksverksamhet i demokratiskt styrda organisationer

Flera studier, framför allt av kommunala experiment i stadsutvecklingssammanhang, har lyft fram vikten av att förankra satsningarna i politiska målsättningar. Det här kan begreppsliggöras i termer av vikten av *demokratisk förankring* (Sörensen & Torfing 2005). Förankring är således viktigt inte bara i termer av organisatoriskt lärande och inbäddning (vilket diskuterades ovan), utan också av demokratiska skäl. Som jag nämnde ovan kräver detta att de kommunala

företrädare som ingår i försöksverksamheter - antingen de leder dem, ingår som partner i dem eller bara möjliggör dem - har en grundläggande idé och gärna en intern dialog om hur försöksverksamheten ska relateras till lokala eller regionala mål. Forskning har visat att piloter och experiment inte alltid kopplas upp till övergripande målsättningar och analyser kring vad som ligger i det kommunala allmänintresset. Det här ställer höga krav på de kommunala tjänstemän som arbetar med försöksverksamheter - här behöver man dels ha kompetens inom sakområdet (exempelvis AI) och inom den egna professionen (socialt arbete, stadsplanering). Det är inte enkelt 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.

En annan demokratisk utmaning, utöver förankringen i lokala politiska mål, är transparens och insyn i de testbäddar, piloter och andra innovationsprocesser som innebär en nära samverkan mellan exempelvis industrin. Ibland ligger också innovationsprocesser långt ifrån politiken, och det kan vara svårt för medborgare att få insyn i, och påverka urvalet av, innovationer som ska testas.

En sista demokratisk utmaning är den diskussion som uppstått i kölvattnet av *what works*-rörelsen och tilltron till evidensbaserade modeller. Genom sitt fokus på evidens och vad som "funkar" finns en risk att best practices framställs som helt politiskt neutrala. Här har forskare varnat för att evidensbaserade modeller riskerar att bli en "teknikalisering" eller "instrumentalisering" av policyskapande (Ettelt & Mays, 2019, s. 21; Bailey et al., 2019; Joss et al., 2019). Många frågor som kommuner och regioner idag arbetar med, exempelvis frågor rörande integration eller brottsförebyggande arbete, är högst politiserade frågor, och hänvisningen till evidens riskerar att minska utrymmet för politisk debatt kring olika möjliga alternativ. Trots de fördelar som alldeles uppenbart finns med kunskapsbaserat policyskapande, riskerar således hänvisningen till expertis och "bevisat lyckade modeller" att flytta frågor från den politiska agendan till expertbemängda sammanhang. Det här är i grunden en klassisk politisk-teoretisk fråga - hur mycket inflytande ska experter ha i relation till politiken?

Avslutning och sammanfattning

Syftet med föreliggande rapport har varit att belysa försöksverksamheter i kommuner och regioner från olika perspektiv. Trots att det finns skillnader mellan försöksverksamheter i olika områden kan ett par gemensamma drag mejslas fram – projektformen, testandet, samverkan

och det starka fokuset på lärande och uppskalning. Genom att placera svenska försöksverksamheter i kontexten av en bredare internationell litteratur, kan också ett par lärdomar dras. En viktig aspekt är att kommunsektorn kan ha olika roller i försöksverksamheter. Det här kan delvis förklaras med att de finansieras på olika sätt och av olika aktörer, från EU-kommissionen eller de strategiska innovationsplattformarna till olika statliga myndigheter som Socialstyrelsen eller Vinnova genom antingen statsbidrag eller projektmedel. Därutöver kan försöksverksamheter ligga nära kärnverksamheterna vård, skola och omsorg – men de kan också ligga i periferin av den kommunala kompetensen och handla om att stötta det lokala eller regionala näringslivet. Genom satsningarna har också en rad nya organisationer skapats i kommunsektorn, från mindre och tillfälliga projekt kring samskapande, till innovationsplattformar med en något mer beständig karaktär. Med dessa organisationer skapas också nya former av samverkan lokalt och regionalt. Det kan handla om samverkan mellan offentliga aktörer för att förebygga stuprör inom exempelvis vårdsektorn, men samverkan kan också ha syftet att ”öppna upp” kommunsektorn och skapa handlingsutrymme för aktörer att testa helt nya lösningar, som till exempel en AI-baserad lösning i socialtjänsten eller en regional pilot med självkörande bussar. De olika samverkansformerna ställer i varierande grad krav på ett aktivt arbete med transparens och insyn, men de förutsätter också att offentliga aktörer kan ställa krav på och förankra försöksverksamheterna i lokala politiska mål. Försöksverksamheterna kan också komma att innebära att delvis nya kompetenser behöver utvecklas i kommunsektorn, exempelvis rörande datasäkerhet och personlig integritet i försök inom AI och digitalisering.

