

Finansdepartementet

Remiss: Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) Dnr Fi2020/00647/K

Sammanfattning

Vinnova välkomnar delegationens betänkande och tackar för möjligheten att göra ett yttrande. Vinnova anser att slutbetänkandet väl sammanfattar de utmaningar som landets kommuner, liksom samhället i stort, står inför och vi ser att det finns en rad förslag i utredningen som är intressanta att ta vidare. Några sådana som kan lyftas upp är förslagen rörande försöksverksamhet samt förslag som kan underlätta för en digital transformation av landets kommuner.

Vinnova anser dock att innovationsperspektivet och dess potential är kraftigt underskattat i slutbetänkandet; både i de generella skrivningarna och i de konkreta förslagen. Forsknings- och innovationspolitiken spelar en avgörande roll för Sveriges förmåga att lösa samhällsutmaningar och Vinnova ser att Sveriges kommuner på många sätt har en systemkritisk roll för möjligheten till samhällsomställning. Vidden av de välfärds- och samhällsutmaningar som utförligt beskrivs i slutbetänkandet gör enligt vår mening det absolut nödvändigt att stärka kommunernas utvecklingskapacitet. För det behövs tydligare inslag av innovation och transformation i de förslag som föreslås i slutbetänkandet.

I vårt yttrande ger vi några allmänna synpunkter som vi anser väsentliga i sammanhanget men inte specifikt kopplat till något förslag. Därefter ger vi specifika medskick kopplat till några av förslagen som presenteras i slutbetänkandet.

Andra aspekter som bör beaktas

Vinnova ser att forsknings- och innovationspolitiken spelar en avgörande roll för Sveriges förmåga att lösa samhällsutmaningar. Det, i sin tur, är avgörande för vår framtid som konkurrenskraftig kunskapsnation, för vårt näringsliv och för vår välfärd. För att lyckas lösa komplexa samhällsutmaningar, och samtidigt nå en utveckling i linje med de globala hållbarhetsmålen, behöver akademi, näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle arbeta tillsammans mot gemensamma mål. Kommunerna har på flera sätt en systemkritisk roll

för möjligheten till samhällsomställning. Då vi läser slutbetänkandet med dessa centrala perspektiv i åtanke anser vi att innovationsperspektivet och dess potential är kraftigt underskattat. Detta blir särskilt tydligt inom områden som digitalisering, samverkan med civilsamhällets organisationer, livslångt lärande, klimatområdet samt flernivåsamverkan inom fysisk planering.

Det faktum att offentlig sektor, däribland kommuner, har en central roll och betydelse i samverkans- och innovationsprocesser som rör samhällsutmaningar omnämns ej i slutbetänkandet. Detta trots att den frågan tydligt betonas av det nationella innovationsrådet, i Regeringens strategiska samverkansprogram, i Tillitsdelegationens slutbetänkande samt av Kommittén för teknologisk innovation och etik (KOMET). Dessutom utgör en innovativ statsförvaltning en del av det förvaltningspolitiska målet. Det menar vi stärker och legitimerar skälen till att staten i sin styrning av, och vid förutsättningsskapande för, kommunerna behöver stärka innovationsperspektivet.

I slutbetänkandet framgår det att Sveriges kommuner står inför betydande välfärds- och samhällsutmaningar. Detta ställer krav på att kommunerna har förmåga att hantera förändringstakten och komplexiteten i samhällsutvecklingen. Denna förmåga, som täcks in förhållandevis väl av begreppet *utvecklingskapacitet* i slutbetänkandet, har stora likheter med förmågor och färdigheter som Vinnova har gett stöd till utveckling av under lång tid. Vi kan utifrån dessa satsningar konstatera att hela landets utveckling är beroende av kommunernas förmåga att: 1) successivt utveckla sin egen verksamhet, 2) använda sin efterfrågan för att gynna näringsliv och innovation, 3) samverka med akademi, näringsliv och civilsamhälle för systeminnovation samt 4) tillgängliggöra och nyttiggöra data. Flera av de perspektiven saknas i slutbetänkandet.

