

Regeringsuppdrag

Klimat- och näringslivsdepartementet

Vårt diarienummer:
2019-05811

Ert diarienummer:
N2019-03094-EIN

Datum:
2023-05-31

Slutredovisning av uppdrag att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling

Vinnova insänder härmed sin slutredovisning av uppdrag att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling.

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. Jakob Hellman har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Maria Kamaan och Jonas Gumbel deltagit.

Darja Isaksson

Bilaga: Slutredovisning av uppdrag att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling

Regeringsuppdrag att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling

Slutrapport

Utgivare: Vinnova – Sveriges innovationsmyndighet

Titel: Regeringsuppdrag att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling

Författare: Jakob Hellman, Maria Kamaan och Jonas Gumbel

Utgiven: [Klicka eller tryck här för att ange datum](#)

Ert diarienummer: N2019/03094/EIN

Diarienummer: 2019-05811

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	7
2	Tillvägagångssätt	8
2.1	Metodprinciper	8
2.2	Språngbräda för smart policyutveckling	9
2.3	Övriga finansieringsinsatser	9
2.4	Uppföljning och utvärdering	10
3	Beskrivning av projekten	11
3.1	Policylabb för farmaceutiska tjänster	11
3.2	Smart policyutveckling för producentansvaret för fiskeredskap av plast (SPIRAL)	11
3.3	Dataanalys av patentinformation med hjälp av artificiell intelligens	12
3.4	Styrmedel för hållbar konsumtion	13
3.5	Nu börjar vi med barnen!	13
3.6	Medborgarpanel om hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion	14
3.7	Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse	14
3.8	Policylabb Skolmåltider	15
4	Kompletterande regeringsuppdrag	16
4.1	Utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare ledtider för elnätsutbyggnad	16
4.2	Kunskapshöjande insatser avseende integritets- och dataskyddsfrågor inom innovations-, utvecklings- och införandeprocesser	16
4.3	Metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan	17
5	Kunskapsspridning och nätverksbyggande	18
5.1	Komet	18
5.2	Referensgrupp: Hur påverkar regleringar svensk innovationskraft?	18
5.3	Inspirationseminarier	18
5.4	Föreläsningar (urval)	19
6	Internationell omvärldsanalys	20
6.1	Utvecklingen i EU	20
6.2	Utvecklingen i framträdande länder	21

7	Resultat och lärdomar	23
7.1	Utvärderarnas reflektioner	23
7.2	Vinnovas reflektioner	24
8	Rekommendationer	27
8.1	Styrning av myndigheter	27
8.2	Stöd till myndigheter	27
8.3	Stöd till utredningsväsendet.....	27
9	Ekonomisk redovisning	29
10	Bilagor	30
10.1	Intresseanmälan till utlysningen Språngbräda för smart policyutveckling	30
10.2	En ny trestegsmodell	30
10.3	Regulatoriska sandlådor – från nischade till breda och etablerade innovationspolitiska instrument.....	32

Förord

I en tid med stora och snabba omvärldsförändringar och snabb teknikutveckling krävs regler och policys som hänger med sin tid. Runtom i världen pågår därför många olika initiativ och insatser för att hitta nya sätt att utveckla och anpassa reglering och policier. Olika begrepp används för att beskriva dessa insatser. Vinnova har valt att benämna det ”*smart policyutveckling*”. Forskningsinstitutet RISE använder begreppet ”Governance innovation”, Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) använde ”försök för teknologisk innovation”, EU använder ”Innovation Principle” medan World Economic Forum använder ”Agile governance”. Även om det finns nyansskillnader så är det mest en semantisk skillnad.

Många länder har gått före Sverige. Vi vill särskilt lyfta fram arbetet med så kallade regulatoriska sandlådor i Japan och Sydkorea. De båda länderna har inrättat geografiska och sakområdesspecifika så kallade specialzoner. I dessa specialzoner kan försök tillåtas även om de skulle stå i strid med ländernas befintliga regelverk. Syftet är att teknikutvecklare och regelgivare jobbar tillsammans för att testa vilka regler som kan fungera i praktiken för innovativa produkter och tjänster. Tanken är att regelgivare på så sätt kan begränsa eventuella risker, samtidigt som man drar lärdomar av vad som successivt kan överföras från undantag till norm. Regulatoriska sandlådor används även i länder som Norge, Tyskland, Kanada och USA. EU har också kopplat verktyget till programmet Digital Europe - Test and Experimentation Facilities.

Det här regeringsuppdraget har varit en viktig del i arbetet att stärka förmågan hos offentliga aktörer i Sverige att våga testa nya arbetssätt vid regel- och policyutveckling och därmed framtidssäkra sina egna verksamheter samt bidra till mer innovation i samhället.

Sammanfattning

I den här rapporten redovisas Vinnovas regeringsuppdrag mellan 2019–2023 att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling. Uppdraget har genomförts med en öppen dialogplattform (Språngbräda för smart policyutveckling) och fyra metodprinciper: Insikter från de som berörs, Försöksverksamhet, Använda framtidens teknik samt Systemperspektiv.

Ett trettiootal aktörer har varit i dialog med Vinnova och fått guidning med sina frågeställningar. I sju fall har dialogen lett till en ansökningsprocess med externbedömning och finansierade projekt. Tre av dessa projekt specialstuderas av en utvärderare och enligt de preliminära slutsatserna så har arbetet framskridit positivt och gynnats av regeringsuppdrag med mandat, externa facilitatorer samt designdrivna processer. Det som har motverkat effekter är att organisationerna har saknat ett mer systematiskt innovationsarbete.

Tre kompletterande regeringsuppdrag har uppkommit under åren, där framför allt arbetet med samrådsprocessen vid miljötillstånd har medfört en stor (och pågående) arbetsinsats. Utöver detta har Vinnova bedrivit en hel del utåtriktat arbete och haft en nära samverkan med Komet.

Vinnovas slutsatser är att mognadsgraden i såväl myndigheten, innovationsekosystemet, statsförvaltningen samt Regeringskansliet har stärkts de senaste åren vad gäller förståelse av dessa frågor. Vid en internationell omvärldsanalys så framgår dock att Sverige ligger bakom många andra länder. I Komets slutbetänkande framhölls att Vinnova borde få ytterligare uppdrag att stödja offentliga aktörers arbete med proaktiv policyutveckling, vilket vi tror kan vara positivt.

1 Bakgrund

I slutet av 2019 fick Vinnova regeringsuppdraget att ge stöd till offentliga aktörers arbete med regel- och policyutveckling. Uppdraget kom samma år som Vinnova slutrapporterade det tidigare regeringsuppdraget: Stärka samordningen mellan myndigheter för en sammanhållen innovationsprocess. Uppdragen bygger naturligt vidare på varandra men också på lärdomar som har kommit fram under tiden. Det nu aktuella uppdraget innehåller följande delar:

- Vinnova ska tillhandahålla stöd till offentliga aktörer, däribland regelgivande myndigheter, för att stärka deras förmåga att proaktivt arbeta med regel- och policyutveckling
- Syftet är att möta de frågeställningar och behov som kan uppkomma vid snabb teknologisk förändringstakt, respektive de omställningsbehov som kan uppkomma för att lösa viktiga samhällsutmaningar
- Vinnova ska samverka med Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG)

Det skiljer sig tydligt från det föregående uppdraget där Vinnova skulle *undersöka hur samordningen mellan myndigheter kunde förbättras för att gynna innovativa företag inom reglerade branscher*. Nu är det tydligt att:

- Vinnova ska erbjuda *stöd*, inte bara undersöka
- De offentliga aktörernas *förmåga* behöver stärkas. Det är en viktig lärdom från det första regeringsuppdraget.
- Syftet är att hantera teknologisk förändringstakt och omställningsbehov till skillnad från att gynna innovativa företag inom reglerande branscher, det vill säga ett betydligt bredare perspektiv

Ytterligare en skillnad har varit att regeringen tillsatte Komet som var verksam fram till slutet av 2022. Vinnova har hela tiden arbetat nära kommittén, både i expertgruppen och i flera konkreta samarbeten.

Avslutningsvis så har även mognadsgraden på Vinnova för detta område ökat. Efter föregående regeringsuppdrag blev kunskapen och området mer etablerat på Vinnova och myndigheten har fortsatt att satsa på insatser för smart policyutveckling i offentlig sektor. Smart policyutveckling är ett samlingsnamn som Vinnova har tagit fram för experimentella arbetssätt när det gäller policy- och regelutveckling. Sådana arbetssätt kan vara regulatoriska sandlådor, designdrivna policy-labb eller nya sätt att använda teknik och data i policyutveckling.

Den 30 maj 2023 hölls ett slutseminarium där resultaten från uppdraget presenterades och diskuterades.

2 Tillvägagångssätt

2.1 Metodprinciper

Då området är relativt brett och fortfarande i en tydlig utvecklingsfas har det varit viktigt för Vinnova att anamma ett öppet förhållningssätt kopplat till metoder. Däremot har vi hållit oss till fyra tydliga principer. I de flesta projekt ingår åtminstone två principer.

2.1.1 Princip 1: Insikter från de som berörs

Policydesign handlar om att utforma och implementera offentliga policyer på ett sätt som är effektivt, effektfullt och rättvist. Det handlar om att ta hänsyn till de politiska, ekonomiska, sociala och kulturella faktorer som påverkar policyimplementeringen och att skapa en policy som fungerar väl i praktiken. En viktig del av policydesign är att identifiera de problem som policyn är tänkt att lösa och att utforma en policy som faktiskt adresserar dessa problem. Därför är det också viktigt att involvera alla relevanta intressenter, inklusive invånare och företag, i designprocessen för att säkerställa att policyn är genomförbar. Bra policydesign kan bidra till att öka effektiviteten i offentlig sektor och förbättra människors livskvalitet genom att adressera samhällsutmaningar på ett effektivt sätt.

2.1.2 Princip 2: Försöksverksamhet

Med försök avses i detta sammanhang att testa en ny lösning eller ett nytt regelverk i verklig miljö och under kontrollerade former. Försök innebär ett strukturerat prövande arbete och är en lärande arbetsmetod för utveckling och anpassning av nya lösningar. Om en ny lösning inte fungerar, är detta ett resultat i sig självt och en väg till snabbare lärande.

2.1.3 Princip 3: Använda framtidens teknik

Denna princip kallas även för datadriven policyutveckling och handlar om nya metoder och ny teknik för att samla in och analysera data, simulera och utforska policyalternativ och involvera intressenter i policyarbetet. Inte minst kan tillämpningar av artificiell intelligens och maskininlärning vara möjliga verktyg. Teknikerna ger också möjlighet att i stor skala analysera material. En stor potential ligger i de ökande mängderna realtidsdata. Genom att inte bara titta på historiska data utan även använda data om hur läget ser ut just nu, finns potential att ta än mer informerade beslut.

2.1.4 Princip 4: Systemperspektiv

Enkelt uttryckt är ett system olika delar som samverkar för att uppnå ett syfte. Offentlig sektor består av, och arbetar i, komplexa system. Policy- och regelutveckling behöver utgå från denna insikt för att kunna fungera. Systemperspektiv handlar därför om att se systemet på olika nivåer och se att värdet skapas i interaktioner mellan olika aktörer.

Med systemledarskap (engelskans Systems Leader) avses en individ eller organisation som påskyndar och möjliggör förändring på systemnivå genom att engagera olika aktörer att arbeta mot ett gemensamt mål.

2.2 Språngbräda för smart policyutveckling

Inom ramen för detta regeringsuppdrag valde Vinnova att göra en öppen utlysning - Språngbräda för smart policyutveckling. Skälet var dels det uttalade fokuset i regeringsuppdraget på att erbjuda stöd, dels att Vinnova bedömde mognadsgraden bland offentliga aktörer som högre än vid tidigare regeringsuppdrag, det vill säga att arbetet inte längre behövde bygga på uppsökande aktiviteter.

I utlysningen efterfrågade Vinnova idéer på policyutvecklingsprojekt som de sökande ville ha stöd i att genomföra. Idéerna skickades in genom att den sökande svarade på ett antal frågor (se bilaga 10.2). Syftet med frågorna var att tydliggöra problemet som utvecklingsarbetet skulle lösa, vilka aktörer som var involverade och vilka metoder som den sökande hade för avsikt att använda.

Ansökan om stöd och svaren på frågorna hanterades av ett handläggarteam på Vinnova och besvarades inom två veckor. Den inledande delen av stödet innebar en orientering och rådgivning genom ett eller flera möten. Projektidén diskuterades mer i detalj för att ge Vinnova en bättre bild om idén verkligen handlade om policyutveckling med hjälp av innovativa metoder. I detta skede var vägledningen om hur ett projekt kan genomföras samt tips om andra liknande pågående projekt tillräckligt för att leda de sökande vidare. Andra dialoger ledde till en ansökningsprocess där externa bedömare togs in för att bedöma om projektet och ansökan var finansieringsbart i enlighet med bedömningskriterier.

2.3 Övriga finansieringsinsatser

Utlisningen policyutveckling för hållbar industri gjordes hösten 2022 av Vinnova. Syftet med utlysningen var att stödja utveckling av policy och styrmedel av relevans för klimatneutral och cirkulär omställning. Utlisningen resulterade i nio projekt som utförs i samarbete mellan policyaktörer, företag, näringslivsorganisationer och offentlig sektor. Exempel på teman i projekten är cirkulär upphandling, kommande reglering av miljöavtryck och standardisering av design av plastprodukter för att underlätta återvinning.

I flera av de strategiska innovationsprogrammen har policy och regelverk varit i fokus. Tydligaste exemplen är Drive Sweden, Re:Source och Viable Cities.

Vinnova har bedrivit missionsorienterade arbetssätt där policyfrågor varit en viktig del och även finansierat så kallade systemdemonstratorer där policy och regelverk ska vara en integrerad del.

2.4 Uppföljning och utvärdering

Vinnova upphandlade under 2021 en utvärdering från Sweco av tre projekt som finansierats inom satsningen Språngbräda för smart policyutveckling. Utvärderingen, som är formativ, kommer att pågå till oktober 2023. Vinnova avser att inkomma till Klimat- och näringslivsdepartementet med en kompletterande rapport under hösten 2023. I denna slutrapport kommer vi att inkludera preliminära observationer och lärdomar.

3 Beskrivning av projekten

3.1 Policylabb för farmaceutiska tjänster

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) har regeringens uppdrag att, via ett policylabb, genomföra en försöksverksamhet med en farmaceutisk tjänst på öppenvårdsapotek. Tjänsterna ska bidra till ökad följsamhet till ordinerad behandling. Målet är redovisa för regeringen vilken eller vilka farmaceutiska tjänster som har en effekt på läkemedelsanvändningen, föreslå en ersättningsmodell och ett regelverk för offentlig ersättning.

TLV bedömde efter en förstudie att försöksverksamheten med farmaceutisk tjänst ska utföras som ett policylabb. I policylabbet behövdes ett nära samarbete med hälso- och sjukvården, professionerna (förskrivare, farmaceuter) och expertmyndigheter (TLV, Läkemedelsverket, IVO, E-hälsomyndigheten och Socialstyrelsen).

TLV upphandlade en designkonsult för att leda projektdeltagarna i nya arbetssätt och att etablera policylabbet. Under 2021 etablerades policylabbet och samverkan sattes med relevanta myndigheter och aktörer. Tjänster som skulle testas valdes ut och prioriterades.

Med start i mars 2022 testades den farmaceutiska tjänsten Inhalationsvägledning. Inför testet utbildades ca 600 apotekare. Regelverk och förslag på ersättningsmodeller skedde parallellt med försöken. När testet avslutades hade 7 905 patienter på 150 apotek tagit del av tjänsten.

Under 2023 ska TLV påbörja arbetet med att ta fram ett förslag till ett regelverk för offentlig finansiering av de farmaceutiska tjänster som testas i försöksverksamheten. TLV ska slutrapportera uppdraget om farmaceutiska tjänster i mars 2024, då redovisas en slutlig bedömning och eventuella förslag redovisas.

3.2 Smart policyutveckling för producentansvaret för fiskeredskap av plast (SPIRAL)

I projektet SPIRAL önskade Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Naturvårdsverket pröva nya arbetssätt för att arbeta med policyutveckling. Projektidén togs fram med utgångspunkt i ett nytt EU-direktiv 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, 2019).

Myndigheterna ville använda, för dem, nya designdrivna metoder i utformningen av ett heltäckande producentansvar för fiskeredskap. Med stöd av metoderna ville man också involvera användare och utförare samt arbeta tillsammans med en kommunal försöksverksamhet. Innovationsprojektet SPIRAL gav också myndigheterna utökade möjligheter att samverka med producenter, näringslivsaktörer och medborgare.

Projektet kom därför att bygga på nära samarbete mellan aktörer – myndigheter, producenter och kommuner – som alla berörs av förordning (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap.

Inom ramen för projektet prövade de deltagande aktörerna nya metoder för utveckling av styrmedel. De skapade ny kunskap om hur myndigheter kan få fungerande och effektiva producentansvar på plats. Projektet förbättrade också möjligheten för ansvarig myndighet att skapa ett väl fungerande producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast - där alla inblandade aktörer får möjlighet att vara delaktiga i processen.

Projektet har i alla delar samarbetat nära behovsägarna och har därför kunnat omhänderta deras perspektiv. Aktörerna har samtidigt fått en djupare förståelse för vad producentansvaret kommer att innebära. Projektets inkluderande arbetssätt har bidragit till att två aktörer är intresserade av att bilda producentansvarsorganisationer.

Projektets resultat har även skapat förutsättningar för effekter på längre sikt i form av bättre efterlevnad av förordningen samt effektivare och mer cirkulär avfallshantering inom ramen för producentansvaret. Dessa effekter kan sin tur bidra till att färre fiskeredskap blir avfall i vattenmiljön.

3.3 Dataanalys av patentinformation med hjälp av artificiell intelligens

Patent- och registreringsverket, PRV, och Kemikalieinspektionen ser en möjlighet att använda analys av patentdata som ett verktyg för att i ett mycket tidigt skede i en produktutveckling upptäcka användning av farliga kemiska ämnen. Information i ett patent avser ofta framtida potentiell kommersialisering. Användning av AI i form av maskininlärning för dataanalys av patentdata kan ha en stor potential för utveckling av processer och modeller hur kemikaliekontrollen kan använda denna typ av information. För att undersöka möjligheterna och utmaningarna med att använda maskininlärning och patentdata fanns ett behov av djupare kompetens i dataanalys, maskininlärning, språkteknologi och utveckling av metoder och modeller för informationshantering. PRV och Kemikalieinspektionen har i detta korta innovationsprojekt valt RISE att bistå med denna kompetens.

Resultaten blev att fallstudien ger mycket goda resultat vid användning av textinnehåll. När relevanta patent jämförs med slumpmässigt utvalda patent kan en AI-metod identifiera 96 procent av alla relevanta patent samtidigt som 91 procent av de patent som identifieras som relevanta också är relevanta. Dessa resultat uppnås redan vid användning av relativt enkel språkteknologi. Projektet visar därmed att det finns stor potential att tillämpa språkteknologi på patentdata.

3.4 Styrmedel för hållbar konsumtion

Projektets syfte var att prioritera och genom praktiska experiment utvärdera styrmedel för att minska miljöpåverkan från konsumtion av mat, boendevaror (möbler/inredning/byggvaror) och textil (främst kläder). Projektet genomfördes inom ramen för Miljömålsrådets så kallade programområde Styrmedel för hållbar konsumtion, där ett tiotal myndigheter samarbetar.

Konsumentverket upphandlade en tjänstedesignbyrå som drev processen som ett policylab. Tester utfördes utifrån de förslag på styrmedel som gruppen tog fram. Analysen av testerna utgjorde sedan grunden för de styrmedel som Miljömålsrådet föreslog regeringen. I slutändan valdes andra styrmedel än de som ingick i testerna.

3.5 Nu börjar vi med barnen!

Regeringen tillsatte i februari 2020 *En nationell samordnare för Agenda 2030* (Samordnaren). Samordnaren har i uppdrag att påskynda och främja omställningen till hållbar utveckling med särskilt fokus på lokal och regional nivå (dir. 2020:17). Att ställa om till hållbar utveckling innebär att vi behöver adressera och snabbt lösa flera stora och komplexa samhällsproblem. Enligt Samordnarens bedömning kan det innebära att dagens styrning och organisering behöver utvecklas och förändras.

Ett av Samordnarens sex prioriterade områden är proaktiva insatser. Det är många gånger svårt att åstadkomma ett långsiktigt och systematiskt proaktivt arbete med stödjande strukturer och tillräckliga resurser. Samordnaren önskar därför genom projektet bidra till att utveckla det proaktiva arbetet med inriktning mot barn och unga. Utredningen som refereras till i projektets titel (Börja med barnen! SOU 2021:34) tog sin utgångspunkt i hälsa. Utredningen definierade *hälsofrämjande arbete* som åtgärder för att stärka eller bibehålla människors fysiska, psykiska och sociala välbefinnande.

Samverkan över sektorsgränser lyfts fram som centralt för att lyckas ställa om till hållbar utveckling. Det innebär att även andra verksamhetsområden än skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård varit intressanta, som till exempel kultur och fritid liksom olika aktörer inom civilsamhället och näringslivet. Projektets aktörer har tillsammans en god möjlighet att bidra till nya insikter om hur system för främjande insatser för barn och ungas välbefinnande kan skapas. Samtidigt utgör projektet ett lämplig test för systemdesign med den högsta policynivån i förarsätet.

Det är omvittnat svårt att lösa gemensamma utmaningar för en enskild aktör. Projektet erbjuder därför en mötesplats för aktörer med fokus på olika nivåer av styrning i en fråga, från invånare till nationell policy. Syftet är i första hand att lyfta in kunskapen om innovativa metoder och processer för att arbeta med komplexa samhällsutmaningar på alla nivåer. Också att bidra till kunskapsutvecklingen rörande proaktiva system för barn och ungas välbefinnande genom att skapa och påverka nationell policy har varit viktigt. Projektet förväntas bidra till systemets nationella nivå med ökad förståelse för hur

regler, styrning och andra systemfaktorer skapar mer eller mindre goda förutsättningar för systemets övriga aktörer.

Projektet har arbetat med fyra regioner och sju kommuner, där barn och unga finns på plats lokalt. Nationella aktörer och politiker deltar med sin kunskap för att bygga främjandesystem. Aktörerna har gemensamt utforskat hur de kan skapa en mötesplats och provar metodik för att driva systemtransformation med alternativa så kallade scenarion.

Projektet pågår hela år 2023.

3.6 Medborgarpanel om hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion

Projektet genomförs dels som en del av Livsmedelsverkets regeringsuppdrag Insatser för hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion, dels som ett innovationsprojekt inom myndigheten. Målen med projektet är att få in medborgares perspektiv och rekommendationer som ett av underlagen för insatsområden som tas fram inom regeringsuppdraget. Livsmedelsverket vill också pröva och utvärdera en ny, innovativ metod för myndigheter. En konsultbyrå upphandlades för planering (processdesign), genomförande och utvärdering av medborgarpanelen men som även bistår med kompetens kring just medborgardialoger.

Detta policyprojekt pågår under våren 2023 med slutrapportering till regeringen januari 2024.

3.7 Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse

Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S2022:10) har till uppgift att föreslå en digital infrastruktur för hälsodata som kan användas för såväl vårdändamål (primäranvändning) som för att stärka sektorn ur olika perspektiv (sekundäranvändning). Hälso- och sjukvården är en komplex sektor där stora delar av ansvaret, inklusive datahanteringen, har decentraliserats till landets olika regioner och kommuner. Det försvårar möjligheterna att nyttja hälsodata som en nationell resurs.

I det aktuella projektet samarbetar utredningen med Samhällsnytta AB vid Karlstads Universitet. Syftet är att skapa en arena för aktörer, på olika nivåer av systemet, att bidra till utvecklingen av en nationell digital infrastruktur som utgår från aktörernas behov och förutsättningar. Genom att använda innovativa metoder för regel- och policyutveckling kan utredningen lämna underbyggda beslut och träffsäkra konsekvensanalyser. Projektet förväntas också kunna bidra till att höja kunskapen om så kallad "policy prototyping",

Projektet pågår till slutet av år 2023. Se också den trestegsmodell som utvecklats av Samhällsnytta i arbetet med ett antal utredningar (bilaga 8.3 – En ny trestegsmodell).

3.8 Policylabb Skolmåltider

Detta projekt finansierades precis i uppstarten av detta regeringsuppdrag men vi väljer att ta med det i rapporteringen på grund av relevansen. Med nya verktyg och stöd från Vinnova har Livsmedelsverket hjälpt fyra kommuner i Sverige att kartlägga och förbättra sitt system kring kommunens skolmåltider och hur de bättre ska tas tillvara.

Tillsammans med en designkonsult arbetade kommunerna med att hitta nya vägar och planera ett test för ett systemskifte. Grundutmaningen som man brottats med under decennier har varit att skolmåltiden helt enkelt inte tas tillvara. Vad behöver en elev för att vilja äta skolmaten? Vad behöver en aktör som jobbar med skolmat för att kunna leverera den här tjänsten och bidra till att skolmaten blir så bra som möjligt?

Arbetet gjordes med hjälp av en designkonsult och där stort fokus låg på de kvalitativa effekterna kring skolmåltiden. Konsultbyrån har hjälpt till med att rita kartan över utmaningar för de olika aktörerna i systemet och parterna genomförde intervjuer med lärare, elever, skolkockar, primärproducenter, myndigheter som Skolverket, Upphandlingsmyndigheten och Jordbruksverket. Alla fick ge sin syn och berätta om sina utmaningar. Arbetet utmynnade i en karta över hela systemet och en gemensam målbild för hur systemet för skolmåltiden kunde designas om.

Nästa steg blev att tillsammans med Vinnova välja ut fyra kommuner som skulle fungera som testkommuner och göra en kartläggning för att identifiera möjligheter till förbättringar. Dessa fick samma metodstöd som Livsmedelsverket och gjorde egna systemkartläggningar för att identifiera utmaningar i kommunens system för skolmåltider. Kommunerna fick ansöka om att vara testpiloter och därmed erbjudas konsultstöd och verktyg för arbetsprocessen. De fyra som valdes ut att delta var Munkedal, Hofors, Vallentuna och Karlstad.

4 Kompletterande regeringsuppdrag

4.1 Utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare ledtider för elnätsutbyggnad

I september 2021 fick Energimarknadsinspektionen (Ei), Lantmäteriet och länsstyrelserna i uppdrag av regeringen att utveckla nya koordinerade arbetssätt för att försöka korta ledtiderna för elnätsutbyggnad. Genomförandet skulle ske med stöd av Vinnova. Uppdraget var föranlett av ett förslag från Kommet och en dialog med de inblandade myndigheterna där även Vinnova deltog.

Vid uppstarten av uppdraget tog Vinnova kontakt med Ei för att i en öppen dialog utveckla hur stödet bäst skulle utformas. Efter ett flertal möten samt ett erbjudande om att bistå i arbetet med resurser kom Ei till slutsatsen att det inte fanns behov av Vinnovas insatser inom ramen för uppdraget. Däremot fortsatte Vinnova att bidra genom att ta initiativ till erfarenhetsutbyte med uppdraget *Metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan*. Ett flertal sådana möten arrangerades av Vinnova.

4.2 Kunskapshöjande insatser avseende integritets- och dataskyddsfrågor inom innovations-, utvecklings- och införandeprocesser

Komet föreslog år 2020 att regeringen skulle ge Datainspektionen (nuvarande Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) i uppdrag att genomföra insatser för att höja kunskapen hos privata och offentliga aktörer i det svenska innovationssystemet med avseende på integritets- och dataskyddsfrågor. Syftet med förslaget var att öka förmågan hos svenska aktörer att ansvarsfullt bedriva datadriven innovation och teknikutveckling. Förslaget utformades i nära dialog med IMY och Vinnova. 2021 beslutade regeringen att ge IMY i uppdrag att höja kunskaperna om integritets- och dataskyddsfrågor brett i innovationssystemet. Vid genomförandet av uppdraget kunde IMY vid behov samverka med Vinnova.

Under åren 2020–2021 genomfördes flera möten mellan IMY och Vinnova, både mellan generaldirektörerna och mellan chefer. Skälet var att förstå varandras förutsättningar bättre och stärka IMY:s förståelse av innovation och innovationssystemet. Vinnova arrangerade även två externa möten, ett med AI Sweden och Datatilsynet i Norge samt ett med Information Commissioner's Office, ICO, från Storbritannien. Både Datatilsynet och ICO hade erfarenhet att arbeta med regulatoriska sandlådor och blev viktiga inspirationskällor. AI Sweden blev en viktig samarbetspartner för IMY. Myndigheterna genomförde även ett utbyte av personal under en period. Därefter har IMY lanserat en

innovationsportal som ger grundläggande vägledning och stöd om dataskydd till innovationsaktörer samt genomfört en regulatorisk testverksamhet inom decentraliserad AI i vården. Piloten blev framgångsrik och efter de första trevande samtalen med Vinnova har IMY vuxit till en naturlig aktör i innovationssystemet.

4.3 Metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan

Vinnova har de senaste åren skrivits in i två regeringsuppdrag med rollen att stötta arbetet med processledning inom smart policyutveckling. Ett sådant exempel är Uppdrag att stödja länsstyrelserna att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan.

Länsstyrelsen Västerbotten samordnar uppdraget, med särskilt fokus på arbetssättet i samrådsprocesserna. Vinnova bidrar med kompetenser kring tjänstedesign, innovations- och processledning.

Arbetet inleddes med en kartläggning av hur samrådsprocessen fungerar idag, vad som fungerar bra respektive mindre bra. Fokus i kartläggningen har varit att förstå vad i processen som riskerar att försena beslut. Kartläggningen har genomförts genom enkäter, intervjuer och digitala workshoppar. Under arbetet har så kallade rotorsaker till förseningar i processen identifierats och lösningsförslag tagits fram tillsammans med medarbetare på en rad berörda myndigheter och de aktörer som söker tillstånd. Lösningarna har testats på aktörerna i form av prototyper (inspelade filmer som beskriver den tänkta lösningen). Efter testerna har prototyperna förfinats, slagits ihop eller skrotats. I skrivande stund planeras nästa generation prototyper testas på ett antal länsstyrelser och erbjudas de som söker eller avser att söka miljötillstånd.

5 Kunskapsspridning och nätverksbyggande

En stor del av arbetet med regeringsuppdraget har handlat om att delta i olika sammanhang för att berätta om uppdraget, att bidra med expertis och främja en utveckling där offentliga aktörer vill testa nya arbetssätt.

5.1 Komet

Under tiden Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) var verksam höll Vinnova en aktiv och kontinuerlig dialog med kommittén. Vinnova ingick också med representation i Komets expertgrupp.

Vinnova och Komet samarrangerade fyra seminarium:

- Öppet samtal om juridik och innovation 2019
- Öppet samtal – tema integritet 2020
- Öppet samtal - Hinner regelutvecklingen med för att klara klimatutmaningen? 2021
- I juni 2021 arrangerades ett seminarium riktat till tjänstemän i Regeringskansliet med titeln Vad är smart policyutveckling – vilka är arbetssätten och vilka nyttor ger det? Ett 70-tal tjänstemän deltog på seminariet.

5.2 Referensgrupp: Hur påverkar regleringar svensk innovationskraft?

Tillväxtanalys initierade ett projekt rörande taktproblem mellan innovation och reglering. Lite förenklat var man ute efter att analysera vad taktproblem mellan innovation och reglering innebär (i ett svenskt sammanhang), vilka potentiella lösningar som står till buds (både etablerade och ännu icke-etablerade sådana) samt vilka möjligheter och utmaningar dessa lösningar innebär i ett näringspolitiskt sammanhang. Vinnova har deltagit i en referensgrupp för projektet.

5.3 Inspirationsseminarier

I juni 2020 arrangerade Vinnova ett inspirationsseminarium för att väcka uppmärksamhet om regeringsuppdraget. Genom detta seminarium fick man del av internationella och nationella exempel om nya metoder och verktyg för policyutveckling. Bland annat medverkade Stephen Almond från Center for the Fourth Industrial Revolution på World Economic Forum samt representanter för Skatteverket, Livsmedelsverket och Finansinspektionen.

Den 30 maj 2023 arrangerade Vinnova ett avslutande seminarium med titeln Släpp loss innovationskraften - bättre regelverk och styrmedel med nya arbetsätt!

5.4 Föreläsningar (urval)

Vinnova har varit efterfrågade i många sammanhang för att mobilisera för nya arbetsätt i regel- och policyutveckling. Nedan redovisas några exempel:

- 2022 arrangerades ett Tillsynsforum på Nalen. Knappt 80 deltagare från nästan 20 olika tillsynsmyndigheter runt om i landet deltog. Vinnova höll en workshop om nya arbetsätt i offentlig sektor för att proaktivt hantera risker och möjligheter. Workshopen föregicks av en introduktion på temat "Försöksverksamhet, datadrivet och systemtänkande – vad är morgondagens arbetsätt för reglering och samverkan".
- Den 13 oktober 2022 samlades omkring 450 kollegor från statsförvaltningen på ESV-dagen. Tillsammans med Komet höll Vinnova en föreläsning om förutsättningar för innovation i statsförvaltningen.
- Naturvårdsverkets och Länsstyrelsens gemensamma ledningskonferens 10 november 2022
- Under Riksbankens strategidagar för samtliga medarbetare 2023 höll Vinnova en föreläsning om policyinnovation och möjligheter att testa nya arbetsätt.
- Under Viable Cities så kallade Transition Lab våren 2023 föreläste Vinnova om "smart policyutveckling" för deltagande myndigheter och ett 20-tal kommuner. Vinnova bidrog också i faciliteringen av efterföljande workshop om regelhinder för att nå klimatneutralitet. Arbetet följs nu upp tillsammans med övriga involverade myndigheter för att med stöd av Vinnova organisera och driva ett antal så kallade policylabbs för att minska regelhindren.

6 Internationell omvärldsanalys

En viktig del av arbetet med regeringsuppdraget har varit att knyta utvecklingen i Sverige till internationell erfarenhet. Det har exempelvis handlat om att vi har fört ihop Integritetskyddsmyndigheten med sina motsvarigheter i Storbritannien och Norge. Men det har också handlat om att vi har följt och analyserat vilka länder och internationella organisationer som ligger längst fram i utvecklingen. Som bilaga 10.3 finns rapporten.

6.1 Utvecklingen i EU

Europeiska rådet antog i november 2020 en uppsättning slutsatser om vikten av regulatorisk försöksverksamhet (regulatory sandboxes på engelska) och experimentklausulers roll i ett innovationsvänligt, framtidssäkert, hållbart och motståndskraftigt EU-regelverk.

Den 21 april 2021 presenterade kommissionen sitt förslag till en förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI) inom ramen för strategin för det digitala Europa. Användning av regulatoriska sandlådor föreslogs i syfte att främja innovation och effektivisera regelefterlevnad för kommande AI-system.

I EU:s innovationsagenda från 2022 konstaterar EU-kommissionen att man har för avsikt att främja innovation genom att förbättra ramvillkoren och man anser att experimenterande tillvägagångssätt behövs för att stödja beslutsfattare och entreprenörer när regelverk ska anpassas till teknikintensiva innovationer. Kommissionen kommer därför att ta fram ett vägledande dokument för användningen av regulatoriska sandlådor, testbäddar och levande laboratorier i syfte att underlätta det framtida upptaget av omdanande teknik i samhället. Kommissionen kommer också inrätta en rådgivande grupp för innovationsvänliga regler.

Europeiska kommissionen lanserade 2023 en paneuropeisk regulatorisk sandlåda för så kallad distribuerad databasteknik (DLT), särskilt blockkedjeteknik.

Den 16 mars 2023 presenterade EU-kommissionen förslaget till förordning om nettonollindustri, den så kallade Net Zero Industry Act. För att stärka innovation inom nettonolltekniker föreslås att medlemsstaterna ska kunna etablera nettonoll regulatoriska sandlådor i syfte att främja innovation. Regulatoriska sandlådor är utrymmen där aktörer under ett förenklat regelverk kan få möjlighet att testa nya produktionsprocesser, produkter, tjänster och affärsmodeller för att skapa effektiva spelregler för marknader och offentlig sektor. Behörig myndighet ska, i de fall det finns möjlighet i nationell rätt eller i EU-lagstiftning, kunna ge undantag från regelverket för att främja syftet med den regulatoriska sandlådan.

6.2 Utvecklingen i framträdande länder

De regulatoriska sandlådorna som används i Sydkorea och Japan anses vara de som är mest specialiserade och som använts flest gånger. Dessa länder har inrättat särskilda geografiska och sakområdesspecifika specialzoner. I dessa zoner kan försök tillåtas även om de skulle stå i strid med ländernas befintliga regelverk. I Japan finns flera typer av undantagsregler för olika former av försöksverksamhet. De handlar exempelvis om autonom körning, drönare, artificiell intelligens och 5G. I Sydkorea kan företag som vill få undantag från vissa regelverk ansöka till en specifik sandlåda, exempelvis inom fintech. Inom 30 dagar från ansökan ger regeringen företaget besked om ifall en ny produkt eller tjänst står i strid med befintliga regelverk och om företaget behöver få dispens för att genomföra försöksverksamheten. Sammantaget har också den sydkoreanska regeringen utsett fler än tio regleringsfria zoner för att tillåta testning av ny teknik och för att utveckla regionspecifika industrier.

Även Singapore har utvecklat sandlådor. Bakom dessa står dels landets centralbank och finansiella tillsynsmyndighet, Singapore Monetary Authority (MAS), dels Energy Market Authority (EMA) som ligger under handels- och industriministeriet samt Ministry of Health (MOH) som hanterar den offentliga sjukvården.

Storbritannien har som tidigare nämnts varit en pionjär. Som första land instiftade man här en tydlig finansieringsmekanism riktad till reglerande organisationer som ville utveckla sina arbetssätt, exempelvis genom regulatoriska sandlådor. Departementet för energi, företagande och industri inrättade 2017 en fond om tio miljoner pund (motsvarande cirka 118 miljoner kronor) där regelgivande och regeltillämpande myndigheter kan ansöka om projektmedel. Syftet är att skapa mandat och förutsättningar för proaktiv policyutveckling.

I Norge har regeringen tagit ett första steg till en regulatorisk sandlåda (sandkasse) genom ett uppdrag till Datatilsynet, vilken motsvarar den svenska Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Det övergripande målet med sandkassen är att stimulera innovationer som bygger på AI i kombination med personuppgifter. Datatilsynet erbjuder en testmiljö där de medverkande organisationerna får gratis rådgivning och återkoppling. Sandkassen kommer inte att ge dispens från personupplysningslagen.

Ett annat exempel kommer från Tyskland. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWi) har där tagit fram en strategi för regulatoriska sandlådor för att gynna digitalisering och utveckla regulatoriska ramverk. Genom att öka användningen av försöksklausuler kan nya lagar och regleringar därmed bli mer flexibla. BMWi har också skapat finansiering för energiinnovationer, för att driva energiomställningen hela vägen från forskningslabb till energimarknaden. En regulatorisk sandlåda inom energiområdet har genomförts för att underlätta och snabba på omställningsarbetet. Den går ut på att skapa storskaliga, systemorienterade demonstrationsprojekt i kombination med att utveckla nya affärsmodeller.

I USA har Departementet Federal Aviation Administration (FAA) skapat en sandlåda för att studera ny lagstiftning inom området för obemannade luftfarkoster (UAS). Tio offentlig-privata partnerskap har valts ut och fått möjlighet att genomföra försök. FAA har också skapat ett pilotprogram för att testa autonoma drönare på olika platser i landet. Myndigheten har även börjat godkänna olika kommersiella tillämpningar för drönare.

I Kanada finns flera lösningar på sandlådor inom olika områden under regeringen. Två exempel är Canadian Securities Administrators (CSA) sandlåda för fintech-företag, samt Department of National Defence (DND) och Canadian Armed Forces (CAF) gemensamma sandlåda för innovativa lösningar inom försvarssektorn.

7 Resultat och lärdomar

7.1 Utvärderarnas reflektioner

Dessa preliminära reflektioner kommer från Sweco som har följt tre av projekten. Under hösten kommer den slutgiltiga rapporten.

7.1.1 Uppdrag och resurser har varit nödvändiga förutsättningar

Tydliga uppdrag antingen från regeringen eller från högsta myndighetsledningen har varit betydelsefulla incitament för att driva policyutveckling med ett design- och användardrivet förhållningssätt.

Regeringsuppdrag har bidragit till ökad legitimitet i de fall det uppstått motstånd eller ifrågasättanden kring policylabbet.

Myndigheterna ger uttryck för att det finns behov, vilja och motivation att arbeta med policylabb igen, men det behövs resurser både i form av tid, pengar och kunskap och kompetens i design- och användardrivet förhållningssätt.

7.1.2 Kommunikation och tydliga roller – viktiga nycklar för processen

Tydliga roller och ansvar, mellan aktörerna som skapar tillsammans i policylabbet, är en nyckel till framgång och borgar för att skapa långsiktig förändring.

Ett nära och delvis informellt samarbete har främjat dialog, förankring och organisering av processen.

Vikten av att kommunicera kontinuerligt och på flera olika sätt framhålls som betydelsefullt för att skapa förutsättningar för involvering av alla aktörer.

7.1.3 Externt stöd har bidragit till färre konfliktytor och förutsättningar för samskapande processer

Det har varit positivt med en extern och neutral part som stöttade processen inledningsvis och som bidrog med kunskap om det designdrivna förhållningssättet och att arbeta i policylabb.

För en myndighet bidrog det första policylabbet till ett genombrott då de gick från ett låst läge till att bli mer lösningsfokuserade och upptäckta att aktörerna strävade mot ett gemensamt mål.

I en myndighet genomförde den externa konsulten det mesta av arbetet vilket försvårade lärandet och den fortsatta förankringen i organisationen.

Myndigheterna vittnade om svårigheter för medverkande aktörer att tänka hypotetiskt och arbeta med ofärdiga lösningar och förslag som presenterades. Det fanns ett visst

motstånd mot att arbeta utforskande och experimenterande och aktörer hade ibland svårt att hantera den osäkerhet och oförutsägbarhet som uppstod.

7.1.4 Designdrivna processer och involvering av aktörer har varit nycklar för framgång

De designdrivna processerna med feedback-loopar har bidragit till ökad rörlighet och ett mindre tungrovt arbete.

Processen bedöms vara värdeskapande när man snabbt behöver lösa problem och fånga upp olika aktörers perspektiv och åsikter. Framför allt i komplexa frågor där det finns skilda uppfattningar och världsbilder bidrar den designdrivna processen till att identifiera knäckfrågor och hitta lösningar tillsammans. Processen upplevs vara effektivare än exempelvis remissrundor och utredningar.

Användardrivna och dialogbaserade arbetsätt har ökat tilliten mellan aktörerna, men krävt mycket tid. Processerna har främjat prestigelöshet och trygghet i samarbetet. Fler aktörer har börjat jobba åt samma håll med mindre misstänksamhet och ökad helhetssyn. Även synliggörandet av användarnas perspektiv lyfts fram som en viktig lärdom.

7.1.5 Finns behov av ett mer systematiskt innovationsarbete

Myndigheterna lyfter behovet av ett mer systematiskt arbete med innovation.

För att få förankring i organisationen krävs styrmedel som stimulerar användandet av nya innovativa arbetsätt. Flera myndigheter uppfattar att det finns ett intresse i organisationen och att det har spridit sig som ringar på vattnet, men att det inte är en del av myndighetens kultur eller struktur

Modet att våga testa nya arbetsätt lyfts fram som en viktig förmåga.

7.1.6 Några citat

Vi behöver tid på oss att samverka och testa tillsammans med användare för att ta kunna ta fram vägledning och policyer (projektdeltagare)

Vore bra att det står i regeringsuppdrag att man ska arbeta med policyutveckling eller smarta arbetsätt (styrgruppsrepresentant)

Ingen sitter inne med facit och man löser det tillsammans (styrgruppsrepresentant)

Ha modet och var nyfiken på nya och smidiga sätt att lösa problem (projektdeltagare)

7.2 Vinnovas reflektioner

Fördelarna med den här typen av tillvägagångssätt är många. Berörda involveras tidigt i processen och en ökad delaktighet ökar det kreativa bidraget från olika aktörer. Förslagen blir oftast bättre när de utgår ifrån en mångfacetterad problembild med de

olika perspektiven på samma utmaning som utgångspunkt. Dessutom minskar kostnaden när förslagen testas kostnadseffektivt, snabbt och enkelt under utformandet av till exempel ett nytt regelverk. I en utvärdering från det brittiska finansieringsinstrumentet Regulator's pioneer fund visades tydliga resultat när det gäller riskminskning, en ökad investeringsgrad och stärkt innovationsarbete hos såväl offentliga organisationer som företag.¹

Sammantaget ser vi en ökad mognad och förståelse men också ett växande intresse för området i Sverige. Det finns ny kunskap och ett etablerat lärande om hur lagar, regler och andra styrmedel kan arbetas fram med hjälp av nya metoder. Vinnova har haft en central roll i utvecklingen och kan i dagsläget betraktas som kunskapsbärande på området «policydesign».

7.2.1 Ökad mognad i innovationsekosystemet

Jämfört med för några år sedan så ser vi att arbetssätten och begreppet på ett mer naturligt sätt har spritt sig bland olika aktörer i innovationsekosystemet. Några exempel:

- Vår systemmyndighet Formas har startat en utlysning vid namn Genomförande av policylabb för klimatanpassning
- IVL (Svenska Miljöinstitutet) har startat ett eget fokusområde - Policyinnovation för cirkulär ekonomi
- Det strategiska innovationsprogrammet Drive Sweden har startat ett eget policylabb och prioriterar området högt
- Vinnova har också finansierat två projekt som får stöd via Samhällsnytta AB. Bakom etableringen av Samhällsnytta finns Centrum för tjänsteforskning – CTF och det nationella nätverket Experio Lab. Verksamheten vilar samtidigt på ett nätverk av regioner och kommuner som utgör en praktisk bas för de interventioner som genomförs.
- Det statliga institutet RISE har ett tydligt erbjudande om policylabb² som framför allt har rört sig inom mobilitetsområdet.
- Den i huvudsak statligt finansierade Stiftelsen Svensk Industriedesign hade tidigare en satsning på Förnyelselabbet.
- I det nationella AI-uppdraget var en av slutsatserna att ett policylabb behövde genomföras
- Tillväxtanalys släppte en rapport om AI och näringslivets förutsättningar där regulatoriska sandlådor efterfrågades

¹

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1129008/regulators-pioneer-fund-round-2-evaluation-report.pdf

² <https://ri.diva-portal.org/smash/get/diva2:1739803/FULLTEXT01.pdf>

7.2.2 Ökad mognad på Vinnova

Mognadsgraden på Vinnova för detta område är klart högre. Efter föregående regeringsuppdrag blev kunskapen och området mer etablerat på Vinnova och myndigheten har fortsatt att satsa på insatser för smart policyutveckling i offentlig sektor.

Vinnova har också de senaste årens ökat sitt fokus på så kallad systeminnovation där policy och regelverk lyfts fram som en självklar del av innovationsprocessen. I satsningar på missions och systemdemonstratorer har policydimensionen hela tiden varit närvarande. Det stora genombrottet kan sägas vara den nya innovationssatsningen Impact Innovation där policy och regelverk lyfts fram som en naturlig del av designen av kommande program.

7.2.3 Ökad mognad i statsförvaltningen

Det är svårt att hitta tydliga mått på hur efterfrågan på dessa arbetssätt och metoder från myndigheter och statliga utredningar faktiskt ser ut. Å ena sidan har det gått betydligt trögare än vi kanske trodde vid starten av uppdraget. Det är fortfarande en omfattande process för att få ett projekt med kvalitet att förverkligas. Å andra sidan har vi sett att många har vänt sig till Vinnova utan att vi marknadsför vårt erbjudande särskilt mycket och är proaktiva i varje dialog. I språngbrädan har vi sett att runt 35 förfrågningar/intresseanmälningar har kommit in och nära 30 dialoger och vägledningar (oftast flera samtal och möten per dialog) har genomförts.

Ett annat exempel är att myndigheter själva initierar projekt. I ett egeninitierat projekt har till exempel Energimarknadsinspektionen (Ei) utrett förutsättningar och tagit fram ett förslag för hur en modell för försöksverksamhet och regulatoriskt lärande i form av regulatoriska sandlådor kan implementeras i Sverige.³ Ei bedömer att det är lämpligt att en modell för försöksverksamhet och regulatoriskt lärande implementeras stegvis. Ei avser därför att inrätta ett innovationscenter som kan fungera som en första kontaktpunkt för marknadsaktörer och innovatörer som är osäkra på regler, processer eller principer på energimarknaderna.

7.2.4 Ökad mognad i Regeringskansliet

Jämfört med tidigare har vi också sett en ökad förståelse och mognad i Regeringskansliet. Vi har tidigare i rapporten berört utvecklingen av skrivningar i regeringsuppdragen, exempelvis att Vinnova ska tillhandahålla stöd till offentliga aktörer och inte bara undersöka såsom i tidigare uppdrag. Men Vinnova har också deltagit mer aktivt i flera dialoger med Regeringskansliet som har handlat om på vilka premisser det är möjligt att använda arbetssätten och blivit bönhörda till stor del. Ytterligare ett exempel på mognad och intresse är seminariet med Komet som besöktes av en så stor grupp från nästan alla departement.

³ <https://ei.se/om-oss/projekt/pagaende/regulatoriska-sandlador#query/>*

8 Rekommendationer

Vinnova har inte blivit särskilt anvisade att lämna rekommendationer på detta område. Dessutom kommer under hösten våra samlade rekommendationer kopplat till regeringens kommande forsknings- och innovationsproposition. Vi vill ändå samla ihop några avslutande kommentarer om erfarenheterna av detta regeringsuppdrag och behoven i statsförvaltningen.

8.1 Styrning av myndigheter

Flera av projekten som är beskrivna i denna rapport hade troligtvis inte kommit till stånd om det inte vore för tydliga beställningar från Regeringskansliet. Att sätta tryck på myndigheterna att arbeta på nya sätt genom särskilda regeringsuppdrag har visat sig vara framgångsrikt och bör fortsättas i större omfattning.

8.2 Stöd till myndigheter

Även om mognadsgraden har ökat bland svenska myndigheter när det gäller innovativa arbetssätt inom regel- och policyutveckling så är det långt kvar innan kapaciteten finns tillgänglig internt i myndigheterna. Den här typen av arbetssätt är fortfarande att betrakta som ad hoc och de förekommer bara i öar, både i Regeringskansliet och på myndigheterna. Samtidigt är vinsterna tydliga. Stödet behöver därför fortsätta och bidra till accelererade insatser. I Komets slutbetänkande framhölls att Vinnova borde få ytterligare ett uppdrag att stödja offentliga aktörers arbete med proaktiv policyutveckling.

Vinnova vill också lyfta vikten av fortsatt metodutveckling och uppskalning av testerna för att skapa mer ändamålsenliga, effektiva och träffsäkra lagar, regler och andra styrmedel. Idag går metoderna i varandra och det krävs stor fingerfärdighet för att identifiera vad som är lämpligt när. Ofta används rubriker som policylab, regulatoriska sandlådor, systemtänkande, designtänkande, arbete med beteendeinsikter (där kunskap om människors beteende ingår som utgångspunkt i utformade förslag) eller kort och gott «policydesign». Under varje rubrik döljer sig också en mängd olika metoder och arbetssätt som utvecklats över tid. Det finns alltså en mängd metoder och verktyglådan utvecklas ständigt. Bland annat tack vara regeringsuppdrag som detta.

8.3 Stöd till utredningsväsendet

Vinnova har vi ställt sig positiv till huvudinriktningen i Finansdepartementets promemoria Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22). Vi vill därför, i linje med förslaget i Komets slutbetänkande om en utökad roll för Vinnova, addera möjligheten att vi får i uppdrag att ge stöd till Ekonomistyrningsverket under den av utredningen föreslagna försöksperioden om två år. Det finns en stor potential i att

Ekonomistyrningsverket och Vinnova samarbetar om stödet till statliga utredningar, myndigheter och Regeringskansliet.

Med anledning av den metodutveckling som pågått vill vi också lyfta fram nedanstående förslag från Komet, som vi uppfattar ligger väl i linje med förslagen i remissen.

«Regeringen föreslås att ett antal utredningar ges i uppdrag att i sitt utredningsarbete pröva och använda arbetssätt som på ett effektivt och rättssäkert sätt kan möta den snabba teknikutvecklingen. [...] Verket för innovationssystem (Vinnova) föreslås ges i uppdrag att bistå de berörda utredningarna med metodstöd.»⁴

⁴ ³ Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning, Slutbetänkande av Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet)

9 Ekonomisk redovisning

Myndighet	Ämne	Bidrag
Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket	Införande av producentansvaret för fiskeredskap av plast.	4 700 000 kr
Kemikalieinspektionen och Patent- och registreringsverket (PRV)	Giftrikt från början – Dataanalys av patentinformation	50 000 kr
Agenda 2030-samordnaren/Samhällsnytta AB	Kunskapsutveckling om komplexa samhällsutmaningar på alla nivåer genom att utforska proaktiva system för barn och ungas välbefinnande	2 300 000 kr
TLV, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	Policylab för farmaceutiska tjänster på apotek	1 475 000 kr
Livsmedelsverket	Utforska medborgarpanel som metod för medborgarmedverkan inom Livsmedelsverkets arbete	1 992 000 kr
Konsumentverket	Genom praktiska experiment utvärdera möjliga interventioner för att minska miljöpåverkan från konsumtion av mat, boendevaror och textil	574 000 kr
Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse	Genom att använda innovativa metoder för regel- och policyutveckling kan utredningen lämna underbyggda beslut och träffsäkra konsekvensanalyser.	250 000 kr

10 Bilagor

10.1 Intresseanmälan till utlysningen Språngbräda för smart policyutveckling

Representerar ni en eller flera offentliga organisationer som har möjlighet att (själva eller tillsammans med andra organisationer) genomföra ändringar i relevanta regelverk, styrmedel, strategier och/eller policy-områden som berörs?

Ja

Nej

Vet ej

2.Vill ni på något sätt utveckla hur invånare och företag styrs av det offentliga? Till exempel undersöka vad som hindrar önskade effekter av styrmedel och utforska nya policylösningar för att uppnå dessa.

Ja

Nej

Vet ej

3.Vill ni tillämpa något nytt angreppssätt för att utforma eller förstå effekterna av offentliga styrmedel, policyer eller regelverk? Till exempel crowdsourcing, designdrivet, datadrivet, framsyn, experiment, kollektiv intelligens, nudging, regulatorisk sandlåda, systemtänkande.

Ja

Nej

Vet ej

4.Har ert uppdrag potential att skapa väsentlig nytta för att samhället bättre ska kunna möta viktiga samhällsutmaningar, så som minskad klimatpåverkan, hållbar produktion eller god hälsa?

10.2 En ny trestegsmodell

Nedan beskrivs kortfattat den trestegsmodell som [Samhällsnytta AB vid Karlstads universitet](#) (som koordinerar projektet ovan och bidrar i Utredningen om infrastruktur för

hälsodata som nationellt intresse) utvecklat tillsammans med totalt fyra olika andra statliga utredningar under det senaste året. Ingen av dessa har arbetat helt i enlighet med modellen, men alla fyra har bidragit med olika delar i konceptutvecklingen. De fyra utredningarna är Samsjuklighetsutredningen (dir. 2020:68), Utredningen om en äldreomsorgslag och stärkt medicinsk kompetens i kommuner (dir. 2020:142), Barn och unga i samhällets vård (dir. 2021:84) samt Narkotikautredningen (dir. 2022:24). De två förstnämnda utredningarna har i sina betänkanden (SOU 2021:93; SOU 2022:41) i delar beskrivit sättet att arbeta.

Vad som framför allt skiljer ett arbetssätt i enlighet med modellen från traditionell utredning och beredning är att nya metoder används för att experimentera och låta aktörerna själva erfara hur resurserna behöver integreras. Sådana arbetssätt har i många sammanhang visat sig kunna förmå aktörerna att aktivt förändra institutionaliserade sanningar och frammana innovation som annars hade uteblivit.

10.2.1 Steg 1 – Generella målbilder

Oavsett vilka invånare eller företagare som berörs placeras deras röster mitt i utredningens arbete. Generella målbilder för vad individer anser vara viktiga värden skapas genom olika kombinationer av djupintervjuer, workshops och andra verktyg.

10.2.2 Steg 2 – Målbilderna i en organisatorisk kontext

Med målbilderna som utgångspunkt söker man efter faktorer som begränsar värdeskapandet i dagens system. Återigen är det en kombination av verktyg som behövs. Det kan ske genom så kallade användarresor, intervjuer eller andra mer traditionella angreppssätt. Man söker också efter möjligheter att samla systemaktörerna i samma rum för att tillsammans ta sig an vad som hindrar värdeskapande.

10.2.3 Steg 3 – Låta policyförslag möta verkligheten

Att arbeta med så kallade prototyper är ett sätt att korta ledtider och i flera omgångar/loopar testa förslag. Genom att ta mer eller mindre färdigutvecklade förslag från utredningen tillbaka till berörda individer och den organisatoriska kontexten skapas en möjlighet att testa idéer, diskutera genomförbarhet och utreda konsekvenser. Steget kan genomföras vid ett eller flera tillfällen under utredningens gång och syftar ytterst till både snabba och välgrundade förslag. Bilden nedan visar hur Samsjuklighetsutredningens slutliga förslag, av utredningens kansli, länkade till de generella målbilderna.

10.3 Regulatoriska sandlådor – från nischade till breda och etablerade innovationspolitiska instrument

Sverige kan snart vara det enda land i Europa som inte testat regulatoriska sandlådor – beprövade verktyg för innovation som ger tidsbegränsade undantag från gällande lagstiftning. Sandlådor kan effektivt hjälpa till att minska gapet mellan en trögörslig lagstiftningsprocess och den extremt snabba teknikutvecklingen. Myndigheter får också chans att vidareutveckla sina arbetssätt för att inte halka efter. Nu ökar efterfrågan på sandlådor också bland svenska aktörer.

I sin enklaste form innebär en regulatorisk sandlåda ett tidsbegränsat undantag från gällande lagstiftning. Teknikutvecklare och regelgivare, såsom stat och myndigheter, jobbar tillsammans för att lära sig och testa vilka regler som kan fungera i praktiken för innovativa produkter och tjänster. Tanken är att regelgivare på så sätt kan begränsa eventuella risker, samtidigt som man drar lärdomar av vad som successivt kan överföras från undantag till norm. Kunskapsnivån höjs både hos den som genomför försöket och hos regelgivaren. Det ökar förutsättningarna att utveckla regler i mindre steg, vilket kan påskynda förloppet mellan innovativa idéer och implementering.

Konceptet regulatoriska sandlådor anses ha sitt ursprung i brittiska finansinspektionens (Financial Conduct Authority, FCA) arbete 2015 med att främja en effektivare konkurrens på finansmarknaden till förmån för konsumenterna. Företag fick möjlighet att testa innovativa produkter, tjänster och affärsmodeller i en verklig marknadsmiljö. Samtidigt fanns lämpliga skyddsåtgärder på plats genom myndigheternas försorg. På detta sätt skulle också den finansiella teknologin (fintechindustrin) i Storbritannien få bättre förutsättningar att växa. Globalt sett är det fortfarande inom fintech som verktyget har använts mest frekvent (enligt en uppgift i cirka 50 länder hittills) (länk <https://www.bis.org/publ/work901.htm>)

10.3.1 Många exempel utomlands

De regulatoriska sandlådorna som används i Sydkorea och Japan anses vara de som är mest specialiserade och som använts flest gånger. Dessa länder har inrättat särskilda geografiska och sakområdesspecifika specialzoner. I dessa zoner kan försök tillåtas även om de skulle stå i strid med ländernas befintliga regelverk. I Japan finns flera typer av undantagsregler för olika former av försöksverksamhet. De handlar exempelvis om autonom körning, drönare, artificiell intelligens och 5G. I Sydkorea kan företag som vill få undantag från vissa regelverk ansöka till en specifik sandlåda, exempelvis inom fintech. Inom 30 dagar från ansökan ger regeringen företaget besked om ifall en ny produkt eller tjänst står i strid med befintliga regelverk och om företaget behöver få dispens för att genomföra försöksverksamheten. Sammantaget har också den sydkoreanska regeringen utsett fler än tio regleringsfria zoner för att tillåta testning av ny teknik och för att utveckla regionspecifika industrier.

Även Singapore har utvecklat sandlådor. Bakom dessa står dels landets centralbank och finansiella tillsynsmyndighet, Singapore Monetary Authority (MAS), dels Energy Market Authority (EMA) som ligger under handels- och industriministeriet samt Ministry of Health (MOH) som hanterar den offentliga sjukvården.

Storbritannien har som tidigare nämnts varit en pionjär. Som första land instiftade man här en tydlig finansieringsmekanism riktad till reglerande organisationer som ville utveckla sina arbetssätt, exempelvis genom regulatoriska sandlådor. Departementet för energi, företagande och industri inrättade 2017 en fond om tio miljoner pund (motsvarande cirka 118 miljoner kronor) där regelgivande och regeltillämpande myndigheter kan ansöka om projektmedel. (länk <https://www.gov.uk/government/publications/projects-selected-for-the-regulators-pioneer-fund/projects-selected-for-the-regulators-pioneer-fund-2022>). Syftet är att skapa mandat och förutsättningar för proaktiv policyutveckling.

I Norge har regeringen tagit ett första steg till en regulatorisk sandlåda (sandkasse) genom ett uppdrag till Datatilsynet, vilken motsvarar den svenska Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Det övergripande målet med sandkassen är att stimulera innovationer som bygger på AI i kombination med personuppgifter. Datatilsynet erbjuder en testmiljö där de medverkande organisationerna får gratis rådgivning och återkoppling. Sandkassen kommer inte att ge dispens från personupplysningslagen.

Ett annat exempel kommer från Tyskland. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWi) har där tagit fram en strategi för regulatoriska sandlådor för att gynna digitalisering och utveckla regulatoriska ramverk. Genom att öka användningen av försöksklausuler kan nya lagar och regleringar därmed bli mer flexibla. BMWi har också skapat finansiering för energiinnovationer, för att driva energiomställningen hela vägen från forskningslabb till energimarknaden. En regulatorisk sandlåda inom energiområdet har genomförts för att underlätta och snabba på omställningsarbetet. Den går ut på att skapa storskaliga, systemorienterade demonstrationsprojekt i kombination med att utveckla nya affärsmodeller.

I USA har Departementet Federal Aviation Administration (FAA) skapat en sandlåda för att studera ny lagstiftning inom området för obemannade luftfarkoster (UAS). Tio offentlig-privata partnerskap har valts ut och fått möjlighet att genomföra försök. FAA har också skapat ett pilotprogram för att testa autonoma drönare på olika platser i landet. Myndigheten har även börjat godkänna olika kommersiella tillämpningar för drönare.

I Kanada finns flera lösningar på sandlådor inom olika områden under regeringen. Två exempel är Canadian Securities Administrators (CSA) sandlåda för fintech-företag, samt Department of National Defence (DND) och Canadian Armed Forces (CAF) gemensamma sandlåda för innovativa lösningar inom försvarssektorn.

Även EU har uppmärksammat fördelar med sandlådor och har kopplat verktyget till programmet DIGITAL's Test and experimentation facilities.

(Länk) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/testing-and-experimentation-facilities>

Dessutom är det tydligt i förslaget till EU:s AI-förordning samt nyligen i Net Zero Industry Act att gemenskapen framhåller regulatoriska sandlådor som centrala instrument för såväl en gynnsam AI-utveckling som en grön omställning av industrin.

10.3.2 Svensk efterfrågan på regulatoriska sandlådor

Ännu har det inte startats någon regulatorisk sandlåda i större skala i Sverige. Detta trots att Sverige rankas bland de mest innovationsvänliga länderna i världen. Finansinspektionen har haft uppdraget att undersöka behovet närmare, men sagt nej till att införa testverktyget. Skälet är att man inte anser sig ha som uppdrag att arbeta med innovation.

I stället är det Integritetsskyddsmyndigheten som varit föregångare. Inom ramen för ett regeringsuppdrag för att stärka innovation, har myndigheten prövat ett helt nytt sätt att ge fördjupad dialogbaserad vägledning. Arbetssättet kallar man regulatorisk testverksamhet och det prövades i ett pilotprojekt som fokuserade på AI inom vården. IMY bedömer numera att regulatorisk testverksamhet är ett effektivt arbetssätt för att ge vägledning i komplexa frågor om ny teknik. (länk: <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/>)

Energimarknadsinspektionen har initierat och genomfört ett projekt som syftat till att utreda förutsättningar och ta fram en modell för hur regulatoriska sandlådor skulle kunna implementeras på den svenska energimarknaden. Inspektionen avser att inrätta ett innovationscenter som kan fungera som en första kontaktpunkt för marknadsaktörer och innovatörer som är osäkra på regler, processer eller principer på energimarknaderna. (länk: <https://ei.se/om-oss/projekt/pagaende/regulatoriska-sandlador/regulatoriska-sandlador/2023-03-06-ei-har-presenterat-forslag-till-hur-en-modell-for-regulatoriska-sandlador-kan-inforas-i-sverige>)

Region Gotland med samarbetspartners har ansökt hos regeringen om rätten att etablera en regulatorisk sandlåda för att testa och utvärdera såväl ett kompletterande fysiskt elnät som ett virtuellt elnät.

Transportstyrelsen utfärdar tillstånd för olika typer av försöksverksamhet med fordon för att testa ny teknik. Två av dessa tillståndsv varianter gäller tester av längre och tyngre fordonståg samt automatiserade fordon.

En förhållandevis vanlig metod i Sverige är annars att öppna för reglerade försök. Då beslutar riksdag eller regering om en tidsbegränsad lag eller förordning som gäller för en viss försöksverksamhet. Aktuella exempel inom rättsväsendet är

försöksverksamheterna Snabbare lagföring och Snabbare lagföring av unga lagöverträdare.

Även om ingen regulatorisk sandlåda ännu har startat i Sverige, finns flera tecken på att efterfrågan är stor. Exempelvis lyfter Sveriges kommuner och regioner (SKR) tydligt behovet av försöksverksamhet. Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) genomförde under 2019 också en undersökning som gav ett uttryckligt stöd för försöksverksamhet som innovations- och utvecklingsmetod. Komet har även framhållit att Sverige behöver mer av regulatorisk testverksamhet såsom just sandlådor (eller regulatoriska växthus som man valde att kalla dem).

10.3.3 Vägar framåt för sandlådor i Sverige

Europeiska unionens råd antog för ett par år sedan slutsatser om den roll som regulatoriska sandlådor och experimentklausuler spelar i ett innovationsvänligt, hållbart och motståndskraftigt regelverk som säkras så att det ger stabila långsiktiga spelregler också i framtiden. I rådets slutsatser beskrivs regulatoriska sandlådor som konkreta ramar vilka, genom att tillhandahålla ett strukturerat sammanhang för experiment, gör det möjligt att i förekommande fall i en verklig miljö testa innovativa tekniker, produkter, tjänster eller metoder (för närvarande särskilt vad gäller digitalisering) under en begränsad period och i en begränsad del av en sektor eller ett område som står under myndighetstillsyn för att säkerställa att lämpliga skyddsåtgärder finns.

Sverige är snart det enda land i Europa som inte har testat detta beprövade verktyg som kan ge mer innovationsvänliga förutsättningar. Kunskapsnivån höjs både hos den som genomför försöket och hos regelgivaren. Det ökar förutsättningarna att utveckla regler i mindre steg. Och det skulle driva på innovationsutvecklingen i Sverige.

En första regulatorisk sandlåda i Sverige införs emellertid inte av sig själv. Även myndigheter som är intresserade och följer den internationella utvecklingen behöver särskilda uppdrag och särskilda medel för att skrida till verket. Vinnova har generell kunskap om sandlådor samt ett internationellt nätverk och kan agera som facilitator.

Ett verktyg som en regulatorisk sandlåda skulle med fördel kunna kopplas till långsiktiga funktioner för samordning av innovation, såsom de strategiska innovationsprogrammen och samordnade regeringsuppdragen inom digitaliseringsområdet. En koppling mellan sandlådorna och programmen skapar förutsättningar för att systematiskt kunna identifiera behov, samordna försöksverksamhet och sprida lärdomar. Det skapar dessutom förutsättningar för att sandlådor initieras på den nivå som är mest lämplig för ändamålet, alltså på en lokal-, nationell-, eller EU-nivå. Till exempel skulle det vara möjligt att genom särskilda uppdrag identifiera behov, ge stöd och samla erfarenheter av specifika sandlådor och koppla dessa uppdrag till redan pågående långsiktiga initiativ såsom Rådet för hållbara städer (myndighetssamverkan), Viable Cities (samordnad innovation inom städer) och EU:s funktion för de fem missionerna inom Horisont Europa. Ett annat exempel vore

kopplingar mellan sandlådor och nationellt samordnade regeringsuppdrag knutna till digital innovation och EU:s ramprogram DIGITAL.