

Yttrande - Förändring genom försök – försöksverksamhet i den kommunala sektorn (SOU 2023:94)

Sammanfattning

- SKR ser positivt på att kommittén lyfter fram behovet av ett försök där kommunerna får möjlighet att sköta fler uppgifter inom arbetsmarknadsområdet, och tydligt samverkansuppdrag gällande arbetslösa i kommunerna. (6.3)
- SKR anser att utredningen borde ha tagit fram en försöksverksamhet inom arbetsmarknadsområdet, och ser det som ett fortsatt viktigt område att ta initiativ till försök inom. (6.3)
- SKR vill betona behovet av förändringar i arbetsmarknadspolitiken som inte kan invänta försök. Regeringen behöver agera för att förverkliga arbetsmarknadspolitiska finansiella överenskommelser med kommunerna, inte minst för personer med ekonomiskt bistånd. Detta bör regeringen ta tag i så fort aktivitetskravsreformen har beslutats. (6.3)
- SKR tillstyrker förslaget om försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner. (8.7)
- SKR tillstyrker utredningens förslag att det genom en försökslag ska möjliggöras för kommuner och regioner att avtalssamverka om uppgifter inom specialiserad hälso- och sjukvård som kan utföras i hemmet även om dessa uppgifter inte ligger inom båda parter kompetens. (9.7)
- SKR ställer sig tveksam till utredningens bedömning att kommuner och regioner bör ges möjlighet att i en försöksverksamhet kunna avtala om att kommuner ska ta över regionens ansvar för läkarvård inom primärvården för de grupper som finns i den kommunala hälso- och sjukvården. (9.10)
- SKR tillstyrker utredningens förslag gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet. Förslagen är i allt väsentligt väl avvägda. (10.7)

- SKR tillstyrker att Statskontoret får i uppdrag att följa upp resultaten och speciellt att utvärderingen föreslås inrikta sig på effektiviseringen av den samlade samhällsbyggnadsprocessen. SKR är gärna behjälplig i ett sådant arbete. (10.8)
- SKR tillstyrker förslaget om att ge Livsmedelverket i uppdrag att främja försöksverksamhet med recirkulerat redan använt vatten (gråvatten) som råvatten för dricksvatten. (11.5)
- SKR är positiva till utredningens bedömning om att det behövs försöksverksamhet med ökad informationsdelning vid upphandling av individ- och familjeomsorgstjänster i syfte att kunna utesluta oseriösa leverantörer men anser att utredningen borde ha föreslagit fler försöksverksamheter i syfte att förebygga och motverka brottslighet. (12.4)
- SKR instämmer i utredningens bedömning att regeringen behöver säkra att berörda statliga myndigheter tar ansvar för att främja försöksverksamhet. (13.2.2)
- SKR anser att regeringen bör inrätta en permanent struktur för försöksverksamhet i kommunsektorn. Den kan inrättas i form av en stående utredning inom kommittéväsendet. (13.6.2)

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar Försöksverksamhetskommitténs slutbetänkande om försöksverksamhet med författningsändringar. Det är något som SKR har efterfrågat under en lång tid. SKR har till exempel ställt sig bakom tidigare förslag om försöksverksamhet i Tillitsdelegationen (2018:47) och i Kommunutredningen (SOU 2020:8) och har även inkommit med en skrivelse om kommunförsök till Regeringskansliet (2018). Intresset från kommuner och regioner är också mycket stort vilket bekräftas av att utredningen fått in ett 90-tal förslag på försök.

Det är viktigt att vi utvecklar nya arbetssätt för att ta itu med miljö-, ekonomi- och samhällsfrågor i en mer instabil och snabbt föränderlig värld. Att göra försök är ett sätt att lära sig och att anpassa tjänster, arbetssätt, organisation och regler i en avgränsad miljö. Genom att testa nya idéer under en bestämd tid och plats kan vi hitta bättre lösningar för nya framväxande samhällsbehov. Många kommuner och regioner är intresserade av att göra försök för att förbättra sitt arbete, vilket visar att det finns en drivkraft att förändra och att få bättre resultat genom nya arbetssätt.