Vi menar att de framförda förslagen inte i tillräcklig utsträckning tar fasta på potentialen i de idéer och insatser som idag genomförs och testats i verksamheter och innovationsprojekt på många platser runtom i landet. Exempelvis finns det en rad kommuner som testar nya modeller för tillitsbaserad styrning (exempelvis Helsingborg, Borås och Skellefteå), agila arbetssätt (exempelvis Ängelholm och Nacka) eller utveckling i samverkan med externa parter (exempelvis Vinnovas satsningar på testbäddar och innovationsplattformar).

Vidden av de välfärds- och samhällsutmaningar som utförligt beskrivs i slutbetänkandet gör att vill förtydliga vår syn på skillnaden mellan kontinuerlig verksamhetsutveckling och innovation. Innovationsarbete, till skillnad från kärnverksamhet och kontinuerlig verksamhetsutveckling, innebär ofta att det är svårt att på kort sikt förutspå eller påvisa ekonomiska vinster i form av besparingar. Att fokusera för mycket på stegvis utveckling av

existerande verksamhet kan medföra ett upprätthållande av det befintliga, snarare än förnyelse av hela verksamheten och de möjlighet som innovation i allmänhet och den digitala transformationen i synnerhet kan medföra. De utmaningar som beskrivs i slutbetänkandet är enligt vår mening av fundamental karaktär för kommunerna, såväl som för hela landet, och kommer inte avhjälpas enbart med kontinuerlig verksamhetsutveckling. Kommuner behöver ha kapacitet och förmåga att genomföra kärnuppdrag, kontinuerliga förbättringar samt innovationsarbete parallellt. Vi ser därför att det finns anledning att kopplat till de föreslagna åtgärderna inkludera synsätt och praktiker från mer genomgripande innovations- och förändringsprocesser.

Vidare vill vi lyfta fram att vi ser positivt på slutbetänkandets beskrivning av utvecklingskapacitet, liksom dess försök att försöka beskriva vilka faktorer som kan ha en inverkan på kommunernas utvecklingskapacitet. Vi kan instämma i utredningens ståndpunkt att det inte räcker med en hög driftskapacitet; framtidens utmaningar kräver även en operativ och strategisk förmåga att arbeta med utveckling på längre sikt. Detta är något som vi ofta beskriver som en del av en organisations innovationsförmåga. Vinnova har både finansierat forskning och utveckling inom detta område, samt med intresse tagit del av forskning och initiativ som skett vid sidan av vår finansiering eller inblandning. Vi bistår gärna utredningen, eller kommande initiativ till följd av utredningen, i att peka ut viktiga aspekter i detta. Vi ser att det just nu i samband med Corona-krisen finns särskilt stora möjligheter i att öka kommunernas innovationsförmåga; både för att staten skjuter till medel till kommunerna och för att både acceptansen och nödvändigheten att tänka och göra nytt har blivit tydlig i krisens spår.

Vi ser det som positivt att utredningen betonar att förmåga till samarbete och samverkan med aktörer utanför den kommunala organisationen är en viktig del av kommunens utvecklingskapacitet. Här vill vi bara framhålla att den förmågan inte bara är viktig för kommunen; den även är central för att utveckla näringsliv, civilsamhälle och akademi i landet och den är nödvändig för utveckling och innovation inom en rad sektorer som ligger helt eller delvis utanför kommunens regi.

Avslutningsvis anser Vinnova att det är positivt att betydelsen av systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte lyfts fram. Det finns alltför många goda lösningar som inte sprids eller delas för att forum, incitament eller rutiner saknas. Utöver det som nämns i utredningen ser vi även en stor potential i att vidareutveckla metoder och kunskap om hur lärande och erfarenhetsutbyte kan underlättas och systematiseras.

Vinnovas ställningstaganden

Avsnitt 20.1.2. Försöksverksamhet

Vinnova ställer sig positiv till förslaget om försöksverksamhet och ser det som angeläget att försöksverksamheten kan initieras så snart som möjligt. Förslaget bör koordineras och samspela med förslag om försök som arbetsmetod för förnyelse och innovation i ett kommande betänkande från KOMET samt den regeringsnära utvecklingsmiljö (RUM) inom kommittéväsendet som föreslås i Tillitsdelegationens slutbetänkande.

Vinnova vill betona att behovet av försöksverksamhet påpekats i flera offentliga utredningar under de senaste åren och vi anser därför att behovet nu kan anses vara bekräftat. Det är hög tid att agera på detta. Förslagen på hur staten bör agera varierar något beroende på respektive utrednings inriktning. Vinnova anser att såväl Kommunutredningens förslag, Tillitsdelegationens förslag som KOMET:s kommande förslag är möjliga att förverkliga och möter behoven på försöksverksamhet på olika sätt. Dock vill Vinnova uppmuntra till pragmatism i sammanhanget. Ett genomförande av åtminstone ett av förslagen till att börja med är av största vikt för att Sverige ska komma igång med försöksverksamhet i offentlig sektor.

Vidare anser Vinnova att det bör finnas ekonomiska medel att söka för att bedriva försöksverksamhet givet att sådan ska stimuleras, samt att stödet bör kombineras med metod- och processtöd för att uppnå önskad effekt. I Vinnovas yttrande till Tillitsdelegationens slutbetänkande framhålls även betydelsen av att försöksverksamheten utförs med ett tydligt systemperspektiv och i nära samverkan mellan aktörer som behövs för bestående förändring och lärande.

Utöver de områden som föreslås för försökslagstiftning i slutbetänkandet ser vi även att kommunernas fysiska planering är ett område som skulle gynnas av försöksverksamhet. Här vill vi också särskilt lyfta fram försök inom området flernivåsamverkan som också nämns i utredningen. I många av Vinnovas satsningar med koppling till fysisk planering omnämns just flernivåsamverkan som något som behöver utvecklas för att mer systempåverkande lösningar ska kunna komma till stånd.

Huvudskälet för vårt ställningstagande är att vi ofta ser att regelverk och strukturer som omgärdar offentlig sektor är aspekter som påverkar möjligheten tänka och agera på nya sätt och således påverkar de också innovationsarbetet. Skälen att vi föreslår kompletterande metod- och processtöd är våra erfarenheter¹ som visat att ett sådant stöd väsentligt kan öka chanserna för att de försök som genomförs bedrivs på ett lyckosamt sätt och ökar deras potential att generera bestående nyttor.

¹ Från exempelvis Vinnovas satsningar på Policylabb och Idéslussar hos kommuner

Avsnitt 20.1.3 Former och stöd för att stärka kommunernas kapacitet

Vinnova ställer sig i allmänhet positiv till skapandet av en sammanhållande funktion för dialog med och stöd till kommuners kapacitetsutveckling. Huruvida inrättandet av en kommundelegation, i enlighet med slutbetänkandet, är det mest gynnsamma sättet att organisera denna funktion tar Vinnova inte ställning till. Vi vill dock framföra ett antal aspekter som vi ser att det är viktigt att beakta vid bildandet av en framtida funktion som denna.

För det första anser vi att funktionen (kommundelelegation eller motsvarande) bör beakta innovationsperspektivet tydligare än vad som framgår i förslaget. Utöver de frågor som specifikt omnämns i slutbetänkandet ser vi även möjlighet att funktionen fortsätter fördjupa delar som rör samverkansformer med civilsamhälle och digital omställning. För det andra anser vi att funktionen (kommundelelegation eller motsvarande) bör ha löpande kontakt med det nationella innovationsrådet som har i uppdrag att förbättra samhällets förmåga att möta utmaningar genom innovation.

Skälet till vårt ställningstagande är att vi ser förslaget som en möjlig väg att skapa en funktion som kan bidra till en nationell översikt av kommungemensamma frågor som också kan tillhandahålla möjliga insatser i form av exempelvis försöksverksamhet. I detta ser vi att ett tydligare innovationsperspektiv kan vara gynnsamt.

Avsnitt 20.4. Kommunernas kompetensförsörjning

Vinnova ställer sig positiv till att kommunernas kompetensförsörjning i utredningen betraktas som central för kommunernas förmåga att säkra såväl drifts- som utvecklingskapacitet. Vinnova har inget att invända mot de förslag som utredningen föreslår avseende att underlätta personalrekrytering och nedskrivning av studieskulder. Dock anser Vinnova att utredningen underskattar möjligheten och behovet av att utbilda och utveckla befintlig personal hos kommunerna, liksom boende i eller i anslutning till kommuner som har svårt med kompetensförsörjning.

Skälen för ställningstagandet är att en väl fungerande kompetensförsörjning, inom såväl offentlig sektor som näringsliv, är en förutsättning för tillväxt, utveckling och för ett inkluderande samhälle. Vi konstaterar precis som utredningen att flertalet bristyrken finns inom just välfärdsområdet. Samtidigt ser vi att förändringstakten på arbetsmarknaden är hög vilket ställer krav på förmåga till omställning. Att erbjuda goda förutsättningar för livslångt lärande – genom utbildning, vidareutbildning och omskolning – ser vi som centralt för att säkerställa en god och relevant kompetensförsörjning på sikt. I detta inkluderar vi både kompetenser inom välfärden och de befattningar som enligt utredningen ger en indikation om kommunernas strategiska kompetens. Att uppnå väl fungerande kompetensförsörjning och -utveckling handlar om

att det ska finnas utbud av kompetensutvecklande insatser, men också om omställnings- och vägledande insatser och om arbetsgivarens kapacitet att ge förutsättningar för lärande inom ramen för anställningen.

Vinnova har i tidigare remissyttranden (exempelvis STRUT U2019-00304) framfört att vi ser det som positivt att lärosätenas roll för det livslånga lärandet förtydligas och stärks. En förtydligad roll för landets lärosäten, i kombination med en tydligare inventering av kommunernas kompetensbehov, ser vi som centralt för att trygga framtida kompetensförsörjning. Det är dock angeläget att sådan inventering inte stannar vid dagens behov, utan även ger en utblick över morgondagens behov av kompetenser och förmågor. Detta inkluderar operativ och strategisk förmåga att arbeta med utveckling och att ta tillvara kommunernas systemkritiska roll för samhällsomställning. I statliga insatser för att stärka kompetensförsörjning och livslångt lärande är det angeläget att kommunernas särskilda behov beaktas. Här ser vi också anledning att dra nytta av erfarenheter av de kommunala lärcentra som finns samt att nyttja dessa för kommunernas framtida kompetensförsörjning.

Ett konkret exempel på hur denna fråga kan hanteras sker i ett Vinnova-finansierat projekt (dnr 2017-03521) som drivs av Högskolan Väst tillsammans med en rad kommuner. Projektet tar fram ny kunskap om, utvecklar och kvalitetssäkrar hållbara modeller för hur lärosäten runt om i landet i samverkan med kommuner kan förmedla och förlägga utbildning för livslångt lärande på orter med långt avstånd från högskola eller universitet. Således är projektet delvis en lösning för mindre kommuner som ogärna ser att medarbetare eller invånare flyttar från kommunen för utbildning eftersom risken då är stor att de inte kommer tillbaka. Genom tillskapande av lokala lärcenter går det både att säkra kommunernas kompetensförsörjning och utveckla lokala verksamheter. Ett ytterligare exempel är det uppdrag Myndighetens för yrkeshögskolan har fått år 2020 avseende kurser för yrkesverksamma. I slutrapporten² lyfts kurser inom hälso- och sjukvård särskilt fram som angelägna vilket talar för att det beviljade utbudet absolut kan komma att ha betydelse för kommuners kompetensförsörjning.

Avsnitt 20.5.1. Förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte

Vinnova ställer sig positiv till förslaget om att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en över tid hållbar förvaltningsgemensam infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig till, detta eftersom vi ser att det kan stärka kommunernas möjlighet till innovation och utveckling. Vi vill samtidigt betona att vi anser att en förutsättning för accelererad utveckling inom detta område är en ökad förståelse för, och

² Regeringsuppdrag. Införande av korta utbildningar inom yrkeshögskolan. Dnr: MYH 2020/856.

kunskap om, hur styrning och ledning används för att resultera i säker och effektiv informationsdelning. Vi ser att det finns anledning att här påpeka att utvecklingen inom detta område hos andra centrala samhällsaktörer går väldigt snabbt, exempelvis hos stora företag i Sverige såsom Ericsson och Saab. Vi ser därför att det finns anledning och goda möjligheter att koppla samman dessa spår, dels den utveckling som vi vill se hos kommunerna och dels den applicerade forskning och innovation som sker hos andra aktörer, för att tillsammans utveckla framtidens digitala infrastruktur.

Skälen för Vinnovas ställningstagande bygger på idag allmänt vedertagna belägg för att offentlig sektor har stora problem med att nyttja digitaliseringsmöjligheter³ vilket leder till att såväl enskilda aktörer som samhället i stort går miste om stora innovationsmöjligheter. De statliga investeringarna i en förvaltningsgemensam digital infrastruktur står inte i paritet med de investeringar som gjorts t ex i de nordiska grannländerna. Baserat på det ser vi detta förslag som ett viktigt steg i uppfyllandet av Regeringens mål att Sverige ska bli bäst i världen på att dra nytta av digitaliseringens möjligheter.

I Vinnovas inspel till regeringens forskningsproposition⁴ föreslår vi en nationell arena för kunskapsdelning inom innovationsupphandling, innovationsledning och informationsdelning riktad mot offentlig sektor i Sverige. Arenan föreslås utvecklas av Vinnova i samverkan med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Upphandlingsmyndigheten och bygga på en modell som uppmuntrar och möjliggör för myndigheter att dela expertkompetenser inom de områden som berörs. Vi ser att denna fyrpartskonstellation tillsammans med föreslagen nationell arena kan fylla en viktig funktion vid utvecklingen av en förvaltningsgemensam infrastruktur. Utvecklingen inom detta fält går så pass snabbt att det är viktigt med samarbeten och gemensamma ställningstaganden från tongivande aktörer, liksom ännu tydligare utbyte och samspel mellan digitaliseringsframsteg hos offentlig sektor respektive näringsliv.

Avsnitt 20.5.2. Rättsligt beredningsorgan

Vinnova ställer sig positiv till ett rättsligt beredningsorgan inom kommittéväsendet som löpande ska ta fram beredningsunderlag för att accelerera digitalisering och förbättra digital informationsförsörjning i kommunerna. Vinnova anser att det är angeläget och brådskande att detta

³ Se t ex Digital mognad i offentlig sektor 2019, <https://www.digitalforvaltning.se/wp-content/uploads/2019/05/StatusrapportDigital-Mognad2019.pdf>

⁴ Systeminnovation för en hållbar framtid - Vinnovas underlag och förslag till regeringens forskningsproposition 2019, VR 2019:07, <https://www.vinnova.se/globalassets/dokument/regeringsuppdrag/vr1907-systeminnovation-for-en-hallbar-framtid.pdf>

kommer på plats, samt att det rättsliga beredningsorganet ska ha en nära koppling till den regeringsnära utvecklingsmiljö (RUM) som beskrivs ovan i anslutning till förslaget om försöksverksamhet.

Skälet för ställningstagandet är de samma som de som framförts för några av utredningens andra förslag; dels vikten av att offentlig sektor kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter, dels betydelsen av att utveckla kommuners regelverk för att stärka förutsättningarna för innovation och utveckling.

Avsnitt 20.5.3. Stöd för kommunernas digitaliseringsarbete

Vinnova ställer sig positiv till förslaget om att DIGG ska få i uppdrag att ges stöd i kommunernas digitaliseringsarbete och att det är centralt att myndigheten får ytterligare resurser för att utföra det uppdraget.

Skälet för ställningstagandet är att vi kan konstatera att DIGG i princip redan har detta uppdrag, men att myndighetens resurser för att göra det i praktiken är alltför begränsade. Ett förtydligat uppdrag i kombination med ytterligare resurser för DIGG ser Vinnova att kan stärka förutsättningarna för utveckling och innovation hos Sveriges kommuner. Vi ser detta förslag som ett viktigt steg i uppfyllandet av Regeringens mål att Sverige ska bli bäst i världen på att dra nytta av digitaliseringens möjligheter.

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. Programledare Annika Bergendahl har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också direktör och ställföreträdande generaldirektör Göran Marklund, samt handläggare Adrian Solitander, Jakob Hellman, Maria Landgren, Jonny Ivarsson Paulsson, Rebecka Engström, Judit Wefer, deltagit.

Darja Isaksson