

Komet **beskriver 2020:23**

Försök!

Komet beskriver 2020:23. Försök!

Citera gärna ur Komets publikationer, men ange alltid källa

Rapporten är publicerad på www.kometinfo.se

Stockholm, november 2020

© Kommittén för teknologisk innovation och etik

Grafisk Design: Springtime-Intellecta

Produktion: Komets sekretariat.

ISBN 978-91-985812-5-6

Förord

Rubriken *Försök!* är en uppmaning. Med den vill vi uppmärksamma läsaren om vikten av att våga pröva nya lösningar. Det kan handla om en ny produkt, tjänst eller process som bygger på ny teknik eller användning av befintlig teknik på nya sätt. Det kan också handla om att pröva nya arbetssätt, affärsmodeller eller regelverk. Målet med försök är att snabba upp lärandet och skapa dialog om nya lösningar.

Försök främjar kreativitet och innebär ett strukturerat provande arbete för att lösa komplexa problem. Genom att använda försök som arbetsmetod kan både nytta och problem synliggöras och hanteras innan de nya lösningarna tas i bruk mer storskaligt. Om en ny lösning, metod eller ett nytt handlings sätt inte fungerar, är detta ett resultat i sig självt.

Kommittén för teknologiska innovation och etik ska i sitt arbete lägga särskild vikt på frågor där rådande policyer eller avsaknad av sådana hindrar eller hämmar innovation. Med en snabb förändringstakt i samhället behövs arbetssätt som både främjar ansvarsfull innovation och utvecklar offentlig förvaltning. Komet menar att försök som arbetsmetod kan bidra i detta arbete.

Jon Simonsson är förordnad som ordförande i Kommittén för teknologisk innovation och etik. Övriga ledamöter är Charlotte Brogren, Stefan Einhorn, Rikard Jermsten, Ulla Sandborgh, Kristina Svahn Starrsjö och Erik Thedéen. Huvudsekreteraren Anna Fridén och utredningssekreteraren Helena Forsaeus har bistått i arbetet med denna rapport.

Stockholm i november 2020

Jon Simonsson
Charlotte Brogren
Stefan Einhorn
Rikard Jermsten
Ulla Sandborgh
Kristina Svahn Starrsjö
Erik Thedéen

/ Anna Fridén
Helena Forsaeus

Sammanfattning

Sverige och världen står inför stora samhällsutmaningar. Det är globala och komplexa problem kopplade till klimatförändringar, men även nationella och lokala utmaningar till exempel inom välfärdens tjänster. Den accelererande teknikutvecklingen, ofta kallad den fjärde industriella revolutionen, möjliggör innovation inom många sektorer och kan bidra till att på resurseffektiva sätt lösa problem som samhället står inför.

Det är viktigt att nya lösningar snabbt kan komma till nytta, men det är även av vikt att utveckling och användning av lösningarna sker ansvarsfullt. Detta förutsätter innovativa och samverkande arbetssätt inom privat och offentlig sektor. Att genomföra försök i verkliga miljöer är ett sådant arbetssätt.

Fler försök behöver genomföras i hela landet för att utveckla eller använda nya lösningar. Lösningar med varor, tjänster och arbetsprocesser som bygger på ny teknik, eller att teknik används på nya sätt. Detta behov tydliggörs i Komets kartläggningsarbete (Komet beskriver 2020:09). Det finns även ett ökat behov av mer proaktiv policyutveckling när hindrande eller oklara regler, eller avsaknad av regelverk, hämmar teknisk utvecklingen eller införande av nya lösningar. En växande risk för samhället är att anpassning av befintliga regler, eller utarbetande av nya, inte går i takt med teknikutvecklingen.

Utvecklade arbetssätt och regelverk kan göra det möjligt att snabbare dra nytta av nya lösningar, men samtidigt måste risker kopplade till lösningarna tas omhand. En fördel med försöksverksamheter är att de skapar ett tryggare lärande, då risker begränsas genom försökens avgränsningar. Med stöd av kunskap och erfarenheter från genomförda försök kan mer ändamålsenliga och framtidssäkra regelverk utvecklas.

Komet föreslår att regeringen utarbetar en strategi som främjar en ökad användning av försök i hela landet. Det primära syftet är att belysa vikten av försök som dels en metod för att ansvarfullt utveckla och använda nya lösningar, dels ett sätt att skapa samt sprida kunskap och erfarenheter att använda vid regelutveckling.

Parallellt med regeringens strategiarbete bör en kommitté få i 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 föreslås kunna anmäla regelhinder till kommittén. Anmälda regelhinder ska rymmas inom de sak- och rättsområden som ingår i uppdraget för Välfärdscommissionen, eller de som utpekats i tre av regeringens strategiska samverkansprogram; Näringslivets klimatomställning, Hälsa och life science samt Näringslivets digitala strukturomvandling.

Utifrån dessa anmälningar ska kommittén göra bedömningar och löpande lämna beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt till regeringen. Kommitténs uppdrag syftar

till att öka mängden försök i hela Sverige samtidigt som ett nytt arbetssätt prövas. Kommitténs arbete bör 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 behov av stöd, vägledning och finansiering. Det finns även behov av utvärdering och uppföljning. Tillväxtverket och Statskontoret bör därför ges vissa stödjande uppdrag.

Kommitténs arbete bör ske i samverkan med Vinnova och de myndigheter som berörs av de regelhinder som blir aktuella för kommittén att hantera.

Innehåll

1	Inledning	1
2	Utgångspunkter och vissa begrepp.....	3
	2.1 Användning av begreppet försök.....	3
	2.2 Försök som arbetsmetod	5
	2.3 Samverka för att förstå, försöka och förändra	8
3	Problem och orsaker	10
	3.1 Varför behövs ökat fokus på försök som arbetsmetod just nu?.....	10
	3.2 Orsaker till att försök hindras eller försvåras	13
4	Reglering, arbetsmetoder och initiativ som knyter an till försök	21
	4.1 Olika sätt att reglera försök och att utveckla regler	21
	4.2 Initiativ för att möjliggöra försök och utveckling av regelverk	24
	4.3 Initiativ som främjar tvärsektorielt arbete.....	31
	4.4 Internationell utblick.....	34
5	Komets slutsatser och förslag.....	41
	5.1 Arbetsätt och regelverk för främjande av nya lösningar	41
	5.2 En strategi för ökad försöksverksamhet.....	42
	5.3 En kommitté som hanterar anmälningar om regelhinder	50
	5.4 Konsekvensbeskrivningar.....	57

1 Inledning

Teknikutvecklingen kan föra med sig lösningar på globala samhällsutmaningar såsom klimatförändringar och miljö, hälsa och digital transformation. Samtidigt uppstår viktiga frågeställningar som behöver tas om hand. Det kan gälla ansvars- och integritetsfrågor, etik, ersättningsmodeller och risken för digitala klyftor. Det är viktigt att på bästa möjliga sätt ta tillvara de möjligheter som ges med ny teknik och att sådan utveckling sker på ett sätt som gagnar alla medborgare och bidrar till ett inkluderande samhälle.

Under hösten 2019 sammanställde Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) ett kunskapsunderlag om försök för teknologisk innovation.¹ Kunskapsunderlaget inkluderar tre delar: en internationell utblick om försöksverksamhet i andra länder, svenska historiska exempel och aktuella initiativ till försök, samt en behovsstudie om försök i Sverige. Den internationella utblicken bygger på underlag från Sveriges utsända innovations- och forskningsråd. Därutöver har underlag beaktats från relevant forskning vid Harvard University och Stanford University samt arbete inom EU och OECD kring innovation och försöksverksamhet i offentlig förvaltning. Kunskapsunderlaget ger ett tydligt stöd för att försök är en önskvärd arbetsmetod för innovation och utveckling.

Med utgångspunkt från detta kunskapsunderlag har Komet nu fördjupat arbetet om vad som hindrar eller försvårar arbete med försök i Sverige. För att fånga upp erfarenheter från pågående arbeten och initiativ har Komet strävat efter en bred samverkan i arbetet. Samtal har förts och underlag inhämtats från myndigheter, organisationer, näringsliv och pågående utredningar. Arbetet har skett både på ett nationellt och internationellt plan.

Komet bistås av en referensgrupp samt av experter förordnade av regeringen. Referensgruppen har utifrån dess breda sammansättning och medlemmarnas kunskap och erfarenhet primärt bidragit med erfarenheter kring reella behov och utmaningar med försöksverksamhet. Expertgruppen har vid ett par sammanträden och vid underhandskontakter bidragit med inspel och synpunkter på idéskisser av förslagen samt beretts tillfälle att ta del av utkast till rapporten.

Samtal har förts med och underlag inhämtats från Tillitsdelegationen², Kommunutredningen³, Fossilfritt Sverige⁴, Agenda 2030-delegationen⁵ samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessa har delvis identifierat liknande utmaningar och behov som ges uttryck för i denna rapport.

¹ *Försök för teknologisk innovation*, Komet beskriver (2019:09).

² Fi 2016:03.

³ Fi 2017:02.

⁴ M 2016:05.

⁵ Fi 2016:01.

Även diskussioner och resultat från regeringens strategiska samverkansprogram⁶ och Nationella innovationsrådet⁷ har beaktats.

Under arbetets gång har även samtal förts med Valfärdskommissionens kansli samt med huvudmän och tjänstemän från flertalet departement i Regeringskansliet, bland annat om behov av ökad försöksverksamhet i hela landet. Vidare har samtal ägt rum med flera statssekreterare samt generaldirektörer från statliga myndigheter. Enskilda möten har hållits med generaldirektörerna för Vinnova, Tillväxtverket och Tillväxtanalys. De samlade forskningsfinansiärernas inspel till 2020 års forskningspolitiska proposition har beaktats med dess förslag kring så kallade systemdemonstratorer.

Resultatet av arbetet redovisas i denna rapport. Grundstrukturen bygger på tre steg. Initialt beskrivs den problembild och de utmaningar Komet identifierat. Därefter beskrivs tidigare erfarenheter av försök samt andra aktörers förslag och initiativ inom området. Slutligen presenteras Komets slutsatser, förslag och vissa konsekvenser.

Rapporten inleds med en beskrivning av några utgångspunkter med avseende på försök som arbetsmetod och förhållandet till en samverkande och innovativ offentlig förvaltning. I utgångspunkterna definieras även vad som avses med begreppet försök.

Komet ska kontinuerligt lämna förslag till regeringen

Regeringens mål är att det i hela Sverige ska finnas goda förutsättningar för utveckling av nya och innovativa lösningar samt nya affärsmodeller. För att höja nyttiggörandet och bättre ta tillvara potentialen som digitalisering och innovation för med sig inrättade regeringen den 16 augusti 2018 en kommitté inriktad på tvärssektoriell policyutveckling, Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet).

Enligt sina direktiv ska Komet, med en tvärssektoriell ansats, främja policyutveckling som bidrar till att skapa goda förutsättningar för stärkt konkurrenskraft och ett inkluderande, tryggt, säkert och effektivt nyttjande av nya lösningar, applikationer och tjänster i samhället. Komets arbete ska även stärka regeringens förmåga att hantera komplexa och sektorsövergripande frågeställningar där särskild vikt ska läggas på frågor där rådande policyer eller avsaknad av sådana hindrar eller hämmar innovation.

Komet har i uppgift att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag till regeringen. I arbetet ingår också att sprida kunskap samt att främja dialog och samverkan med nationella och internationella aktörer. Komet ska kontinuerligt leverera policyutvecklande förslag vilket sker i form av skrivelser och betänkanden till regeringen.

⁶ www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-strategiska-samverkansprogram/.

⁷ www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-innovationsradet/.

2 Utgångspunkter och vissa begrepp

I detta kapitlet beskrivs hur begreppet försök används i denna rapport samt hur försök kan vara en arbetsmetod för både innovation och en ansvarsfull teknikutveckling. Dessutom beskrivs hur arbetet med att bedriva, vara delaktig i och möjliggöra försök kan ses som en del av myndigheters arbete med att vara en samverkande och innovativ förvaltning.

2.1 Användning av begreppet försök

Försök är en lärande arbetsmetod för utveckling och anpassning av såväl produkter, teknik, tjänster och processer, som arbetssätt, affärsmodeller och regelverk. Försök syftar till att förbättra och trygga nya lösningar innan en mer storskalig lansering sker eller innan en permanent reglering beslutas.

"I denna rapport används begreppet försök för arbete som innebär test och verifiering av nya lösningar i verkliga miljöer, under kontrollerade former och med tydliga avgränsningar."

I denna rapport används begreppet försök för arbete som innebär test och verifiering av nya lösningar i verkliga miljöer, under kontrollerade former och med tydliga avgränsningar. Ett och samma försök kan inkludera test och verifiering av flera nya lösningar samtidigt. Vid användning av ordet försök i denna rapport avses inte försök i form av forskning som kräver etikprövning⁸.

- Med *kontrollerade former* avses att de som är ansvariga för försöket följer utvecklingen för att försäkra sig om att försöket genomförs enligt plan och att det vid behov är möjligt att avsluta i förtid, till exempel om det uppstår en oförutsedd risksituation. Det kan även innebära att tillsynande myndighet har tätare kontroller under försökets genomförande eller att en ansvarig offentlig aktör är involverad i genomförandet.
- *Avgränsningar* kan till exempel avse att försöket begränsas till en viss användargrupp, tidperiod eller ett visst geografiskt område.
- De *nya lösningar* som testas och verifieras kan till exempel vara en ny produkt, tjänst eller process som bygger på ny teknik eller användning av befintlig teknik på nya sätt. Det kan även handla om att utveckla och anpassa arbetssätt, affärsmodeller eller regelverk.

⁸ I lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor definieras forskning som: "vetenskapligt experimentellt eller teoretiskt arbete eller vetenskapliga studier genom observation, om arbetet eller studierna görs för att hämta in ny kunskap, och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund, dock inte sådant arbete eller sådana studier som utförs endast inom ramen för högskoleutbildning på grundnivå eller på avancerad nivå".

- Det är vanligt förekommande att försök bedrivs i labb eller simulerade miljöer. I denna rapport används ordet försök för sådana försök som sker i *verkliga miljöer*. Verkliga miljöer kan till exempel vara geografiska miljöer⁹ eller sociotekniska miljöer¹⁰.

Försöksverksamhet

När det bedöms att försök behöver en särskild reglering för att få genomföras används ordet försöksverksamhet i svenska lagar och förordningar. Lagar och förordningar om försöksverksamhet är vanligtvis tidsbegränsade och ska följas av en utvärdering. Med denna betydelse utgör försöksverksamhet ett verktyg för regelutveckling, se vidare avsnitten 4.1.1 och 4.2.1.

Försöksverksamhet kan därmed beskrivas som tillfälligt reglerade, systematiska försök som föregår ett eventuellt beslut om att permanenta regleringen. Försöksverksamhetens mål måste klart definieras från början för att dess resultat ska kunna utvärderas.

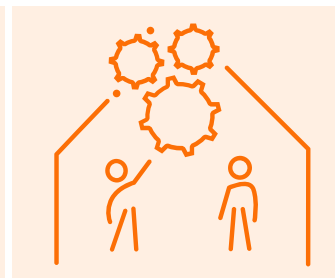
I denna rapport används ordet försöksverksamhet i samband med hänvisningar till lagar och förordningar om försöksverksamhet, samt för försök som kräver sådan reglering eller inkluderar utveckling av regler. I syfte att synliggöra denna koppling till utveckling av regler, och beskriva den miljö som försöksverksamhet kan bedrivas i, introducerar Komets begreppet regulatoriska växthus.

Regulatoriska växthus

Internationellt används ofta begreppet *regulatory sandboxes* för försök som inkluderar utveckling av regelverk. Vad detta begrepp omfattar varierar beroende på vilken organisation som beskriver begreppet och från land till land. I den internationella utblicken i denna rapport, se avsnitt 4.4, används det begrepp som respektive land själv använder. I övrigt och för Komets förslag har uttrycket *försök i regulatoriskt växthus* valts.

Växthus som metafor

Växthus är en metafor för den miljö där försök kan bedrivas. Ett växthus är transparent, det syns vad som händer i huset, samtidigt som ett växthus syftar till att gynna odling och tillväxt under ordnade former. Vissa aktörer kan få tillåtelse att nyttja växthuset och det sker under en begränsad tid.



⁹ Med geografisk miljö avses verklig eller fysisk miljö som kan avgränsas exempelvis en stadsdel, kommun, företag eller naturområde.

¹⁰ Sociotekniska miljöer brukar beskrivas som tekniska system, exempelvis för it, värme, vatten och avlopp, vilka är beroende av samhällsliga, sociala och ekonomiska system som möjliggör för de tekniska systemen att fylla sina funktioner.

Med försök i regulatoriskt växthus avses försök, begränsade i tid och rum, 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 relaterar till en situation som har förändrats till följd av exempelvis teknikutveckling.

Inom ramen för ett regulatoriskt växthus kan undantag från vissa regelverk ges eller särskilt anpassade regler tillämpas. Genom att bedriva försök i ett regulatoriskt växthus vill man höja kunskapsnivån hos den myndighet (eller motsvarande) som beslutar om regelverk genom att ge möjlighet att testa en ny lösning tillsammans med de som i framtiden kommer att vara användare.

Ibland kan det behövas särskild översyn av en tillsynsmyndighet när något nytt testas i ett regulatoriskt växthus, till exempel genom tätare kontroller och avrapporteringar.

2.2 Försök som arbetsmetod

Rikskansler Axel Oxenstierna, som betraktas som grundaren av den svenska statsapparaten, använde redan på 1600-talet försök som ett sätt att förnya samhället. Efter att först genomfört försök i Kalmar lät han indela landet i jämnstora län med länsstyrelser. Länsstyrelserna fick i uppgift att övervaka att lag och rätt skipades av domstolarna, att mota oro och uppror, att söka undersåtarnas bästa, samt att övervaka fogdarna så att skatterna drevs in på rätt sätt. Oxenstierna bidrog även till att utveckla skolväsendet genom att pröva sig fram. Med hjälp av stiftets biskop skapade Oxenstierna Sveriges första gymnasium i form av ett försök i stiftsstad Västerås. När försöket visade sig falla väl ut, öppnades gymnasier också i Sveriges övriga stiftsstäder. Under Oxenstiernas tid skapades nya ämbetsverk och det ställdes krav på att dessa skulle samverka. Förändringsvilja och mod kännetecknade rikskanslerns arbete.¹¹

Försök kan hjälpa till att utvärdera nya lösningars konkurrenskraft, att utveckla bättre och effektivare produkter och tjänster, eller att pröva ett nytt arbetssätt inom ett företag eller en offentlig organisation. På detta sätt är försök en arbetsmetod för utveckling och förnyelse. För att säkerställa en ansvarsfull utveckling ska ett etiskt och hållbart förhållningsätt tillämpas. Det är därför viktigt att både innan och under ett försök identifiera och hantera olika aspekter, såsom nytta för enskilda och samhället liksom risker.

Det är för många naturligt att pröva i liten skala för att sedan bygga ut, komplettera och förbättra. Genom att använda försök som arbetsmetod kan både nytta och problem synliggöras och hanteras innan de nya lösningarna tas i bruk mer storskaligt. Om en ny lösning, metod eller ett nytt handlingsätt inte fungerar, är detta ett resultat i sig självt.

¹¹ Gunnar Wetterberg (2010), "Axel Oxenstierna Makten och klokskapen".

Försök som arbetsmetod för ansvarsfull teknikutveckling

I arbetet med försök kan olika etiska frågeställningar komma upp. Ett exempel är avvägning mellan individens rätt till integritet och möjligheterna att utveckla produkter eller tjänster som bygger på data från olika personer. Ett annat exempel är otydlighet i ansvar då beslut flyttas från individer till autonoma system.

Beroende på ett försöks inriktning uppstår olika risker. För försök med ny teknik finns exempelvis risker med koppling till allt från databedrageri, cyberattacker, manipulerad information och identitetsstöld, till användning av ämnen som kan skada människor eller natur. För en deltagande myndighet finns även risker kopplat till indirekta förhandsbesked och jäv.

Försök handlar om att testa och verifiera nya lösningar i mindre skala i syfte att undersöka vilka effekter den nya lösningen kan medföra. I varje försök behöver risker kartläggas och vägas mot nytta. En sammanvägd bedömning kan leda till beslutet att ett visst försök inte bör genomföras.