Betänkandet tar upp flera väl förberedda förslag på försök som syftar till att stärka kommunernas och regionernas kapacitet. Mot bakgrund av det stora intresset att medverka och de samhällsutmaningar kommuner och regioner

står inför menar SKR att flera av Försökskommitténs förslag till försök nu måste förverkligas. Inte minst för att se om försöksverksamhet är en framkomlig väg för att utveckla verksamheten och stärka kapaciteten. SKR hade även önskat att utredningen utvecklat förslag om försök inom arbetsmarknadsområdet och fler förslag på försök i arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Om försöksverksamhet ska bli en mer systematiskt arbetsmetod för samhällets utveckling behöver även styrningen till statliga myndigheter utvecklas. Staten har ett särskilt ansvar att verka för att det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning eftersträvas vilket även innebär att statliga myndigheter måste ta ansvar för att främja försöksverksamhet.

SKR anser att regeringen bör inrätta en permanent struktur för att driva på arbetet med försöksverksamhet i kommunsektorn och därigenom stödja berörda parter avseende rättsliga tolkningar, uppföljning och utvärdering samt resultatspridning. En permanent struktur bör även utveckla kunskap och informera om försöksverksamhet samt hålla sig informerad om närliggande initiativ lokalt, regionalt, nationellt och inom EU.

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

- SKR ser positivt på att kommittén lyfter fram behovet av ett försök där kommunerna får möjlighet att sköta fler uppgifter inom arbetsmarknadsområdet, och tydligt samverkansuppdrag gällande arbetslösa i kommunerna.
- SKR anser att utredningen borde ha tagit fram en försöksverksamhet inom arbetsmarknadsområdet, och ser det som ett fortsatt viktigt område att ta initiativ till försök inom.
- SKR vill betona behovet av förändringar i arbetsmarknadspolitiken som inte kan invänta försök. Regeringen behöver agera för att förverkliga arbetsmarknadspolitiska finansiella överenskommelser med kommunerna, inte minst för personer med ekonomiskt bistånd. Detta bör regeringen ta tag i så fort aktivitetskravsreformen har beslutats.

Landets kommuner har under lång tid uppmärksammat att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte är tillräcklig för de som har en längre väg till arbete, inte minst för personer med ekonomiskt bistånd. Detta understryks av att arbetsmarknadsområdet är ett av de områden där det har inkommit många förslag till försökskommittén (åtta förslag).

Mot den bakgrunden anser SKR att utredningen borde lagt fram förslag om försöksverksamhet inom arbetsmarknadsområdet. Flera kommuner bland annat Familjen Helsingborg har presenterat bra och viktiga initiativ.

Kommuner har önskat få vara försökskommun och få ett formellt uppdrag att mot ersättning utföra arbetsmarknadspolitiska insatser till arbets sökande i kommunen. Den önskan har sin utgångspunkt i att kommunerna sedan lång tid arbetat med arbets sökande i kommunen som de upplever inte får det stöd de behöver från den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Behoven har eskalerat sedan Arbetsförmedlingen minskat sin lokala närvaro i landet. De flesta kommuner som bedriver verksamhet på arbetsmarknadsområdet har också ett tydligt fokus på insatser för de som behöver mest stöd. SKR har därför verkat för att få till finansiella överenskommelser mellan kommun och staten på olika vis bl.a. genom dialog med kommittén.

I dialogen om möjliga försök har Arbetsförmedlingen gjort ställningstagandet att det inte finns förutsättningar för ett försök med hänvisning till nuvarande juridiska förutsättningar och det sätt varpå de har anskaffat leverantörstjänster. En försöksverksamhet hade kunnat ge möjlighet att pröva den tolkningen och det juridiska utrymmet.

SKR delar inte heller Arbetsförmedlingens bedömning utan ser att det finns juridiska möjligheter i linje med den utredning som presenterades 2020.¹ SKR anser inte att Arbetsförmedlingen har följt sitt uppdrag att i tillräcklig omfattning beakta att förmedlingen ska anskaffa tjänster från privata leverantörer på ett sådant sätt att det möjliggör att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska insatser också hos andra aktörer än de privata leverantörerna.