De utmaningar som lyfts fram i den här rapporten rör till stora delar försöksverksamheternas organisatoriska egenskaper. Den kanske mest framträdande utmaningen handlar om lärande *av* och *i* försöksverksamheter. Såväl litteraturen kring experiment som den bredare litteraturen kring projekt och samverkan har påvisat hur svårt det är att integrera resultat från tillfälliga satsningar (som projekt, piloter – och försöksverksamheter) i kommunernas och regionernas ordinarie verksamheter. Den ordinarie verksamheten har ibland beskrivits som *teflon* – en yta där ingenting fastnar. Samtidigt är det min bild att kritik från kommunala eller regionala tjänstemän ibland alltför lättvindigt avfärdas som organisatorisk tröghet eller en allmän byråkratisk offentlig ovilja till förändring (jfr. Fred & Mukhtar-Landgren 2022b).

Till frågor om lärande hör också utmaningar med uppskalning – det vill säga att en lösning inte bara ska slå rot i den egna kommunen – utan också paketeras och spridas till andra kommuner

och regioner. Det finns idag en växande litteratur kring just organisatoriskt lärande, och det finns ibland en övertro till förmågan att hitta en organisatorisk ”quick fix”, eller en generisk modell för utvärdering och uppskalning. En sådan modell är inte möjlig att hitta, utan snarare pekar forskningen på vikten av god förankring i den egna organisationen, aktivt ägarskap, god kännedom om lokala arbetsprocesser, förutsättningar och utmaningar, samt vikten av att tillvara ta professionernas fackkunskap när modeller tillämpas i en ny lokal kontext (Fred & Mukhtar-Landgren 2022a). Det här handlar inte minst om behovet att tillvarata den kunskap som lokala välfärdsprofessioner har i arbetet med att applicera en modell i en ny kommun eller region. Här finns också en kritik mot den avpolitiserade effekt som evidensbaserade modeller kan ha, då professionernas lokala och erfarenhetsbaserade kunskap riskerar att åsidosättas i jakten på en modell som funderar ”överallt”. Häre ligger också ett dilemma – för att testa och få jämförbara resultat kan finansären ofta vilja att alla kommuner gör likadant, samtidigt kan lösningen bli mer ändamålsenlig när den översätts och anpassas till den lokala kontexten. De arbetsprocesser som bäst gynnar den lokala inbäddningen och förankringen är således inte nödvändigtvis de processer som är mest ändamålsenliga i jakten på skalbara lösningar.

Avslutningsvis har rapporten också lyft fram frågan om relationen mellan staten och kommunsektorn. Försöksverksamheter kan initieras av staten som ett sätt att styra kommunernas och regionernas utvecklingsarbete i önskvärd riktning. En alltför snävt utformad försöksverksamhet kan å ena sidan uppfattas som en styrning som innebär en inskränkning av kommunernas rätt och förmåga att själva identifiera lösningar på lokala utmaningar. Å andra sidan kan samma utlysning uppfattas som ett stöd för de kommuner och regioner som inte har resurser att hålla sig å jour med nya innovationer eller lösningar, inte minst om dessa ligger inom områden som inte ingår i den kommunala kärnverksamheten. Diskussioner kring ansvarsfördelningen mellan stat och kommunsektorn vad gäller försöksverksamheter reser med andra ord principiella frågor kring statligt ansvarstagande, lokalt handlingsutrymme, men även likvärdighet i service mellan regionerna. Det sistnämnda ställer också krav på spridningen av lärdomar – syftet med försöksverksamheter är ju i förlängningen uppskalning, vilket i sin tur kräver resurser för såväl spridning som lokal anpassning och demokratisk förankring. Försöksverksamheter är i så mån en process där det lokala experimentet inte är slutet på processen – utan bara början.