För att genomföra ansvarsfulla försök är det viktigt att redan tidigt i processen ta hänsyn till målkonflikter och tänkbara effekter av försöket. Som utgångspunkt bör det finnas ett tydligt formulerat mål för försöket och underlag som redovisar fakta respektive antaganden och bedömningar. I de fall försök möjliggörs genom regelundantag ska försöken inte kunna äventyra lagstiftningens skydd för medborgarnas integritet, liv och hälsa eller för värdefull natur. Även särintressen och intressekonflikter ska synliggöras.

Givet att nytta och risker vägs mot varandra i varje enskilt försök ser Komet att försök kan vara ett verktyg för att under kontrollerade former bygga kunskap om hur nya lösningar kan användas i samhället på ett ansvarsfullt sätt. På så sätt kan försök som arbetsmetod ses som ett accelererat och tryggare lärande, då riskerna kan begränsas till följd av försökets avgränsningar.

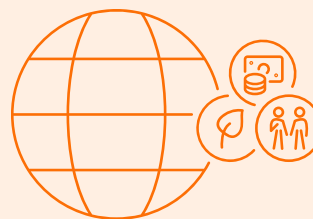
Ansvarsfull teknikutveckling

Enligt Komet innebär ansvarsfull teknikutveckling att:

- utveckling och spridning av ny teknik sker tryggt, säkert och med ett etiskt förhållningsätt som grund

- utveckla det miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbara samhället

- ta tillvara teknikutvecklingens möjligheter genom att skapa goda förutsättningar för innovation och konkurrenskraft



Försök som en del av innovationsarbetet

Begreppet innovation har flera definitioner. Till exempel använder regeringen begreppet i den meningen att innovation handlar om nya eller bättre lösningar som skapar värde för samhälle, företag och individer. Att skapa värde innefattar att innovationen har fått spridning i samhället.¹²

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, tillämpar en specifik definition vid mätning av innovation i sina medlemsländer (se faktaruta).¹³ OECD:s definition använder den generiska termen "enhet" för att beskriva den aktör som ansvarar för innovationen. Termen hänvisar till alla institutionella enheter i alla sektorer, som företag och offentliga aktörer, men även hushåll och dess enskilda medlemmar.

För att vara en innovation måste den nya produkten eller processen enligt OECD vara implementerad. Det innebär att de nya produkterna måste vara introducerade på en marknad eller att de nya processerna används i en verksamhet. De ska således ha uppnått spridning, det vill säga vara kommersialiserade eller på annat sätt introducerade till användare i samhället.

Att underlätta spridning av den nya produkten eller processen är alltså centralt för innovation men också en av de större utmaningarna. Försök är en arbetsmetod som kan understödja innovation genom att påskynda lärande och dialog kring nya lösningar, samt skapa bättre förutsättningar för spridning av erfarenheter till andra aktörer. Genom försöksverksamhet kan samverkan och lärande på ett naturligt sätt öka inom och mellan organisationer och samhällssektorer. Komet ser försök som del av innovationsarbetet, och menar att försök som arbetsmetod kan leda till att nya lösningar sprids i samhället.

Försök som arbetsmetod för innovativ förvaltning

Offentlig verksamhet behöver kunna dra nytta av ny teknik och nya lösningar i den egna verksamheten. Offentliga aktörer behöver även vara med och skapa nya lösningar tillsammans med övriga aktörer i samhället. De behöver därtill verka på ett sätt som gör att de inte i onödan står i vägen för innovativa lösningar som kan bidra till en positiv och hållbar samhällsutveckling. Samtidigt måste innovation balanseras mot sociala värden och grundläggande rättigheter.

OECD:s definition av innovation

"En innovation är en ny eller förbättrad produkt eller process (eller kombination därav) som skiljer sig väsentligt från enhetens tidigare produkter eller processer och som har gjorts tillgängliga för potentiella användare (produkt) eller tagits i bruk av enheten (processen)."



¹² Regeringen, se www.regeringen.se/regeringens-politik/innovation/.

¹³ Oslo Manual 2018 Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, October 2019.

Komet använder begreppet innovativ förvaltning för att samlat beskriva detta. Begreppet kan konkretiseras i tre punkter:

1. *Innovation inom den egna organisationen.* Offentlig förvaltning behöver vara innovativ för att utveckla den egna verksamheten, skapa bättre tjänster, effektivare processer exempelvis för att bedöma ansökningar och liknande.
2. *Innovation utanför den egna organisationen.* Beroende på hur aktörer inom offentlig förvaltning agerar påverkas innovationsklimatet. Offentlig förvaltning bör inom ramen för sitt uppdrag agera innovationsfrämjande.
3. *Säkerställa balans mellan innovation och ansvarsfull utveckling.* Genom att offentliga aktörer har en roll som tillståndsgivare och regelskapare behöver de även bidra till att balansera innovation mot etiska värden, grundläggande rättigheter och hållbarhet.

Dessutom representerar offentliga aktörer en stor efterfrågan och kan som köpare av tjänster och produkter bidra till att skapa marknader för innovativa lösningar, exempelvis genom innovationsupphandling.

Med en snabb förändringstakt i samhället skapas tryck på offentliga verksamheter att ställa om och hitta arbetssätt som både utvecklar förvaltningen och främjar en ansvarsfull innovation. Komet menar att försök som arbetsmetod kan bidra i detta arbete genom att nya lösningar kan testas i mindre skala och på ett strukturerat sätt. Detta skapar i sin tur möjlighet till systematisk utvärdering i syfte att höja kunskapen både inom och utom den egna organisationen. För att bygga kunskap inom offentlig sektor behöver de aktörer som använder försök som arbetsmetod för innovativ förvaltning, dela med sig av resultat oavsett om utfallet kan ses som positivt eller negativt. Det är centralt att säkerställa transparens och öppenhet kring lärande och resultat för aktiviteter där det offentligas resurser används.

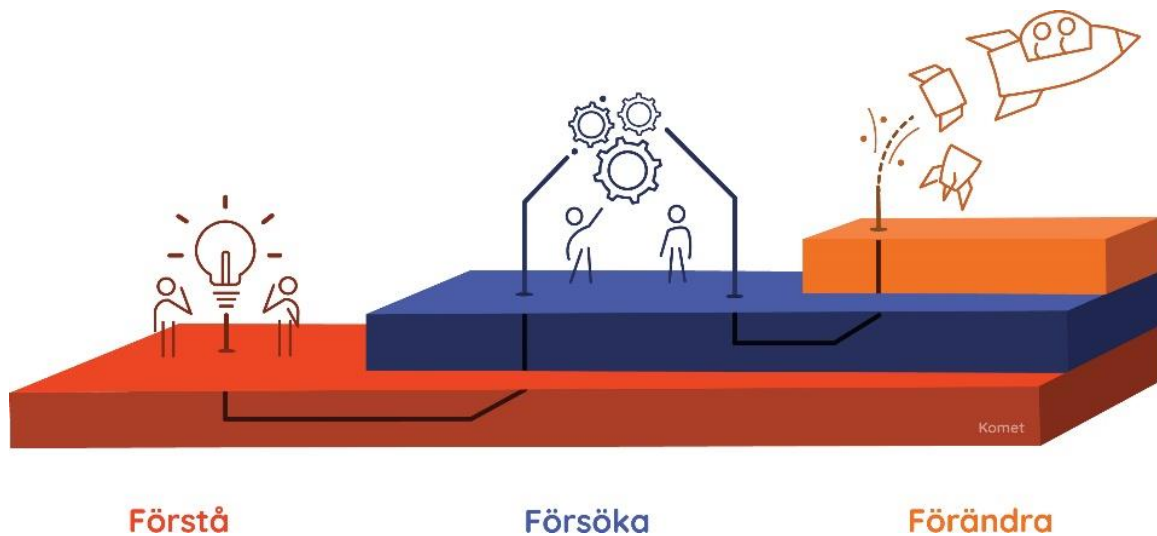
2.3 Samverka för att förstå, försöka och förändra

Att bedriva, vara delaktig i och möjliggöra försök kan ses som en del av myndigheters arbete med att vara en samverkande och innovativ förvaltning. Statskontoret lyfter att innovation och samverkan är värden som behöver tolkas och fyllas med innehåll, och myndigheten bedömer att myndighetschefer i nuläget fyller begreppen med olika innehåll.¹⁴

Komet har utvecklat en samverkansmodell inriktad på att förstå, försöka och förändra, se Figur 1. Modellen riktar sig till myndigheter, näringsliv, akademi och civilsamhälle, och kan vara ett stöd i arbetet med både innovation och samverkan. Modellen bygger på synsättet att

¹⁴ Statskontoret (2020) En innovativ och samverkande förvaltning 10 år med det förvaltningspolitiska målet.

offentliga och privata aktörer behöver strukturerad samverkan för att gemensamt hantera den snabba tekniska utvecklingen.



Figur 1. Komets samverkansmodell

Förstå – I en föränderlig värld krävs gemensamma insatser och omvärldsbevakning för att förstå utvecklingen. Olika perspektiv och insikter måste brytas mot varandra. Samverkan kan skapa en gemensam förståelse för utmaningar och möjligheter, samt identifiera pågående utveckling och möjliga lösningar. Förståelse är grundplattan för att säkerställa en ansvarsfull utveckling.

Försöka – När utvecklingen är osäker och förändringstakten hög krävs nya sätt att lära sig vad som fungerar eller inte. Att i mindre skala och med löpande utvärderingar göra kontrollerade försök blir allt viktigare.

Förändra – Förändringar (till exempel i regelverk eller arbetssätt) bör genomföras i samverkan mellan de aktörer som berörs. Förändringarna bör ske i flera korta steg, i stället för att göra allt på en gång. De som genomför en förändring bör se över arbetssätt så att förändringen kan genomföras successivt, till exempel genom att löpande utvärdera effekter av förändringen och vid behov korrigera mål och riktning.

3 Problem och orsaker

I detta kapitel beskrivs varför ett ökat fokus på lärande arbetssätt genom försök behövs just nu samt vad som hindrar eller försvårar en sådan utveckling. Kapitlet ger även konkreta exempel på behov där försök i verklig miljö kan vara en metod att snabbare bidra till nya lösningar för ett hållbart samhälle och för ökad konkurrenskraft.

3.1 Varför behövs ökat fokus på försök som arbetsmetod just nu?

3.1.1 Tiden för att införa nya lösningar är knapp

Sverige och världen står inför stora samhällsutmaningar som kräver skyndsamma åtgärder. Det gäller inte minst för problem kopplade till klimatförändringar och samhällets återhämtning efter pandemin år 2020. Det gäller även hur kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet kan framtidssäkras.

Flera av dessa utmaningar beskrivs i Agenda 2030 med de globala målen för hållbar utveckling.¹⁵ För att nå målen krävs enligt FN omfattande innovation och ett ökat användande av nya tekniska lösningar.¹⁶ Detta i sin tur förutsätter en snabbare omställning och förnyelsetakt i samhället.¹⁷ Mot denna bakgrund är behoven av nya lösningar stora och tiden att införa dem knapp.

Hållbar utveckling

Med hållbarhet avses här den breda definition som används inom ramen för FN:s globala hållbarhetsmål. I den breda definitionen ingår social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet.

Miljömässig hållbarhet

I miljömässig hållbarhet inkluderas i denna rapport minimerad påverkan på mark, luft, vatten och jordens klimat samt bevarande av naturens biologiska mångfald. Miljömässig hållbarhet innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I detta ingår att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Social hållbarhet

Med social hållbarhet avses generellt att grundläggande mänskliga rättigheter kan tillgodoses. I denna rapport inkluderas perspektiv som en god arbetsmiljö, jämställdhet, fred, antikorrupktion, frihet samt hälsa och välbefinnande.

Ekonomisk hållbarhet

Med ekonomisk hållbarhet avses i denna rapport en ekonomisk tillväxt och lönsamhet som förenas med miljöhänsyn och socialt engagemang. Därutöver inkluderas en hållbar produktion och konsumtion samt en resursanvändning inom planetens gränser.

¹⁵ www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030.

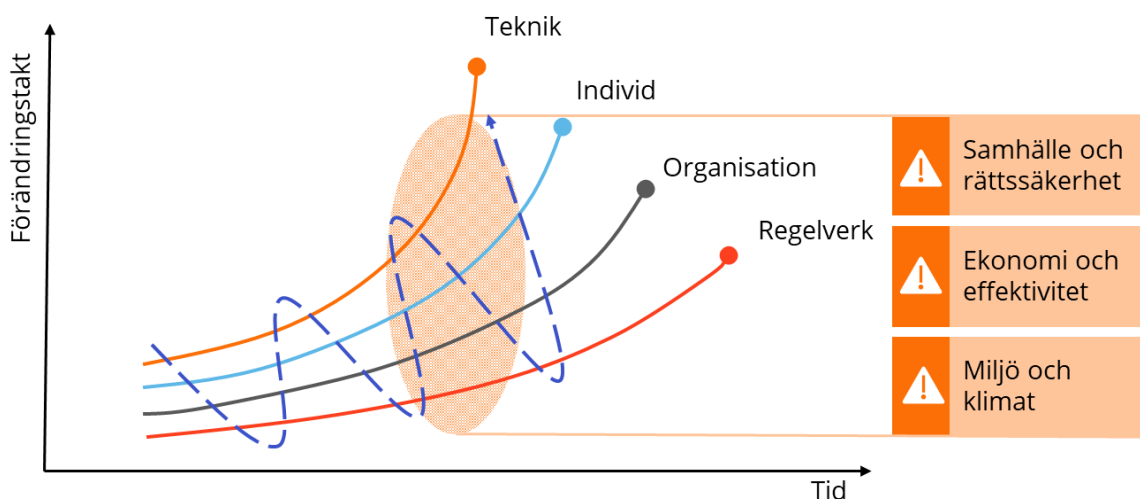
¹⁶ Forskning och innovation lyfts som specifika delmål under mål 9 och mål 17 i Agenda 2030.

¹⁷ World Economic Forum. The Global Risks Report 2019, 14th Edition.

3.1.2 Den snabba teknikutvecklingen skapar otakt

Teknikutvecklingen går snabbt och accelererar. Internationellt kallas denna utveckling ofta för den fjärde industriella revolutionen. I tidigare teknikskiften har det blivit tydligt att denna typ av förändring handlar om betydligt mer än själva tekniken, och att det är centralt att uppmärksamma och hantera konsekvenser för såväl individer som till exempel miljö. Ett exempel är när vävmaskinen Spinning Jenny introducerades i Storbritannien på 1800-talet. Detta revolutionerade inte bara tygtillverkning utan ledde även till ökad efterfrågan på barns arbete, då dessa var små nog att klättra under maskiner och reparera delar svårtillgängliga för större personer. Detta förde i sin tur med sig införande av lagar om barnarbete och rätt till utbildning.

En utmaning med nuvarande teknikutveckling är att andra områden inte förändras i samma snabba takt. Regelverk, offentlig förvaltning och människor har svårt att hinna med i det höga tempot, se figur 2. Detta kan innebära risker för såväl individ, samhälle och miljö. Riskerna finns även att lösningen på ett problem leder till att andra problem uppstår.



Figur 2. Den snabba teknikutvecklingen skapar otakt, vilket medför risker.

Kvalitativ och rättssäker utveckling av regelverk i demokratisk ordning tar tid. I kombination med accelererande teknisk utveckling medför detta en risk att genomförda regelförändringar snabbt blir inaktuella, eller att nya tekniska lösningar behöver regleras i efterhand. För innovatören kan lång väntetid på tydliga regelverk även innebära att investerare fokuserar på andra länder.

Att utveckla och sprida en ny teknisk lösning kan gå snabbt medan det ofta tar lång tid att utarbeta och ändra lagar och andra regelverk. Om anpassningen av regelverken går långsamt kan innovation stoppas upp vilket hindrar en hållbar samhällsutvecklingen. Dessutom finns

risken att avsaknad av regelverk, eller icke ändamålsenliga regelverk, öppnar upp för oönskade nya lösningar.

För att skapa goda förutsättningar för innovation och konkurrenskraft, samtidigt som utveckling och spridning av ny teknik sker tryggt och säkert, behöver teknik och regler utvecklas i samspel. Författningar, riktlinjer och standarder behöver utvecklas löpande och stegvis för att möjliggöra en ansvarsfull användning av ny teknik.

Regelgivare¹⁸ samt de myndigheter som tolkar och tillämpar regler behöver förstå och följa den tekniska utvecklingen. Likaså behöver de som utvecklar teknik förstå relevanta regelverk. Samverkan, kunskapsutbyte och ömsesidig förståelse krävs för effektivt, rättssäkert och tryggt arbete på båda sidor, se avsnitt 2.3.

3.1.3 Samhällets välfärdstjänster behöver framtidssäkras

Kommuners och regioners möjligheter att tillhandahålla framtidens välfärdstjänster är en utmaning för samhället. Regeringen har därför inrättat Välfärdskommissionen, se avsnitt 4.3.2. Kommissionen ska systematiskt identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Åtgärder som syftar till förbättrad styrning av välfärden, effektivt nyttjande av offentliga resurser, hållbar kompetensförsörjning och arbetsmiljö, samt åtgärder inom digitaliseringsområdet som frigör resurser till välfärden, ska särskilt prioriteras av kommissionen.

Hanteringen av pandemin år 2020 har visat att samhället vid en stor kris snabbt kan ställa om och arbeta på nya sätt. Komet ser att detta kan leda till en förväntan hos medborgare om att dessa lärdomar och erfarenheter av samarbete, delaktighet och ny teknik ska tas om hand på ett bra sätt.

Kommunutredningen lyfte redan före pandemin fram att det finns utmaningar i form av svagare ekonomi, uppskjutna investeringsbehov, växande anspråk på service och välfärd samt behov av kompetens för att kunna säkerställa en hållbar utveckling.¹⁹ Detta kräver enligt Kommunutredningen ett mer utvecklingsinriktat arbetssätt samt ett ökat utbyte av erfarenheter och lärande mellan kommuner, se avsnitt 4.2.3. Utredningen konstaterade också att förmågan att arbeta utvecklingsinriktat och strategiskt blir alltmer olika på grund av kommunernas skilda förutsättningar, till exempel möjligheten att rekrytera specialiserad personal.

Även Tillitsdelegationen ser komplexa samhällsutmaningar som de menar är svåra för myndigheterna att lösa på egen hand, och som kräver nya lösningar och innovativa arbetssätt.²⁰ När samhällsutmaningar är sektorsövergripande, vilket innebär att de omfattar flera olika

¹⁸ Riksdag, regering och myndigheter med föreskriftsrätt.

¹⁹ SOU 2020:08.

²⁰ SOU 2019:43.

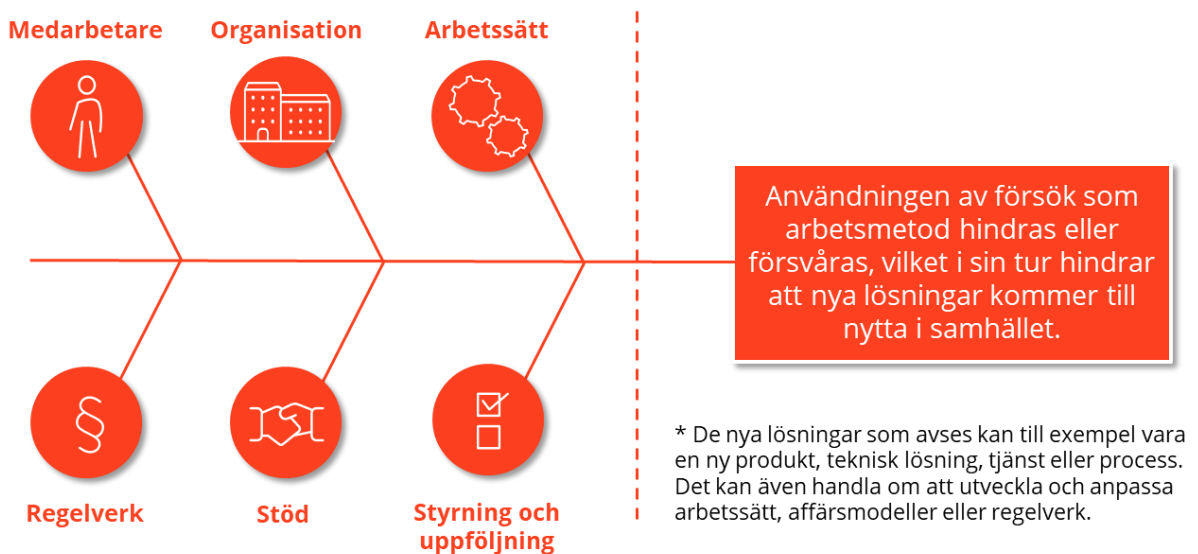
verksamheter och aktörer liksom flera olika delar av samhället, finns risk att frågor hamnar mellan stolarna. För att hantera problemen krävs enligt Tillitsdelegationen ett mer flexibelt utvecklingsarbete än vad som är vanligt i den svenska förvaltningen, se avsnitt 4.2.2.

3.2 Orsaker till att försök hindras eller försvåras

3.2.1 Att synliggöra orsaker till ett problem

I syfte att analysera vad som orsakar ett problem kan ett så kallat fiskbensdiagram²¹ användas. Diagrammet används för att synliggöra orsakerna till ett visst problem inom ett antal utvalda kategorier. För försök kan problemet beskrivas som att "användningen av försök som arbetsmetod hindras eller försvåras, vilket i sin tur hindrar att nya lösningar kommer till nytta i samhället", se figur 3.

Komets problemanalys utgår från offentlig sektors perspektiv där vi identifierat sex kategorier av orsaker (fiskben): medarbetare, organisation, arbetssätt, regelverk, stöd samt styrning och uppföljning.



Figur 3. Orsaker till att försök hindras eller försvåras kan delas in i sex kategorier.

²¹ Ishikawa-diagram (även kallade fiskbensdiagram eller orsak-och-effekt-diagram) är kausaldiagram skapade av Kaoru Ishikawa som visar de potentiella orsakerna till ett specifikt problem eller effekt.

3.2.2 Medarbetaren saknar ofta incitament för att våga pröva

Komet ser att medarbetare inom offentlig förvaltning verkar i en miljö där det finns utmaningar att utveckla och införa nya lösningar. Den enskilda medarbetaren kan exempelvis sakna kunskap och förståelse för teknik eller om regelverks begränsningar. Därför behöver kunskap från flera olika professioner sammanföras för att göra det möjligt att dra nytta av nya lösningar. Dessutom behövs löpande individuell kompetensutveckling.

Komets utredningsarbete visar att det ofta saknas strukturer och incitament för att involvera olika professioner i ett gemensamt förändringsarbete. Samverkan skulle exempelvis kunna utvecklas genom att personer som arbetar med teknisk utveckling i högre grad samarbetar med etiker, biologer och jurister.

En annan utmaning är 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.

Försök som arbetsmetod innebär att nya lösningar testas och det är så att säga inbyggt i arbetssättet att alla lösningar som testas inte kommer att fungera. Detta skulle kunna ses som ett misslyckande, men alla resultat vid försök - både av misslyckanden och framgångar - är nödvändiga för ny kunskap.

Tjänstemän inom offentlig sektor ska följa den statliga värdegrunden²² och bland annat arbeta enligt grundläggande demokratiska principer och ha fokus på likabehandling och transparens. Felsteg från detta kan få omfattande konsekvenser, till exempel genom att bli utpekad i media. Att avstå från att initiera viktiga åtgärder och insatser kan däremot passera obemärkt. Detta bidrar till att det är lättare att göra som man alltid gjort.

På det stora hela saknas incitament för att pröva nya arbetssätt och lösningar, vilket leder till att försök inte blir av.

3.2.3 Nya lösningar passar inte in i befintlig organisation och struktur

Den fjärde industriella revolutionen kännetecknas av att teknik från olika områden kombineras i nya kraftfulla användningsområden, och att gränserna mellan den fysiska och digitala världen flyter ihop. Detta innebär att traditionella sektors- och branschstrukturer luckras upp och att nya

²² Statskontoret (2019) *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

samarbeten behöver växa fram, i nya konstellationer och på nya sätt.²³ Framväxten av sådana nya strukturer tar både tid och andra resurser i anspråk.

Teknikutvecklingen utmanar samhället genom att den sträcker sig över och bortom befintliga institutioner och sektorer samt kräver att många regelverk behöver hanteras parallellt. Nya tekniska lösningar saknar ofta en tydlig hemvist i befintliga ansvars- och organisationsstrukturer. Därför behövs nya arbetssätt som främjar kunskapsöverföring och tvärsektoriell samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

Initiativ underifrån har svårt att komma fram

Kommuner och regioner kan ha svårt att avsätta resurser för att pröva nya lösningar och arbetssätt, och de kan även stöta på olika former av regelhinder. Stat - kommunberedningen²⁴ konstaterade att 1980-talets försök med frikommuner var en framgångsrik reformstrategi och menade att det till viss del berodde på att försöket tillämpade ett "nerifrån och upp perspektiv". Den modell som tillämpades i försöket med frikommuner främjade utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten.

Många offentliga likväl som privata aktörer pekar på behovet av att pröva nya lösningar i verkliga miljöer, se avsnitt 4.2. Till exempel har regeringsinitiativet Fossilfritt Sverige tillsammans med olika branscher utvecklat färdplaner för ett för fossilfri konkurrenskraft.²⁵ Flera av dessa lyfter behovet av att pröva nya arbetssätt och stärka möjligheterna att bedriva försöksverksamhet, samt pekar på behovet av regelutveckling.

I de statliga forskningsfinansiärernas inspel till 2020 års forsknings- och innovationsproposition pekas miljöer för test och demonstration ut som avgörande för innovationsförmågan.²⁶ Dessutom har flera exempel på sådana projekt beskrivits genom arbetet inom regeringens samverkansprogram.²⁷

World Economic Forum (WEF) lyfter fram vikten av att integrera både privata och offentliga aktörer i policyutvecklingen, till exempel i arbetet med nya regelverk. Genom att utgå från behoven hos de som ska tillämpa ett nytt regelverk blir det lättare att identifiera verkliga, i stället för antagna, problem.²⁸

Gemensamt för dessa exempel är att initiativet och idéerna kommer underifrån, från aktörer som på olika sätt ser behov av och vill bidra till förnyelse och utveckling. För att främja

²³ Governance innovation, redesigning Law and Architecture in the Age of Society 5.0, Minister of Economy, Trade and Industry, Japan 2019.

²⁴ Läs mer om utredningen i avsnitt 4.2.1.

²⁵ www.fossilfritt-sverige.se. Se exempelvis färdplan för stålindustrin och bergmaterialindustrin

²⁶ Se avsnitt 4.2.4.

²⁷ www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-strategiska-samverkansprogram/.

²⁸ Agile Governance Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution, World Economic Forum, January 2018.

innovationsinitiativ från "personer i verksamheten" behöver trösklarna för att våga, och kunna, pröva nya tekniker, arbetssätt, regelverk och affärsmodeller sänkas.

3.2.4 Arbetet med policyutveckling behöver utvecklas och metodstöd saknas

Internationellt lyfter flera aktörer behovet av att arbeta på nya sätt när det gäller utveckling och anpassning av regelverk och policy. Enligt WEF så förändrar den fjärde industriella revolutionens tekniker hur individer och grupper lever, arbetar och interagerar i samhället. WEF framför att arbetssätten för att utveckla regler och policy behöver påskynda de positiva och inkluderande effekterna av ny teknik, samtidigt som negativa konsekvenserna minimeras. Arbetssätten för policyutveckling behöver förändras och ske mer stegvist och experimentellt (eng. agile governance).²⁹

En japansk rapport lyfter svårigheten för de som arbetar med att utveckla och anpassa regelverk, att få överblick och tillräckligt med information för att kunna förändra regelverken på rätt sätt och i rätt tid. Författarna menar att detta skapar behov av arbetssätt där policyutvecklingen sker i samverkan mellan staten, näringsliv, civilsamhälle och med enskilda individer. Dessutom behövs en mer funktions- och syftesbaserad regelutveckling. Med detta avses regler som beskriver vad som ska uppnås utan att specificera hur det ska uppnås. Sådana regler uppges skapa förutsättningar för innovationer och effektivitet.³⁰

De svenska arbetssätten för utveckling av policy och regelverk är utformade i en tid då teknikutvecklingen var mer långsam och inte lika gränsöverskridande som i dag. Komets har noterat att incitament, förutsättningar och metodstöd för mer stegvis policyutveckling som involverar bredare aktörsgrupper saknas. I avsnitt 4.1 beskrivs några befintliga regleringsmodeller som möjliggör detta.

Komets erfarenhet är att det inom offentlig sektor ofta saknas metodstöd för att arbeta med och möjliggöra försök, särskilt inom områden där regelverk är oklara, saknas eller inte anpassade till den snabba teknikutvecklingen. Dessutom behövs metodstöd för att avgöra om de tänkta försöken kan ske på ett ansvarsfullt sätt. Exempel på frågor som kan behöva adresseras i samband med försök är:

- hur likabehandling ska hanteras när endast vissa aktörer deltar i ett försök,
- hur en myndighet ska kunna lära sig om teknikutvecklingen som sker hos aktörer som står under dess tillsyn,
- hur en reglerande myndighet utan jäv ska kunna involvera sig i utvecklingsprojekt med till exempel kommuner och företag, samt
- hur prioritering ska ske kring vilka försök som är mest angelägna att genomföra.

²⁹ Agile Governance Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution, World Economic Forum. January 2018.

³⁰ Governance innovation, redesigning Law and Architecture in the Age of Society 5.0, Minister of Economy, Trade and Industry, Japan 2019.

Ofta bör ett försök inte ses som ett enstaka och särskilt initiativ. För att skapa ny kunskap kan ett löpande arbetssätt med flera försök som följer på varandra och även parallella försök vara nödvändigt. Kunskapsutbyte mellan olika försök samt utvärdering och uppföljning behöver därför bli en del av att leda och styra försöksverksamheten. Detta förutsätter nya arbetssätt för hur uppföljning och utvärdering genomförs, vilket i sin tur ställer krav på metodutvecklingsinsatser och att utvärderingsresurser involveras under försökets gång.

3.2.5 Styrning och uppföljning ger svaga incitament för försök

Det förvaltningspolitiska målet ger uttryck för vilka värden som ska känneteckna statsförvaltningens arbetssätt. Det nuvarande övergripande målet är att statsförvaltningen "ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete".

Myndighetsförordningen (2007:515) är en övergripande förordning som styr alla förvaltningsmyndigheter under regeringen och som reglerar myndighetsledningarnas ansvar. Av förordningen framgår att "myndigheten fortlöpande ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §)". Med enskilda avses både individer och företag. Utöver myndighetsförordningen styr regeringen myndigheterna genom instruktioner i förordning, uppdrag i regleringsbrev och i särskilda regeringsbeslut.

Statskontoret har tagit initiativ till att undersöka det förvaltningspolitiska målets status och vilken betydelse det har haft för myndigheternas arbete och regeringens styrning. Särskilt fokus har lagts på den del av målet som handlar om att öka innovation och samverkan i staten. I framtagandet av rapporten har Statskontoret intervjuat flera myndighetschefer. När det gäller avvägningar mellan värdena innovation och samverkan samt rättssäker och effektiv beskriver myndighetscheferna rättssäkerhet och effektivitet som självklarheter och "hygienfaktorer", medan samverkan och innovation i högre grad behöver fyllas med innehåll på egen hand. Myndigheten måste till exempel kunna argumentera för innovativa lösningar i dialogen med Regeringskansliet, som enligt myndighetscheferna helst vill ha lagom innovativa lösningar som inte är för kostsamma. Statskontoret framför också att myndighetscheferna förmåga att balansera styrningen utifrån dessa olika värden förutsätter att de har erfarenhet, men också mod och fingertoppskänsla. Enligt rapporten har målet dock fungerat som inspiration för myndighetschefernas arbete. Det kan bland annat ha medverkat till att etablera innovation som ett begrepp i förvaltningen.³¹

³¹ Statskontoret (2020), En innovativ och samverkande förvaltning 10 år med det förvaltningspolitiska målet.

Med grund i ovan beskrivning konstaterar Komet att begreppen innovativ och samverkande i det förvaltningspolitiska målet inte i tillräcklig omfattning uppmuntrar offentliga aktörer att prioritera delaktighet i och möjliggörande av försöksverksamhet.

3.2.6 Regelverk kan hindra försöksverksamhet

Under hösten 2019 genomförde Komet en exempelinsamling för att tydliggöra behovsbilden kring försök. Syftet var även att få en uppfattning om och under vilka förutsättningar försök har genomförts, eller har efterfrågats, men försvårats eller omöjliggjorts på grund av faktiska eller upplevda regulatoriska hinder. Förfrågan riktades till ett urval av regioner, länsstyrelser, kommuner som profilerat sig i innovationssammanhang, företag involverade i Vinnova-program, inkubatorer och science parks, branschorganisationer samt unga företag.

Svaren som sammanställts i rapporten *Försök för teknologisk innovation*³² ger ett tydligt stöd för försöksverksamhet som en önskvärd innovations- och utvecklingsmetod. I rapporten konstaterades att det visserligen genomförs en rad försök i landet, men att det finns, eller upplevs finnas, regulatoriska hinder på flera områden. Det kan noteras att det inte finns ett enskilt hinder eller en oklarhet per område. När det gäller regulatoriska hinder eller oklarheter tycks det snarare vara korskopplingen av olika områden som är utmanande.

Av enkätsvaren framkom också att det inte alltid är juridiken i sig som är snårig utan hur reglerna är utformade, hur ansvar är fördelat mellan olika myndigheter och hur förutsägbara ansökningsprocesserna är. På nya tekniska områden kan det saknas resurser eller förståelse hos handläggande myndighet, eller så är det oklart vilken myndighet som är ansvarig för ett nytt område.

Nedan beskrivs några av de exempel som angavs i svaren och i kompletterande samtal med relevanta aktörer. I dessa fall skulle försök i begränsad skala kunna vara till nytta för att utvärdera lösningarna och behovet av ny eller ändrad reglering.

Djur på naturbete

Ur miljövärdsperspektiv finns det behov av under delar av året kunna placera djur på mer avlägsna naturbetesplatser som till exempel öar och andra otillgängliga naturområden. Enligt djurskyddslagen (2018:1192) ska djur ges tillräcklig tillsyn. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på tillsyn, utfodring och vattning av djur. Det verkar vara oklart om befintliga regler tillåter att bedriva tillsyn med tekniska lösningar såsom kameraövervakning via drönare eller fasta installationer.

Förmånsmobilitet

För att öka resursutnyttjande av olika former av transportslag utvecklas i flera länder konceptet mobilitet som tjänst. Ett exempel på detta är att en medarbetare, i stället för förmånen

³² Försök för teknologisk innovation. Komet beskriver 2019:09.

tjänstebil, erbjuds förmånsmobilitet. Personen i fråga skulle då fritt kunna välja mellan olika transportslag till exempel tåg, lokaltrafik, hyrbil, bilpool, elskoter eller företagscykel. Befintliga regelverk är primärt anpassade efter privatbilism. Ett problem är att gällande skatteregler. Detta försvårar framväxten av mer resurseffektiva och miljövänliga transportlösningar.

Bred samverkan för att utveckla välfärdstjänster

För att sätta invånarnas behov i centrum behövs möjligheter för samtliga välfärdsaktörer att gemensamt och tillsammans utveckla nya lösningar och erbjudanden. Det förutsätter möjlighet att bortse från traditionella organisatoriska gränser, att kunna samplanera och vid behov gemensamt utföra och tillhandahålla välfärdstjänster. Det kan handla om bred samverkan mellan kommuner, regioner, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Polismyndigheten med flera. Ett sätt att adressera frågan kan vara att etablera geografiska försöksområden där vissa välfärdsaktörer ges större frihet att gemensamt forma välfärdserbjudandet³³ och etablera nödvändig informationshantering och datadelning. Det kan även innefatta att genomföra kontrollerade tester av alternativa reformer och lagstiftningsförändringar.³⁴ Ett intressant närliggande exempel är den tidigare försöksverksamheten Socsam.³⁵

Beslutsstöd inom socialtjänst

Inom socialtjänsten finns behov av att kunna använda ny teknik för att höja både kvalitet och effektivitet i behandlingen av narkomaner. Ett exempel är de ASI-skattningar som görs kvartalsvis genom att brukaren svarar på ett frågeformulär med över 100 frågor.³⁶ En större kommun kan behöva göra över 10 000 skattningar per år. För att utifrån stora datamängder, analysera trender och resultat av olika behandlingsterapier skulle artificiell intelligens (AI) kunna användas. Det är en ny teknisk lösning som kan bidra till bättre behandlingsresultat och högre effektivitet, men som stöter på osäkerhet kring regelverk för datalagring, personlig integritet, och transparens.

Tolktjänster till medborgare

Många kommuner, regioner och statliga myndigheter behöver tillhandahålla tolktjänster vid interaktion med enskilda individer. I en mindre kommun kan det vara svårt att få tillgång till tolkar inom alla efterfrågade språk. Det kan även för mindre språkgrupper vara svårt att hitta en tolk som inte har en personlig koppling till personen som behöver hjälp med översättning. Det

³³ Se även Kommunutredningens förslag om en generell rätt till avtalsamverkan (SOU 2017:77).

³⁴ Institutet för framtidsstudier, Bortom IT – Om hälsa i en digital tid, Forskningsrapport 2016:2, s. 150.

³⁵ Socsam innebar att de medverkande huvudmännen bildade en gemensam politisk ledning med ansvar för verksamheter inom socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. De parter som deltog i försöket fick överföra pengar för beräknade kostnader för hälso- och sjukvård, sjukreseersättning, verksamhet enligt regelverken som styr dessa områden. Organiseringen av välfärden enligt denna möjlighet prövades i åtta försöksområden och reglerades genom lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, se prop. 1993/94:205. Liknande försöksverksamhet med finansiell samordning är det som benämns FINSAM, se vidare SOU 2007:2 s. 259–267.

³⁶ Addiction Severity Index (ASI) är en standardiserad bedömningsmetod i intervjuform avsedd för användning i missbruks- och beroendeverksamhet.

utvecklas nu snabbt tjänster via internet som i realtid kan översätta både muntlig och skriftlig kommunikation. Det kan dock vara oklart om sådana tjänster uppfyller krav på till exempel dataskydd, integritet och ansvarsutkrävande.

Hemtjänst och service

Äldre med omfattande stödbehov som har en önskan att bo kvar hemma kan ha nytta av olika former av digitalt stöd för ökad trygghet, service och social kontakt. Det är inte ovanligt att det är ett antal olika kommunala och privata aktörer som stödjer och interagerar med brukaren. Exempel på nya tekniska lösningar är kamerabevakning, rörelsesensorer, videosamtal, digitala hembesök, aktivitetspåminnelser och elektronisk beställning av mat.

Flera av dessa tekniska lösningar kan utmana befintliga regelverk, till exempel beträffande vilka personer som har tillåtelse att kommunicera och använda tekniken. Det kan handla om både personal och anhöriga. Dessutom kan anhöriga själva välja att installera tekniska lösningar. Frågor om integritet och regeltillämpning uppkommer för både brukare, anhöriga och personal.

Kommunaltekniska system

Vatten- och avloppsförsörjning, avfallshantering samt värme- och kraftförsörjning, så kallade kommunaltekniska system, har utvecklats med skilda förutsättningar och syften. Det finns många likheter mellan systemen, flera är ledningsbundna och de transporterar på olika sätt energi, näringsämnen och vatten. Vid utveckling av dessa system är brukarperspektivet centralt för att skapa hållbara system. En ökad uppmärksamhet på integrerade lösningar på såväl lokal som regional nivå förutsätter dock anpassning av lagstiftning.

Lots på distans

Lotsverksamhet behöver ske oavsett väderförhållande och kan utsätta människor för fara. Transportkostnaden när lotsen åker till eller från ett fartyg utgör därtill en stor del av kostnaden. Ny teknik möjliggör utveckling av navigationsstöd från land, och utvecklingen går snabbt. Samtidigt finns krav på att nuvarande lotsningsorganisation finns kvar. Befintliga nationella och internationella regelverk kan sätta begränsningar för utveckling av nya tryggare och effektivare lösningar.

Bygglov i realtid

Ett enskilt byggföretag vill utveckla en webbtjänst så att kunden kan beställa ett nytt hus och samtidigt ansöka och få automatiskt besked om bygglov från kommunen. Företaget vill därför koppla ihop sitt IT-system direkt mot kommunens system för bygglov. Detta kan kräva gemensamt utvecklingsarbete där kommunen under en tid samarbetar med ett enskilt bolag för att i ett senare skede erbjuda samma tjänst till alla intresserade byggföretag. Detta kan skapa utmaningar i till exempel upphandlingsregelverk, likabehandling av enskilda och automatisering av vissa myndighetsbeslut.

4 Reglering, arbetsmetoder och initiativ som knyter an till försök

I detta kapitel beskrivs nuläget, historiska och befintliga förslag och initiativ som knyter an till försök, till exempel 1980-talets försöksverksamhet med frikommuner. Därefter beskrivs förslag om eller med koppling till försök och regelutveckling som lämnats av Tillitsdelegationen, Kommunutredningen och de statliga forskningsfinansiärerna. Statskontorets analys av regeringens arbete med strategier presenteras.

Dagens snabba teknikutveckling kännetecknas av att kunskap kombineras och används i helt nya tillämpningar, vilket ökar behovet av tvärsektoriellt arbete. I kapitlet ges därför tre exempel där regeringen skapat särskilda organisationer inom Regeringskansliet för att främja tvärsektoriellt arbete. Slutligen görs en internationell utblick.

4.1 Olika sätt att reglera försök och att utveckla regler

4.1.1 Reglering av försök genom tidsbegränsade författningar

En i Sverige förhållandevis vanlig metod att öppna upp för reglerade försök är att riksdag eller regering beslutar om en tidsbegränsad lag eller förordning som gäller för en viss försöksverksamhet. Denna form av reglering är särskilt vanlig inom utbildningsområdet och rättsväsendet.

Ett exempel inom transportområdet är förordningen (2017:309) om försöksverksamhet med självkörande fordon, som möjliggör försök som innefattar förande av självkörande fordon för att testa och utvärdera vissa automatiska funktioner.³⁷ Förordningen är meddelad med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

Den statliga utredning vars förslag ligger till grund för den nämnda förordningen, påtalade behovet av att skapa särskilda författningar för försöksverksamhet.³⁸ Vidare konstaterade utredningen att transportsektorn blir allt mer uppkopplad och automatiserad, samt att den tekniska utvecklingen av fordon med automatiska kör-system tar över en allt större del av förarens uppgifter.³⁹ Det svenska och det internationella regelverket på transportområdet har huvudsakligen tillkommit under en tid då all körning av fordon skedde manuellt. Utgångspunkten för utredningen var att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska bejaka en

³⁷ Från och med 1 januari 2021 gäller förordningen tills vidare och benämns förordning om försöksverksamhet med automatiserade fordon.

³⁸ SOU 2016:28 s. 97 f.

³⁹ SOU 2018:16 s. 29.

snabb introduktion av fordon med automatiserade funktioner. För att möta denna utveckling på ett säkert och hållbart sätt krävs enligt utredningen en regelutveckling i flera steg.⁴⁰

Aktuella exempel inom rättsväsendet är försöksverksamheterna "Snabbare lagföring" och "Snabbare lagföring av unga lagöverträdare".⁴¹ Grunden för försöksverksamheterna är främst förändrade arbetsmetoder och ökad samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Domstolsverket, Attunda tingsrätt och Solna tingsrätt.⁴² Syftet är att utveckla rättsväsendets förmåga att snabbt utreda och att lagföra brott på kortare tid än i dag, samt att skapa en mer sammanhållen process genom rättskedjan. Regeringen har genom förordningen (2017:1028) om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av brott också gett polis, åklagare och domstol möjlighet att vidta åtgärder som kan påverka handläggningstiden i det enskilda fallet. Försöksverksamheten har visat positiva resultat och bland annat lett till snabbare lagföring.⁴³ Regeringen har nyligen beslutat att utreda hur försöket med ett snabbförfarande i brottmål ska göras permanent.⁴⁴ Försöksverksamheten fortsätter parallellt under utredningen.

4.1.2 Experimentation clauses – särskilda bestämmelser som tillåter försök

En teknisk innovation kan omfattas av befintliga regler, trots att den tekniska lösningen inte fanns vid regleringens tillkomst. För att försök med koppling till sådana innovationer ska vara möjliga att genomföra kan det vara rimligt att författningsreglerade villkor inte behöver efterlevas fullt ut under försöksperioden. Det kan exempelvis röra sig om att *samtliga* gällande villkor för ett särskilt verksamhetstillstånd inte behöver vara uppfyllda, eller att vissa krav som ställs på utförandet av en viss tjänst eller tillverkningen av en viss produkt får åsidosättas under en period.

Trots författningsreglerade krav kan det alltså vara möjligt att genomföra försök, förutsatt att den aktuella regleringen också innehåller särskilda bestämmelser som tillåter avvikelser eller undantag just i syfte att möjliggöra försök eller testverksamhet.

I vissa länder som Storbritannien och USA talar man om "experimentation clauses" (fritt översatt, "försöksklausuler"), vilka används för att exempelvis genomföra tester eller försök i begränsad skala. Med stöd av sådana bestämmelser kan det i dessa länder också vara möjligt att inrätta "regulatory sandboxes" (jfr regulatoriskt växthus, avsnitt 2.1). Experimentation clauses

⁴⁰ SOU 2018:16 s. 169 f.

⁴¹ Se prop. 2017/18:67 s. 4 f. Sedan februari 2019 pågår i samma geografiska område som den ursprungliga försöksverksamheten en särskild försöksverksamhet för lagöverträdare under 18 år, Ju2018/02403/DOM (delvis), Ju2019/00513/DOM. Försöksverksamheterna har förlängts till 2022.

⁴² Regeringsuppdraget till samverkande myndigheter, regeringsbeslut 2017-10-19 Ju2017/06712/DOM (delvis) och Ju2017/08090/DOM.

⁴³ Brottsförebyggande rådet, Snabbare lagföring. Utvärdering av en försöksverksamhet i norra Stockholm, Brå rapport 2020:3

⁴⁴ Utredningen om ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagföring av brott (Ju 2020:01), dir. 2020:6.

förekommer på olika författningsnivåer. Bestämmelser av detta slag tillåter alltså nya tillvägagångssätt utan att lagstiftaren fullt ut kan förutsäga resultatet.

I Sverige är det ovanligt att författningsreglerad verksamhet innehåller bestämmelser som specifikt tillåter avvikelser från föreskrivna villkor i syfte att möjliggöra försöksverksamhet. Ett exempel på detta finns dock i Skogsvårdslagen (1979:429). Av lagen framgår att avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. Från dessa krav kan det dock beviljas undantag bland annat om avverkningen syftar till att möjliggöra försöksverksamhet (6 §). Innan försöksverksamheten inleds ska den anmälas till Skogsstyrelsen. Anmälan är giltig i fem år. Genom bestämmelsen har exempelvis försök med hyggesfri avverkning bedrivits för att undersöka både hur skogen mår av, och ekonomin fungerar, med denna skötselform. Ett syfte med dispensmöjligheten är att under och efter försöksperioden utvärdera arbetssätt och tillvarata erfarenheter.

Ytterligare exempel på undantagsbestämmelse för försöksverksamhet finns 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.

Testverksamhet kan förekomma också som omständighet eller förutsättning i viss reglering. Exempelvis utgör testverksamhet ett legitimt ändamål för dataanvändning i utlänningsdatalagen (2016:27). Lagen innehåller bestämmelser som explicit anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas av bland andra Migrationsverket (11 §). Det är här inte fråga om vare sig någon tillfällig reglering av försök eller en permanent reglerad dispensmöjlighet (såsom i skogsvårdslagen) för att göra avsteg från gällande verksamhetsvillkor i syfte att testa något nytt. Enligt en nyligen upprättad lagrådsremiss föreslås en ändring i utlänningsdatalagen så att utpekade myndigheter ska få behandla också känsliga personuppgifter vid testverksamhet, för att exempelvis kontrollera att befintliga IT-system fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt eller pröva och utveckla ny teknik för att kunna delta i internationellt samarbete.

4.1.3 Solnedgångsklausuler – ett sätt för stegvis regelutveckling

En solnedgångsklausul (eng. 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.⁴⁵ Svenska författningar innehåller sällan något slutdatum. Det finns dock enstaka exempel. Lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott var två lagar som trädde i kraft år 2008

⁴⁵ Definition enligt www.parliament.uk/site-information/glossary/sunset-clause/.

med en på förhand bestämd giltighet till och med år 2010. Under tidsperioden hade samtidigt en särskild utredare i uppdrag att utvärdera hur de angivna lagarna tillämpades. Vid ett antal tillfällen beslutade riksdagen om fortsatt giltighet för regleringen, som nu finns i rättegångsbalken. Även under våren 2020 antogs tillfälliga lagar i syfte att hantera coronapandemin.

Mot bakgrund av det regelkrångel näringslivet upplever framförde Riksdagens näringsutskott i ett ställningstagande från maj 2020 att det är viktigt att lagar och regler uppfyller sina syften.⁴⁶ Enligt ställningstagandet bör regeringen pröva att använda solnedgångsklausuler då nya lagar och regler införs, vilket skulle innebära att nya lagar och regler utvärderas efter en viss tid för att se om de uppfyller sitt syfte. Om det då visar sig att de inte behövs skulle dessa lagar och regler upphöra att gälla.

För att åstadkomma en stegvis regelutveckling kan alltså flera metoder användas, varav solnedgångsklausuler är en, se en avsnitten 4.1.1, 4.1.2 och 4.2.1. Solnedgångsklausuler, liksom experimental clauses, har både kritiserats och förordats i den rättsvetenskapliga litteraturen.⁴⁷

4.2 Initiativ för att möjliggöra försök och utveckling av regelverk

4.2.1 Frikommuner – en nerifrån och upp-strategi

Frikommunförsöket var en försöksverksamhet för ökad kommunal självstyrning som pågick under perioden juni 1984 till slutet av 1991.⁴⁸ Initialt utsågs nio kommuner och tre landsting (numera regioner) att medverka i frikommunförsöket, vilket senare utökades till 36 kommuner respektive fyra landsting.

Den för ändamålet tillsatta Stat-kommunberedningen inom Regeringskansliet skötte arbetet med bland annat förenkling av statliga regler och formerna för samverkan mellan stat och kommun, samt yttrade sig och beredde frikommunernas framställningar till regeringen. Beredningen hade alltså i uppdrag att ansvara för att frikommunförsöket genomfördes, men också för försökets utvärdering.⁴⁹

Beredningen leddes av statssekreteraren i Civildepartementet och beredningens kansli var knutet till samma departement. Övriga ledamöter i beredningen var statssekreteraren i Statsrådsberedningen, budgetchefen i Finansdepartementet och cheferna för Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet.

⁴⁶ Näringsutskottets betänkandet 2019/20:NU16.

⁴⁷ Se till exempel *Statute Law Review*, Volume 36, Issue 1, February 2015, Pages 28–45.

⁴⁸ Prop. 1983/84:152; prop. 1986/87:91; prop. 1988/89:1.

⁴⁹ C 1983:02 och dir. 1984:28.

Försöksverksamheten hade flera syften och skulle ge de kommuner och landsting som deltog bättre möjligheter att på försök:

- anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden (slopande av sektoriella nämnds- och förvaltningsorganisationen och friare användning av statsbidragen),
- utnyttja de samlade samhällsresurserna och åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten, och
- utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan statliga och kommunala organ.⁵⁰

Förenklat var försöksverksamhetens inriktning att ifrågasätta det invanda och att tänka nytt, både i fråga om organisation och verksamhet. Försöksverksamheten fick dock inte åsidosätta grundläggande krav på likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice, skydd för medborgarnas liv och hälsa, skydd för särskilt utsatta grupper, rättssäkerhet och samhällsekonomi.⁵¹

Frikommunförsöket bestod i huvudsak av två delar. Den ena innebar att utsedda kommuner tilläts göra avsteg från gällande bestämmelser om nämndorganisation, i syfte att anpassa organisationen till lokala förhållanden. Detta möjliggjordes genom lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Denna del av frikommunförsöket har i utvärderingar bedömts vara den viktigaste.⁵² Genom 1991 års kommunallag infördes fri nämndorganisation för samtliga kommuner.

Den andra delen av frikommunförsöket gav möjlighet till dispenser och undantag i övrigt från statliga regler, om dessa ansågs onödigt styrande på den kommunala verksamheten. Denna del av försöksverksamheten skulle huvudsakligen avse sådana föreskrifter som åsyftas i 8 kap. 5 § regeringsformen i dess tidigare lydelse, det vill säga kommunalrättsliga föreskrifter om bland annat kommunernas organisation och uppgifter. Deltagande kommuner och landsting fick själva ansöka om dispenser men det var regeringen som efter beredning av Stat-kommunberedningen fattade beslut om dispens.

Regeringen tog emot ca 300 förslag till regelförändringar från deltagande kommuner och landsting samt godkände mer än en tredjedel av dessa. Regeringen klargjorde i ett fyrtiotal fall att förslagen i dispensansökningar kunde genomföras utan ändringar i statliga regler. Vidare fick vissa ansökningar sin lösning helt, i huvudsak eller delvis genom generella åtgärder, till exempel i reformer av plan- och byggregleringen. Sammantaget fick frikommunerna framgång med tre

⁵⁰ Prop. 1983/84:152 s. 7 f. och prop. 1991/92:13 s. 5.

⁵¹ Prop. 1983/84:152 s. 8 f.

⁵² Se till exempel prop. 1991/92:13 s. 9.

fjärdedelar av sina förändringsförslag.⁵³ En anledning till att vissa förslag inte godkändes var att de bedömdes innebära ökade kostnader för staten eller stora förändringar i huvudmannaskap.⁵⁴

Kommunerna som ingick i försöksverksamheten kunde pröva förslag från andra kommuner som hade godkänts. Syftet var att ge en bredare bild av effekterna av regeländringar genom att försök genomfördes i flera olika kommuner.

Försöksverksamheten i den del som avsåg dispenser i övrigt har varit svårare att generellt bedöma erfarenheterna av. Skiftande omdömen har förekommit i de utvärderingsstudier som gjorts. Enligt regeringen har dock det förändringsklimat som skapats genom frikommunförsöket i hög grad bidragit till reformer inom plan- och bygg-, arbetsmarknads- och skolområdet samt på miljöpolitikens område.⁵⁵

Frikommunutredningen konstaterade sammanfattningsvis i sin utvärdering av frikommunförsöket att det "representerar en ny reformstrategi med sin nerifrån och uppmodell", samt att det "spelat en inte oväsentlig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten". Utredningen konstaterade att det "inte alltid uppifrån kommande projekt som ger bäst resultat i fråga om innovationer och förnyelse" samt att modellen "har en hög utvecklings- och spridningspotential".⁵⁶

4.2.2 Tillitsdelegationen ser behov av helhetssyn

Tillitsdelegationen, som inrättades år 2016, har haft i uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet. Initialt arbetade delegationen med att främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning av kommuner och landsting (numera regioner) inom välfärdstjänsterna vård, omsorg och skola. År 2017 fick Tillitsdelegationen ett utvidgat uppdrag om att stödja även statliga myndigheter med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.⁵⁷ En bakgrund till uppdraget är det av regeringen identifierade behovet av att stärka förtroendet för statsförvaltningen som kan ske genom att minska detaljstyrningen till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende.⁵⁸

Tillitsreformen syftar enligt regeringen till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter och större nytta för medborgarna.⁵⁹

⁵³ Se till exempel prop. 1988/89:1 s. 39.

⁵⁴ Prop. 1991/92:13 s. 9 f.

⁵⁵ Prop. 1991/92:13 s. 10 f.

⁵⁶ SOU 1991:68, Sammanfattning I–VIII.

⁵⁷ Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Dir. 2017:119).

⁵⁸ SOU 2019:43 s. 25-27.

⁵⁹ www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/.

Enligt Tillitsdelegationen behöver dialogen mellan regeringen och myndigheterna utvecklas inom styrningen och uppföljningen. Delegationen har pekat på brister i styrningens helhetssyn, att den inte är tillräckligt sammanhållen, har för stor detaljstyrning, att det saknas incitament för samverkan samt uppföljning ur ett helhetsperspektiv. Olika myndigheter med samma regelverk kan tolka reglerna på olika sätt. Det framgår också att det behövs kontinuerlig återkoppling från myndigheterna om lagar och regler och hur de kan utvecklas. Delegationen har konstaterat att det finns utvecklingspotential när det gäller att skapa en närmare dialog mellan regeringen och myndigheterna.⁶⁰

Behov av ytterligare verktyg för att lösa samhällsutmaningar

Tillitsdelegationen konstaterade bland annat att det finns komplexa samhällsutmaningar som är svåra för myndigheterna att lösa på egen hand, även då det finns en tydlig politisk vilja och prioritering av frågan. Dessa samhällsutmaningar kräver nya lösningar och innovativa arbetsätt. Många samhällsutmaningar är sektorsövergripande vilket innebär att de omfattar flera olika verksamheter och aktörer, liksom flera olika delar av samhället. Frågor hamnar mellan stolarna där ingen aktör har eller tar ansvar. För att lösa eller mildra dessa problem krävs enligt Tillitsdelegationen ett mer flexibelt utvecklingsarbete än vad som är vanligt i den svenska förvaltningen.⁶¹ Med bland annat hänvisning till försöksverksamheter hos Trafikverket och Polismyndigheten⁶² framhåller Tillitsdelegationen värdet av att arbeta med en helhetssyn. I båda dessa försöksverksamheter har enligt Tillitsdelegationen myndigheterna lyckats samla en rad olika aktörer kring en gemensam problembild med goda resultat. När myndigheterna etablerar en helhetssyn finns möjlighet till stora vinster, både för medborgare och för medarbetare inom systemet.⁶³

En regeringsnära utvecklingsmiljö

Tillitsdelegationen har även föreslagit att regeringen tillsätter en kommitté med uppdrag att skapa en arena för att identifiera lösningar på komplexa samhällsutmaningar. Det ska vara en regeringsnära utvecklingsmiljö, i betänkandet kallat RUM. Denna kommitté ska under en längre tid ha i uppdrag att stimulera till lösningar på komplexa samhällsutmaningar tillsammans med berörda myndigheter och andra aktörer.⁶⁴

Det resultat som kan uppnås genom att placera en samhällsutmaning i den föreslagna utvecklingsmiljön ska komplettera det som i dag produceras av det övriga kommittéväsendet. Skillnaden finns i möjligheten att genomföra förändringar snabbare. Deltagande myndigheter ska enligt Tillitsdelegationen direkt tillämpa nya samarbetsformer eller förändringar i arbetet, utan att behöva vänta in utredningar, remisshantering eller regeringsbeslut när sådana inte

⁶⁰ SOU 2019:43 s. 181.

⁶¹ SOU 2019:43 s. 223–227.

⁶² Försöksverksamheterna finns redovisade i avsnitt 4.1.1 i denna rapport.

⁶³ SOU 2019:43 s. 225.

⁶⁴ SOU 2019:43 s. 227–242.

krävs. Det skapar möjligheter till snabbare agerande inom befintliga ramar, men också tydligare bild av vad som inte kan genomföras inom nuvarande ramar.

Samarbetet mellan de olika aktörerna bör enligt Tillitsdelegationen ske utan de begränsningar som följer av hierarkier, policyer eller regelverk. Utvecklingsmiljön kan bidra till att skapa möjligheter för innovativa lösningar och att göra det möjligt att försöka och experimentera med gemensamma idéer. Sammantaget har detta bedömts medföra att deltagande aktörerna får kraft att samordna och utveckla både sina egna och andras resurser.

Tillitsdelegationens förslag om RUM i kommittéväsendet har ännu inte genomförts. Remissutfallet är blandat. Farhågor har uttryckts om att ett uppdrag för den föreslagna kommittén riskerar att bli otydligt och medföra dubblering av roller och ansvar i relation till andra myndigheter och aktörer. Likväl finns viss samsyn i behovet av ytterligare verktyg för att lösa samhällsutmaningar. Det har påtalats att en sådan kommitté behöver samspela och skapa förutsättningar för koordinering med ett antal existerande och nya åtgärder, bland annat behövs det skapas utrymme för regulatorisk försöksverksamhet i offentlig verksamhet och en process för dispens från nationell lagstiftning.

4.2.3 Kommunutredningen lyfter försök i effektivitets- och kapacitetsstärkande syfte

Kommunutredningen uppmärksammar att kommunerna och deras organisationer framför att digitaliseringens möjligheter bättre måste tillvaratas för att effektivisera kommunernas verksamhet.⁶⁵

Förutsättningarna att tillvarata digitaliseringens möjligheter varierar stort beroende på kommunernas storlek, kapacitet och tillgång på kompetens. Det finns betydande skillnader mellan kommuner vad gäller digital mognad, förändringstakt och förhållningssättet till digitaliseringen, men också avseende ambitionsnivå och vilka resurser som sätts till för att driva den digitala omställningen. Det är främst de större kommunerna som anser sig ha ekonomiskt utrymme för innovativ utveckling. Närmare hälften av de mindre kommunerna anger att de saknar ett strukturerat sätt att fånga upp, bedöma och utveckla idéer som ökar möjligheterna att tillvarata digitaliseringens möjligheter.⁶⁶ Staten skulle kunna bejaka kommunernas digitalisering genom att möjliggöra experimenterande, erbjuda metod- och kompetensstöd samt undanröja juridiska hinder för digitalisering.⁶⁷

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

⁶⁵ SOU 2020:8 s. 533.

⁶⁶ SOU 2020:8 s. 536.

⁶⁷ SOU 2020:8 s. 538.

att pröva olika åtgärder inom ramen för en försöksverksamhet och därigenom få ny kunskap och nya erfarenheter. En försöksverksamhet kan utmynna i nya innovativa lösningar och ska syfta till att pröva nya sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar.

Utredningen föreslår att kommunerna inom ramen för försöksverksamheten får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. För att staten ska kunna få generell nytta av försöksverksamheten behöver försöken kunna generera kunskap om de olika åtgärdernas för- och nackdelar. En bedömning behöver även göras av om det finns möjlighet, och är lämpligt, att skala upp åtgärderna i försöken så att de gäller alla kommuner. Försöken kan avse strukturförändring eller verksamhetsutveckling.⁶⁸

Kommunutredningen anser att det är viktigt att ta tillvara lokala initiativ samt förslag på lösningar för hur kommunernas kapacitet kan stärkas. Utredningen föreslår att regeringen gör detta genom att möjliggöra en försöksverksamhet för kommuner där nya idéer kan prövas under ordnade former.

4.2.4 Forskningsfinansiärer föreslår systemdemonstratorer

De statliga forskningsfinansiärerna Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet och Vinnova lämnade i oktober 2019 en gemensam rapport med underlag till regeringens kommande forsknings- och innovationsproposition.⁶⁹ Ett huvudområde i rapporten är satsningar på forskning och innovation som en drivkraft för ett hållbart samhälle. I rapporten framhålls att globala samhällsutmaningar förändrar förutsättningarna för hållbar utveckling, tillväxt och välfärd i Sverige och världen. På tio år ska Sverige ställa om för att uppfylla målen i Agenda 2030. Av rapporten framgår att de utmaningar samhället står inför förutsätter systeminnovation, det vill säga innovation som möjliggör transformativ utveckling av hela samhällsområden, sektorer och näringsgrenar. Det konstateras också att sådan systemtransformation ställer stora krav på politik och myndigheter.

De statliga forskningsfinansiärerna pekar också på att projekt och miljöer för test och demonstration är avgörande för innovationsförmågan. För att projekten ska kunna leda till implementering i stor skala, nationellt och internationellt, krävs avgörande ekonomiska, regelverksmässiga och politiska förutsättningar. Dessutom framhålls vikten av att de aktörer som har betydelse för att driva fram omställningen inom specifika system och teknikområden inkluderas i arbetet. Sådana transformeringar av hela system kan inte komma till stånd utan möjligheter till utveckling och test i verkliga geografiska och sociotekniska miljöer. Alla dimensioner och faktorer som är viktiga för systeminnovation behöver kunna utvecklas och testas i ett sammanhang med riktiga kunder och samhällseliga intressenter. Som exempel på

⁶⁸ SOU 2020:8 s. 583 och s. 612.

⁶⁹ Forskning och innovation för framtiden - Gemensam analys som underlag till regeringens forskningspolitik från Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet och Vinnova. Dnr 5.1-2019-05940.

dimensioner och faktorer nämns tekniska lösningar, nya aktörskonstellationer, infrastrukturer, regleringar samt städers och regioners utvecklingsplanering.

Sådana verkliga geografiska testmiljöer benämns systemdemonstratorer och i rapporten konstateras att vid behov bör undantag medges från viss nationell reglering. En satsning på systemdemonstratorer bedöms möjliggöra systeminnovation och har stora möjligheter att bidra till en hållbar samhällsutveckling.

4.2.5 Komets digitala brevlåda för regelproblem

Nya arbetssätt behöver utvecklas för att möta regelutmaningar kopplade till nya tekniska lösningar. Komet genomför därför under år 2020 ett försöksprojekt med två syften; dels att hantera konkreta regelhinder, dels att testa ett interaktivt arbetssätt inom statlig förvaltning.

Under våren 2020 skapade Komet en öppen ingång, via en digital brevlåda, för aktörer som ville berätta om upplevda regelhinder vid teknikutveckling. Det är ofta i samband med utveckling, spridning och användning av nya lösningar som hinder i regelverk blir synliga och verkliga problem kan identifieras. Det är därför viktigt att involvera dem som arbetar med teknikutveckling även i arbetet med regelverk och regelutveckling.

Totalt inkom fler än fyrtio underlag till den digitala brevlådan. De största antalet frågeställningar rörde områdena hälsa och transport. Flest underlag inkom från företag, följt av branschorganisationer, sammanslutningar inom forskning och innovation samt en stor kommun.

De som lämnat beskrivningar av regelhinder fick svara på flervalsfrågor samt gavs möjlighet att i fritext lämna kommentarer. Svaren visar att flera av uppgiftslämnarna anser att definitioner och begrepp i regelverken behöver ses över, att det är otydligt vilka regler som gäller och att det i flera fall verkar saknas regelverk. Nästan alla uppgiftslämnare hade varit i kontakt med statlig myndighet, region eller kommun för att ställa frågor, be om information eller söka tillstånd. Uppgiftslämnarnas egen bedömning är framför allt att det behöver genomföras ändringar i regelverk. De menar också att det behövs större kunskap hos den offentliga aktören och ibland även förslag på nya regelverk.

Komet har fått positiv återkoppling kring initiativet, särskilt kring att ett öppet och interaktivt arbetssätt prövas. Vid denna rapportens skrivande fortgår arbetet med analys och hantering av de insända regelproblem. En rapport har dokumenterat första steget i arbetet.⁷⁰ En utvärdering av försöket i sin helhet kommer att göras när projektet är avslutat.

⁷⁰ Komet beskriver 2020:09, Regelhinder inom teknik – Insamling våren 2020.

4.3 Initiativ som främjar tvärsektoriellt arbete

4.3.1 Nationella innovationsrådet ska främja arbete över sektorsgränser

I februari 2015 inrättade regeringen Nationella innovationsrådet i syfte att stärka Sveriges innovationskraft. Enligt regeringsbeslutet ska Nationella innovationsrådet vara rådgivande och främja arbete över sektorsgränser för att på så sätt skapa möjligheter för framgångsrikt innovationsarbete. Innovationsrådet, som leds av statsministern, består av både externa ledamöter och fyra statsråd. Därmed stärker innovationsrådets arbete även samarbetet inom regeringen och mellan departementen. Behovet av en mer samordnad politik på innovationsområdet har först fram en längre tid av olika aktörer, till exempel av OECD, se avsnitt 4.4.4.

Innovationsrådet fokuserar på frågor som knyter an till pågående eller kommande processer i Regeringskansliet. Formen varierar mellan att diskutera en specifik pågående arbetsprocess och att ha ett bredare angreppssätt på ett område. Urvalet sker utifrån horisontella områden av betydelse för innovationsklimat och konkurrenskraft samt prioriterade sektorer. En viktig del i arbetet är även att ta upp frågor om genomförande av de strategier och propositioner som regeringen fattat beslut om. Några exempel på frågor som behandlats av rådet är: nya teknologier, statliga myndigheters arbete med utformning och tillämpning av regler, innovation i offentlig sektor, testverksamhet, innovation i hela landet, offentlig upphandling samt fossilfritt samhälle.

Efter rådets möten träffas en grupp statssekreterare och rådets huvudsekreterare för att följa upp frågor, planera åtgärder och fördela arbetsuppgifter inom Regeringskansliet. Som stöd för rådets arbete finns ett kansli i Statsrådsberedningen med fyra opolitiska tjänstemän varav en kanslichef. Kansliet planerar, förbereder och följer upp rådets möten i dialog med politisk ledning och i nära samarbete med berörda departement.

Rådet har en direkt koppling till departementens arbete genom statsrådets och statssekreterarnas medverkan samt kansliets förberedelser och uppföljning med departementen. Det möjliggör en systematisk och återkommande dialog på tvären i Regeringskansliet om innovation och utveckling.

4.3.2 Valfärdscommissionen identifierar och initierar åtgärder

Regeringen beslutade i december 2019 att inom Regeringskansliet inrätta Valfärdscommissionen med uppdrag att systematiskt identifiera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet.⁷¹ Med välfärd avses i första hand hälso- och sjukvård, socialtjänst och utbildning inom skolväsendet.

⁷¹ Bilaga till regeringsbeslut Fi2019/04300/K.

En anledning till bildandet av Valfärdskommissionen är att välfärdens utmaningar inte kan lösas av en enskild part, utan kräver ett nära samarbete mellan olika aktörer. Kommissionen ska därför bland annat identifiera åtgärder som kan underlätta lärande och samarbete mellan olika aktörer. Vid sitt arbete ska kommissionen beakta att olika kommuner och regioner har olika förutsättningar och utgångslägen.

Valfärdskommissionen samlar företrädare för stat, kommuner, regioner och centrala arbetstagarorganisationer. Kommissionen leds av finansministern samt inkluderar även civilministern, socialministern, jämställdhetsministern och utbildningsministern. Till kommissionen är en referensgrupp knuten som består av representanter från Regeringskansliet och de berörda organisationerna.

Kommissionen har därutöver ett kansli som leds av en kanslichef och utgör ett analytiskt och administrativt stöd till Valfärdskommissionen och referensgruppen. Kansliet bidrar till att bredda och fördjupa analyserna samt löpande informera Regeringskansliets arbetsgrupp om arbetet i kommissionen

Exempel på prioriterade områden för Valfärdskommissionen är: förbättrad styrning av välfärden, effektivt nyttjande av offentliga resurser samt insatser inom digitaliseringsområdet. Efter det att kommissionen har identifierat tänkbara åtgärder och utvärderat vilka av dem som bör genomföras, tar deltagarna åtgärderna vidare till den egna organisationen för fortsatt hantering, antingen på egen hand eller gemensamt. Det finns även en arbetsgrupp som ansvarar för att sådana åtgärder som behöver fortsatt beredning inom Regeringskansliet, tas om hand och bereds i sedvanlig ordning.

4.3.3 En samordningsfunktion och strategi för life science

För att stärka life science-sektorn i Sverige har regeringen tillsatt en nationell life science-samordnare samt inrättat en särskild samordningsfunktion för life science inom Regeringskansliet. Samordningsfunktionen organiseras genom det så kallade life science-kontoret som är placerat vid Näringsdepartementet där även medarbetare från Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet är lokaliserade. Tre ansvariga statssekreterare utgör samordningsfunktionens styrgrupp.

Samordningsfunktionen har bland annat utarbetat en nationell strategi för life science som lyfter att Sverige ska vara en ledande life science-nation, och att samhället snabbt behöver införa nya arbetssätt, tekniker och behandlingar för ökad effektivitet och kvalitet i vård och omsorg. Regeringen presenterade life science strategin i december 2019.

4.3.4 Statskontoret lyfter horisontell styrning via regeringens strategier

Statskontoret har studerat hur regeringen använder strategier och handlingsplaner i sin styrning och hur dessa samspelar med andra former av styrning.⁷² Statskontoret konstaterar att regeringens strategier ofta är tvärssektoriella. De adresserar frågor som berör flera olika sakområden och riktar sig i de fallen till en rad olika aktörer. Strategier används inom flertalet politikområden, men är mer förekommande inom vissa. Särskilt ofta fokuserar de på näringslivsfrågor eller sociala frågor, där aktörer utanför den statliga förvaltningen har stor betydelse för utvecklingen på området.

Statskontoret pekar på att det finns flera motiv för regeringen att ta fram en strategi. Som vanligt förekommande motiv lyfts till exempel att utforma och utveckla politiken, skapa överblick och sammanhang, kommunicera, övertyga och förankra, markera långsiktighet samt höja statusen för ett område.

Statskontoret påpekar att flertalet strategier inte är formella styrinstrument. Dock omfattar de oftast flera konkreta styråtgärder, till exempel uppdrag till myndigheter vilka beslutas inom ramen för regeringens ordinarie rutiner. Den mest förekommande styråtgärden i strategierna är att avisera nya uppdrag till myndigheter eller att hänvisa till tidigare uppdrag. Att utse en nationell samordnare eller teckna en överenskommelse med SKR ingår ibland i strategierna.

En strategi kan bidra till att öka uppmärksamheten på ett område. I en del fall är det viktigaste resultatet att processen med att ta fram strategin har bidragit till att förankra frågan i riksdagen eller hos de centrala aktörerna. Strategierna kan därtill användas för att kommunicera, följa upp och utveckla politiken. De kan även fungera som underlag när Regeringskansliet ska samordna åtgärder inom olika områden.

Statskontoret lyfter vidare att strategierna kan förstärka regeringens styrning och identifierar tre sammanhang där strategier kan ha en särskild roll. För det första kan de fungera som så kallade "reformberättelser". Regeringen beskriver ett samhällsproblem i ett större sammanhang med syfte att öka förståelsen och legitimiteten för sina mål och åtgärder på ett område. För det andra kan strategier vara lämpliga vid horisontell styrning. När ett problem skär över flera politikområden kan strategin användas för att styra och samordna åtgärder, resurser och aktörer från olika sektorer. Det tredje syftet gäller områden där staten saknar direkt inflytande, och därför måste samverka med andra aktörer. Här kan en strategi fungera som utgångspunkt för förhandlingar och överenskommelser, till exempel om hur ansvaret ska fördelas och åtgärder finansieras.

⁷² Statskontoret (2018), Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?

4.4 Internationell utblick

I flera länder tas initiativ för att öka förutsättningarna för olika former av försök och försöksverksamhet. Ofta sker det i syfte att främja teknisk innovation och konkurrenskraft men också för att använda försök som arbetsmetod för att anpassa och utveckla regelverk. Inte sällan nämns samtidigt vikten av att ingjuta mod i offentlig sektor genom att vara delaktig i och bejaka försöksverksamhet. Även organisationer som OECD och World Economic Forum lyfter fram behovet av att öka innovations- och utvecklingstakten med hjälp av experimenterande och testande. I avsnittet redovisas pågående arbete i Finland, Tyskland, Japan samt hos OECD.⁷³

4.4.1 Försöksfinland – försök som arbetsmetod på tre nivåer

I Finland finns en tradition att arbeta med försök som redskap för att utveckla verksamhet och skapa nya lösningar. Exempelvis har Finland, liksom Sverige och övriga skandinaviska länder, erfarenheter av frikommunförsök.⁷⁴ I juni 2020 lanserade finska regeringen ett initiativ att ta fram en ny strategi för styrning av offentlig sektor.⁷⁵ Regeringen konstaterar att traditionella sätt att arbeta inte kommer att räcka samt att en drastisk kulturförändring är nödvändig på både lokal och central nivå. Det behövs en större förmåga till förändring, och för att nya lösningar ska komma på plats behövs nya breda samverkansformer.

På senare tid har även Finlands regering och andra offentliga aktörer fört fram att försök som arbetsmetod kan och bör användas i större utsträckning. Fler aktörer ska engageras i de försök som genomförs och spridning av information från försöken ska förbättras. Dessa slutsatser beskrivs i en utvärderingsrapport av spetsprojektet Försöksfinland⁷⁶ som startade år 2015 då försöksverksamhet lyftes i regeringsförklaringen. Året där på inledde det för ändamålet tillsatta teamet för Försöksfinland sitt arbete. Inläring, deltagande, att väcka offentlig debatt samt att utmana existerande strukturer och praxis är viktiga element för projektet, men också för försök i allmänhet.

Projektet Försöksfinland genomfördes på tre nivåer i syfte att bidra till att stärka försökskulturen:

- den strategiska nivån - försök som regeringen har valt,
- nivån med kluster för försöksverksamhet och i partnerskap - försök inom näringslivet, samt

⁷³ För ytterligare information om hur dessa länder arbetar med försök som arbetsmetod för regelutveckling och för redogörelser av fler länders arbete med att främja försök, se Komet beskriver 2019:09, Försök för teknologisk innovation.

⁷⁴ Lag om rätt för frikommuner att avvika från vissa stadganden och bestämmelser: www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1989/19890592.

⁷⁵ Päivi Nerg, Permanent Under-Secretary, Ministry of Finance, chair of project on public governance strategy och Eeva Kaunismaa, Senior Specialist, Ministry of Finance, head of project on public governance strategy: www.demoshelsinki.fi/en/2020/06/09/public-governance-must-be-able-to-imagine-a-better-future/.

⁷⁶ Artikel publicerad den 14 januari 2019: www.vnk.fi/-/arviointiraportti-kokeilutoimintaan-lisaa-pitkajanteisyutta-ja-systemaattista-oppimista?languageld=sv_SE.

- nivån med övergripande verksamhet – försök inom civilsamhället och på gräsrotsnivå.

Det främsta målet var att hitta innovativa lösningar för att utveckla samhället och offentliga tjänster. Samtidigt uppmuntrades aktivt initiativtagande och företagsamhet. En eftersträvd effekt var att det regionala och lokala beslutsfattandet och samarbetet skulle stärkas. Till stöd för Försöksfinland och de försöksverksamheter som skulle främjas utvecklades bland annat den digitala plattformen *Plats för försök*. Plattformen syftade främst till att underlätta småskaliga försök och försök inom civilsamhället. Den erbjöd hjälp med att gå från idé till konkret försök och ska underlätta medskapande, finansiering samt utbyte av resultat och erfarenheter.

Det har även utarbetats handböcker för etiken i samhällliga försök⁷⁷ och för beredning av försökslagar⁷⁸. I samarbete med Kommunförbundet har också en handbok för de som stöder försöksverksamhet tagits fram.⁷⁹

Under år 2016 fattades beslut om att projektet Försöksfinland skulle utlysa finansiering för försök kring cirkulär ekonomi, sysselsättning och artificiell intelligens. För försök med cirkulär ekonomi genomfördes också en andra utlysning. Samtidigt fick projektet också i uppdrag att öka mängden forskningsbaserade försök inom den offentliga sektorn. Målet var att inleda minst tio forskningsbaserade försök under regeringsperioden.

Kommunal experimentkultur för hållbar utveckling

Inom ramen för ett initiativ av finska regeringen publicerades i maj 2020 en rapport som beskriver lednings- och implementeringsmodeller samt nyckelteman för hållbar utveckling i finska kommuner.⁸⁰ I studien konstateras att hållbar utveckling i kommunerna kräver strategisk ledning och nationellt stöd. Särskild uppmärksamhet riktas mot utvecklingen av tväradministrativt och strategiskt arbete samt den möjliga rollen för Agenda 2030 i kommunens arbete. Enligt rapporten kräver komplexa utmaningar ett lösningsfokus och förnyelse på flera nivåer av den kommunala organisationen. Kommuner måste gå från hierarkiskt fokus och silo-liknande aktiviteter för att i stället tillämpa nya arbetssätt.

I rapporten lyfts vidare att kommuner behöver utveckla en experimentkultur. Det förs fram att kommuner via försök och experiment kan hitta utvecklade lösningarna i samverkan med privat sektor, samt att deras nätverk och partnerskap med företag och andra måste öka och förbättras. Kommunens roll ska vara att främja experiment och utvecklingsprojekt som engagerar privat sektor och skapar bredare samverkan i ett lokalt och hållbart utvecklingsarbete.

⁷⁷ Oskari Nokso-Koivisto och Tuuli Kaskinen, *Samhällliga försök i Finland – ur forskningsmässig, etisk och juridisk synvinkel*, 2016.

⁷⁸ <http://kokeiluohje.finlex.fi/sv/>.

⁷⁹ *Försökslotsen – en guide till aktörer som stödjer försök*, Statsrådets kanslis publikationer 2019:2.

⁸⁰ *Ledning och implementering av hållbar utveckling på lokal nivå*, Statsrådets kansli 25 maj 2020, Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:30.

4.4.2 I Tyskland finns en samordningsfunktion för försök

Tysklands regering lyfter den höga takten i digital förändring som skäl till behovet av att experimentera mer, inte bara med teknik utan också med regler och förordningar. Detta ses som ett sätt att snabbare pröva och lära sig om nya lösningar, samt därigenom öka på industrins och samhällets förnyelsetakt.

Regeringen har i detta syfte skapat en övergripande strategi och organisation för att främja regulatory sandboxes⁸¹. Detta arbetet drivs under ledning av Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).⁸² Initiativet förordas även av de ledande partierna i den tyska riksdagen.

Den tyska regeringen framför att arbetet med det som på tyska benämns *Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung* (eng. *regulatory sandboxes*) skapar ramar för försök med innovation och regelverk, samt ger möjlighet att pröva ny teknik och affärsmodeller i verkligheten. Det syftar även till att liberalisera lagstiftningen och att utveckla regelverk. Experimentklausuler anges erbjuda det nödvändiga "andningsutrymmet".

Regeringen har för att påskynda arbetet skapat ett kansli på näringsdepartementet *Reallabore*. BMWi beskriver *Reallabore* som ett instrument som skapar "legal flexibilitet". Syftet är att pröva innovationer och även att öka lagstiftarens kunskap inför en mer stegvis regelverksutveckling. Kansliet arbetar tillsammans med andra departement samt experter och beslutsfattare från myndigheter, företag, föreningar, forskningsaktörer och civilsamhället. Den tyska regeringen vill genom detta underlätta regulatorisk försöksverksamhet inom en stor bredd av områden som till exempel mobilitet och logistik, hälsa, digital förvaltning, energi, delningsekonomi, digitala plattformar, AI och blockkedjor.

Det finns en politisk konsensus i Tyskland att *Reallabore* är ett nödvändigt instrument för att vidareutveckla det regulatoriska ramverket. Ambitionen är att näringslivet ska vara delaktigt i denna utveckling, samt att förutsättningar skapas så att Tyskland ska kunna ligga i framkant då exempelvis standarder, internationella samarbeten och överenskommelser tas fram. För att stärka detta arbetar tyska regeringen med följande tre målområden.

Reallabore behöver rättsligt spelutrymme

Den tyska regeringen vill främja innovation, regelverk och flexibilitet genom att utveckla arbetet med regulatoriska försöksklausuler och ytterligare regulatoriska instrument som till exempel generella försöksklausuler.

För att regelverken inte ska ligga efter innovation och ny teknik konstaterar BMWi att det behövs mer flexibilitet och rörelsefrihet. Försöksklausuler och regelundantag förs fram som viktiga

⁸¹ Tyska regeringen använder till del det engelska uttrycket *regulatory sandbox*.

⁸² Tyska regeringen: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html.

komponenter för att utforma den rättsliga ramen på ett innovationsvänligt och framtidsorienterat sätt. Regeringen konstaterar att dessa instrument måste stärkas.

Ett mål med strategin för *Reallabore* är därför att ge nya lagar och förordningar mer flexibilitet genom ökad användning av experimentsklausuler. Samtidigt strävar regeringen efter att se till att befintliga försöksklausuler används bättre. Frågor som ställs är: Hur ska dessa klausuler utformas för att möjliggöra största möjliga flexibilitet och samtidigt säkerställa att försök genomförs på ett lagenligt sätt? På vilken juridisk nivå måste eller kan de fastställas för att skapa tillräcklig flexibilitet? Är det möjligt att införliva en generell försöksklausul?

Spridning av kunskap och skapande av nätverk

Regeringen strävar efter att minska osäkerheten genom att sprida information och kunskap mellan olika offentlig, privata aktörer och regioner, samt förbättra samverkan och bygga nätverk. I samband med olika aktörers pågående och planerade projekt väcks liknande frågor; är det juridiskt möjligt? vem ska jag kontakta? var kan jag hitta potentiella projektpartners? vad gäller kring frågor om ansvar och försäkring? vem kan stödja mig? Det konstateras att det krävs tid och ansträngning för att hitta svar på dessa frågor, vilket ofta är en anledning till att innovativa och lovande idéer inte tas vidare.

För att underlätta har Regeringen har tagit fram en handbok för regulatorisk försöksverksamhet.⁸³ Handboken syftar till att göra det möjligt för berörda intressenter att ställa rätt och nödvändiga frågor samt att få hjälpa att hitta svar. Handboken belyser juridiska frågor och beskriver exempel på bästa praxis. Regeringen sprider även information via en specifik websida.⁸⁴

Tillämpa Reallabore i praktiken

Den tyska regeringen strävar även efter att stödja pilotprojekt, genomföra tävlingar som involverar regulatoriska försöksverksamheter, samt stötta befintliga försöksverksamheter. En målsättning är att skapa och sprida goda exempel samt visa att arbetssättet kan ge värdefulla bidrag till innovation.

I februari 2020 presenterade BMWi en undersökning bland deltagarna i det nationella nätverket.⁸⁵ Undersökningen identifierar intresset för olika frågor hos aktörer från näringslivet, forskning, delstater och kommuner. Det konstateras att intresset är stort för experimentklausuler och regelundantag samt att det är viktigt med nätverk och kontakter, finansiering och utvärdering. Det finns vidare efterfrågan på ämnesspecifika evenemang som workshops och föreläsningar samt besök hos försöksverksamheter. Därtill efterfrågar olika aktörer ytterligare juridisk information och mentorskap. Det finns ett stort intresse av att

⁸³ Making space for innovation. The handbook for regulatory sandboxes.
https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/handbook-regulatory-sandboxes.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁸⁴ www.reallabore-bmw.de.

⁸⁵ Das Netzwerk Reallabore. Ergebnisse der Mitgliederbefragung 2019/2020. BMWi. Stand 24. Februar 2020.

samarbeta och aktivt delta i det nationella nätverket men även önskemål om samarbete med andra länder för kunskapsutbyte.

Regeringen lyfter även fram att de möter mer och mer stöd på internationell nivå för detta arbete. I gruppen av G20 Digital Ministers tillkännagavs gemensamt den 8 juni 2019 den roll som regulatory sandboxes spelar för en flexibel och innovationsvänlig digital politik.

4.4.3 I Japan möjliggörs försök efter särskild ansökan

För att främja innovativ teknik och nya affärsmodeller finns i Japan sedan år 2018 ett särskilt regelverk som tillåter regulatory sandboxes.⁸⁶ Regelverket omfattar men är inte begränsat till tjänster och produkter på områdena finans, hälsa och sjukvård, mobilitet samt transport.⁸⁷ Med stöd av lagstiftningen kan såväl inhemska som utländska företag ansöka om att få utföra försök och tester med användning av innovativa tekniker. Exempel på teknikområden är artificiell intelligens (AI), sakernas internet (eng. Internet-of-things, IoT) och blockkedjeteknik.

Reglerna gör det möjligt för företag att ansöka om att få genomföra försök (eng. demonstrations). Det som avses är försök och tester av ny teknik eller nya affärsmodeller för vilka det saknas befintlig reglering eller där gällande lagstiftning hindrar den tänkta verksamheten. Utöver att dessa försöksaktiviteter begränsas i tid, vanligen tre till sex månader, kan även andra krav ställas såsom till vilka eller hur många de nya tjänsterna eller produkterna får erbjudas.

Till skillnad från Japans nationella strategiska specialzoner, såsom Fukuoka City⁸⁸, genomförs godkända försök enligt ramverket i virtuella utrymmen, och är således inte begränsade till geografiska områden. Syftet med försöken är dock att kontrollera om den nya verksamheten fungerar på den verkliga marknaden.

Sedan regelverkets ikraftträdande i juni 2018 till och med december 2019 har 13 projekt av 125 ansökningar inom området sakernas internet, medicinsk konsultation online, fintech och mobilitet godkänts.⁸⁹ Data som samlas in och erfarenheter som erhålls genom försök används som underlag vid regelreformer i syfte att tillåta eller underlätta innovativa affärsaktiviteter med ny teknik och nya affärsmodeller.

När utländska företag önskar påbörja en ansökningsprocess lämnas information av JETRO, en statlig organisation arbetar med att främja handel och investeringar. Organisationen bistår

⁸⁶ Japans regering använder den engelska termen *regulatory sandboxes*.

⁸⁷ Act of Special Measures for Productivity Improvement.

⁸⁸ Dessa zoner ingår i ett system för att stimulera ekonomisk tillväxt genom regelundantag på vissa geografiska områden, utsedda av den japanska regeringen i enlighet med lagen om nationella strategiska specialzoner som antogs 2013, se www.jetro.go.jp/en/invest/incentive_programs/.

⁸⁹ www.japan.go.jp/abenomics/regulatory/.

också vid utländska företags initiala konsultationer med den japanska regeringens enhet för regulatoriska försök Government of Japan (GoJ) vid Japan Economic Revitalization Bureau.

Enhet för försöksverksamhet inom den japanska regeringen

Regeringens enhet för regulatorisk försöksverksamhet, GoJ's Regulatory Sandbox Team, fungerar som en form av inkörsport (eng. Single Window) till den japanska regeringen. Enheten samråder med privata företag i form av konsultation och support samt samordnar med berörda tillstånds- och tillsynsmyndigheter inför tillämpningen av regelverket för regulatoriska försök.⁹⁰

När en ansökan har gjorts och ett yttrande inhämtats från en särskild utvärderingskommitté, ett beredningsorgan under statsministerns kabinett, görs en genomgång av ansökningsärendet, varefter beslut fattas av behörig minister. Det tar ungefär en till två månader efter det att den formella ansökan lämnats in tills ett godkännande av en ansökan kan lämnas. Efter ett godkännande av en ansökan får försöket (eng. demonstration) påbörjas. För ett tryggt och smidigt genomförande kan stöd och råd lämnas genom den behörige ministern.

Med beaktande av data och information som företaget är skyldigt att lämna in om verksamheten, både under pågående försöksperiod och efter att den avslutats, beslutar behörig minister om det bör genomföras regeländringar för att senare permanent möjliggöra den bedrivna verksamheten.

4.4.4 OECD lyfter experiment i offentlig sektor

OECD har på Sveriges begäran gjort en utvärdering av hur svenska myndigheter hanterar digitalisering för att effektivisera och utveckla verksamheten.⁹¹ Rapporten från år 2019 analyserar hur svensk offentlig sektor bättre kan utnyttja data till exempel inom trafiksystem, forskning på nya läkemedel, geografiska data för samhällsbyggnad eller rymddata kring klimatförändringar.

Sverige har enligt OECD goda förutsättningar att använda data för att utveckla medborgarnära tjänster, analysera komplexa samhällsutmaningar och främja digital innovation, men måste öka utvecklingstakten och stärka samverkan. För att klara detta krävs tydligt ledarskap av regeringen. OECD lyfter behovet av att inkludera fler myndigheter och utveckla metoder för att tillgängliggöra data och kunna experimentera.

Främja experiment och innovation i offentlig sektor

Granskningen pekar på att Sverige behöver bli bättre på att främja innovation, utveckling och samarbete, både inom den offentliga sektorn och med externa intressenter. OECD lyfter att det finns behov av att skapa ökade möjligheter för experiment och samarbete mellan olika

⁹⁰ För en överskådlig bild av ansöknings- och arbetsprocessen, se www.jetro.go.jp/ext_images/en/invest/incentive_programs/pdf/Detailed_overview.pdf.

⁹¹ OECD Digital Government Review of Sweden, 2019.

intressenter som ett sätt att gemensamt hitta lösningar på utmaningar.⁹² Organisationen ser behov av en kulturell förändring hos offentliga aktörer. En sådan förändring kan stärkas till exempel genom skapandet av ett "säkert utrymme" för att främja experiment och innovation inom den offentliga sektorn.⁹³ OECD anser vidare att det är viktigt att utveckling görs av både styrning och av rätt tillsynsmekanismer för att hitta nya sätt att möjliggöra innovation, experiment och samarbete.⁹⁴

Deklaration om innovation i offentlig sektor

OECD har tagit fram en *Declaration on Public Sector Innovation* tillsammans med medlemsländerna. Deklarationen publicerades i maj 2019 då totalt 40 länder hade undertecknat däribland Sverige.⁹⁵ Deklarationen innehåller gemensamma principer, aktiviteter och termer. Den syftar till att öka legitimitet för innovation i offentlig sektor. Ambitionen är att stöda en utökning och förbättring av innovationsarbete som adresserar en bredd av samhällsutmaningar. Deklarationen ska hjälpa till att snabbare dra nytta av möjligheter som till exempel teknikutveckling och mer proaktiv reglering.

Deklarationen för fram fem principer för innovation i offentlig sektor. Princip 2 lyfter behovet av att ingjuta mer mod i offentlig förvaltning och hos tjänstemän, och därigenom ledarskapets betydelse för snabbare förändring. Princip 4 lyfter fram att offentlig sektor bör arbeta i mindre steg, samt att test och experiment behöver användas för att påskynda och skapa en tryggare utveckling.

⁹² OECD Digital Government Review of Sweden, 2019 s. 24.

⁹³ OECD Digital Government Review of Sweden, 2019 s. 11.

⁹⁴ OECD Digital Government Review of Sweden, 2019 s. 15.

⁹⁵ www.oecd-opsi.org/projects/innovationdeclaration-2/.

5 Komets slutsatser och förslag

I detta kapitel presenteras slutsatser och förslag som Komet ser kan bidra till att möjliggöra en ökad användning av försök som arbetsmetod och ökade förutsättningar att bedriva försök i hela Sverige.

5.1 Arbetsätt och regelverk för främjande av nya lösningar

Komets slutsatser

Nya tekniska lösningar eller användandet av befintlig teknik på nya sätt kan bidra till att lösa flera av de problem som samhället står inför.

Komet ser följande utmaningar:

- *Samtidens stora samhällsutmaningar förutsätter att nya lösningar snabbt kan komma till nytta på ett ansvarsfullt sätt.*
- *Teknikutveckling och regelutveckling går i otakt.*
- *Utveckling och användning av nya lösningar försvåras av att teknikutvecklingen sker tvärsektorielt medan regelverk ofta utgår från en traditionell indelning av sektorer och branscher.*

För att möta dessa utmaningar behövs arbetsätt som främjar kunskapsöverföring och tvärsektorieell samverkan mellan såväl offentliga som privata aktörer. Att arbeta med försök i verkliga miljöer är ett sådant arbetsätt.

Det är därför angeläget att regeringen tar ett tydligt ansvar för, och agerar drivande i frågor, som rör försök, bland annat genom att mer effektivt fånga upp och hantera regelhinder som bedöms hindra försök.

Utifrån dessa slutsatser och lärdomar lämnar Komet två förslag till regeringen; *dels* att ta fram en nationell försöksstrategi, *dels* att inrätta en kommitté som hanterar anmälningar om regelhinder. Komets förslag skapar nytta på både kort och lång sikt.

Förslaget om en strategi skapar nytta i ett längre perspektiv genom att samla och koordinera flera olika insatser för att möjliggöra och uppmuntra användningen av försök som arbetsmetod för innovation och ansvarsfull utveckling. Kommittén kan på kort sikt skapa nytta genom att snabbt komma igång med att löpande hantera regeländringar som behövs för att olika typer av försök ska kunna genomföras. Tanken med förslagen är att de tillsammans ska stärka offentlig sektors möjlighet att främja försök som arbetsmetod samt skapa förutsättningar att bedriva fler försök i hela Sverige.

5.2 En strategi för ökad försöksverksamhet

FÖRSLAG 1

En nationell försöksstrategi

Komet föreslår att regeringen utarbetar en strategi och en därtill knuten handlingsplan som främjar en ökad användning av försök i hela landet. Syftet är att belysa vikten av försök som

- en metod för att ansvarfullt utveckla och använda nya lösningar, och*
- ett sätt att skapa samt sprida kunskap och erfarenheter att använda vid regelutveckling.*

Strategin syftar också till att öka nationell och internationell samverkan för att bidra till att höja både intresse för och kunskapen om försök som arbetsmetod för att utveckla både regelverk och en innovativ förvaltning.

För att dra nytta av den potential som finns att, via innovation och ny teknik, skapa ett hållbart samhälle behöver både näringslivet och det allmänna på ett mer strategiskt och målmedvetet sätt använda försök som verktyg för ansvarsfull utveckling och förnyelse av såväl teknik som regelverk. Försök kräver i regel samverkan för att vara framgångsrika, och tydlighet när det gäller möjligheter, begränsningar och ansvarsförhållanden.

En strategi för ökad användning av försök i verkliga miljöer bör bland annat beskriva hur försök som arbetsmetod kan tillämpas för att utveckla regler mer stegvis inom kommuner, regioner och statliga förvaltningsmyndigheter. Även företag, civilsamhälle och organisationer kan ha nytta av ett sådant arbetssätt, vilket kan illustreras i strategin. Regeringen ska genom strategin även understödja de initiativ och de försök- och testverksamheter som redan bedrivs i samhället.

Strategin ska även syfta till att stärka kommuner och regioners kapacitet och utvecklingsförmåga, öka de statliga myndigheternas förmåga att arbeta med innovation och samverkan, samt påskynda samhällsförnyelse genom ökad spridning av innovation och ny teknik.

Ett viktigt mål med en strategi är regeringen belyser frågan och att därmed ingjuta mod hos offentliga aktörer att involvera sig i och främja försök som arbetsmetod. Incitamenten hos offentliga aktörer, och då speciellt reglerande och tillsynande myndigheter, att ta initiativ till att genomföra försök är i dag små. Försök förknippas med risker. Därför är det motiverat att regeringen uppmärksammar samt genom beslut och aktiviteter förordar och verkar för ett ökat användande av försök som utvecklingsmetod. Strategin ska sätta fokus på vikten av att offentlig sektor anammar mer snabbfotade och experimenterande arbetssätt för att skapa ett hållbart samhälle.

5.2.1 Ett långsiktigt ramverk som främjar samverkan

Strategin med tillhörande handlingsplan bör vara ett långsiktigt ramverk till vilket konkreta insatser löpande länkas. Strategin kan med fördel utvecklas stegvist, där vissa delar av handlingsplanen initieras mer omgående. Exempel på insatser kan vara regeringsuppdrag till myndigheter, tillsättande av nya utredningar och utveckling av arbetsätt och verktyg för stegvis regelutveckling. Även en ökad användning av försöksklausuler i lagstiftning eller tidsbegränsade lagar eller förordningar om olika slags försöksverksamheter bör lyftas.

Strategin bör också fokusera på nationellt och internationellt samarbete som rör innovativ förvaltning. Detta kan vara en del i ett ökat kunskapsutbyte om försök och försöksverksamhet. Strategiarbete kan därmed bidra till ett större fokus på försöksverksamhet inom ramen för EU-gemensamma regelverk. Strategin kan också ta upp områden där det behövs specifika analysuppdrag, exempelvis till OECD.

Framtagandet av strategi och handlingsplan bör ske i dialog med bland annat Vinnova, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Nationella innovationsrådet, Valfärdscommissionen och regeringens strategiska samverkansprogram.

5.2.2 Fokus på att bedriva regelutveckling genom försök

Strategin bör ta upp möjligheter och utmaningar förknippade med försök som syftar till att utveckla regelverk. Det är viktigt att höja kunskapsnivån kring arbetsmetoden hos riksdag, regering och regelgivande myndigheter. Strategin bör också identifiera behov av insatser från olika offentliga aktörer för att främja försök, och tydliggöra ansvar eller ansvarsfördelning mellan dessa.

Begreppet regulatoriska växthus kan användas i strategin för att beskriva ett tillvägagångssätt för utveckling och anpassning av regelverk, och strategin kan även beskriva hur sådana växthus kan användas i samband med försök. Regulatoriska växthus beskrivs i avsnitt 2.1.

5.2.3 Områden som med fördel kan inkluderas i en strategi för försök

För att bejaka försöksverksamhet behövs insatser och aktiviteter inom flera olika områden. Att regeringen utarbetar en strategi för en ökad användning av försök är en grundläggande byggsten för detta. I tabell 1 listas några ytterligare exempel på insatser som kan inkluderas i strategin.

Tabell 1. Aktiviteter och insatser som kan inkluderas i den föreslagna strategin

Aktivitet eller insats som kan inkluderas i den föreslagna strategin	Motivering	Pågående, genomförda eller föreslagna insatser
Öka incitamenten för statliga myndigheter att möjliggöra och delta i försök	<p>Myndighetschefer beskriver i samtal med Komet att incitament för att genomföra försök ofta saknas (detsamma gäller för att bedriva innovation och samverkan).</p> <p>I samtalen nämner även flera myndighetschefer att det behövs vägledning för att hantera konsekvenser av försök som inte har gått som planerat.</p>	<p>Ett sätt att öka incitament för försök är att regeringen beaktar detta vid styrning och uppföljning av myndigheters arbete med samverkan och innovation enligt det förvaltningspolitiska målet.</p> <p>Kometts samverkansmodell kan utgöra ett stöd i detta arbete genom att tydliggöra behovet av och bidra till ökade incitament för försök, se avsnitt 2.3.</p>
Underlätta förståelse för och tillämpning av befintliga regelverk	<p>Vid sidan av behovet av att främja och möjliggöra försök finns en stor efterfrågan på svar på regulatoriska frågor kring nya affärsmodeller och nya tekniska lösningar.</p> <p>En koordinerande funktion kan förenkla och snabba upp arbetet för myndigheter, innovatörer och andra verksamhetsutövare att navigera i och förstå regelverk. Snarlika funktioner finns i Danmark samt planeras i Storbritannien och Nederländerna.</p>	<p>Många innovationer saknar en naturlig hemvist i regelverk och hos myndigheter. Därför har Komet föreslagit regeringen att genomföra ett försök med en funktion för samordnat svar på frågor, framför allt från privata aktörer.⁹⁶</p> <p>Den föreslagna funktionen är tänkt att ta emot och koordinera hantering av frågor rörande tolkning och tillämpning av befintliga regelverk i samband med innovation kopplad till teknikutveckling.</p>
Identifiera och genomför några konkreta försök i regulatoriska växthus där stegvis utveckling av tillståndsprocesser och regelverk kan genomföras samtidigt som ny teknik prövas.	<p>Flera lovande initiativ pågår i Sverige inom områden som till exempel koldioxidfria tillverkningsprocesser, elektrifiering och cirkulära materialflöden. Inom ramen för att bidra till en innovativ förvaltning, se avsnitt 2.2, finns behov av att främja mer dynamiska arbetssätt. Givet angelägenhetsgraden att ställa om till ett hållbart Sverige behöver arbetssätten inom offentlig förvaltning utvecklas samtidigt som nya tekniska lösningar introduceras på ett ansvarsfullt sätt.</p>	<p>Regeringen har tagit flera initiativ som exempelvis Fossilfritt Sverige, Elektrifieringskommissionen och En nationell samordnare för Agenda 2030 för att påskynda en hållbar omställning.</p>

⁹⁶ Regeringskansliets ärendenummer: N2020/00830.

Aktivitet eller insats som kan inkluderas i den föreslagna strategin	Motivering	Pågående, genomförda eller föreslagna insatser
<p>Finansiera försök som bedrivs inom myndigheter som beslutar om regelverk eller bedriver tillsyn</p>	<p>Särskild finansiering kan öka statliga och kommunala myndigheters förutsättningar att medverka i försök som sker i regulatoriska växthus</p> <p>Via aktivt deltagande i försök skapas förutsättningar att mer proaktivt och stegvis utveckla både statliga och kommunala myndighetens regelverk och arbetssätt.</p>	<p>Regeringen gav i slutet av 2019 Vinnova i uppdrag att finansiera samverkansprojekt hos reglerande och tillsynande myndigheter baserat på förslag från Komet⁹⁷.</p>
<p>Se över riktlinjer för hur utredningsdirektiv formuleras⁹⁸</p>	<p>Statliga kommittéer och utredningar har ofta i uppdrag att förslå ny eller ändrad lagstiftning. Det kan därför finnas anledning att i kommittédirektiven ange att utredningen inom ramen för sitt uppdrag ska överväga om och hur försöksverksamhet kan möjliggöras.</p>	
<p>Utveckla metodstöd och vägledningar för offentlig sektors medverkan i försök.</p>	<p>Såväl statliga myndigheter som regioner och kommuner behöver metodstöd för att genomföra försök.</p> <p>En utmaning för myndigheterna är att förstå hur en sektor påverkas av den snabba teknikutvecklingen. Därför kan försök tillsammans med privata aktörer behövas för att utveckla regelverk på ett bra sätt. En vägledning för samverkan kan beskriva hur risker bör hanteras vid samverkan mellan en tillsynsmyndighet och de aktörer som myndigheten granskar. Riskerna kan till exempel gälla brist på likabehandling, indirekta förhandsbesked eller jäv.</p>	<p>Två exempel är att den tyska regeringen skapat en handbok för försök och att den finska regeringen tagit fram en handbok för beredning av försökslagar, se avsnitt 4.4.</p> <p>En vägledning för samverkan kan underlätta samverkan mellan å ena sidan myndigheter som beslutar om regelverk eller bedriver tillsyn och å andra sidan näringsliv och offentliga aktörer. Detta har Komet föreslagit regeringen i en skrivelse.⁹⁹</p>

⁹⁷ Regeringskansliets ärendenummer: N2019/03094/EIN.

⁹⁸ Kommittédirektiv – beslut och utformning, SB PM 2019:1.

⁹⁹ Regeringskansliets ärendenummer: N2019/01612.

Aktivitet eller insats som kan inkluderas i den föreslagna strategin	Motivering	Pågående, genomförda eller föreslagna insatser
Utveckla metodstöd och vägledningar för uppföljning och utvärdering	<p>Metodstöd behöver även utvecklas kring uppföljning och utvärdering av försöksverksamheter.</p> <p>Försök kan leda till oväntade resultat, vilket är en central del av ett mer proaktivt lärande. Det betonas av Nobelpristagarna i ekonomi år 2019. I motiveringen till priset lyfte prisjuryn värdet av ett experimentellt arbetssätt för policyutveckling.¹⁰⁰ De menade även att enskilda försök måste ses i ett sammanhang, som del av en större helhet av kunskapsbyggande.¹⁰¹ Därmed behövs metodutveckling för utvärdering och uppföljning som applicera mer av ett portfölj- och systemperspektiv.</p>	Ett arbete med systemanalyser har bland annat initierats på Ekonomistyrningsverket. ¹⁰²
Utveckla metodstöd för genomförande av ansvarsfulla försök.	<p>För att genomföra ansvarsfulla försök är det viktigt att redan tidigt i processen ta hänsyn till målkonflikter och tänkbara effekter av försöket och hantera överväganden utifrån etik och hållbarhet.</p> <p>Försök handlar om att testa och verifiera nya lösningar i mindre skala i syfte att undersöka vilka effekter den nya lösningen kan medföra. I varje försök behöver risker kartläggas och vägas mot nyttan.</p>	Till hjälp för den som utvecklar nya tekniska lösningar eller vill använda teknik på nya sätt arbetar Komet under år 2020 med att ta fram ett verktyg för självutvärdering av ansvarsfull teknikutveckling. Avsikten är att den som använder verktyget ska få hjälp att uppmärksamma, reflektera och agera utifrån etiska värden och hållbarhet. Detta verktyg kan användas som grund även för ansvarsfull försöksverksamhet.
Utveckla regelrådets uppdrag	Att bredda regelrådets uppdrag till att också granska och yttra sig om ny eller ändrad lagstiftning även gör det möjligt att genomföra försök skulle kunna bidra till regeringens näringspolitiska mål om att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag.	Regelrådet har till uppgift att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter för företag.

¹⁰⁰ SNS seminarium 2019-12-12 med professor Michael Kremer som tilldelats Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 2019.

¹⁰¹ Tillväxtanalys Nobelseminarium 2019-11-13 med Per Strömberg, ledamot i Nobelkommittén och professor vid Handelshögskolan.

¹⁰² Ekonomistyrningsverket 2019. Hinder och åtgärdsförslag för utvecklingen av precisionsmedicin (systemanalys).

5.2.4 Förslag på aktörer att involvera i arbetet

Strategin bör belysa hur myndigheter och organisationer kan ges mer utpekade roller med koppling till att bejaka, utveckla stöd och uppföljning samt sprida kunskap om försök. Nedan redogörs för hur några av dessa organisationer kan involveras i arbetet att utveckla och använda försök som arbetsmetod.

Vinnova kan bidra till kunskapsspridning och finansiering av försök

Vinnova har till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Därtill har Vinnova en nationellt samordnande funktion för att stärka test- och demonstrationsverksamhet samt ska bidra till att utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och den nationella forsknings- och innovationspolitiken.¹⁰³ Vinnova ska också främja utvecklingen av en innovativ statsförvaltning¹⁰⁴ och har i uppdrag att stödja genomförandet av regeringens strategiska samverkansprogram samt att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling.¹⁰⁵

Vinnova kan bidra till försök genom att främja dialog mellan offentliga och privata aktörer, samt informera om möjligheten att anmäla regelhinder via den kommitté som förslås i avsnitt 5.3. Vinnova kan dessutom bidra till och delta i utformning av metodstöd, etablera nätverk och bjuda in till samtal i syfte att möjliggöra kunskapsutbyte kring försök.

Sveriges Kommuner och Regioner kan bidra till lärande och spridning av goda lösningar i hela landet

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är en medlemsorganisation som har till uppgift att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet samt fungera som ett nätverk och mötesplats för kunskapsutbyte och samordning. Ett av de övergripande målen för SKR:s verksamhet är en hållbar välfärd och utveckling i hela landet. SKR verkar för att framgångsrika metoder att förbättra kvalitet och effektivitet i kommuner och regioner ska spridas och komma till användning. SKR ser att det offentliga Sverige behöver samverka mer. Regioner och kommuner ska tillsammans med näringsliv, akademi och civilsamhälle arbeta för tillväxt, innovation och sysselsättning.¹⁰⁶

Genom samverkan kan SKR involveras i den föreslagna kommitténs arbete. SKR kan till exempel informera om möjligheten att anmäla regler som hindrar genomförande av försök. De kan även bidra till att skapa intresse kring och öka förutsättningar för att genomföra försök i alla landets kommuner och regioner. SKR kan därtill sprida goda exempel och resultat mellan kommuner och regioner.

¹⁰³ Förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

¹⁰⁴ Vinnovas regleringsbrev för budgetåret 2020.

¹⁰⁵ Regeringsuppdrag N2019/03094/EIN.

¹⁰⁶ Det framgångsrika Sverige skapas lokalt – Inriktning för Sveriges Kommuner och regioner 2020–2023 fastställd av SKR den 31 januari 2020.

RISE kan bidra till försöksprojekt och kunskapsspridning

RISE är Sveriges statliga forskningsinstitut. Institutet är en innovationspartner som i samverkan med företag, akademi och offentlig sektor ska bidra till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. RISE:s uppdrag är att verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft samt bidra till en innovativ utveckling av samhället. Detta görs bland annat genom att stärka regionala näringar och industrikuster, skapa innovationsinfrastruktur för näringsliv och samhälle samt stötta små och medelstora företag i hela landet.¹⁰⁷

RISE kan vara en aktiv part i olika former av försök, till exempel genom att stödja genomförande, lärande och spridning av resultat.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret kan bidra i arbetet med uppföljning

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet. ESV ska bistå regeringen med att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Myndigheten ska utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Myndigheten ska samverka med Statskontoret i syfte att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning.¹⁰⁸

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontoret ska bevaka vissa frågor om verksamhetsutveckling i statsförvaltningen. Myndigheten ska främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Myndigheten ska lämna förslag till regeringen på utvärderingar och uppföljningar av statligt finansierad verksamhet, och efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.¹⁰⁹

ESV och Statskontoret kan utifrån sina respektive uppdrag bidra i strategiarbetet genom att utveckla metoder och riktlinjer för styrning och uppföljning av försök inom offentlig sektor. En sådan uppföljning bör utgå från ett systemperspektiv¹¹⁰ och även bidra till att utvärdera de samlade erfarenheterna av flera olika försök. Aspekter kring förvaltningskultur, risker och hur försök bidrar till utveckling av en statlig förvaltning i linje med de förvaltningspolitiska målen kan analyseras. Utöver detta föreslås att Statskontoret ska få ett specifikt uppdrag med koppling till den föreslagna kommittén, se avsnitt 5.3.4.

¹⁰⁷ www.ri.se, per 2020-04-01.

¹⁰⁸ Förordningen (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹⁰⁹ Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

¹¹⁰ Med system avses flera enheter som tillsammans bildar en helhet. Ett system definieras utifrån sitt syfte, uppgift och uppbyggnad. Systemet kan innehålla individer och organisationer men också infrastruktur, regelverk och marknadsmodeller.

Tillväxtanalys

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken. Myndigheten ska utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling och effektivisering av de statliga åtgärderna samt peka på målkonflikter. Myndigheten ska fokusera på effekter av tillväxt- och näringspolitiska insatser.¹¹¹

Tillväxtanalys kan utifrån sitt uppdrag analysera och redovisa det föreslagna strategiarbetets effekter för både regional och nationell näringslivsutveckling samt vid behov ta fram rekommendationer för kontinuerlig utveckling av de åtgärder som inkluderas i strategin. Därutöver kan de analysera Sveriges arbete med försök i förhållande till motsvarade verksamhet i andra relevanta länder.

Arbetsgivarverket främjar utvecklingsorienterat ledarskap

Arbetsgivarverket ansvarar för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska svara för information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver.¹¹² Arbetsgivarverket lyfter i sin målbild att samhällets krav på god service och en effektiv användning av resurser ska mötas genom innovation och nya lösningar. Myndigheten framför att nytänkande och öppenhet för att prova nya lösningar är viktiga förutsättningar i en föränderlig omvärld. Genom samverkan och samarbete lär myndigheter av varandra och utvecklas inom områden som teknikanvändning, arbetssätt och nya flexibla organisationer.¹¹³

Arbetsgivarverket kan bidra till ett mer utvecklingsorienterat ledarskap i statlig förvaltning genom att öka kunskapen och sprida erfarenheter av försök som metod för utveckling och innovation. Via ökade insatser för ett utvecklat och modigt ledarskap kan medarbetare uppmuntras att via försök pröva nya lösningar.

¹¹¹ Förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹¹² Förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

¹¹³ www.arbetsgivarverket.se/om-arbetsgivarverket/arbetsgivarpolitiska-strategin/tre-malomraden/utveckling-och-innovation/.

5.3 En kommitté som hanterar anmälningar om regelhinder

FÖRSLAG 2

En kommitté som hanterar anmälningar om regelhinder

Komet föreslår att en kommitté inrättas för att hantera regelhinder som hämmar försök avseende nya lösningar som bygger på ny teknik eller på befintlig teknik som används på nya sätt. Syftet med kommitténs arbete är att öka mängden försök i hela Sverige och att samtidigt pröva ett nytt arbetssätt.

Kommuner, regioner och statliga myndigheter föreslås kunna anmäla regelhinder till kommittén.

Anmälda regelhinder ska rymmas inom de sak- och rättsområden som ingår i uppdraget för Valfärdscommissionen och de områden som utpekats i tre av regeringens strategiska samverkansprogram: Näringslivets klimatomställning, Hälsa och life science samt Näringslivets digitala strukturomvandling.

Kommittén bör ges mandat att avgöra om inlämnade anmälningar avser frågor som rymms inom dess uppdrag och resurser. För de regelhinder som kommittén tar sig an bör dess uppgift vara att analysera frågeställningen och ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt. Kommitténs underlag ska kontinuerligt levereras till regeringen.

Kommitténs arbete bör påbörjas så snart som möjligt och fortgå under en period av minst två år. Kommittén bör därefter redovisa sina erfarenheter av arbetet samt lämna förslag om framtida arbetssätt för att hantera hinder i regelverk i samband med försök.

Kommittén bör bestå av ett kansli och en expertgrupp med representanter från Regeringskansliet.

Tillväxtverket bör ges i uppdrag att informera om möjligheten att anmäla regelhinder i samband med försök, samt att ge stöd till kommuner, regioner och statliga myndigheter i samband med en anmälan.

Statskontoret bör ges i uppdrag att utvärdera kommittén och dess arbetssätt.

Det finns behov av och nyttor med att det i verkliga miljöer kan genomföras försök och tester i syfte att utveckla eller använda nya lösningar på ett ansvarsfullt sätt.

När ett försök inte anses kunna genomföras i enlighet med gällande rätt finns det skäl att överväga arbetsmetoder som har potential att undanröja sådana hinder snabbare än vad som normalt sker i dag. Regeringen bör därför initiera ett arbete som specifikt syftar till att regelhindrade försök kan möjliggöras genom att det skapas rättsliga förutsättningar för dem. Bäst förutsättningar för att uppmärksamma dessa regelhinder har innovatörer, kommuner, regioner samt andra tillståndsgivande och tillsynande myndigheter. Deras initiativ till regeländringar bör därför underlättas och uppmuntras.

5.3.1 En nedifrån och upp-modell främjar försök

Det är inte möjligt att på förhand peka ut bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som hindrar försök. Det är även förenat med författningstekniska svårigheter att ta fram generell lagstiftning, med stöd av vilken undantag skulle tillåtas från befintliga bestämmelser i andra författningar, i syfte att möjliggöra försök. Internationellt förekommer regelverk för *regulatory sandboxes*. Dessa är generella i betydelsen att regleringen tillåter försök som inte uppfyller sådana regelkrav som verksamheten eller dess utövare egentligen omfattas av. Regulatory sandboxes, med tillhörande reglering, brukar dock vara snäva i omfång och rör vanligen en specifik sektor.¹¹⁴

Myndigheter (främst de som ger tillstånd och bedriver tillsyn) och innovatörer har erfarenheter av och kunskap om regelhinder vid försök. Likaså kan behovet bli synligt i myndigheternas utvecklingsarbete, främst hos kommuner och regioner, se exempel i avsnitt 3.2.6. Av denna anledning kan det vara effektivt att initiativ till regeländringar från dessa myndigheter omhändertas på ett strukturerat och samordnat sätt. Genom en sådan nedifrån och upp-modell kan engagemanget antas öka hos både dem som efterfrågar respektive önskar möjliggöra försök. Denna modell användes framgångsrikt i frikommunförsöket, se avsnitt 4.2.1.

Komet föreslår därför att regeringen inrättar en kommitté med uppdrag att använda ett anmälningsförfarande för att hantera anmälda regler som hindrar att genomföra försök. Härigenom kan man utvärdera om arbetsmetoden leder till snabbare regelreformer. Samtidigt kan kommittén genast påbörja sitt utredningsarbete och löpande ta fram beredningsunderlag för anpassning av gällande rätt. Komets förslag syftar alltså både till att öka mängden förnyelsedrivande försök i hela Sverige och att pröva ett nytt arbetssätt. Den föreslagna kommittén och dess uppdrag kan i sig betraktas som en tidsbegränsad försöksverksamhet som skulle ge underlag inför framtida ställningstagande om att permanenta ett sådant arbetssätt.

Ett alternativ som övervägts är att arbetet i stället samordnas inom Regeringskansliet. En fördel med en kommitté är att den skulle ha en relativ närhet till regeringen samtidigt som den skulle vara fristående och inte påverka Regeringskansliets löpande verksamhet med dess beredningskrav. Det finns effektiva styrmedel för en kommitté i form av en statlig utredning, dels genom att regeringen beslutar om ramarna för uppdrag i kommittédirektiv, dels genom regleringen i kommittéförordningen. Det händer att kommittéer används också för annat än traditionellt utredningsarbete. Kommittéformen kan ha fördel av en position i gränslandet mellan andra myndigheter och Regeringskansliet.¹¹⁵

¹¹⁴ Ett vanligt nämnt exempel är Financial Conduct Authority (den brittiska motsvarigheten till Finansinspektionen) och dess regulatory sandbox för aktörer på finansmarknadsområdet. För att fånga in innovativa idéer från företag arbetar myndigheten bland annat med riktade utlysningar, se vidare www.fca.org.uk/firms/innovation.

¹¹⁵ Statskontoret (2019), Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.

Som framgått, har flera aktörer framfört att försök som arbetsmetod bör användas i större utsträckning, se avsnitt 4.2.2–4.2.4. Komets förslag om att inrätta en kommitté är en möjlighet att få till stånd en process för hantering av regelhinder i syfte att kunna genomföra försök.

5.3.2 Avgränsningar och förutsättningar kommitténs uppdrag

Anmälningförfarande för kommuner, regioner och statliga myndigheter

Samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner i hela landet bör kunna anmäla regelhinder till kommittén. Regelhindren bör inte vara begränsade till försök i form av simuleringar, utan försöken ska bedrivas i verkliga miljöer (se definition av försök i avsnitt 2.1).

Det initiala initiativet till ett försök kommer ofta från enskilda individer eller företag. De bör därför vara delaktiga i kommuners, regioners eller statliga myndigheters arbete med anmälningar om regelhinder, till exempel genom att ta fram underlag.

Förslaget om möjligheten att anmäla regelhinder till en kommitté påverkar inte den befintliga möjligheten att göra en hemställan hos regeringen om att regler bör införas, anpassas eller slopas för ett visst syfte. Tidsåtgången för ett lagstiftningsärende varierar beroende på omfattning och komplexitet. Arbetsprocessen från ax till limpa innehåller vissa obligatoriska, författningsreglerade krav som det inte går att avvika från. Det som däremot går att påverka är att påskynda de initiala övervägandena som ligger till grund för ett beslut om att hantera frågan. Den föreslagna kommittén och modellen med ett anmälningförfarande för regelhinder kan påskynda processen genom att kommittén på kort tid kan omhänderta påtalade regelhinder, utreda dem och löpande lämna förslag. Det är på detta sätt som Komet har arbetat i projektet med en digital brevlåda för regelhinder, se avsnitt 4.2.5.

Kommittén kan också ses som en förvaltningsgemensam länk som knyter samman å ena sidan kommuner, regioner och statliga myndigheter (som har sakkunskap om behov av författningsändringar för att genomföra försök) och å andra sidan Regeringskansliet (som gör underlag inför beslut om författningsändringar).

För att kommittén ska kunna arbeta effektivt behöver anmälningarna som beskriver regelhinder innehålla väl underbyggda behov samt förslag om nya eller ändrade regler. Det förberedande steget hos kommuner, regioner och statliga myndigheter är grundläggande för att uppnå avsedda effektivitetsvinster och därför finns behov av vissa stödjande åtgärder, se avsnitt 5.3.4.

Kommitténs uppdrag bör avgränsas till vissa sakområden

Den föreslagna kommitténs uppdrag bör avgränsas till de sak- och rättsområden som omfattas av uppdraget för Valfärdscommissionen och de områden som ingår i tre av regeringens strategiska samverkansprogram: Näringslivets klimatomställning, Hälsa och life science samt Näringslivets digitala strukturomvandling. Dessa samverkansprogram har en tydlig koppling till utveckling och användning av ny teknik och bedöms därför vara en lämplig avgränsning för

kommitténs uppdrag. Anmälningar som tas om hand av kommittén ska alltså avse regelhinder för försök med koppling till dessa områden.

Genom initiativen Valfärdskommissionen och de strategiska samverkansprogrammen har regeringen pekat ut områden som bedöms vara av stor betydelse för framtiden. Här ingår välfärdsfrågor och bland annat näringslivets klimatomställning och digitala strukturomvandling samt hälsa och life science. Inom dessa områden är det också angeläget att i närtid möjliggöra användning av nya tekniska lösningar, tjänster, arbetssätt eller affärsmodeller, samt erhålla kunskap att använda vid regelutveckling.

Valfärdskommissionen ska enligt sitt uppdrag systematiskt identifiera och analysera konkreta åtgärder som kan stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden, se avsnitt 4.3.2. I sitt arbete ska kommissionen beakta att kommuner och regioner har olika förutsättningar och utgångsläge i olika delar av landet och vikten av lärande och samarbete mellan olika aktörer. Samverkansprogrammen ska bistå regeringen med att hitta innovativa lösningar som möter de stora samhällsutmaningarna och bidra till svensk konkurrenskraft.

Att arbeta med försök som arbetsmetod är förenligt med både Valfärdskommissionens uppdrag och inriktningen på samverkansprogrammen.

Arbetsgrupper som verkar inom Valfärdskommissionen och de strategiska samverkansprogrammen och som i sitt arbete identifierar behov av regeländringar för att möjliggöra försök och försöksverksamheter kan via Regeringskansliet bidra i den föreslagna kommitténs arbete genom att göra en anmälan.

Det kan i vissa fall vara möjligt för kommuner och regioner samt statliga myndigheter att undanröja regelhinder vid försök genom att anpassa sina egna föreskrifter. Kommittén bör därför ha i uppdrag att ta emot en anmälan om regelhinder i lagar eller förordningar beslutade av riksdag respektive regering.

Kommittén bör inte ha i uppgift att ta emot anmälan om regelhinder i bestämmelser som finns eller har sin grund i EU-rätten eller Sveriges internationella överenskommelser, och där det inte finns möjlighet att göra avsteg från regelverken.

5.3.3 Genomförande och organisation

Den föreslagna kommittén bör inrättas från och med år 2021 och dess verksamhet bör pågå under minst två år. Därefter bör kommittén redovisa sina erfarenheter och förslag för framtida arbetssätt för att hantera hinder i regelverk i samband med försök.

Kommittén och dess sammansättning samt behov av kansli och experter

Kommittén bör ha en sammansättning som främjar och underlättar kontakter dels till kommuner, regioner och statliga myndigheter, dels till Regeringskansliet.

Kommittén bör bestå av tre till högst fem ledamöter. Kommittén bör i helhet ha kunskap och erfarenhet av regeringens beredningsprocesser, författningsarbete samt av tvärsektorielt arbete och förvaltningsutveckling. Därutöver bör god kunskap och förståelse för innovation och teknisk utveckling inom offentlig och privat sektor samt juridisk kompetens finnas representerad. Till kommittén bör regeringen utse en grupp av experter från berörda departement i Regeringskansliet.

Kommittén bör bistås av ett kansli, som utgör ett analytisk och administrativt stöd för kommittén. Sammantaget bör kansliet ha god kännedom om arbetet inom Regeringskansliet och erfarenhet från exempelvis innovation och näringslivsområdet samt kompetens inom lagstiftningsarbete, teknik, projektledning och kommunikation. Anmälningar om regelhinder kommer att beröra många och olika rättsområden. Handläggningen av anmälda hinder kan därför kräva tillgång till specialistkompetens. Ett sätt att hantera detta är att kansliet ges möjlighet att under begränsade tidsperioder stärka bemanningen genom att tillfälligt ta in resurser för att utreda en specifik fråga, exempelvis genom inlån av medarbetare från berörda myndigheter.

Därutöver bör kansliet inom ramen för specifika utredningsinitiativ söka möjlighet att utse och arbeta med en för frågan särskild arbetsgrupp, bemannade med kompetens från exempelvis berörda myndigheter. Dessa tillfälliga grupper kan även ha en bredare representation av offentliga, privata och civilsamhälles aktörer. Kansliet bör även kunna genomföra till exempel öppna hearings, rundabordsamtal och öppna konsultationer för att i bred samverkan och dialog kunna utarbeta ansvarsfulla och väl förankrade förslag. Sådana, av kansliet tillsatta, grupper bör främst bistå med kvalitetssäkring.

Kommittén bör samverka med Vinnova, Tillväxtverket och andra berörda myndigheter. Denna samverkan bör kunna ske i särskild ordning och inte via representation i kommitténs expertgrupp.

Kommitténs huvudmannaskap i Regeringskansliet

Den föreslagna kommitténs arbete kommer beröra ett flertal departement och även tidvis skära tvärsektorielt över departementsgränser och huvudmannaskap. Tre olika departementala hemvister kan primärt övervägas inför beslut om huvudmannaskap för den föreslagna kommittén.

Hur ärenden fördelas mellan departementen framgår av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Statsrådsberedningen svarar för förvaltningsärenden som

gäller regeringen, Regeringskansliet och kommittéväsendet. Finansdepartementet svarar för ärenden som gäller kommuner och regioner, allmänna frågor om statsförvaltningen, övergripande frågor om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet samt effektivisering inom statsförvaltningen. Näringsdepartementet svarar för övergripande näringspolitiska frågor, offentligt stöd till näringslivet, utveckling av innovationssystem samt regionala tillväxtfrågor. Det finns argument för att inplacera den föreslagna kommittén under samtliga dessa tre organisationers huvudmannaskap.

Statsrådsberedning har en central roll i Regeringskansliet med möjlighet att påkalla engagemang hos alla departementen. Inom Statsrådsberedningen finns kansliet för det Nationella innovationsrådet. Det Nationella innovationsrådet leds av statsministern och har vid flera tillfällen lyft frågeställningar med beröringar till den föreslagna kommittén. Till rådet finns en grupp statssekreterare knutna som planerar åtgärder och fördelar arbetsuppgifter inom Regeringskansliet, se vidare avsnitt 4.3.1.

Finansdepartement, som ansvarig för kommuner och regioner samt övergripande frågor kring styrning, organisation och effektivisering av statlig förvaltning, är den centrala aktören för att via försöksverksamhet möjliggöra ett större fokus på samverkan och innovation hos offentliga aktörer. Kommuner och regioner har stort behov av de möjligheter den föreslagna kommittén skapar för effektivisering och verksamhetsutveckling.

Näringsdepartementet med ansvar för utveckling av ett världsledande innovationssystem samt regionala tillväxtfrågor bedöms ha ett behov av att kommitténs förslag får genomslag och tas vidare inom Regeringskansliet. Näringslivets konkurrenskraft likväl som regionala utvecklingsfrågor är starkt beroende av att kommuner, regioner och statliga myndigheter har möjlighet att vara delaktiga i och främja olika former av försöksverksamhet till gagn för innovation och samverkan.

Mot denna bakgrund bör placering av huvudmannaskap övervägas utifrån hur kommittén får bästa möjliga förutsättningar att verka, samt utifrån hur snabbt kommitténs utredningsresultat kan omhändertas.

Processen för det föreslagna anmälningsförfarandet

Genom anmälningsförfarandet uppmärksammas kommittén på otydliga eller befintliga regler, alternativt avsaknad av regler, som bedöms förhindra försök. Ett sätt att öka drivkraften för aktörer att inkomma med anmälningar är att använda utlysningar med en sista ansökningsdag samt även tematiska inriktningar.

Om kommittén instämmer i en anmälnans beskrivna regelhinder, kan kommittén avgöra om frågan ryms inom ramen för uppdraget och tilldelade resurser, och i så fall hantera frågan genom att omgående starta ett utredningsarbete. Utfallet av en sådan utredning beror på vilket regelverk (eller avsaknad av sådant) det är fråga om. Det kan handla om exempelvis ny

lagstiftning av försöksverksamhet på ett visst sakområde, eller införande av dispens- eller undantagsbestämmelser i befintlig lagstiftning i syfte att möjliggöra försök.

Kommitténs kansli kan ses som en insatsstyrka som på kort tid kan utreda och vid behov lämna åtgärdsförslag. Utifrån väl underbyggda anmälningar är det möjligt att snabbt identifiera och hantera tänkbara förslag till åtgärder. Arbetet bör ske i dialog med kommitténs expertgrupp och med representanter från berörda myndigheter. I de fall ett regelhinder bedöms vara för omfattande för att rymmas inom kommitténs tillgängliga resurser och tidsram, kan frågan lämnas över för fortsatt hantering inom Regeringskansliet. I dessa fall bör underlag som kan stödja en eventuell fortsatt beredning inkluderas.

Utvärdering, kontinuerlig uppföljning och lärande är viktigt vid försök och försöksverksamhet. Detta bör ske före, under och efter att regulatoriska åtgärder vidtas för att möjliggöra försök.

Kommittén bör analysera varje anmälan om regelhinder utifrån etiska och hållbarhetskONSEKVENSER. För att hantera sådana överväganden kan vägledning som underlättar bedömningar om ansvarsfullhet och lämplighet behövas. Till hjälp för den som utvecklar nya tekniska lösningar eller vill använda teknik på nya sätt arbetar Komet under år 2020 med att ta fram ett verktyg för ansvarsfull teknikutveckling. Avsikten är att den som använder verktyget ska få hjälp att uppmärksamma, reflektera och agera utifrån etiska värden och hållbarhet. Detta verktyg kan vara ett stöd även i den föreslagna kommitténs arbete och användas som grund för bedömning om ansvarsfullhet i viss önskad försöksverksamhet.

5.3.4 Stöd från Tillväxtverket och Statskontoret

För att kommuner, regioner och statliga myndigheter ska kunna förbereda en anmälan om regelhinder kan det finnas behov av stöd, vägledning och finansiering. Stödet kan till exempel innefatta att:

- skapa mötesplatser och initiera samtal för att intressenter tillsammans ska kunna identifiera och beskriva regelhinder som motverkar genomförande av försök,
- konkretisera problem med regelverk och identifiera vilka myndigheter som berörs, exempelvis i en rättsutredning som också kan utgöra underlag för en anmälan, samt
- bistå med stöd för upprättandet av en anmälan.

Det är av vikt att det nya arbetssätt som kommittén föreslås pröva, följs upp och utvärderas. Tillväxtverket och Statskontoret bör mot bakgrund av ovanstående ges vissa uppdrag med specifik koppling till den föreslagna kommittén för hantering av regelhinder i samband med försök.

Tillväxtverket föreslås ge stöd till dem som ansöker om regelundantag

Tillväxtverket ska utveckla och genomföra insatser som främjar hållbar tillväxt och utveckling i företaget samt stärkt konkurrenskraft i hela landet. Myndigheten ska vidare genomföra insatser

som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete samt utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Tillväxtverket ska också främja goda förutsättningar inom såväl befintliga näringar som nya och potentiella tillväxtområden. Därutöver ska Tillväxtverket skapa förutsättningar för hållbar näringslivsutveckling och innovationer.¹¹⁶

Tillväxtverket kan som del i sitt arbete vara en lämplig aktör att tillhandahålla olika former av stöd inför och i samband med en anmälan om regelhinder till den föreslagna kommittén. Tillväxtverket disponerar finansiella medel som skulle kunna bidra till de aktiviteter som krävs för upprättandet av en anmälan, till exempel genom att bidra till finansiering av en rättsutredning genomförd av en tilltänkt sökande. Om flera aktörer vill genomföra gemensamma försök, skulle detta kunna fångas upp genom en intresseanmälan till myndigheten. En inte ovanlig situation kan exempelvis vara att ett teknikföretag, eller andra entreprenörer som arbetar med tekniska innovationer, önskar påbörja tester och försöksverksamhet. Om denna typ av aktörer inte redan har etablerat kontakter med tänkbara kommuner, regioner eller berörda myndigheter kan Tillväxtverket bistå med dialog, samordning och konkretisering av behov etcetera.

Tillväxtverket bör få i uppdrag att informera om möjligheten att anmäla regelhinder samt att ge råd och stöd till kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra intressenter inför och i samband med en sådan anmälan.

Statskontoret föreslås analysera om kommitténs arbete bidrar till det förvaltningspolitiska målet

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt, se även avsnitt 5.2.4.

Statskontoret bör få i uppdrag att utvärdera kommitténs arbetssätt, samt även utvärdera om hantering av regelhinder vid försök har bidragit till det förvaltningspolitiska målet.

5.4 Konsekvensbeskrivningar

5.4.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Komets förslag innebär att regeringen dels utarbetar en strategi för att främja försök, dels inrättar en kommitté till vilken det blir möjligt att anmäla regelhinder som hämmar försök. De två förslagen syftar båda till ett ökat användande av försök som arbetsmetod i hela landet.

¹¹⁶ Förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Att anmäla regelhinder vid försök skulle vara en frivillig möjlighet för kommuner, regioner och statliga myndigheter. Kostnader för dessa myndigheter kopplade till denna del av Komets förslag beror på hur de väljer att agera, och är därmed svåra att uppskatta.

Som framgår i rapporten kan problem och samhällsutmaningar få lösningar genom att regeringen uppmuntrar och möjliggör användandet av försök som arbetsmetod. Detta bygger på ett långsiktigt arbete som även förutsätter förändring av Regeringskansliets och andra myndigheters styrning och uppföljning. Arbetet behöver utmana kulturen i och rutiner hos myndigheter. Det behöver även ges större möjligheter för bredare samverkan mellan privata och offentliga aktörer.

Ett sådant förändringsarbete kan medföra att nya utmaningar och kortsiktiga negativa effekter skapas. Kostnader kan uppstå som en följd av nya arbetssätt och ökad samverkan med privata och offentliga aktörer. Samverkan kräver att tid och resurser investeras för att utarbeta nya arbetssätt och processer. I Komets förslag läggs resurser för att skapa ökade förutsättningar för innovation och förnyelse. Nyttan av dessa insatser förväntas uppstå till stor del på andra ställen i samhället, till exempel hos företag eller medborgare.

5.4.2 Konsekvenser för vissa myndigheter

De två förslagen kan beröra den offentliga förvaltningen på ett övergripande plan. Det föreslagna anmälningsförfarandet ska hanteras av en för ändamålet inrättad kommitté. Till stöd för kommittén föreslås ett kansli skapas med fyra-fem personer. Kommittén ska även kunna avropa vissa utredningsrelaterade tjänster av bland annat konsulter. Kostnaden beräknas uppgå till cirka tio miljoner kronor årligen. Kostnaden föreslås finansieras via budget för kommittéväsendet och inom ramen för Regeringskansliets förvaltningsanslag alternativt från finansiella medel kopplade till det Nationella innovationsrådet.

För myndigheterna Tillväxtverket och Statskontoret föreslås vissa specifika uppgifter och uppdrag som får direkta konsekvenser. Förslagen avser kompetens- och processtödande insatser respektive analys och utvärdering. De föreslagna insatserna avser att öka förutsättningarna för att försöksverksamhet kan bedrivas i hela landet. Som konstaterats ligger de nya uppgifter som föreslås i linje med myndigheternas befintliga ansvar. Insatserna bör kunna genomföras inom befintliga anslag och finansieringsinstrument.

5.4.3 Ansvarsfull utveckling och konsekvenser för klimat- och miljömålen

Som nämnts i avsnitt 2.2 innebär ansvarsfull utveckling att ett etiskt och hållbart förhållningsätt ska tillämpas vid utveckling, användning och spridning av ny teknik.

Redan i samband med att regelhinder anmäls till den föreslagna kommittén ska etik och hållbarhetsaspekter vara beaktade. Eftersom det är fråga om försök avseende nya lösningar som bygger på ny teknik eller användning av teknik på nya sätt, samtidigt som det är fråga om

utveckling av regelverk, är det av särskild betydelse att kommittén analyserar och synliggör målkonflikter och tänkbara effekter av efterfrågade regleringsåtgärder.

Förslagen bedöms inte få en direkt påverkan på de nationella klimat- och miljömålen. Däremot bedöms förslagen bidra till att öka förutsättningarna att nå målen. Enligt FN krävs ökad innovationskraft för att nå hållbarhetsmålen. Vid utvecklingen av nya innovativa lösningar och affärsmodeller behöver möjligheter skapas att pröva och verifiera det nya i verkliga miljöer.

5.4.4 Konsekvenser för företagande, nyetablering och konkurrens

Förslagen i rapporten bedöms underlätta för företagande och nyetablering av verksamheter i hela landet, eftersom möjligheterna att genomföra försök avseende privata aktörers nya lösningar, såsom produkter, tekniker, tjänster och affärsmodeller, underlättas. Det blir även tydligare för dessa aktörer hur regelhinder för försök kan åtgärdas, vilket i sin tur kan möjliggöra utveckling av nya lösningar.

Förslagen kan skapa ökade förutsättningar för företag att samverka med reglerande och tillsynande myndigheter för att skapa en gemensam bild av regelhinder i samband med försök. Konkurrensen mellan företag kan komma att öka. Detta då små eller medelstora företag med begränsade ekonomiska och juridiska resurser lättare kan få de förutsättningar som krävs för att genomföra regelhindrade försök.

Förslagen bör kunna bidra till en snabbare anpassning av befintliga samt införande av nya regelverk. Konkurrens fördelar för svenskt näringsliv kan på så vis skapas genom att det finns bättre förutsättningar för att utveckla regelverk som kan möta den snabba teknikutvecklingens behov.

5.4.5 Konsekvenser sysselsättning och offentlig service i hela landet

Förslagen ger ökade förutsättningar att genomföra försök som på sikt kan leda till innovation i hela landet genom främjande av ett nedifrån-och-upp arbetssätt för förnyelse. Målsättningen är att kommuner och regioner, oavsett storlek och juridiska eller ekonomiska resurser, ska kunna använda försök som arbetsmetod för effektivitetsutvecklande och förnyelseskopande lokala initiativ, under förutsättning att försöket kan genomföras på ett ansvarsfullt sätt.

Behov av stöd till de som upplever regelhinder vid försök bedöms kunna tillgodoses genom förslaget myndighetsuppdraget till Tillväxtverket, se avsnitt 5.3.4. Förslaget om att inrätta en kommitté med uppgift att samordna anmälningar om regelhinder vid försök kan bidra till snabbare utveckling av offentlig verksamhet i hela landet. Förslagen kan underlätta lokal utveckling där det finns beroenden och svårigheter som är kopplade till nationella regelverk och statliga myndigheter.

Att underlätta försöksverksamhet kan även bidra till lokal näringslivsutveckling och ökad lokal sysselsättning. Samtidigt noteras att användande av ny teknik i vissa fall även kan bidra till effektiviseringar och därmed rationalisering av lokal sysselsättning.

5.4.6 Övriga konsekvenser

Som konstaterats bygger förslagen på frivilligt deltagande och medför inga nya åligganden för kommuner och regioner. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därmed inte. Förslagen i sig bedöms inte heller ha några direkta konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för jämställdheten, eller för integrationspolitiska målen. Däremot kan sådana försök som förslagen möjliggör ha betydelse för exempelvis det brottsförebyggande arbetet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Dessa konsekvenser får dock bedömas för varje särskilt fall av regelreformer.

Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) arbetar 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.

Läs gärna mer på vår webb: kometinfo.se

e-post: n.komet@regeringskansliet.se