Regeringen behöver agera för att förverkliga finansiella överenskommelser. Arbetsförmedlingen behöver anskaffa tjänster från fristående leverantörer på ett sätt som också möjliggör finansiella överenskommelser med kommunerna.

Med den kommande aktivitetskravsreformen ska kommuner bli skyldiga att ställa krav på och anordna aktiviteter för arbetslösa biståndsmottagare. Finansiella överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kan komplettera detta för att säkra att individer får det stöd de behöver för att gå från bidrag till jobb.

¹ SOU 2020:41.

8.7 Försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner

- SKR tillstyrker förslaget om försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner.

Försökets upplägg är bra med stor frihet att använda statsbidraget, liksom att utbetalningen ska göras utan ansökan. Fem år är en rimlig tid för att kunna se effekter. Även uppföljningen och utvärderingen har en bra inriktning med relevanta frågeställningar och inte kostnadsredovisningar på detaljnivå.

Syftet med försöket ska vara att få mer kunskap om hur staten genom utformningen av sin ekonomiska styrning kan påverka små kommuners kapacitet och förutsättningar att klara sitt uppdrag, samt hur likvärdigheten för invånarna påverkas.

Det finns idag drygt 200 riktade statsbidrag till kommuner och regioner med olika villkor, förfarande för ansökan och redovisning eller medfinansiering. Ett av statens syften med riktade statsbidrag kan vara att uppnå mer likvärdighet för invånarna i landets 290 kommuner och 20 regioner. Enligt Statskontoret kan dock likvärdigheten minska med den typen av styrning, kommunerna har olika förutsättningar och behöver kunna göra olika för att utfallet ska bli mer lika.

Statskontoret konstaterade i sin uppföljning ”Att styra de självstyrande”² att regeringen behöver anpassa sin styrning till:

Små kommuners mottagningskapacitet. Staten sänder i dag ut fler styrsignaler än vad små kommuner har kapacitet att hantera. Den alltmer detaljerade och komplexa statliga styrningen innebär att mottagaren inte kan agera på styrningen på det sätt som regeringen har tänkt, och att styrningen får olika resultat i olika delar av landet.

Kompetensförsörjningen. Det finns en nationell brist på personal inom många av kommunsektorns verksamhetsområden, som på många håll gör det svårt att klara det befintliga åtagandet. Styrsignaler som syftar till att höja ambitionsnivån riskerar att leda till att samma personal behöver utföra fler uppgifter än tidigare.

Statskontoret konstaterar också i sin uppföljning av den statliga styrningen 2022 att den stora mängden riktade statsbidrag och hur de är utformade kan få flera negativa konsekvenser för kommuner och regioner. Det handlar bland annat om att de riktade bidragen gör det svårt för kommuner och regioner att planera och styra sina verksamheter. Det stora antalet riktade

² Statskontoret 2023:27

statsbidrag skapar administration hos kommunerna och regionerna. Det gör det också svårt för kommunerna och regionerna att prioritera bland sina verksamheter.

I början av 90-talet tog man bort riktade statsbidrag, då både riksdag och regering ansåg att ett system med generella statsbidrag stämde bättre överens med det kommunala självstyret och att resurserna skulle användas mer ändamålsenligt. Det är en ordning vi återigen bör eftersträva. En försöksverksamhet där små kommuner får ett statsbidrag istället för många riktade statsbidrag är ett steg i rätt riktning.

9.7 Försöksverksamhet med avtalssamverkan mellan regioner och kommuner om hälso- och sjukvård i hemmet

- SKR tillstyrker utredningens förslag att det genom en försökslag ska möjliggöras för kommuner och regioner att avtalssamverka om uppgifter inom specialiserad hälso- och sjukvård som kan utföras i hemmet även om dessa uppgifter inte ligger inom båda parter kompetens.