Referenser

- Alghed, Jessica; Eneqvist, Erica; Jensen, Christian & Löf, Jenny (2019) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun* Mistra.
- Alghed, Jessica; Jensen, Christian; Sandoff, Anders & Williamsson, Jon (2019b) "Attraktiva, hållbara och ansvarstagande städer är grunden i ett nytt ekonomiskt tillväxtnarrativ" i Alghed, Jessica; Eneqvist, Erica; Jensen, Christian & Löf, Jenny (Red.) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun* Mistra.
- Armitage, D., M. Marschke, & R. Plummer (2008) "Adaptive Co-Management and the Paradox of Learning." i *Global Environmental Change* 18.
- Bailey, S., Hodgson, D & Checkland, K (2019) "Pilots as Projects: Policy Making in a State of Exception" i D. Hodgson, M. Fred, S. Bailey, P. Hall (Red.) *The Projectification of the Public Sector*. Abingdon: Routledge
- Berglund-Snodgrass, L.; Mukhtar-Landgren, D., & Paulsson, A. (2019). "Experiment för hållbar mobilitet – vad innoveras det (inte) kring i svenska kommuner?" i J. Alghed, E. Eneqvist, C. Jensen, & J. Löf (Red.), *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun* Mistra.
- Berglund-Snodgrass, L. & Mukhtar-Landgren, D. (2020). "Conceptualizing testbed planning: Urban planning in the intersection between experimental and public sector logics" I *Urban Planning*, 5(1), <https://doi.org/10.17645/up.v5i1.2528>
- Lina Berglund-Snodgrass (2022) "Risk and Approaches to Risk-Taking in Testbed Planning", i *Planning Practice & Research*. 37:1. DOI: 10.1080/02697459.2021.1992942
- Boaz, A, Davies, H.T.O, Fraser, A. & Nutley, S.M,(2019) "What works now? Evidence-informed policy and practice" Bristol: Policy Press.
- Brorström, S. (2019) "Kommunens nya roll som långsiktig brobyggare" i Alghed, Jessica; Eneqvist, Erica; Jensen, Christian & Löf, Jenny (Red.) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*, Mistra.
- Brulin, G. & Svensson, L (2011) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt* Lund: Studentlitteratur
- Bryson, John M; Crosby, Barbara C. & Bloomberg, Laura (2014) "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management" i *Public Administration Review*, Vol. 74(4). DOI: 10.1111/puar.12238.
- Bulkeley, H. & Castán Broto, V. (2013). "Government by experiment? Global cities and the governing of climate change" i *Transactions*, 38. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00535.x>

Bulkeley, H., Marvin, S., Voytenko Palgan, Y., McCormick, K., Breitfuss-Loidl, M., Mai, L., von Wirth, T. & Frantzeskaki, N. (2019) "Urban living laboratories: Conducting the experimental city?" i *European Urban and Regional Studies*, 26(4), 317–335. <https://doi.org/10.1177/0969776418787222>

Carlsson, V. Mukhtar-Landgren, D. & Fred, M. (2022) Local autonomy and the partnership principle: Collaborative governance in the European Social Fund in Sweden i *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2076516>

CTC-Pilotprojekt Almgården, *Malmö Statskontoret* 2016

Christofoli, D., Douglas, S., Torfing, J., & Trivellato, B. (2022) "Having it all: can collaborative governance be both legitimate and accountable?" *Public Management Review (Print)*, 24(5). <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1960736>

den Hond, F., Järvi, K. & Välikangas, L. (2019) "Partial de-organisation for innovation and strategic renewal? A study of an industrial innovation programme" i Ahrne, G. & Brunsson, N. (Red.) *Organisation outside organisations: The abundance of partial organisation in social life*. Cambridge University Press.

Denvall, V., Agevall Gross, L., Kjellgren, C. & Skillmark, M. (2021) "Lost in comparison: a program theory analysis of performance measurement in social work" i *Nordic Social Work Research*, 11(3). <https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1690559>

Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*

Ek Österberg, E. & Qvist, M. (2020) "Public sector innovation as governance reform: A comparative analysis of competitive and collaborative strategies in the Swedish transport sector" i *Administration & Society*, 52(2). <https://doi.org/10.1177/0095399718789077>

Eneqvist, E. & Karvonen, A. (2021) "Experimental Governance and Urban Planning Futures : Five Strategic Functions for Municipalities in Local Innovation" i *Urban Planning* 6(1). <https://doi.org/10.17645/up.v6i1.3396>

Eneqvist, E (2022) *Experimental Governance: Capacity and legitimacy in local governments* Doktorsavhandling, Kungliga Tekniska Högskolan

Ettelt, S. & Mays, N. (2019) "Policy pilots as public sector projects: Projectification of policy and research" i D. Hodgson, M. Fred, S. Bailey & P. Hall (Red.), *The projectification of the public sector*. Routledge.

Evans, J., Karvonen, A. & Raven, R. (2016). "The experimental city: New modes and prospects of urban transformation" i J. Evans, A. Karvonen, R. Raven (Red.) *The experimental city* Routledge.

Evans, J., Vácha, T., Kok, H. & Watson, K. (2021) "How cities learn: From experimentation to transformation" i *Urban Planning*, 6(1). <https://doi.org/10.17645/up.v6i1.3545>

- Fred, M. (2018) *Projectification: The Trojan horse of local government* Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Lund Universitet och Globala politiska studier, Malmö Universitet.
- Fred, M. (2019) "Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective" i *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2019.1606799
- Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. (2022a) "Lärande genom temporär Underlagsrapport organisering - projekt, piloter och experiment i Malmö Stad" kunskapsunderlagsrapport till *Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö*. Malmö stad
- Fred, M. & Mukhtar-Landgren, D. (2022b) "Productive resistance in public sector innovation – introducing social impact bonds in Swedish local government" *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2123027>
- Fuenfschilling, L., Frantzeskaki, N., & Coenen, L. (2018) Urban experimentation & sustainability transitions. *European Planning Studies*, 27(2). doi:10.1080/09654313.2018.1532977
- Hjelmar, U. (2021) "The institutionalization of public sector innovation" i *Public Management Review* 23 (1). <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702>
- Hodgson, D., Fred, M., Bailey, S. & Hall, P. (Red.) (2019) *The Projectification of the Public Sector*. London: Routledge
- Jensen, C. Johansson, S. & Löfström, M. (2018). "Implementation in the era of accelerating projectification – Synthesizing Matland conflict-ambiguity model and research on temporary organisations" i *Public Policy and Administration* 33(4). <https://doi.org/10.1177/0952076717702957>
- Jacobsson, B. (2002) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting* Santérus Förlag
- Johansson, J. (2005) "Regionsförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland" *Forskning i Halmstad nr 10*. Tillgänglig online: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:351300/FULLTEXT01.pdf>
- Johansson, S., Löfström, M. & Ohlsson, Ö. (2007) "Separation or integration? A dilemma when organizing development projects" i *International Journal of Project Management* 25(5). <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.11.006>
- Joss, S. Sengers, S. Schraven, D. Caprotti, F. & Dayot, Y (2019) "The Smart City as Global Discourse: Storylines and Critical Junctures across 27 Cities" i *Journal of Urban Technology*, 26(1). DOI: 10.1080/10630732.2018.1558387
- Komet (2020) *Försök!* Komet beskriver 2020:23 Kommittén för teknologisk innovation och etik. Tillgänglig online: https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2020/11/Komet-beskriver-2020_23_Forsok.pdf

Kronsell, A. & Mukhtar-Landgren, D. (2018) "Experimental Governance: The Role of Municipalities in Urban Living Labs" i *European Planning Studies* 26(5).
<https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1435631>

Lavén, F. (2008) *Organizing Innovation. How policies are translated into practice*.
Doktorsavhandling, Göteborgs universitet, Institutionen för företagsekonomi.

McFadgen, B. & Huitema, D. (2017) "Are all experiments created equal? A framework for analysis of the learning potential of policy experiments in environmental governance" i *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(10).

Menny, M., Voytenko Palgan, Y. & McCormick, K. (2018) "Urban living labs and the role of users in Co-creation" i *GAIA*, 26(1).

Mey, F., Diesendorf, M. & MacGill, I. (2016) "Can local government play a greater role for community renewable energy? A case study from Australia" i *Energy Research & Social Science*, No. 21

Mosley, Jennifer E., Marwell, P. Nicole & Ybarra, Marci (2019). "How the "What works" movement is failing human service organizations, and what social work can do to fix it" i *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 43(4).

Mukhtar-Landgren, D. Kronsell, A. Voytenko Palgan, Y. & von Wirth, T. (2019).
"Municipalities as enablers in urban experimentation" i *Journal of Environmental Policy & Planning* (21)6. DOI: 10.1080/1523908X.2019.1672525

Mukhtar-Landgren, D. & Altermark, N. (2018) "Kollegialt lärande i förskolan – en fallstudie av Malmö stad" i L. Bringselius (Red.) *Styra och leda med tillit: forskning och praktik* SOU 2018: 38. Forskningsantologi inom ramen för tillitsdelegationen.

Mukhtar-Landgren, D. & Fred, M. (2021) "Narrating the city through best practices" *Urban Matters, Issue 1*. <https://urbanmattersjournal.com/narrating-the-city-through-best-practices/>

Munck af Rosenschöld, J. (2019). "Inducing institutional change through projects? Three models of projectified governance" *Journal of Environmental Policy & Planning* 21(4). DOI: 10.1080/1523908X.2019.1606702

Osborne, S.P (2014) (Red.) *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Palm, K. (2019) "Förbättra vs. innovera" i Alghed, Jessica; Eneqvist, Erica; Jensen, Christian & Löf, Jenny (Red.) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun*, Mistra

Packendorff, J. & Lindgren, M. (2014). "Projectification and its consequences: Narrow and broad conceptualisations" *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 17(1). DOI: 10.4102/sajems.v17i1.807

- Parjanen, S. & Hyypiä, M. (2018) "Innovation platforms as a solution to the proximity paradox" i *European planning studies*, 26 (7).
- Parjanen, S. & Rantala, T. (2021) "Building an open innovation platform as a part of city renewal initiatives" i *European planning studies*, 29 (12).
- Sengers, F., Turnheim, B. & Berkhout, F. (2020) "Beyond experiments: Embedding outcomes in climate governance" i *Environment and Planning C: Politics and Space*. <https://doi.org/10.1177/2399654420953861>
- Sjöblom, S. & Godenhjelm, S. (2009) "Project proliferation and governance implications for environmental management" i *Journal of Environmental Policy and Planning*, 11(3). DOI: 10.1080/15239080903033762
- Sjöblom, S.; Jensen, S & Godenhjelm, S (2019). "Projektifieringens konsekvenser för förändring och innovation i offentlig sektor" i S. Godenhjelm, C. Jensen & S. Sjöblom (Red.) *Innovation och projektifiering*. Lund: Nordic Academic Press
- SKL [SKR] (2013) "19 sätt att samverka bättre: En rapport om försöksverksamheter för de mest sjuka äldre 2010–2013", av Hörngren, L. Jennbert, K & Rom, M. Tillgänglig online: <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24ab776/1642670208670/7585-009-2.pdf>
- Socialstyrelsen (2014) Utvärdering av försöksverksamheter i kommuner: Individual Placement and Support, individanpassat stöd till arbete för personer med psykisk funktionsnedsättning. Tillgänglig online <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2013-12-19.pdf>
- SOU 2018: 38 Bringselius, L. (Red.) *Styra och leda med tillit: forskning och praktik*. Forskningsantologi inom ramen för tillitsdelegationen
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen 2020
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2021) "Accountable Government through Collaborative Governance?" i *Administrative Sciences*, 11(4). <https://doi.org/10.3390/admsci11040127>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005) "The Democratic Anchorage of Governance Networks" *Scandinavian Political Studies* 28(3). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Sydow, J. (2017) "Temporary Organizing - The End of Organizations as We Know Them?" *Rutgers Business Review* 2(2).
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). "Co-initiation of Collaborative Innovation in Urban Spaces". *Urban Affairs Review*, 54(2). <https://doi.org/10.1177/1078087416651936>
- Sölvell, I. (2019) "Vem håller i taktpinnen när vi löser de nya frågorna?" i J. Alged, E. Eneqvist, C. Jensen & J. Löf (Red.) *Innovation och stadsutveckling: En forskningsantologi om organiseringsutmaningar för stad och kommun* MISTRA

- Warbroek, B. & Hoppe, T. (2017). "Modes of Governing and Policy of Local and Regional Governments Supporting Local Low-Carbon Energy Initiatives: Exploring the Cases of the Dutch Regions of Overijssel and Fryslân" i *Sustainability*. 9(75).
- van der Heijden, J. (2015a) "The Role of Government in Voluntary Environmental Programmes: A Fuzzy set of qualitative comparative analysis" i *Public Administration* 93(3). DOI: 10.1111/padm.12141
- van der Heijden, J. (2015b) "What Roles are There for Government in Voluntary Environmental Programmes?" i *Environmental Policy and Governance*, 25(5) s. 303-315. DOI: 10.1002/eet.1678.
- Torfiing, J. (2019). "Collaborative innovation in the public sector: The argument" i *Public Management Review* 21(1). <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Vangen, S. Hayes, J. P. & Cornforth, C. (2015) "Governing cross-sector, inter-organizational collaborations" i *Public Management Review*, 17(9). doi:10.1080/14719037.2014.903658.
- Vento, I. & Koukkanen, K. (2020) "Mapping the post-bureaucratic landscape: project managers' perception of bureaucracy in European Union Cohesion policy projects" i *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852320969801>
- von Wirth, T., Fuenfschilling, L., Frantzekaki, N. & Coenen, L. (2019) "Impacts of urban living labs on sustainability transitions: Mechanisms and strategies for systemic change through experimentation" i *European Planning Studies*, 27(2). <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1504895>
- Voytenko, Y., McCormick, K., Evans, J. & Schliwa, G. (2016) "Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: Towards a research agenda" i *Journal of Cleaner Production* 123. DOI: 10.1016/j.jclepro.2015.08.053
- Zingmark, A. (2018) *Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer Vinnova* Tillgänglig online: <https://www.vinnova.se/en/publikationer/innovationsplattformar-for-hallbara-och-attraktiva-stader/>
- Äldrecentrum (2014) Bilagor till rapporten "Utvärdering av sammanhållen vård för de mest sjuka äldre" (2014:6) Bilaga 1 är en redovisning av 19 försöksverksamheter och bilaga 2 beskriver tio samverkansnätverk. Projektledare: Lisbeth Hagman
Tillgänglig här: https://aldrecentrum.se/wp-content/uploads/2020/08/2014_6_Bilaga_Utvärdering-av-sammanhållen-vård-för-de-mest-sjuka-äldre.pdf

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
 - Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering.
 - Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök.
 - Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldsgrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
- Vem äger fastigheten. [55]
- Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]
- Anonyma vittnen. [67]
- Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
- Stärkt konstitutionell beredskap. [75]
- Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]
- Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
- Organisera för hållbar utveckling. [14]
- Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
- Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

- Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
- Sveriges säkerhet i etern. [63]
- Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tordedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
- Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
- Jakt och fiske i renbetesland. [46]
- Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
- Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]

En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]
Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]
Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]
En hållbar bioekonomistategi. – för ett välmående fossilfritt samhälle. [84]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]
Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]
För barn och unga i samhällsvård. [66]
Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]
Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. [76]
Ett enklare bilstöd. [81]
Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]
Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. [83]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]
Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]
Samhället mot skolattacker. [28]
Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]
Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. [42]