Att säkerställa att varje patient får en god och säker vård utifrån sina individuella behov och erbjuds bästa möjliga livskvalitet även vid svår sjukdom är grundläggande för utvecklingen av Nära vård. För att detta ska vara praktiskt möjligt krävs omfattande samverkan mellan region och kommun. SKR har därför under flera år påtalat vikten av att i lagstiftning möjliggöra avtalssamverkan mellan regioner och kommuner så att personer ska kunna erbjudas specialiserad vård i hemmet. SKR ser att utredningens förslag är ett viktigt steg för att avtalssamverkan mellan kommun och region ska bli permanent möjlig enligt lag.

9.10 Försöksverksamhet med kommuners huvudmannaskap för läkarvård inom viss primärvård

- SKR ställer sig tveksam till utredningens bedömning att kommuner och regioner bör ges möjlighet att i en försöksverksamhet kunna avtala om att kommuner ska ta över regionens ansvar för läkarvård inom primärvården för de grupper som finns i den kommunala hälso- och sjukvården.

Frågan om kommunala läkare har utretts sex gånger under 2000-talet. Utifrån att det med dagens ansvarsfördelning finns många välfungerande exempel på teamarbete mellan regionens och kommunens medarbetare har SKR uppfattningen att åtgärder för att vidareutveckla och säkerställa ett

proaktivt, strukturerat, personcentrerat samarbete är långt mer angeläget än att fokusera på frågan om kommunala läkare ytterligare en gång. SKR gör också bedömningen att i nuvarande läge med stora kompetensförsörjningsutmaningar har regionerna bättre förutsättningar att säkerställa nödvändig bemanning dygnet runt. De enskilda läkarna finns samtidigt i ett större sammanhang vilket är viktigt för att säkerställa fortbildning, forskning och utveckling för en hög kvalitet och patientsäkerhet.

10 Försöksverksamheter gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet

- SKR tillstyrker utredningen förslag gällande samverkan mellan kommuner på lantmäteriområdet. Förslagen är i allt väsentligt väl avvägda.
- SKR tillstyrker att Statskontoret får i uppdrag att följa upp resultaten och speciellt att utvärderingen föreslås inrikta sig på effektiviseringen av den samlade samhällsbyggnadsprocessen. SKR är gärna behjälplig i ett sådant arbete.

Kommunal samverkan inom samhällsbyggnadsområdet finns på många håll i landet. Samverkan uppmuntras också av riksdag och regering. Fastighetsbildning är det delområde inom vilket kommunerna saknar möjlighet att samverka. Det finns dock en stor efterfrågan av den möjligheten.

En utökad möjlighet till kommunal fastighetsbildning, till exempel genom samverkan, skulle ge kommunerna rådighet över hela den samlade samhällsbyggnadsprocessen och därmed få en ökad potential till effektivisering.

Utredningens bedömning om att uppdra åt Lantmäteriet att stödja kommunerna i försöket är bra. Ett sätt att stödja försöksverksamheten skulle kunna vara att Lantmäteriet erbjuder sina egna medarbetare bra villkor till kompetensutveckling, till exempel inom den övriga samhällsbyggnadsprocessen, hos Kommunala lantmäterimyndigheter (KLM) under själva försöksperioden.

10.7.1 Förslag om en kommunal lantmäterimyndighet i samverkan

SKR får ofta frågan om möjlighet att samverka mellan kommuner om att inrätta KLM. Bakgrunden till frågan är att regeringen med tiden ställt allt högre krav på ansökande myndigheters omfattning för att den ska kvalificera sig som KLM. Exempelvis är ett tiotal befintliga KLM befolkningsmässigt mindre än Falun, vilken på senare år fått avslag på sin

ansökning. Regeringen har anfört att myndigheterna skulle bli för små och inte ha möjlighet att upprätthålla kompetens. Så vitt vi känner till, har varken mindre eller större KLM fått anmärkningar på bristande kompetens.

Regeringen ska enligt förslaget pröva ansökningar om KLM för de samverkande kommunerna. För att inte minska möjligheterna att pröva försöksverksamheten, är det av största vikt att de nya myndigheterna inte prövas enligt dagens högre krav, då det redan finns en väl fungerande KLM i samarbetet. En samverkan kan i det läget bara bidra till positiva effekter.

Av samma anledning torde tillståndsprocessen att starta upp den nya myndigheten kunna förenklas jämfört med den rådande prövningen av tillstånd att inrätta en ny KLM.

10.7.2 Samverkan mellan befintliga KLM

Det finns ett behov av att samverka mellan KLM, dels vid behov av specialistkompetens för att handlägga sällan förekommande men komplicerade ärendetyper, dels vid ärendetoppar till följd av till exempel lokala samhällsatsningar. När tillfälliga ärendetoppar inträder skulle en möjlighet att samverka med en annan, mindre ansträngd, KLM bidra till stabilitet för såväl sakägare som för de båda myndigheterna. Handläggningstiderna bör på så vis kunna förkortas.

11.5 Försöksverksamhet med recirkulerat vatten som dricksvatten

- SKR tillstyrker förslaget om att ge Livsmedelsverket i uppdrag att främja försöksverksamhet med recirkulerat redan använt vatten (gråvatten) som råvatten för dricksvatten.

SKR delar utredningens bedömning om att det skulle vara värdefullt att testa ett system där gråvatten kan återanvändas till dricksvatten. Det skulle, som utredningen beskriver, kunna användas av flera kommuner och leverantörer av dricksvatten och därmed öka kommunsektorns kapacitet att säkerställa dricksvatten. I ett kommande försök bör Livsmedelsverket även se över vägledningen av dricksvatten och definitionen av ”gråvatten” i föreskrifterna så att det får en tydligare juridisk status. Det skulle förtydliga återanvändningsändamålen och göra försöken ännu mer användbara.

12.4 Försöksverksamhet med viss informationsdelning vid upphandling

- SKR är positiva till utredningens bedömning om att det behövs försöksverksamhet med ökad informationsdelning vid upphandling av individ- och familjeomsorgstjänster i syfte att kunna utesluta oseriösa leverantörer men anser att utredningen borde ha föreslagit fler försöksverksamheter i syfte att förebygga och motverka brottslighet.

I mars 2023 fick utredningen ett tilläggsdirektiv om att få till stånd försöksverksamhet som syftar till att motverka välfärdsbrottslighet och analysera hur försöksverksamheten förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess (Fi2021:09). Det har resulterat i flera förslag från SKR och ett förslag som initierats av Adda. SKR är positiv till det förslag Adda lämnat men hade önskat att utredningen gått vidare med fler förslag på försöksverksamhet inom området.

SKR menar att kraftfulla åtgärder måste vidtas för att förebygga, upptäcka och beivra brott mot välfärdssystemen. Det innebär att lagstiftningen måste anpassas efter rådande samhällssituation. SKR ser att försöksverksamhet kan vara en viktig del i att hitta lösningar och inkom därför med tre förslag till utredningen. De handlade om möjlighet att bryta sekretess och dela information med berörda myndigheter i syfte att förhindra nyrekrytering av unga till grov kriminalitet och att på olika sätt förebygga och motverka välfärdsbrottslighet.

Utredningen har tolkat de förslag som har kommit in på området som önskemål om snabba lösningar på svåra samhällsproblem. SKR menar att det är önskvärt att genom försöksverksamhet säkerställa att en ny lagstiftning, oavsett om den redan är föreslagen eller inte, löser de problem som finns, omfattar rätt verksamheter och har rätt avgränsningar. Detta gäller inte minst nu när flera utredningar är på gång inom området. Det finns en överhängande risk att ny lagstiftning ändå inte tillgodoser de behov som finns och i förlängningen leder till än större integritetsingrepp.

SKR anser att genomförande av försöksverksamhet under en pågående lagstiftningsprocess skulle vara ett sätt att kvalitetssäkra kommande lagstiftning just för att det kan handla om en lösning på svåra samhällsproblem. Ingenstans i förslagen har begreppet ”snabba lösningar” använts.

Vidare har utredningen konstaterat att behovet av ny kunskap i förslagen på området inte har varit tydligt. Här vill SKR framhålla att det inte finns någon kunskap i Sverige kring hur samverkan på individnivå utan begränsande sekretess fungerar. All kunskap är därmed ny. Att genomföra

försöksverksamhet under pågående lagstiftningsprocess skulle kunna ge viktig information om till exempel andra lagstiftningsbehov, begränsningar som behöver finnas eller nya alternativt förändrade myndighetsuppdrag som kan uppstå för att sådan samverkan ska kunna fungera.

Givet magnituden av problemen vi har idag med nyrekrytering av unga gärningsmän och den grova brottsligheten inklusive sprängningar och skjutningar anser SKR att det vore förödande om ny lagstiftning inte motsvarar behoven och ytterligare tid går för att genomföra nya lagstiftningsprocesser.

13.2.2 Statliga myndigheter behöver involveras

- SKR instämmer i utredningens bedömning att regeringen behöver säkra att berörda statliga myndigheter tar ansvar för att främja försöksverksamhet.

Försöksverksamhet kräver ofta samarbete mellan kommun/region och en eller flera statliga myndigheter. Det gäller både vid utformning eller utförande av försöket. Kommittén konstaterar att intresset för att pröva något på försök varierar hos de statliga myndigheterna. Utredningen pekar också på att det i något fall till och med funnits ett tydligt motstånd mot försöksverksamhet.

Om försöksverksamhet ska bli en mer systematisk arbetsmetod för samhällets utveckling behöver även styrningen till statliga myndigheter utvecklas. Staten har ett särskilt ansvar att verka för att det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning eftersträvas vilket även innebär att statliga myndigheter måste ta ansvar för att främja försöksverksamhet. SKR instämmer därför i utredningens bedömning att regeringen behöver säkra att berörda statliga myndigheter tar ansvar för att främja försöksverksamhet.

13.6.2 Behov av en permanent struktur för försöksverksamhet

- SKR anser att regeringen bör inrätta en permanent struktur för försöksverksamhet i kommunsektorn. Den kan inrättas i form av en stående utredning inom kommittéväsendet.

I en tid med stora samhällsutmaningar och ett högt förändringstryck är det nödvändigt att vårda den innovationskraft som finns på lokal och regional nivå. Genom att tillämpa försöksverksamhet som metod kan förändringsarbete bygga på erfarenhet och mer solid kunskap och därmed

bidra till de riktigt goda lösningarna. Försöksverksamhetskommittén konstaterar att försök som metod är ett användbart tillvägagångssätt för utvecklingsarbete, men att det tar tid.

I Norge har lagstiftaren löst detta genom en specifik försökslagstiftning där regeringen har föreskriftsrätt inom några utpekade områden för att möjliggöra försök (områden såsom integration, hälsa, omsorg, skola, miljö eller plan- och byggfrågor).

SKR förordar att en liknande modell inrättas, lämpligen i form av en stående utredning likt Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO). Med en fast beredningsorganisation med ett tydligt uppdrag skulle beredningen av ett beslut om att medge en viss försöksverksamhet gå mycket snabbare – än om det för varje lovande initiativ skulle krävas en helt egen utredning.

En permanent struktur kan även stödja berörda parter avseende rättsliga tolkningar, uppföljning och utvärdering samt resultatspridning. Den bör även utveckla kunskap och informera om försöksverksamhet samt hålla sig informerad om närliggande initiativ lokalt, regionalt, nationellt och inom EU.

14 Konsekvensbeskrivning

Försöksverksamhet syftar till att ge ny kunskap och därmed stärka kommunernas och regionernas kapacitet. Försöksverksamhet är frivilligt och ska ge de kommuner och regioner som medverkar ett utökat handlingsutrymme vilket som utredningen också konstaterar bör stärka det kommunala självstyret. Eftersom det handlar om att nå kunskap om utfallet är det samtidigt svårt att förutse konsekvenserna för kommunerna och regionerna. Utredningen har tagit fram konsekvensbeskrivningar för de olika förslagen till försöksverksamhet. Mot bakgrund av att det är svårt att förutse konsekvenserna är det viktigt att följa upp såväl proportionalitetsprincipen som finansieringsprincipen i samband med utvärderingen av respektive försök.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande