

Välfärd i hela landet

Hur skapar vi en likvärdig välfärd när
förutsättningarna är så olika?

Förord

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner tillsatte hösten 2024 en programberedning för välfärd i hela landet. Syftet med programberedningens arbete är att till styrelsen tillhandahålla en samlad, tvärspektoriell bild av området där utmaningar och möjligheter genom lärande exempel lyfts fram, och peka på strategier och konkreta förslag för utveckling.

Visionen är en välfungerande välfärd med lokalt anpassade strategier som främjar tillit till demokratin och samhällsinstitutionerna samt en jämställd och jämlik tillgång till välfärd både i glesbygd och i städer.

I denna rapport redovisar programberedningen sina analyser och förslag. Programberedningen har haft nio sammanträden med fokus på kunskapsinhämtning och gjort en studieresa till Norrbotten och träffat flera kommuner. Beredningen har bestått av ordförande Linda Jonsson (V), vice ordförande Amir Jawad (L), Jeanette Qvist (S), Stina Höök (M), Roland Sjögren (KD), Håkan Lösnitz (SD), Julia Färjhage (C) och Helena Elfvendal (MP). Beredningens sekretariat har utgjorts av beredningschef Emelie Värja, beredningssekreterare Tiina Andersson och expert Hanna Åkesson. Flera experter från förbundets kansli har bidragit till arbetet. SKR:s styrelse har på sitt sammanträde i oktober 2025 godkänt programberedningens redovisning för vidare hantering och underlag till det fortsatta arbetet för Välfärd i hela landet.

Stockholm i oktober 2025

Sammanfattning

Svensk välfärd står inför stora utmaningar – men också möjligheter. Kommuner och regioner verkar under väldigt olika strukturella förutsättningar.

Mediankommunen har 16 000 invånare, men variationen sträcker sig från 2 300 till nästan 1 miljon invånare. De olika förutsättningarna är ofta okända och underskattade av nationella beslutsfattare, myndigheter och andra aktörer. Det är en kunskapslucka som behöver fyllas, inte bara för att förbättra styrningen utan också för att motverka polarisering.

Alla kommuner och regioner delar behovet av att säkra kvalitet, kompetensförsörjning och ekonomisk hållbarhet. För att möta dessa utmaningar krävs åtgärder på flera nivåer, lokalt, regionalt och nationellt. Tillgången till likvärdig välfärd, oavsett var i landet man bor, är en grundläggande rättighet i Sverige. Denna rapport sammanfattar vad beredningen fått till sig under sitt arbete. Den visar vägar för hur kommuner och regioner, staten och SKR kan bidra till att stärka välfärdens förutsättningar – oavsett geografi och befolkningsstruktur.

Vad kommuner och regioner kan göra

Utifrån de förutsättningar som råder idag har beredningen identifierat ett antal verktyg som kan främja likvärdig välfärd i landet. Dessa verktyg kan tillämpas av hela kommunkollektivet, oavsett lokala utmaningar eller förutsättningar. För att få verklig effekt på likvärdigheten behövs även att staten tar ett samlat grepp och att SKR fortsätter utveckla sin stödjande roll.

- **Testa, prova nytt, ta egna initiativ**

Att välfärden är likvärdig oavsett var man bor i landet är viktigt men det innebär inte att den behöver utformas på precis samma sätt överallt. Med en decentraliserad välfärd finns också möjligheten att testa nya sätt och sedan sprida goda exempel. Det kan handla om att testa alternativa driftformer, införa nya arbetssätt eller skapa lokala pilotprojekt i samverkan med näringsliv, civilsamhälle eller akademi. Det kan också handla om att våga pröva lagstiftning eller utveckla samarbeten med olika typer av kommuner där exempelvis en stor kommun utvecklar och en mindre kommun testar.

- Utveckla samverkan strategiskt**

Det samverkas mycket redan idag i kommuner och regioner med allt ifrån delade specialisttjänster till gemensamma nämnder. Kommuner och regioner bör fortsätta detta arbete tillsammans och utveckla långsiktig hållbara samverkansformer, utifrån gemensamma behov och mål. Formerna för samverkan kan variera beroende på verksamhetsområde men en långsiktig struktur med hög grad av frivillighet har lyfts fram som goda exempel.
- Värna en kultur av tillit och helhetsperspektiv**

En hög grad av tillit är viktigt för att stärka den politiska kapaciteten och ömsesidiga respekten inom politiken och mellan tjänstepersoner och politiker. Det skapar goda förutsättningar för effektiv styrning. Att proaktivt värna om tilliten mellan politiker och tjänstepersoner kan skapa en bättre samarbetskultur med klara roller och tydlig styrning.
- Så långt som möjligt anpassa efter befolkningsförändringar och utveckla kommunen för dess invånare**

Stora förändringar sker i demografin där anpassning lyfts fram som en viktig åtgärd men det är inte en enkel uppgift. Kommuner bör fortsätta så långt som möjligt anpassa efter förändringar i befolkningen och utgå ifrån lokala förutsättningar. Att utveckla kommunen för dess invånare kan också skapa attraktivitet, en framgångsrik kommun behöver inte vara en växande kommun.
- Lyssna och inkludera för en träffsäker välfärd**

Med stora skiften i befolkningen ökar behovet av tillit och förståelse hos invånarna. Här blir medborgardialoger viktiga. Medborgardialoger används idag men kan bli ett starkare verktyg. Att inkludera invånarna är ett sätt att värna demokratin. En nyckel till hållbar välfärd är att ta tillvara lokalsamhällets resurser, såsom föreningsliv, anhöriga, företagare och civilsamhällets organisationer. Genom att lyssna på vad invånarna själva tycker är viktigast genom exempelvis medborgardialog går det att forma välfärden så att den upplevs som relevant och träffsäker.
- Möta kompetensutmaningen**

Kompetensbrist är ett av de största hoten mot välfärdens långsiktiga hållbarhet. Den demografiska utvecklingen och bristen på arbetskraft på hela arbetsmarknaden gör att fler rekryteringar inte är lösningen. Kommuner och regioner behöver arbeta strategiskt för att attrahera, behålla och utveckla befintliga medarbetare, hitta nya arbetssätt, digitalisera och

skapa ett hållbart arbetsliv. Det görs bland annat genom arbete med friskfaktorer, insatser för att fler ska kunna arbeta heltid och längre upp i åldrarna och arbete med tidig omställning. Programberedningen har även stött på flera exempel på hur man har utvecklat lokala utbildningsvägar, traineeprogram och samverkan med akademi och näringsliv.

Vad staten bör göra

Det vi hittills beskrivit är vad kommuner och regioner kan göra inom dagens ramar. Men för att åstadkomma verklig långsiktig förändring och stärka förutsättningarna för en jämlik välfärd krävs att staten ändrar spelreglerna. Staten skapar förutsättningar för likvärdighet genom att ge kommuner och regioner resurser och riktlinjer, men också genom att respektera den kommunala självstyrelsen. En ökad förståelse för hur olika det ser ut i landet är nödvändig. Staten måste också hantera de områden som ligger under dess ansvar och inte vältra över detta på kommuner och regioner.

- **Anpassa regelverk så att kommuner med olika förutsättningar kan utföra välfärdsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt.**

Statliga styrmedel bör ge handlingsutrymme för lokala lösningar och innovationer och möjliggöra flexibilitet utifrån kommunernas olika förutsättningar. Styrningen ska inte bidra till ökade förväntningar eller krav som inte är genomförbara i alla kommuner. Nya lagar, regler och satsningar bör vara testade och anpassade efter olika typer av förutsättningar till exempel gles- och landsbygdssäkrade. Staten bör bidra till en relevant beskrivning och nyansering av förutsättningarna idag och framöver i olika kommuner.

- **Långsiktiga planeringsförutsättningar och minskad detaljstyrning**

Att ha långsiktiga planeringsförutsättningar möjliggör en långsiktig planering för kommuner och regioner. En värdesäkring av de generella statsbidragen skulle minska ryckigheten och generera en mer tydlig och effektiv styrning. Generella statsbidrag ska vara utgångspunkt i den statliga styrningen men med över 200 riktade bidrag minskar möjligheten att anpassas utförandet efter enskilda kommuners specifika förutsättningar. De riktade bidragen bör halveras i antal och de som finns kvar bör utgå ifrån tydliga kriterier gällande utformningen.

- **Stärka den lokala statliga närvaron**
Säkerställ att myndigheter som arbetar direkt med invånarna, som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polismyndigheten finns representerade över hela landet – inte minst för att upprätthålla förtroendet för staten samt jämställd och jämlik service. För att säkerställa tillgång till specialiserad arbetskraft i hela landet måste staten gå före. Det kräver att fler statliga arbetsställen och myndigheters huvudkontor etableras med spridning över hela landet.
- **Förbättra lagstiftningen för samverkan**
Anpassa regelverk som i dag försvårar samverkan mellan kommuner och mellan kommun och region och mellan länder. Exempelvis behöver regelverket som styr upphandling ses över så att offentliga aktörer enklare kan samverka, där en enkel åtgärd är att höja direktupphandlingsgränsen till EU:s maxtak.
- **Främja samverkan mellan kommun och region genom försöksverksamhet**
Inför försökslagstiftning som möjliggör avtalssamverkan mellan kommun och region inom specialiserad hälso- och sjukvård i hemmet. Det finns redan väl förberedda förslag, bland annat om att genom en försökslag tillåta avtalssamverkan inom specialiserad hälso- och sjukvård i hemmet, även när uppgifterna inte ligger inom båda parter kompetensområde. Detta kan skapa nya lösningar för vårdbehov, särskilt i glesbefolkade delar av landet.
- **Bygga ut den digitala infrastrukturen**
Ta ansvar för bredbandsutbyggnad och mobil uppkoppling i hela landet. För att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunal digitalisering krävs ett nationellt ansvar för standarder, kostnader och konkreta stöd för implementering av digitala lösningar.
- **Ta ansvar för infrastrukturen och sina egna ansvarsområden**
Många kommuner och regioner står för betydande investeringar, det handlar om allt från underhåll av befintlig infrastruktur till omställning och anpassning. På detta finns även kommuner med betydande investeringar i samband med industrietableringar. Här måste offentlig sektor tillsammans enas om den mest effektiva vägen framåt. Staten behöver ta ansvar för att Sverige har en fungerande infrastruktur i hela landet. Staten bör också säkra helheten i sina egna ansvarsområden och inte vältra över detta på

kommunsektorn. Exempel här är arbetsmarknadsinsatser, infrastrukturinvesteringar eller att man inte följer finansieringsprincipen.

- **Komplettera med stöd utöver mellankommunal utjämning**

Allt kan inte kompenseras genom mellankommunal utjämning.

Utjämningsystemet är långtgående men det inte är tillräcklig. För att få likvärdiga finansiella förutsättningar krävs att systemet kompletteras. Detta kan göras genom exempelvis bättre kompensera för kommuner med långvarig befolkningsminskning och hög socioekonomisk belastning och ett grundstöd till små kommuner. Det är inte att permanenta ineffektivitet utan att skapa likvärdiga förutsättningar.

- **Utreda möjligheter och konsekvenser av att utveckla skattebasen för lokal välfärd**

Förändrade beskattningsprinciperna där skattekraft i högre grad fördelas efter var produktion och utvinning av naturtillgångar sker, skulle kunna leda till en jämnare fördelning. Det finns möjligheter att detta i sin tur skulle stärka kommuner med andra egenskaper än boendekommuner så som besöksnäringkommuner eller kommuner med resurser som vattenkraft eller andra naturtillgångar. Detta är en fråga som behöver utredas vidare.

- **Sprid ut utbildning över landet för att möta kompetensbehoven**

Högre utbildning och yrkesutbildning måste utformas och dimensioneras i samverkan med arbetsmarknaden och möta såväl dagens som framtidens behov av kompetens utifrån lokala förutsättningar. Samverkan bidrar till att utbildningen blir relevant och håller hög kvalitet och gör utbildningen därmed mer attraktiv. Utan detta skapas stora skillnader över landet med olika utbildningsnivåer.

Det handlar inte bara om utbildning utan också om en geografisk matchning av kompetensen. Här kan även incitament behövas för att attrahera arbetskraft till områden med kompetensbrist. Det centrala i denna modell är att förmåner kopplas till folkbokföring, för att skapa incitament för att flytta till platsen och inte fastna i ett beroende av "fly-in fly-out"-arbetare. Utan detta skapas stora skillnader över landet med olika utbildningsnivåer.

Vad SKR bör göra

SKR bör som medlemsorganisation bidra med stöd, verktyg och metoder som stärker kommuners och regioners drifts-, styr- och utvecklingskapacitet i hela

landet. SKR har även en viktig roll som arbetsgivarorganisation och faktabärare.

- **Synliggöra olika kommuners förutsättningar**
SKR bör utveckla sina arbetssätt för att bättre fånga upp och lyfta fram små kommuners särskilda villkor. Det kan exempelvis ske genom att anpassa stöd och utbildningar till olika kommuner med skilda strukturella förutsättningar.
- **Stärka den politiska kapaciteten**
Utveckla stöd för förtroendevalda i att bygga långsiktig styrning, hantera budgetavvikelser och skapa samsyn kring framtidsutmaningar. För att stötta förtroendevalda att fatta tuffa och nödvändiga beslut. Detta bör ske proaktivt, inte först när en kommun är i kris.
- **Driva på och understryka möjligheten till samverkan (mellan kommun/region/stat)**
SKR bör vara en fortsatt samlande kraft för att skapa förutsättningar för kommuner och regioner att samverka med varandra och andra aktörer. SKR bör ge tydligare vägledning till kommuner och regioner om vilken samverkansform som passar i olika typer av situationer.
- **Fortsätta lyfta behov av rättvis finansiering**
SKR bör vara en stark röst i diskussionen om hur finansieringssystemen kan utvecklas och breddas för att spegla olika kommuners uppdrag och risker, exempelvis i kommuner med stora turistflöden, näringskluster, befolkningsminskning, befolkningsstorlek eller bebyggelsestruktur.
- **Synliggöra medlemserbjudanden och differentiera avgifter**
SKR har många erbjudanden, men dessa behöver synliggöras tydligare för att ge alla samma möjlighet att nyttja dem. För många mindre kommuner blir kostnaderna och tidsinsatserna övermäktiga där fler produkter bör vara nyckelfärdiga med en differentierad avgiftsprofil.
- **Sprida goda lösningar och minska instegskostnader**
SKR bör stärka sin roll som arena för spridning av effektiva arbetssätt och välfungerande samverkan. SKR bör också arbeta för att minska trösklarna för att införa nya system – särskilt för mindre kommuner.
- **Utveckla gemensamma digitala lösningar**
SKR bör fortsätta samordna och stötta utvecklingen av digitala lösningar som både mindre och större kommuner kan ansluta sig till, vilket minskar behovet av egen utvecklingskapacitet. Genom att bidra till utveckling och

tillämpning av digital infrastruktur, exempelvis Digital post och Säker Digital Kommunikation (SDK), kan SKR bidra till att skapa bättre förutsättningar för digital samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och invånare.

- **Stöd till medborgardialog och samskapande**

SKR kan spela en viktig roll i att stärka kommuner och regioners förmåga att involvera invånare och lokalsamhälle i utvecklingen av välfärden. Det handlar både om att vidareutveckla och sprida verktyg för strukturerad medborgardialog och om att bygga kapacitet hos förtroendevalda och tjänstepersoner att använda dem effektivt. SKR kan bidra med stödmaterial, utbildningar och arenor för erfarenhetsutbyte. Det stärker demokratin och gör det lättare att förstå invånarnas behov och prioriteringar.

- **Stöd till kommuner och regioner att klara kompetensutmaningen**

SKR bör fortsätta stödja kommuner och regioner inom ramarna för SKR:s nio strategier för att klara kompetensutmaningen och det stöd (Action plan) som SKR:s beredning för kompetensförsörjning har tagit fram till förtroendevalda.

Inledning

Programberedningen välfärd i hela landet har arbetat med att samla in kunskap om kommunernas olika förutsättningar och de lösningar som lyfts fram som lyckosamma. Under nio sammanträden har programberedningen haft besök från forskare, tidigare statliga utredningar, kommuner, samverkansorganisationer. Programberedningen har också fått inspel från andra beredningar i SKR, samt samlat kunskap från både Norge och Finland och under ett studiebesök i Norrbotten.

När beredningen talar om välfärd avses i första hand det som kommuner och regioner har ansvar för, med särskilt fokus på de obligatoriska uppgifterna. De frivilliga verksamheterna, såsom kultur- och fritidsverksamhet samt näringslivsarbete betraktas som strategiska möjliggörare för att klara av de lagstadgade uppgifterna. Sådana verksamheter bidrar till livskvalitet, delaktighet och attraktivitet, faktorer som i sin tur stärker förutsättningarna att exempelvis rekrytera personal, förebygga ohälsa och stärka social sammanhållning.

Välfärdsbegreppet är dock bredare, det handlar i slutändan om invånarna, deras välmående och deras upplevda nytta. Sammantaget är välfärden en kombination av system och resurser som skapar ett samhälle där människor kan leva ett gott och tryggt liv, med möjlighet att utvecklas och delta i samhället. Man ska inte behöva flytta för att ha tillgång till en god välfärd. I ett bredare perspektiv bör även faktorer som kultur, fritidsmöjligheter och miljöhänsyn ses som en del av välfärden, eftersom dessa bidrar till människors livskvalitet och trivsel.

Uppdraget till programberedningen för välfärd i hela landet var omfattande därför har avgränsningar varit tvungna att göras. En avgränsning har därför gjorts för att fokusera på det kommunala uppdraget, snarare än det regionala. Den regionala verksamheten och samverkan mellan kommun och region är dock mycket viktig. Därför lyfts även möjliga sätt att förbättra samspelet mellan kommun och region.

Även staten har en central roll som möjliggörare för välfärd i hela landet. Det kräver insikt från statens sida för kommunernas och regionernas olika

förutsättningar – mediankommunen har 16 000 invånare så analysen kan inte enbart utgå från storstadsområden. Det handlar också om statlig närvaro och tillgänglighet inom verksamheter som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten med flera, liksom fungerande fysisk och digitalinfrastruktur samt långsiktigt hållbara och likvärdiga ekonomiska villkor över landet.

En fungerande, jämställd och jämlik välfärd kräver även ett brett samspel: mellan kommuner, mellan kommun och region, med staten, med näringslivet, med civilsamhället – och inte minst med invånarna själva.

Skilda förutsättningar

En mediankommun har idag cirka 16 000 invånare, vilket innebär att hälften av Sveriges 290 kommuner har färre invånare än så. Vi har en spridning från 2 294 invånare i Dorotea till 995 574 invånare i Stockholm. Skillnaden i befolkningstäthet sträcker sig från 0,2 invånare per kvadratkilometer i Arjeplog till 6 483 invånare per kvadratkilometer i Sundbyberg. Hade hela Sverige haft samma befolkningstäthet som Arjeplog hade vi varit knappt 84 000 invånare totalt sett om hela Sverige haft en befolkningstäthet som Sundbyberg hade vi varit 2,6 miljarder invånare.

I Borgholm är 39 procent av invånarna över 65 år, medan motsvarande andel är 13 procent i Sundbyberg. Andelen elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning varierar från 88 procent i Lomma till 32 procent i Filipstad. I vissa kommuner uppgår den demografiska försörjningskvoten till så mycket som 1,24, vilket innebär att varje person i arbetsför ålder förväntas försörja 1,24 personer utanför arbetskraften. I andra kommuner är motsvarande kvot så låg som 0,54. I en kommun med en hög demografisk försörjningskvot är efterfrågan på välfärdstjänster betydligt högre, då andelen barn och/eller äldre är hög i förhållande till dem i arbetsför ålder, vilket skapar ett mycket stort behov av personal inom välfärdens kärnverksamheter. För att alla ska få stöd och service i rätt tid och med god kvalitet behövs exempelvis fler förskollärare, undersköterskor och sjuksköterskor.

Det finns alltså en rad strukturella skillnader som påverkar kommunernas förutsättningar att leverera välfärd:

- Kompetensbrist är en gemensam utmaning för många kommuner, men den slår olika. Små kommuner har ofta begränsade möjligheter att anställa

specialister, medan andra kommuner konkurrerar om anställda med stora nyetableringar där arbetslösheten på orten är väldigt låg. Stora industrietableringar kan leda till kraftigt ökade krav på bostadsbyggande, infrastruktur och samhällsservice, men också utmaningar i att snabbt hitta rätt kompetens och hinna bygga ut kommunal kapacitet i tid. I dessa kommuner står inte skatteintäkter i proportion till de stora investeringar och risker som en företagsetablering innebär.

- Befolkningsutvecklingen skiljer sig kraftigt mellan kommuner. Vissa växer snabbt och behöver investera i nya skolor och äldreboenden, bostäder och infrastruktur. Andra krymper och tvingas förändra sin struktur, vilket också kan innebära investeringar i större enheter – men med ett minskat underlag.
- Bebyggelsestrukturen spelar en stor roll; glesbygdsområden, flerkärniga kommuner eller ö-kommuner har helt andra logistiska utmaningar än tätorter, exempelvis vid hemtjänst och skolskjutsar.
- Fritidshus- och besöksnäringkommuner har stora påfrestningar under delar av året, exempelvis inom räddningstjänst eller vård och omsorg. Belastningen under dessa perioder står inte i proportion till den folkbokförda befolkningen.
- Socioekonomiska faktorer påverkar behovet av stöd från socialtjänst och arbetsmarknadsinsatser. I kommuner med hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå eller hög andel nyanlända är behovsnivån ofta betydligt högre än genomsnittet. Dessa faktorer medför också lägre skattekraft som trots utjämnningssystemet innebär att en skattesats över genomsnittet inte medför lika stora intäktsökningar.
- Trots ett långtgående utjämnningssystem har kommuner olika ekonomiska förutsättningar, dels att påverka sina intäkter eller dels att anpassa sina kostnader. Den finansiella styrkan och förutsättningarna att finansiera investeringar varierar också i stor utsträckning.

Sammantaget skapar detta en karta där skillnaderna mellan kommuner är stora, både i utgångsläge och i vilka verktyg som står till buds för att möta framtidens utmaningar. Det ställer i sin tur krav på såväl flexibilitet i styrningen som ett långsiktigt stöd från staten för att hela landet ska kunna erbjuda en likvärdig välfärd.

Men det är inte bara mellan kommuner som skillnaderna är stora, även inom en och samma kommun kan skillnaderna vara betydande. Skillnader i utbildningsnivå, hälsa och arbetslöshet kan variera kraftigt mellan olika

bostadsområden. I större kommuner kan vissa stadsdelar ha helt andra socioekonomiska förutsättningar än andra. I mindre kommuner med spridd geografi kan också avstånd till service, tillgång till kollektivtrafik och bredbandsutbyggnad skilja sig avsevärt mellan tätort och landsbygd.

Dessa inomkommunala skillnader påverkar både styrning och behovsanalys – och visar att även den enskilda kommunen ofta rymmer en stor komplexitet som kräver differentierade lösningar.

Detta innebär att utmaningarna och lösningarna för hur välfärden ska bedrivas ser olika ut i olika kommuner och olika delar av samma kommun. Rätten till jämställd och jämlik välfärd måste inte nödvändigtvis innebära samma välfärd. Skillnader speglar också lokala preferenser, behov eller förutsättningar. Det är inte skillnaden i sig som är problemet utan det är när nivåer och skillnader inte är godtagbara, särskilt när det gäller livsavgörande insatser eller centrala välfärdsområden. Målet behöver således inte vara att det är likadant överallt men det ska vara likvärdigt för alla.

Kompetensförsörjningen en nyckelfråga

Kompetensförsörjningen är en nyckelfråga för likvärdig välfärd i hela landet. Med allt fler äldre i befolkningen och ett sjunkande barnafödande, ändras befolkningsstrukturen och behoven av välfärd påtagligt. Samtidigt ökar antalet personer i arbetsför ålder i mycket liten utsträckning, vilket skapar brist på arbetskraft. Att hitta rätt kompetens är därför den största utmaningen framöver för såväl välfärden som hela den svenska arbetsmarknaden. Förutsättningarna att rekrytera varierar dessutom kraftigt över landet – i sex av tio kommuner kommer personer i arbetsför ålder att minska fram till 2033.

Ökningen av personer i arbetsför ålder sker framförallt i storstäder, men antalet äldre ökar i samtliga kommuner. I små och glesa kommuner leder utflyttningen av unga och högutbildade vuxna till att det särskilt svårt att bemanna välfärdstjänster och säkra lokal näringslivsutveckling. Samtidigt växer behoven snabbt inte minst i kommuner där de gröna industrisatsningarna ställer höga krav på kompetens av både individer med tekniska specialistkunskaper och praktiska erfarenheter. Parallellt ökar också behoven inom skola, vård och omsorg.

Under 1960-talet var det framför allt människor i norr som flyttade söderut, ofta till arbetstillfällena i storstäder eller industriorter i södra Sverige. Dåtids lösning byggde på ökad rörlighet och ett starkt fokus på att individer skulle flytta dit jobben fanns. I dag har förutsättningarna förändrats. Viljan att flytta där arbetet finns har minskat samtidigt som pendlingsbenägenheten har ökat.

Industriomställning - risker och möjligheter

Den gröna omställningen inom näringslivet utgör en avgörande förutsättning för Sveriges fortsatta tillväxt och konkurrenskraft och för att möta klimatförändringarna. Tillgången på billig fossilfri energi, kunskap och innovation är några av de faktorer som lyfts fram som orsaker till att Sverige valts för stora industrietableringar. Även tillgången på mineraler och mark har varit avgörande – särskilt inom batteriproduktion, tillverkningen av grönt stål och transformatorer. Men konkurrensen från andra länder har tilltagit och flaskhalsar i tillgången på el, nödvändig transportinfrastruktur och kompetens utgör hinder och begränsningar för den pågående strukturomvandlingen. Försvarssatsningar innebär också kraftig expansion i många kommuner.

Vid större företagsetableringar eller expansioner, som kan innebära tusentals högproduktiva arbetstillfällena, står kommuner och regioner i dag ofta ensamma i att möta utvecklingen. De behöver själva vidta de utbyggnads- och anpassningsåtgärder av olika samhällsfunktioner som krävs för att attrahera investeringar och för att de ska bli framgångsrika. Kommunerna tar också stor finansiell risk genom nödvändiga investeringar i samhällsomställningen. Nya etableringar ställer även krav på lokalsamhället. Det behövs attraktiva bostäder, vägar, vatten och avlopp, förskolor och skolor för barnen. Investeringarna blir stora för en kommun, särskilt när det finns osäkerheter och risker kopplat till långsiktighet. Utöver detta tillkommer också ofta specialbehov som företaget har gällande infrastruktur i järnväg, avlopp, vägar, hamnar och tillgången på el och effekt. I alla delar har inte kommunen rådighet men det blir involverade för att hela satsningen ska bli av.

Det saknas idag ett effektivt system och en tydlig ansvarsfördelning mellan samhällsaktörer för större företagsetableringar och expansioner, något som myndigheterna Tillväxtanalys och Tillväxtverket också identifierat.

Accelerationskontoret¹ har fått ett tilläggsuppdrag att analysera vilka incitament kommuner har att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. Accelerationskontoret ska också ta ställning till om det finns behov av att staten underlättar för kommuner att växa och bidra till regional utveckling. Många är eniga om utmaningarna men här krävs handling rörande alla delar av välfärdens behov.

För att dra nytta av den tillväxtpotential som finns i dessa etableringar behöver åtgärder vidtas för att säkra kompetensförsörjning och fördela risker. Det är inte rimligt att riskerna landar enbart på de invånarna som bor i dessa kommuner när nyttan tillfaller hela Sverige.

Har vi idag likvärdig välfärd?

Syftet med detta avsnitt är att undersöka hur välfärdens kvalitet står sig nu i förhållande till de stora strukturella skillnader som finns mellan Sveriges kommuner. Det handlar om att förstå om och i så fall hur faktorer som befolkningstäthet, utbildningsnivå, demografi och socioekonomi påverkar kvaliteten i kommunal service.

I den bästa av världar skulle kvaliteten i välfärden vara så stark att den kompenserar för strukturella skillnader.

Kvaliteten i kommunal verksamhet följer inte direkt av kommunernas strukturella förutsättningar

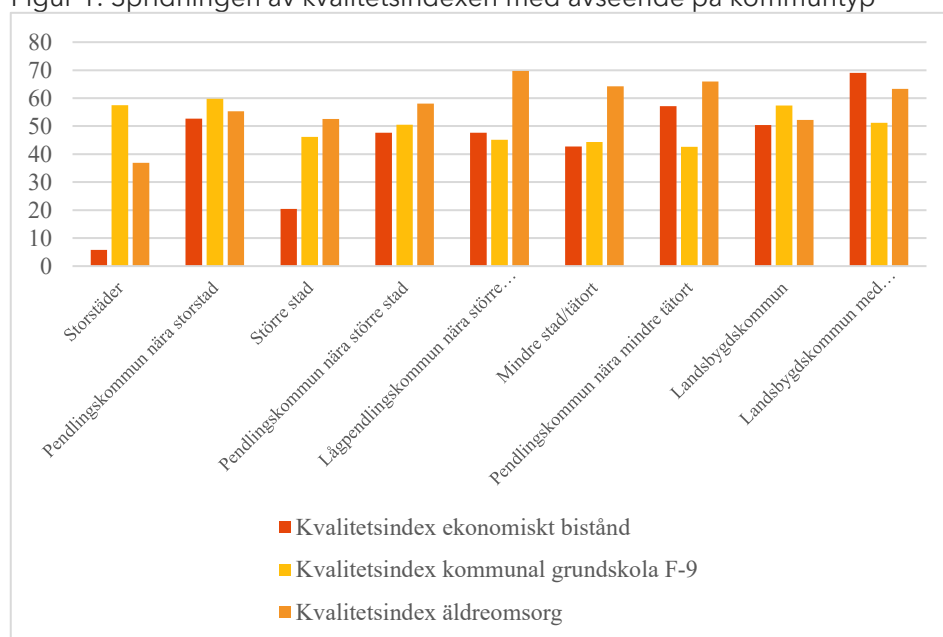
Kvalitetsindexet bygger på avvikelser från förväntat värde. Det innebär att varje kommuns resultat jämförs med vad som statistiskt sett kan förväntas utifrån deras strukturella förutsättningar – till exempel socioekonomiska faktorer. Syftet är att ge en mer rättvisande bild av kvaliteten i verksamheten, oberoende av yttre faktorer som kommunen inte själv kan påverka.

¹ Accelerationskontoret är en statlig kommitté som arbetar för att underlätta vid större företagsinvesteringar.

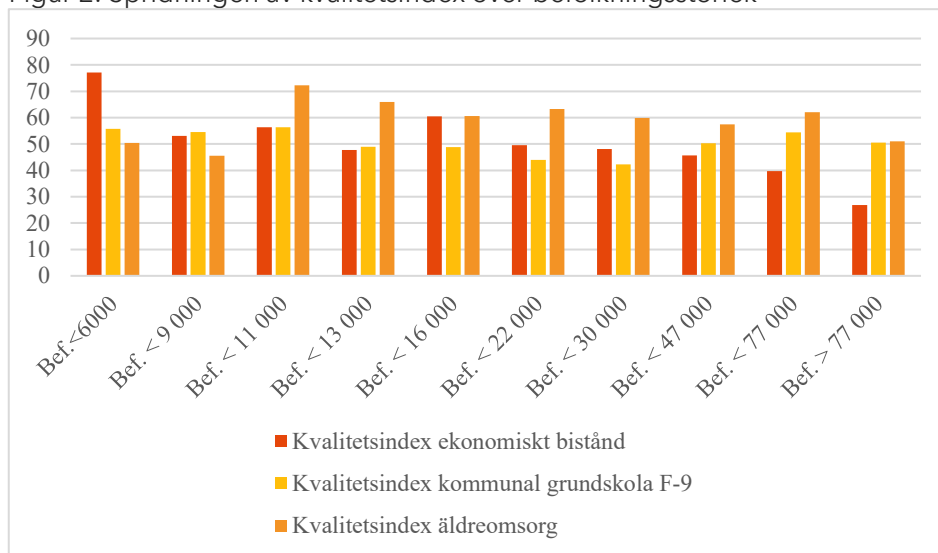
Exempel: En kommun med låg utbildningsnivå kan ändå ha ett högt kvalitetsindex i grundskolan, vilket visar att skolan lyckas väl trots utmanande förutsättningar.

Nedan redovisas kvalitetsindexens genomsnittliga värde dels över kommungrupperna för att fånga vissa strukturella aspekter dels över befolkningsstorleken.

Figur 1: Spridningen av kvalitetsindexen med avseende på kommuntyp



Figur 2: Spridningen av kvalitetsindex över befolkningsstorlek



Källa: Kolada

Figur 1 och 2 ovan visar spridningen i kvalitetsindex för olika kommuntyper och befolkningsstorlekar. Här framgår att:

- Storstäder har lägre resultat inom äldreomsorg och ekonomiskt bistånd.
- Mindre städer/tätorter har lägre resultat inom grundskolan.
- Små kommuner (<6 000 invånare) har ofta högre kvalitetsindex för ekonomiskt bistånd, men variationen är stor.

Detta tyder på att kvalitet inte är direkt kopplat till kommunstorlek eller typ.

För att vidare undersöka detta har korrelationer mellan strukturella faktorer (som arbetslöshet, utbildningsnivå, befolkningstäthet) och kvalitetsmått beräknats i bilaga 1.

Stora skillnader inom – inte bara mellan – kommuner

Det är inte enbart skillnader mellan kommuner utan även inom kommuner, och ett exempel är skolan. Skillnader i skolresultat finns inte bara mellan kommuner, utan också mellan skolor och inom samma kommun. Sådana variationer beror bland annat på ledarskap, lärarkompetens och

socioekonomiska faktorer – vilket gör att lokala jämförelser på enhetsnivå är viktiga för att förstå utmaningar och framgångsfaktorer.

Statlig närvaro i hela landet

För kommuner och regioner är det centralt att staten finns närvarande i hela landet, inte minst för att säkerställa likvärdig tillgång till offentlig service oavsett bostadsort. Enligt landsbygdsbarometern 2024 svarar 76 procent av de tillfrågade att staten delvis eller helt övergivit landsbygden. En god lokal statlig närvaro är avgörande för att stärka legitimiteten för den offentliga sektorn i stort och för att upprätthålla medborgarnas förtroende för statliga myndigheter.

Det var 20 kommuner som inte hade några statliga arbetsställen 2023. Antalet myndigheter har endast förändrats marginellt under tidsperioden 2019–2023 - antalet myndigheter har ökat med en. Men före denna period har flera myndigheter genomfört effektiviseringsåtgärder som inneburit en koncentration av verksamheten till färre orter och därmed en minskad lokal närvaro över hela landet.

Har vi likvärdiga kostnader?

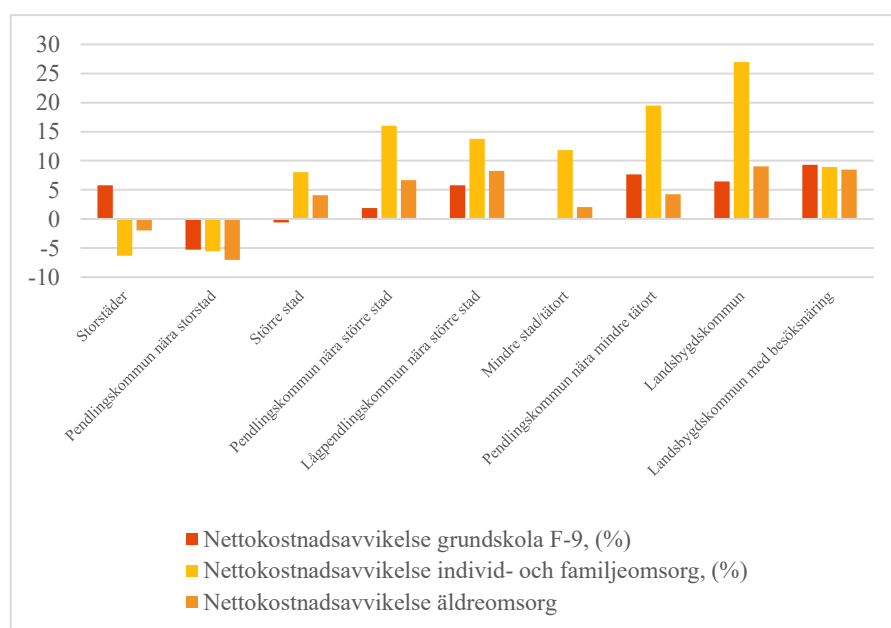
För att skapa likvärdiga förutsättningar för samtliga kommuner finns ett utjämningsystem, både på kostnadssidan och på intäktssidan. På kostnadssidan tas hänsyn till en rad strukturella förutsättningar så som demografi, geografi och socioekonomi.

När kostnader jämförs mellan kommuner är det viktigt att ta hänsyn till olika strukturella förutsättningar. För att göra detta kan kostnadsutjämnings standardkostnad användas. Standardkostnaden är den beräknade kostnaden för en viss verksamhet i en kommun eller region om den bedrev verksamheten med en genomsnittlig effektivitet och en genomsnittlig ambitionsnivå. Standardkostnad beskriver hur mycket en kommun eller region förväntas behöva lägga på olika verksamheter, givet sina strukturella förutsättningar till exempel åldersstruktur, socioekonomiska faktorer eller befolkningstäthet.

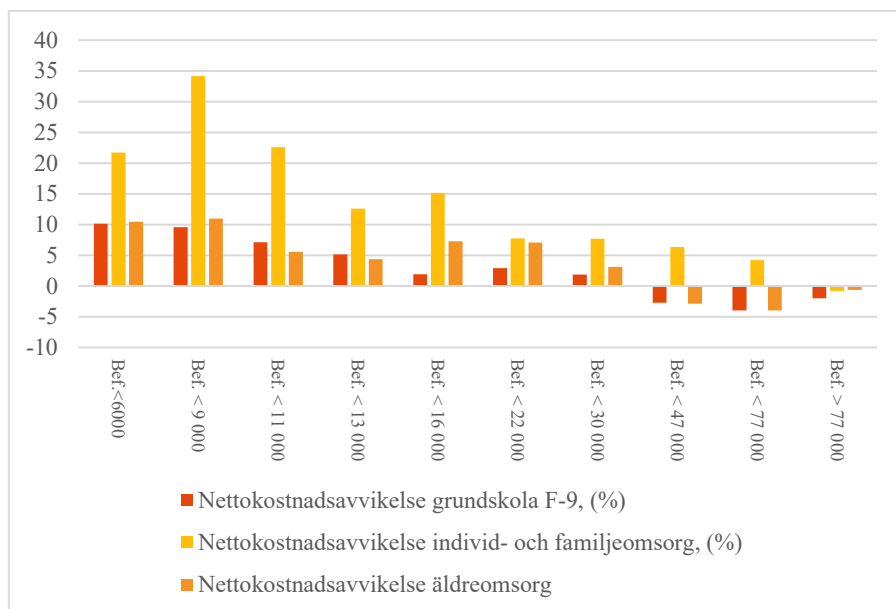
Det innebär att om en kommun har en genomsnittlig ambitionsnivå eller en genomsnittlig effektivitet skulle kostnaderna ligga omkring standardkostnaden, om kostnadsutjämnningen fångar alla strukturella förutsättningar. Är kostnaderna högre har kommunen antingen högre ambitionsnivå eller en lägre effektivitet. Avvikelsen från kommunernas faktiska kostnader och standardkostnaden kallas

nettokostnadsavvikelse. I grafen nedan illustreras den genomsnittliga nettokostnadsavvikelsen för olika typer av kommuner. Ett positivt värde innebär att gruppen i genomsnitt har högre kostnader än vad kostnadsutjämnningen beräknar.

Figur 3: Avvikelsen från standardkostnad fördelat över kommuntyp



Figur 4: Avvikelsen från standardkostnad fördelat över befolkningsstorlek



Källa: Kolada

Landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre tätorter uppvisar betydande avvikelser.

Ett område som särskilt sticker ut är individ- och familjeomsorgen. Här är träffsäkerheten i kostnadsutjämningsmodell svagare. Eftersom verksamheten ofta påverkas kraftigt av enskilda ärenden kan även en individ med omfattande behov leda till stora kostnadsvariationer.²

Befolkningsminskning är en faktor som samvarierar med högre kostnader än den beräknade standardkostnaden. Systemet innehåller visserligen en viss kompensation för minskande befolkning, men detta gäller på 10 års sikt i dagens system, och inte fullt ut. Vid långvarig befolkningsminskning förutsätts kommunerna kunna anpassa sin verksamhet fullt ut till de nya strukturella

² I bilaga 1 analyseras korrelationen mellan fler strukturella faktorer och kostnadsavvikelser, där framkommer att en minskande befolkning och låg utbildningsnivå tydligt samvarierar med kostnader som överstiger det av utjämningsystemet beräknade kostnaderna.

villkoren. Men det finns en gräns för anpassning när välfärden inte blir likvärdig längre.

Det är tydligt att i kommuner med färre invånare, svagare socioekonomi och befolkningsminskning är det dyrare att uppnå samma kvalitet.

Olika villkor men ett gemensamt ansvar

En viktig slutsats är att den totala ekonomiska balansen i en kommun spelar stor roll. Två kommuner kan erbjuda en skola av likvärdig kvalitet – men om den ena kommunen har högre kostnader för detta innebär det att mindre resurser återstår till annan verksamhet eller att skattesatsen är högre för invånarna. Det kan påverka den samlade upplevelsen av välfärden, exempelvis tillgången till kultur, fritid, föreningsliv och andra gemenskapsbyggande funktioner.

Strukturella och socioekonomiska skillnader påverkar såväl behov som möjligheter. Kommuner där invånarna har låg utbildningsnivå och hög arbetslöshet har stora kostnader för socialtjänsten men ett lägre skatteunderlag att finansiera det med. Detta visar vikten av ett fungerande och träffsäkert utjämningsystem.

Alla kommuner har utmaningar, men de ser olika ut. Därför måste politiken på lokal, regional och nationell nivå formas med förståelse för denna komplexitet. Ett jämställt och jämlikt Sverige kräver skräddarsydda lösningar, flexibilitet i styrning och långsiktigt stöd. Det handlar ytterst om att upprätthålla invånarnas tillit till att samhället fungerar – oavsett var man bor.

Lösningar

Stärka drift-, utvecklings- och styrningskapaciteten i kommunerna

För att säkra en god välfärd på lång sikt krävs en stärkt kapacitet i kommunerna, både för att driva dagens verksamhet och för att möta framtidens krav. Det finns olika vägar att bygga denna kapacitet, till exempel genom fördjupad samverkan. Kommunperspektivutredningen har belyst dessa frågor och konstaterar att sammanslagningar inte ses som en framkomlig väg. Kommunerna själva tror inte att sammanslagningar leder till högre effektivitet. Tvärtom lyfts riskerna med geografiskt stora kommuner, programberedningens samtal med Småkom som pekar på att detta inte kommer att lösa de utmaningar som de står inför.

Kommunperspektivutredningen betonar att kommunal kapacitet handlar om tre delar:

- Driftkapacitet – att bedriva och upprätthålla den dagliga verksamheten.
- Utvecklingskapacitet – förmåga till utveckling och förnyelse av kommunernas verksamhet och av kommunen som geografiskt område.
- Politisk styrningskapacitet – ett tydligt politiskt ledarskap, en effektiv styrning och en väl fungerande organisation.

Utredningen visar att utmaningarna ofta är hanterbara. Det finns både små kommuner med svaga resultat och små kommuner med mycket goda resultat. Det finns inga tydliga samband mellan kommunstorlek och kvalitet i verksamheten. Inte heller finns det starka samband mellan storlek och invånarnas upplevda nöjdhet med demokratin. Slutsatsen är att sammanslagningar inte är någon universallösning för att stärka kapacitet eller kvalitet.

Beredningen tror inte heller på sammanslagningar som lösningen. Däremot kan den politiska kapaciteten försvagas genom sammanslagningar, då det skapar en flerkärnighet. Istället kan driftskapaciteten stärkas genom samverkan. Samverkan som i förlängningen kan bygga starka relationer mellan de samverkande kommuner som i enskilda fall kan leda till frivilliga sammanslagningar.

Riskera inte försvagad styrkapacitet

Den politiska styrningskapaciteten handlar om mer än att bara fatta beslut, det handlar om förmågan att analysera, planera och samordna. Utan politisk styrkapacitet finns risker att tilltron till det demokratiska systemet minskar över tid. Kommuner med stark politisk styrningskapacitet kännetecknas av att de arbetar långsiktigt, har en gemensam målbild och förmår att göra strategiska prioriteringar även under press. Det handlar om att kunna välja bort, hantera budgetavvikelser och våga stå fast vid beslut. SKR:s analysgrupp hjälper kommuner som hamnat i tuffa situationer, det som gruppen identifierat som gemensamma nämnare i kommuner som har utmaningar är:

- Brister i samspel mellan partier, avsaknad av förståelse för uppdraget som förtroendevald, minskar den politiska handlingskraften
- Avsaknad av helhetssyn/nulägesbild och kollektivt ansvar, fakta används för att gynna det egna perspektivet.

- Brister kring samtalstonen mellan politiker men även mellan förvaltning och politik. Det skapar en rädsla för att göra fel och minskar tilliten till politiken och leder till kompetenstapp
- Minskad tillit till verksamheten och misstro mot professionen, vilket medför ifrågasättande av beslutsunderlag, återremisser och ökad tidsåtgång,
- Otydlighet kring roller och ansvar vilket sätter styrningen ur spel
- Orealistisk budget och uppdrag kombineras med många styrsignaler under året vilket medför svårigheter att prioritera.

Även flera andra analyser, bland annat från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och Svenskt Näringsliv pekar på att ledning, styrning och organisation spelar en avgörande roll när det kommer till att bedriva en effektiv verksamhet.

Sammanslagningar skapar en flerkärnighet vilket kan försvaga den politiska styrningskapaciteten och förstärka dessa utmaningar. Istället för att tala om sammanslagningar bör samtal föras om hur vi kan **stärka den politiska styrningskapaciteten**.

Vad kan kommuner och regioner göra?

Samverka strategiskt

Svensk välfärd står inför stora utmaningar som kräver att kommuner och regioner hittar nya arbetssätt för att långsiktigt säkra kvalitet, kompetensförsörjning och effektivitet. En av de viktigaste strategierna är samverkan. Det är redan vanligt idag, men för att bli ett verkligt verktyg för kapacitetsbyggande måste samverkan vara genomtänkt, hållbar, juridiskt genomförbar och anpassad efter lokala förutsättningar.

Olika sätt att samverka utifrån syfte och förutsättningar

Det finns fyra huvudsakliga modeller för samverkan – alla med olika egenskaper. Valet bör baseras på uppgiftens karaktär, behov av flexibilitet och graden av politisk kontroll:

- Kommunalförbund passar för myndighetsutövning och mer komplexa, gemensamma åtaganden. Fördelen är tydlig reglering. Nackdelen är låg flexibilitet och risk för demokratitapp.
- Gemensam nämnd lämpar sig för avgränsade uppdrag som IT eller överförmyndarverksamhet. Det är enkelt att starta men kan skapa långsiktiga beroenden och begränsat självbestämmande för deltagande kommuner.
- Kommunala bolag är mest lämpade för verksamheter av kommersiell eller teknisk karaktär. De kan vara effektiva men kräver tydlig styrning och transparens – särskilt eftersom offentlighetsprincipen inte gäller fullt ut.
- Avtalssamverkan är flexibel och kan användas både för frivilliga och obligatoriska uppgifter. Det är en bra form för mindre kommuner, men kräver noggrant skrivna avtal och god förståelse för juridiken och begränsningar finns – särskilt kring upphandling för att öka möjligheten till avtalssamverkan kan direktupphandlingsgränsen höjas.

Konkreta exempel på samverkan från beredningens arbete

Beredningen har mött flera goda exempel på samverkan. Den gemensamma nämndaren är en stabil struktur men en flexibilitet i organisationen. Samverkan är sårbar om den vilar på enskilda personer eller kortsiktiga lösningar. Det är viktigt att skapa strukturer som klarar politiska skiften och personförändringar. Det innebär bland annat att inkludera oppositionen, säkerställa att samverkan inte urholkar deltagande kommuners egen kapacitet och bygga stabila samverkansstrukturer som tillåter en flexibilitet i val av samverkansområde.

Exemplet R10 - Samverkan mellan glesbygdskommuner

Region 10 är ett formellt samarbete mellan tio inlandskommuner i Norrbottens och Västerbottens län. Samarbetet syftar till att stärka de deltagande kommunernas samlade förutsättningar att hantera gemensamma utmaningar, särskilt kopplade till glesbygdens demografi, kompetensförsörjning och ekonomiska villkor.

Regionen arbetar strategiskt med nätverk, kunskapsutbyte och gemensamma påverkansinsatser mot statliga aktörer och andra beslutsnivåer. Inom samarbetet möts regelbundet chefer och tjänstepersoner från olika kommunala verksamheter – såsom skola, omsorg, ekonomi, HR, samhällsbyggnad, räddningstjänst, näringslivschefer, infosäkerhets- och beredskapssamordnare,

kostchefer, fastighetschefer, kommunikatörer, kommunsekreterare, arbetsmarknadsenheterna – för att utveckla arbetssätt, dela erfarenheter och driva gemensamma projekt. Exempel på detta är utvecklingen av fjärrundervisning, samordnade insatser inom äldreomsorgen samt olika initiativ för inflyttarservice och näringslivsutveckling.

Region 10 arbetar också konkret med kompetensförsörjning, arbetskraftsinvandring och regional attraktionskraft. Organisationen leds av en koordinator med säte i Åsele, och bygger på principen att alla tio kommuner gemensamt prioriterar insatser men inte nödvändigtvis behöver delta i varje enskilt projekt.

Exemplet Familjen Helsingborg - En stabil och mångsidig samverkan

Familjen Helsingborg är en frivillig samverkansplattform mellan elva kommuner i nordvästra Skåne som vuxit fram över mer än 20 år. Samverkan bygger inte på ett kommunalförbund, utan på ömsesidig tillit, gemensamma behov och ett starkt politiskt engagemang. Familjen Helsingborgs gemensamma sekretariat, gemensamma utvecklingsprojekt och andra satsningar finansieras genom en årlig medlemsavgift för respektive kommun (2025 uppgår avgiften till 21 kronor per invånare). Utöver detta bidrar samtliga kommuner med personella resurser i familjens olika nätverk och projekt.

Organisationen är flexibel där kommunerna går in i olika samarbeten utifrån intresse och behov. Grundprincipen är att det ska vara enkelt att delta, enkelt att avstå och att den som deltar också tar ansvar för samverkan. Detta har gett hög legitimitet och långsiktig stabilitet, samtidigt som samarbetet kunnat anpassas efter nya behov. Samverkan omfattar ett brett spektrum av områden, där flera konkreta lösningar vuxit fram:

- HR-servicecenter som hanterar löner, pension och systemförvaltning för tio av kommunerna.
- Gemensamt traineeprogram som säkrat återväxt i offentlig sektor där 85 % av deltagarna har fått jobb, varav majoriteten inom medlemskommunerna.
- Yrkesvuxsamverkan där utbildningsutbudet koordineras efter hela arbetsmarknadsregionens behov.
- Samhällsplanering genom en gemensam strukturplan som kompletterar lokala översiktsplaner.

- Digitala lärplattformar och samordnad kompetensutveckling.
- Socialtjänst, beredskap och specialistkompetenser samordnas för att öka kvalitet och tillgänglighet.
- Gemensamma upphandlingar och yttranden stärker förhandlingskraft och minskar administration.

Samverkan i Familjen Helsingborg är möjlig tack vare en gemensam förståelse för att alla inte alltid vinner i varje enskilt projekt, men att alla vinner över tid. Strukturen främjar innovation, möjliggör testverksamhet i mindre kommuner och skapar ömsesidiga synergier utan att urholka det kommunala självstyret. Den visar hur stark samverkan kan byggas utan formella sammanslagningar – genom tillit, gemensamt ansvar och tydligt fokus på nytta. Strategisk utveckling i krympande och växande kommuner. Att stärka den egna förmågan handlar inte bara om styrning och struktur – utan också om långsiktighet, politisk samsyn och ett ledarskap som vågar ta ansvar för både tillväxt och anpassning. Många kommuner vittnar om att framgångsrikt förändringsarbete kräver en gemensam målbild som är förankrad över tid och mellan politiska nivåer. Det gäller särskilt när verksamhet behöver ställas om i takt med demografiska förändringar.

I Norge har mycket fokus lagts på att bromsa avfolkning och attrahera inflyttning. Men trots kraftfulla incitament fortsätter många mindre kommuner att krympa. Det väcker ett viktigt perspektiv även i Sverige: Kommuner som krymper kan behöva stöd i att utveckla arbetssätt för att anpassa verksamheten strategiskt. Det handlar om att anpassa sig till en mindre befolkning utan att tumma på kvaliteten eller tappa framtidstro. Det innebär ett skifte i synsätt: till en strategisk satsning på dem som redan bor i kommunen.

Att möta framtiden med realistiska förväntningar och lokalt förankrade prioriteringar kan vara ett av de mest kraftfulla verktygen för att säkra en fungerande välfärd. Det handlar ytterst om att värna kvalitet och hållbarhet – oavsett om befolkningen växer eller minskar.

Möta kompetensutmaningen

Under programberedningens arbete har det blivit tydligt att många kommuner och regioner arbetar strategiskt för att attrahera och behålla medarbetare. Det har också framkommit att det på flera håll utvecklas lokala utbildningsvägar och traineeprogram, ofta i nära samverkan med akademi och näringsliv.

Digitalisering och nya arbetssätt lyfts fram som ytterligare inslag i att möta kompetensförsörjningsutmaningen. Dessa beskrivningar visar en bredd av sätt för att möta kompetensutmaningen i olika delar av landet. Ett exempel ser vi i Familjen Helsingborg som beskrivits ovan.

I Boden finns ytterligare exempel, där har kommunen rekryterat vårdpersonal från Spanien och erbjudit distansutbildning i svenska redan innan ankomst. Trots språkliga och praktiska utmaningar stannade 30 procent av deltagarna kvar i Boden. Även genom ett lokalt äldreomsorgslyft har kommunen låtit sommarjobbare och nyanlända gå över till utbildning med tillsvidareanställning som mål – ett arbetssätt som ger stabilitet både för arbetsgivare och individ. Det finns alltså möjligheter att våga testa nytt och utmana befintliga metoder även inom nuvarande ramverk.

Vad bör staten göra?

Staten har en central roll för att skapa goda förutsättningar för välfärden i hela landet. Detta sker bäst i nära samverkan med kommuner och regioner. Några grundläggande aspekter som programberedningen har noterat – som vi redan nämnt i tidigare avsnitt – är att långsiktighet för det kommunala uppdraget förutsätter långsiktiga planeringsförutsättningar från staten, och det gynnas av minskad detaljstyrning.

Samtidigt har beredningen uppmärksammat att flera kommuner, särskilt mindre och glesbefolkade, upplever att staten har dragit sig tillbaka.

I landsbygdsbarometern 2024 svarade 76 procent att staten delvis eller helt har övergett landsbygden. Denna känsla av att vara bortglömd riskerar att underminera tilliten till det offentliga och i förlängningen att underminera demokratin.

Tillåt en mer flexibel välfärd - asymmetrisk lagstiftning

Det har tydligt framkommit i beredningens kunskapsinhämtning att ökad flexibilitet i hur välfärdsuppdraget kan utföras är nödvändig för att möta olika lokala förutsättningar. I vissa kommuner kan elevantalet i grundskolan vara så lågt som 10–15 elever per årskurs. I sådana fall behövs helt nya arbetssätt.

Frågan är inte hur vi ska upprätthålla en traditionell struktur, utan hur vi säkerställer att barn får tillgång till likvärdig utbildning.

Fjärrundervisning kan i sådana specifika sammanhang vara ett av flera verktyg, särskilt inom ämnen där det är svårt att rekrytera behöriga lärare. Men det är en lösning som ska tillämpas mycket restriktivt och måste vara pedagogiskt motiverat, anpassat till elevgruppens behov, ålder och får inte användas som besparingsåtgärd. Däremot kan det i vissa fall vara ett nödvändigt verktyg exempelvis för specialiserade gymnasiekurser där det inte går att rekrytera behörig personal. Det är också viktigt att hänsyn tas till elever med särskilda behov. Förutsättningarna för att gå på en gymnasieskola långt från hemmet måste också ses över.

Lösningen behöver också inkludera organisatorisk flexibilitet. Det borde exempelvis vara möjligt att en rektor ansvarar för två mindre skolor i olika kommuner. Det finns också andra möjliga lösningar som behöver övervägas. I exempelvis Kanada genomför man komprimerade terminer med lärare som flygs in till avlägsna områden. Även Australien har lång erfarenhet av fjärrbaserad undervisning i glesbygd.

Det centrala är att regelverken möjliggör sådana anpassningar när behoven kräver det, snarare än att tvinga fram en likformighet som i praktiken omöjliggör en fungerande välfärd i delar av landet. En differentierad tillämpning av regelverk – snarare än en asymmetri i ansvar – kan vara en väg framåt. Detta handlar om att skapa förutsättningar, inte undantag.

Flexibilitet i regelverk handlar också om att förenkla det som sker kopplat till verksamheten – som tillsyn, rapportering och andra administrativa krav. Små kommuner har ofta en mycket begränsad förvaltning, och asymmetri i regelverk kan därför även innebära differentierade krav på uppgiftslämning, dokumentation och tillsyn.

Flera befintliga eller föreslagna lösningar visar att asymmetrisk lagstiftning/ tillämpa lagstiftning mer flexibelt är möjlig. Det kan handla om:

- att ge riktade bidrag som generella statsbidrag i en samlad pott till kommuner med under ett visst invånarantal,
- att differentiera krav på rapportering,

- eller att öppna för mobila eller samlokaliserade lösningar inom exempelvis socialtjänst eller vård och omsorg.

Beredningens slutsats är att asymmetri i styrningen bör ta sig uttryck i regelverkens utformning och tillämpning, inte i uppgiftsfördelningen. Det möjliggör en mer träffsäker och långsiktigt hållbar styrning och stärker i förlängningen förutsättningarna för en likvärdig välfärd i hela landet.

Förenkla, förstå och ta hänsyn till att många kommuner är små

Statliga regler, bidrag och uppdrag utgår ofta från antagandet att kommuner är relativt stora och har tillgång till kapacitet som många i verkligheten saknar. För mindre kommuner med begränsade resurser är exempelvis riktade statsbidrag ofta så komplicerade att det inte är värt att söka dem – samtidigt som utfallet i kronor per invånare blir så lågt att det i praktiken blir meningslöst. En förändring behövs så att statsbidrag utformas så att de är värda att söka för alla kommuner, oavsett storlek. Ett konkret förslag är att synliggöra den administrativa kostnaden och lägga ett schablonbelopp som grundersättning till alla kommuner.

När kommuner granskas av statliga myndigheter anpassas i regel inte viten eller skadestånd efter kommunens storlek. Det kan få orimliga effekter. Ett skadestånd på 200 000 kronor för Dorotea motsvarar 85 kronor per invånare. Om samma princip tillämpades på Stockholm skulle motsvarande belopp vara över 84 miljoner kronor. Det är fullt möjligt att skala sanktioner och krav efter kommunernas strukturella förutsättningar.

Nya uppgifter som åläggs kommunerna måste utformas med insikt om hur olika kommunernas förutsättningar faktiskt är – både mellan stad och land, men också mellan olika delar av landet. Det handlar inte bara om geografiska skillnader, utan också om kapacitet, demografisk sammansättning, kompetensförsörjning och ekonomiska marginaler. Förutsättningarna i norra Sverige kan skilja sig markant från de i till exempel Skåne, men även inom samma län kan skillnaderna mellan en storstadsnära kommun och en glesbygdskommun vara mycket stora.

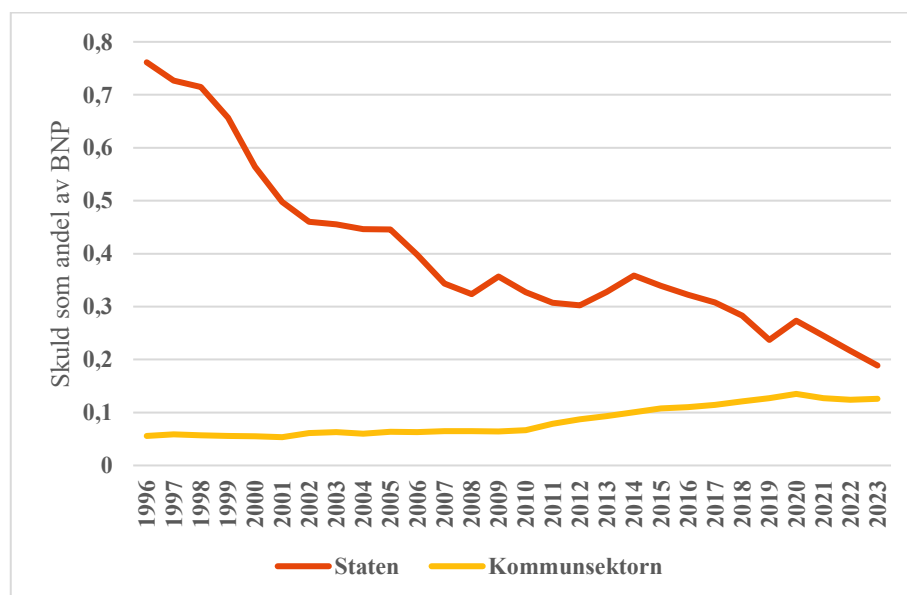
Därför bör konsekvensanalyser av statliga reformförslag alltid strukturanpassas. Det innebär att de testas mot olika typer av kommuners verklighet; små och

stora, växande och krympande, täta och glesa. Det handlar i grunden om att undvika oavsiktliga effekter som underminerar reformers genomförbarhet eller skapar obalans i ansvar och förväntningar. Ett sätt att systematisera detta är att införa en princip om landsbygds- och glesbygdssäkring – motsvarande de analyser som i dag görs kring jämställdhet eller barns rättigheter. Det skulle höja kvaliteten i beslutsunderlagen och öka legitimiteten i politiken.

Säkra möjligheten till investeringar för välfärd och tillväxt

Investeringarna i kommuner och regioner har ökat över tid, mycket har drivits av hög befolkningstillväxt. Detta har medfört att kommunernas låneskuld ökat samtidigt har statens skuld som andel av BNP har minskat över tid.

Tabell 1: Den offentliga skulden som andel av BNP uppdelad på kommunsektorn och stat



En viktig faktor bakom den ökade skuldsättningen är den befolkningstillväxt som flera kommuner genomgått under de senaste decennierna. Men framöver kommer investeringsbehoven inte främst drivas av tillväxt, utan av behovet att förnya, förstärka och klimatanpassa befintlig infrastruktur – mycket av den byggd under 1960- och 70-talen. Det handlar om skolor, vårdfastigheter, VA-ledningar, reningsverk och energisystem som nu närmar sig sin tekniska

livslängd. På den tiden finansierade staten stora delar utbyggnaden. Idag bärs hela denna tyngd av kommunsektorn, hur ansvarsfördelningen ska se ut behöver utredas.

Dessa behov är brett fördelade över hela landet, oavsett om befolkningen växer eller krymper. Men kommunernas förmåga att möta behoven skiljer sig åt, beroende på investeringskapacitet och tillgång till kompetens. Om staten vill värna likvärdigheten i välfärden och säkerställa att nödvändiga investeringar genomförs, krävs ett tydligare gemensamt ansvarstagande. Det innebär att staten inte bara överlåter uppgifter, utan också säkerställer att regelverk och finansiering och är anpassade till olika lokala verkligheter.

Utöver de investeringsbehov som finns i samtliga kommuner står kommuner med stora industrietableringar inför utmaningar kopplat till bostäder, speciallösningar för företag och risktagande. Här behöver riktade insatser ske skyndsamt. Några exempel på konkreta åtgärder är:

- Ökat bostadsbyggande eftersom det är en viktig nyckel för att få tillräckligt med arbetskraft till de stora satsningarna. En konkret åtgärd är att införa en statlig hyresförlustgaranti för nya bostäder på etablerings- och expansionsorter.
- Tydlighet i ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och näringsliv avseende finansiering av transportinfrastruktur. Staten ansvarar för transportinfrastrukturen, men kommuner förväntas göra kostsamma investeringar inom exempelvis väg- eller järnvägsnätet som riskerar att tränga undan satsningar som ligger inom sektorns kärnområden.
- En utvecklad struktur och systematik mellan olika aktörer för att främja tillväxten och se till att nyetableringar, omställningar och expansioner blir framgångsrika. Det handlar bland annat om ansvarsfördelning inom olika områden samt effektiva samarbeten mellan alla berörda aktörer.

Rättsligt stöd och praktiska lösningar för samverkan

Samverkan mellan kommuner och mellan kommun och region är ofta en nödvändighet, särskilt i kommuner med liten befolkning. Den nuvarande lagstiftningen har öppnat för avtalslösningar, men i praktiken återstår flera hinder – både juridiska och praktiska – som gör det svårt att organisera gemensamma lösningar.

Ett tydligt exempel är hemtjänsten. Två mindre kommuner som vill köpa hemtjänst av varandra riskerar att omfattas av upphandlingsregler, trots att ingen privat part är inblandad. Detta innebär att kommuner i praktiken inte fritt kan samarbeta med varandra – något som direkt försvårar rationell användning av resurser i glesbygd. Det borde vara möjligt att köpa tjänster mellan kommuner utan att detta klassas som upphandling, när ingen kommersiell aktör utestängs. Staten borde redan nu överväga att höja direktupphandlingsgränserna upp till de av EU fastställda tröskelvärdena för transaktioner mellan offentliga organ. En sådan förändring ligger inom de ramar som EU har fastställt och skulle markant underlätta för kommuner och regioner att köpa tjänster av varandra på ett ändamålsenligt sätt. Inom ramen för EU:s pågående arbete med att se över upphandlingsdirektiven bör Sverige driva frågan om ändringar i upphandlingsregelverket i syfte att möjliggöra samverkan (köp och sälj) mellan offentliga organ på ett enklare och tydligare sätt.

Ett annat exempel gäller rektorer och skolledning. Två små kommuner kan vilja dela på en rektor eller andra nyckelpersoner, men dagens regelverk gör det svårt att lösa ansvarsfrågan.

I vissa fall förhindras samverkan av regelverk kopplade till myndighetsutövning. Ett konkret exempel är från Haparanda, där en yrkesutbildning delas mellan svensk och finsk sida, men där regelverk gör det svårt att få till fungerande struktur, trots lokal vilja. Det är inte heller möjligt att ha praktik över gränserna exempelvis mellan Sverige och Norge något som man identifierat i exempelvis Värmland. Lagstiftningen om arbetsmarknadspolitiska program kräver att den som anordnar en arbetspraktik eller kurs måste vara en svensk juridisk person. Detta innebär att Arbetsförmedlingen inte har möjlighet att anvisa svenska arbetssökande på praktik eller kurs i andra länder. Samverkan behöver också sträcka sig bortom den kommunala sfären. På många håll finns det behov av tätare samverkan mellan olika offentliga aktörer – kommun, region och stat – för att bättre nyttja gemensamma resurser. Varför ska till exempel flera olika aktörer köra samma rutt olika tider, när samordning på plats skulle kunna ge effektivare lösningar för både ekonomi och medborgare? I gles befolkade områden blir sådana samordningsvinster avgörande. Ett hinder som staten skulle kunna åtgärda genom en justering i kommunallagen är att tydligare öppna upp för samverkan även mellan kommun och region samt mellan länder.

Samverkan är alltså inte ett färdigt koncept, utan en samling unika lösningar – som dock kan falla på juridiska detaljer. Det behövs en nationell kartläggning av hinder för kommunal och regional samverkan, med uppdrag att föreslå förändringar i upphandlingslagstiftning och annan sektorsspecifik lagstiftning.

Möjliggör samverkan genom försöksverksamhet

Ett viktigt steg för att stärka välfärden i hela landet är att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan kommuner och regioner. Genom en försökslag kan kommuner och regioner ges möjlighet att avtalsamverka om uppgifter som idag är begränsade av regelverk. Det skapar bättre möjligheter för kunskapsutbyte och främjar innovation inom välfärden.

Det finns exempelvis potential i att möjliggöra försöksverksamhet där kommuner och regioner kan avtalsamverka om uppgifter inom specialiserad hälso- och sjukvård som kan utföras i hemmet, även om dessa uppgifter inte ligger inom båda parterens kompetensområde. Ett sådant försök skulle kunna bana väg för nya arbetssätt och lösningar för vårdbehov, särskilt i glesbygd och mindre kommuner.

Utjämningsen är träffsäker i grunden

Staten har ett ansvar att garantera likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner. Det svenska utjämningsystemet är i grunden träffsäkert, det bygger på kommunernas strukturella och opåverkbara förutsättningar, såsom demografi och geografi. Just denna konstruktion är avgörande för systemets legitimitet: kommuner och invånare måste kunna lita på att resurser fördelas efter behov, inte efter påverkbara faktorer.

Men ett utjämningsystem mellan kommuner kan inte fånga allt. Exempelvis fångar det inte alltid upp snabba eller oförutsedda kostnadsökningar, särskilt inom individ- och familjeomsorg. Det förutsätter också att kommuner med långvarig befolkningsminskning kan anpassa sig fullt ut – vilket inte alltid är realistiskt. Därför kan systemet behöva kompletteras.

Faktorer som faller utanför utjämningsen

I kommuner med långvarig befolkningsminskning innebär dagens system att verksamheter ständigt måste skalas ned och lokaler avvecklas. Det riskerar att urholka den grundläggande tillgången till vård, skola och omsorg för invånare som stannar kvar. I förlängningen påverkar detta både invånarnas rätt till

service och statens möjlighet att upprätthålla likvärdighet och demokratisk legitimitet. Det finns gränser för vad ett utjämningsystem mellan kommuner som enbart ska bygga på opåverkbara strukturella faktorer kan åstadkomma. Staten bör överväga att finna andra sätt att kompensera kommuner med långvarig befolkningsminskning eller tuffa socioekonomiska förutsättningar. Delar där vi vet att systemet har svårt att nå hela vägen. För att möta upp mot de resultat som analysen visar – att små kommuner har kostnader utöver de som utjämningsystemet kompenserar för – behövs ett grundstöd till kommuner med ett lågt invånarantal.

Det handlar inte om att permanentera ineffektivitet, utan om att erkänna de samhällsbärande funktionerna i hela landet, och att staten har ett ansvar när det inte finns några rimliga alternativ för att möta grundläggande behov.

Att hela landet lever är inte bara en fråga om rättvisa, utan om nationell sammanhållning och beredskap. Vi kan inte lämna delar av Sverige utan närvaro. Särskilt inte i en tid av ökade säkerhetspolitiska spänningar. Det är trots allt så att en stor del av Sveriges basnäring finns i kommuner med minskande befolkningsantal.

Det finns också verksamhetsområden, särskilt inom individ- och familjeomsorgen, där stora, oförutsedda kostnadsökningar kan uppstå snabbt, utan att detta speglas i strukturmått. Ett ökat antal placerade barn, omfattande stödbehov eller akuta insatser kan skapa situationer där enskilda kommuner får betydande utgiftstryck som inte fångas i utjämningen. I små kommuner kan ökade kostnader för ett fåtal individer få stor påverkan på kommunens budget.

Utgjänningskommittén (SOU 2024:50) föreslog därför en ventilmekanism som komplement till det ordinarie systemet. Ventilen ska möjliggöra tillfälligt och riktat stöd vid exceptionella kostnadsförändringar, i situationer där kommunen annars riskerar att behöva skära i annan samhällsviktig verksamhet. Det är dock avgörande att en sådan ventil utformas så den inte ger förändrade incitament att fatta beslut om placeringar eller andra insatser. Stödet måste därför utgå från tydliga, objektiva kriterier. Ventilen får dock inte medföra hög administrativ belastning. För att inte påverka incitamenten i kommuner kan också andra lösningar övervägas, men det finns behov av att utreda möjliga lösningar och dess konsekvenser.

Sprid ut utbildning och skapa incitament för kompetensförsörjning i hela landet

Sverige står inför betydande utmaningar på arbetsmarknaden, där både kompetensmatchning och geografisk obalans utgör hinder för tillväxt och välfärd. Den långsamma ökningen av personer i arbetsför ålder framöver gör kompetensutmaningen till en av de största utmaningarna. Samtidigt som vissa delar av norra Sverige har en arbetslöshet så låg som 2–3 procent, är den i södra delar uppemot 14 procent – särskilt bland personer med låg utbildningsnivå.

En komponent för att klara kompetensförsörjningen är att utbildningssystemet i högre grad samspelar med kommunernas behov. Det skulle kunna innebära krav på lärosäten att teckna avtal med kommuner, där utbildningsutbudet planeras utifrån regionala kompetensbehov. Genom att utveckla regionala utbildningsnoder i samverkan mellan kommuner, näringsliv och akademi kan fler utbildningar bedrivas på distans eller i satellitform, och samtidigt vara mer direkt kopplade till de lokala behoven. Satsningar på distansutbildning med lokal närvaro, utveckling av lärcentrum och stöd till offentliga och ideella aktörer i anordnarledet är exempel på andra möjliggörande insatser. Genom en mer platsmedveten och behovsstyrd fördelning av resurser, kan staten och kommunerna gemensamt bidra till att säkra kompetensförsörjningen – inte bara där marknaden etablerar sig, utan där välfärden kräver det.

För att kompetensförsörjningen ska fungera i hela landet behöver det inte bara finnas utbildningar nära där människor bor – det måste också vara möjligt att flytta dit jobben finns. Samtidigt visar forskning att flyttbenägenheten bland vuxenstudierande minskar, särskilt i takt med att fler har familj, bostad och lokala förankringar som gör flytt tillfälligt eller permanent svår.

Etableringen av universitet/utbildning är betydelsefulla för kompetensförsörjningen. I Norge har man etablerat ett Odontologiskt centrum i Tromsö (Nordnorge) där 70 procent av de studerande senare stannar kvar. Att utbildningen finns i Tromsö har varit en viktig komponent för

kompetensförsörjning i hela regionen. En studie visar att avståndet avgör tillgängligheten.³

Att lokaliseringen av utbildningen är viktig syns också tydligt i yrkeshögskolans utveckling. Enligt aktuell forskning har andelen studerande som bor kvar i samma arbetsmarknadsregion både före och efter sin YH-utbildning ökat markant under perioden 2005–2020. Mindre än 15 procent flyttar till en annan region för att studera – och ännu färre flyttar efter examen.

Samtidigt har utbyggnaden av yrkeshögskolan främst gynnat storstäder och tätorter. I dessa regioner dominerar privata utbildningsaktörer, som har etablerad infrastruktur, stora elevunderlag och förutsättningar att snabbt skala upp. I många mindre kommuner är det offentliga eller ideella aktörer som ansvarar för utbildningarna. Med ett administrativt betungande ansökningsförfarandet är det utmanande med den kapacitet som finns i mindre organisationer.

Norge har även under lång tid bedrivit en särskild Nordnorsk politik för att stärka arbetsmarknaden i avfolkningsbygder. Den innehåller bland annat avskrivning av studielån, skattereduktioner och flyttbidrag för dem som bosätter sig i vissa områden. Man har även erbjudit gratis barnomsorg i glesbygdskommuner. Det centrala i denna modell är att förmåner kopplas till folkbokföring, för att skapa incitament för att flytta till platsen och inte fastna i ett beroende av "fly-in fly-out"-arbetare. Det är ett viktigt inspel även i en svensk kontext, där en liknande styrning skulle kunna förstärka den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden.

För att öka den geografiska rörligheten krävs att både ekonomiska, praktiska och sociala hinder minskas. Flera möjliga insatser kan övervägas:

- Flyttbidrag kopplat till studier eller arbete i bristområden – särskilt riktat till yrken med stor efterfrågan inom t.ex. välfärd eller teknik.

³ Edblad, E. & Crossner, C.-G. (2012). *Pedodonti som klinisk specialitet vid Tannhelsetjenestens kompetanscenter för Nord-Norge*. Norsk Tannlegeforenings Tidende, 122(5), 354–359. doi: 10.56373/2012-5-11

- Avskrivning av studieskulder för personer som bor och arbetar i utsatta eller kompetenssvaga regioner – en modell som finns i Norge.
- Utbildningar med integrerad praktik i annan region, där studenter får stöd att genomföra delar av utbildningen på orter med stora rekryteringsbehov.

Dessa typer av lösningar kan bidra till att underlätta flytt för dem som är villiga men osäkra, och skapa incitament för fler att ta steget. Det är åtgärder som inte ersätter lokal utbildningsnärvaro – men kompletterar den med en större nationell rörlighet och bättre matchning på arbetsmarknaden.

Samtidigt påverkas kommunernas förutsättningar av migrationspolitiken. Arbetskraftstillväxten i Sverige har under lång tid till stor del kommit genom invandring, men skärpta regler kring uppehållstillstånd, försörjningskrav och lönegolv riskerar att försvåra rekryteringen – särskilt i bristyrken med lägre lönenivå. Det är därför avgörande att staten beaktar hur dessa förändrade villkor påverkar kommunernas möjligheter att upprätthålla service i hela landet. Haparanda har ett nära samarbete med Finland, men det är svårt att rekrytera från Finland då det administrativa arbetet tar över sex månader på grund av hinder kopplade till arbetstillstånd, skatteregler och folkbokföring – särskilt när personal vill bosätta sig i Sverige men arbeta i båda länderna. Här behövs mer smidiga lösningar för gränsnära arbetsmarknader. För gränspendlingskommuner finns också en avsaknad av tillförlitlig statistik mellan länder.

Utred och utveckla skattebasen för lokal välfärden

I våra nordiska grannländer finns det en mekanism som räknar upp, eller värdesäkrar, den statliga finansieringen av välfärden i takt med inflation, kostnadsökningar och den demografiska utvecklingen. Det skapar stabilitet och förutsägbarhet, även när omvärlden är osäker. Ett liknande system skulle vara relativt enkelt att införa i Sverige. En värdesäkring av statsbidragen är ingen satsning, det är stabilisering. Utebliven värdesäkring innebär däremot urholkning.

Dessutom behöver de riktade statsbidragen, som idag är cirka 200 till antalet, kraftigt minska. De skapar en ryckighet och vrider prioriteringar från det som kan vara viktigare att genomföra i den enskilda kommunen eller regionen. Statskontoret har vid upprepade tillfällen pekat på skevheten i systemet, särskilt för mindre kommuner, när värdet för ett enskilt bidrag blir för litet. Det är mycket mer effektivt om kommunen eller regionen själv får bestämma hur

pengarna ska användas för att uppnå gemensamma nationella mål - som exempelvis likvärdig skola.

I Norge har kommuner rätt att ta ut fastighetsskatt på vattenkrafts- och vindkraftsanläggningar. Därtill får kommunerna en andel av bolagsskatten från verksamhet som bedrivs inom kommunens gränser, vilket bidrar till en jämnare fördelning av intäkter mellan olika typer av kommuner.

En liknande modell i Sverige skulle kunna bidra till att sätta värde på hela landets strukturella mångfald. Vissa kommuner är i första hand boendekommuner, andra är turistkommuner med säsongsbetonad ekonomi, och ytterligare andra står för stora delar av Sveriges elförsörjning genom vattenkraft eller vindkraft. Om skatteintäkterna i större utsträckning speglar olika typer värden kan fler kommuner få ökad rådighet över sina egna intäkter och därmed minska sitt beroende av utjämnningssystemet.

Sammantaget handlar det om att se över möjligheten att utforma en skatte- och finansieringsmodell som värderar och möjliggör olika typer av samhällsbyggen – oavsett om styrkan finns i befolkningstäthet, turism, näringsliv eller naturresurser.

Ta ansvar för en sammanhållen digital utveckling

Det finns en stark insikt om att staten behöver ta ett större ansvar för den digitala utvecklingen, i synnerhet i glappen mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och privata aktörer, genom att skapa förutsättningar för en nationell digital infrastruktur. Det räcker inte att kommunerna digitaliserar sina verksamheter det krävs ett helhetsgrepp där också centrala statliga aktörer inom socialtjänst, skola, vård och rättsväsende, deltar aktivt i ett gemensamt utvecklingsarbete. Samtidigt behöver statliga krav, regelverk och system anpassas till mindre kommuners kapacitet och förutsättningar.

Inspiration finns att hämta internationellt där staten i olika länder på olika sätt tagit ansvar för att säkra digital infrastruktur över hela landet, gemensam informatik till standardiserade gränssnitt, informationsförsörjning, lagstiftning. Ett exempel är Danmark där staten tagit ett tydligt ansvar för att säkra digital infrastruktur över hela landet, inklusive tillgång till digital legitimering. Om vi menar allvar med att man ska kunna leva och verka i hela Sverige, måste även digital närvaro säkerställas i hela landet.

Staten har ett grundläggande ansvar för att snabb och stabil uppkoppling finns i hela landet. Det är en förutsättning för att både medborgare och offentliga aktörer ska kunna ta del av digitaliseringens möjligheter. Förutsättningarna för digitalisering varierar stort. Många områden i landet har fortfarande bristande digital infrastruktur, där saknas tillgång till stabilt bredband eller 5G-nät, vilket direkt påverkar invånarnas och verksamheternas möjligheter att använda digitala tjänster. För att öka tillgången till högre hastigheter i glesbygd anser Post och telestyrelsen (PTS) att nya master skulle behöva etableras i områden med bristande täckning och kapacitet. Men många master i glest befolkade områden är lågt utnyttjade och ger begränsade intäkter. Mobiloperatörerna har därför svaga ekonomiska incitament till att etablera nya master i liknande områden. Vilket innebär att offentligt stöd behövs för alla ska ha möjligheten att nyttja digitala tjänster. Hur PTS utformar stöden behöver ses över så att det byggs en likvärdig infrastruktur i hela landet.

Sammantaget visar arbetet att Sverige har mycket att vinna på att tydliggöra det statliga ansvaret för digitalisering, både vad gäller infrastruktur, standarder och finansiering. Det handlar om allt från gemensamma standardiserade gränssnitt, informationsförsörjning, lagstiftning m.m. Vi behöver skapa långsiktiga och gemensamma strukturer för digital transformation som inkluderar hela landet.

Hur kan SKR hjälpa till?

SKR en viktig roll som samlande kraft, som plattform för kunskapsutbyte, innovationsspridning och gemensam utveckling. För att lyckas med detta behöver organisationen ha strukturer för att lyfta fram och skala lösningar som fungerar, och följa upp vilka behov och utmaningar som är mest akuta i olika typer av kommuner.

Om välfärden ska fungera i hela Sverige måste alla förstå och spegla den stora variationen i kommunernas förutsättningar. SKR har en viktig roll i att synliggöra de skilda förutsättningar och behov som finns bland landets kommuner och regioner. I dag är mindre kommuner underrepresenterade i SKR:s styrelser, beredningar och nätverk, vilket riskerar att viktiga perspektiv och behov hamnar i skymundan. Det finns därför anledning att se över om det finns hinder som gör det svårare för små kommuner att engagera sig.

Programberedningen anser också att SKR kan bidra till att underlätta samverkan mellan kommuner, regioner och staten, samt arbeta för en mer rättvis finansiering och göra medlemserbjudanden mer tillgängliga och synliga, särskilt för mindre kommuner. Små kommuner och glesbefolkade kommuner deltar i lägre utsträckning i SKR:s satsningar.

SKR har möjlighet att sprida fungerade lösningar och bidra till att sänka trösklar för innovation och utveckling, inte minst genom att utveckla och samordna gemensamma digitala lösningar. Programberedningen ser även att SKR kan spela en viktig roll i att stödja arbetet med medborgardialog och samskapande, samt ge stöd till kommuner och regioner i arbetet med att möta kompetensutmaningen.

För att möta framtidens välfärdsutmaningar krävs både lokal handlingskraft och nationell samordning. SKR behöver därför fortsätta att vara en arena där dessa perspektiv möts – men också säkerställa att hela landet, med dess varierande förutsättningar, faktiskt ryms i samtalet.

Stötta utvecklingen av den politiska styrkapaciteten

Den politiska styrningen är avgörande för en kommuns förmåga att hantera både akuta utmaningar och långsiktig utveckling. Kommuner som har en tydlig politisk riktning, ett välfungerande samspel mellan politiker och tjänstepersoner samt ett gemensamt framtidsperspektiv tenderar att nå bättre resultat, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. I de kommuner där styrningen är svag ser vi återkommande mönster: budgetavvikelser som inte leder till åtgärder, bristande ansvarsutkrävande, svårigheter att fatta beslut om strukturförändringar och en fragmenterad bild av framtiden.

Att stärka den politiska kapaciteten handlar inte bara om att tillföra fler resurser – utan om att bygga gemensam förståelse, mod och verktyg för att fatta nödvändiga men ibland svåra beslut. Här har SKR en central roll. Genom att erbjuda kunskapsstöd, riktade utvecklingsinsatser och strukturerade arenor för erfarenhetsutbyte kan SKR bidra till att fler kommuner bygger upp förmågan innan kriser uppstår.

Det kan handla om att stötta i utvecklingen av lokala styrmodeller, genomföra utbildningsinsatser för nyvalda förtroendevalda, erbjuda dialogbaserade workshops om ekonomisk hushållning eller skapa stödverktyg för politiska

ledningarna att analysera sin långsiktiga planeringsförmåga. I kommuner med mycket små politiska organisationer kan det också handla om att bygga kapacitet genom gemensamma lösningar – till exempel politiska samverkansstrukturer eller delade ledningsfunktioner. I detta är det viktigt att SKR även i utbildningspaketerna har god förståelse för de stora skillnaderna mellan kommuner.

Det är i dessa förebyggande och kapacitetsstärkande insatser som SKR:s värde är som störst. När utmaningarna väl uppstått kan handlingsutrymmet vara kraftigt begränsat, men om rätt stöd kommer i tid kan både förtroende, handlingskraft och långsiktig styrning upprätthållas.

SKR:s roll i att möjliggöra digitalisering

SKR:s strategi har varit att främja konkreta initiativ, inte genom att styra, utan genom att möjliggöra samverkan. Det gemensamma handslaget mellan kommunerna har blivit ett verktyg för att skapa rörelse framåt. SKR:s roll är att stödja och koordinera, inte att ersätta det lokala självstyret.

Många kommuner, särskilt mindre, har dock begränsade resurser att hantera digital omställning. Införandestöd måste anpassas efter de lokala behoven, och särskilt små kommuner behöver ibland mer handfast hjälp för att orka ta steget. Samverkan kan vara en lösning, men den är ofta personberoende och saknar långsiktig struktur. Det skapar en sårbarhet: om en nyckelperson slutar eller om det blir politisk oenighet i fullmäktige riskerar hela samarbetet att falla. Genom kompetensgemenskaper bidrar SKR till medlemmarnas förändringsarbete genom att samla experter från ett fåtal medlemmar som tillsammans kan bidra med punktinsatser för att leverera till hela kommun- och regionkollektivet. Kompetensgemenskaperna bygger kapacitet hos de medlemmar som aktivt bidrar och sprider både insikter och konkreta verktyg till övriga kommuner och regioner.

Kommunerna vill driva förändring tillsammans, men med frihet att anpassa insatserna efter sina egna förutsättningar. Att bygga vidare på fungerande nätverk och strukturer där kommuner kan dela projektledare, teknik eller kompetens kan vara en möjlighet.

Differentierade stöd som fungerar för olika kommuner

I många mindre kommuner arbetar samma medarbetare med flera olika frågor och verksamheter. SKR organiserar oftast sitt arbete utifrån specifika sakområden och expertisområden. Ett relevant stöd bör utgå från att mottagaren ofta är en eller några få generalister, snarare än experter inom varje område.

SKR erbjuder en mängd verktyg, stöd och tjänster till sina medlemmar. Exempelvis juridiskt stöd och stöd i avtalsfrågor eller gemensam upphandling via Adda. Men många medlemmar saknar en tydlig överblick över vad som faktiskt finns att tillgå.

Det är viktigt att tydligt visa vilka typer av stöd och utvecklingsinsatser som erbjuds, samt hur dessa kan användas i den lokala eller regionala verksamheten. Genom att göra medlemserbjudandet mer synligt och lättillgängligt kan fler ta del av de resurser och möjligheter som finns.

Det finska kommunförbundet Kuntaliitto har särskilda erbjudanden riktade mot olika typer av kommuner. Detta är något SKR borde överväga utifrån de olika förutsättningar och behov kommunerna har. Det behöver både vara ett differentierat stöd och en insikt i att förutsättningarna att betala för stöden skiljer sig åt. Samtidigt behöver det erkännas att olika stöd kostar olika mycket – både för kommunerna och för SKR. Därför kan det finnas behov av att se över erbjudanden och modeller för hur olika insatser prissätts, prioriteras och finansieras – så att även små kommuner kan få tillgång till det stöd de behöver utan att det kräver oproportionerliga resurser.

Ett konkret område där SKR kan göra skillnad är att bidra till lösningar för så kallade instegskostnader, exempelvis vid införandet av nya digitala system eller arbetssätt. Många mindre kommuner har inte kapacitet att bära hela kostnaden eller riskbilden för att testa något nytt, även om nyttan på sikt kan bli stor. Här skulle SKR kunna fortsätta verka för gemensamma modeller som sänker tröskeln för innovation och utveckling, exempelvis genom samordnad upphandling, gemensamma testmiljöer eller stöd till gemensam finansiering.

Bilaga 1

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) tar årligen fram jämförelser av kvalitet inom den kommunala verksamheten i sex stycken kvalitetsindex. Att mäta kvalitet är dock komplext, eftersom definitionen av kvalitet varierar mellan verksamheter och mellan kommuner. De mått som används idag fångar in flera faktorer och är mest utvecklade för äldreomsorgen och grundskolan – två verksamhetsområden som också står för den största delen av kommunernas samlade kostnader.

För grundskolan baseras kvalitetsindexen på avvikelse från modellberäknat värde för meritvärdet, andel elever som uppnår kunskapsmålen i samtliga ämnen samt behörighet till yrkesprogram, kompletterat med ett elevenkårsindex. Kvalitetsmättet tar alltså inte hänsyn till allt, det tar inte hänsyn till närheten till skolan exempelvis.

För äldreomsorgen baseras kvalitetsmättet bland annat på brukarnas bedömning av bemötande och inflytande i hemtjänsten, bemötande och aktivitet i särskilt boende, andelen personal med adekvat utbildning samt väntetid till särskilt boende. Inte heller detta kvalitetsmått fångar alla aspekter, det fångar inte de som inte blir beviljad äldreomsorg exempelvis.

För individ och familjeomsorgen baseras kvalitetsmättet på andel ej återaktualiserade ett år efter avslutat försörjningsstöd och andel med långvarigt ekonomiskt bistånd. Detta mått tar inte hänsyn till strukturella skillnader i den socioekonomiska strukturen i kommunen och därför bör inte för långtgående slutsatser dras av detta kvalitetsmått. Ett lågt värde kan således snarast bero på strukturella faktorer.

Tabell 2: Korrelationskoefficienten mellan kvalitetsmåten och olika strukturella och icke strukturella variabler

	Kvalitetsindex ekonomiskt bistånd	Kvalitetsindex kommunal grundskola F-9	Kvalitetsindex äldreomsorg
Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9	0,08	-0,05	0,06
Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg	0,00	-0,01	0,01

Nettokostnadsavvikelse	0,08	-0,19	-0,03
äldreomsorg			
Invånare	-0,30	0,03	-0,09
Arbetslöshet 16-65 år	-0,25	0,06	-0,19
Demografisk	0,25	-0,01	0,12
försörjningskvot			
Inpendling	0,04	0,12	-0,04
Invånare per	-0,04	0,15	-0,05
kvadratkilometer			
Invånare, 25-64 år, med låg	0,04	-0,01	0,01
utbildningsnivå, andel			
Sammanräknad	0,07	0,13	-0,02
förvärvsinkomst i åldern 20-			
64 år (median)			
Tätortsgrad	-0,24	0,09	-0,19
Utpendling	0,16	0,15	-0,05
Andel elever med föräldrar	-0,16	0,09	0,03
med eftergymnasial utb.			
Befolkningsförändring			
senaste 5 åren	-0,12	0,04	0,01

Korrelationen kan variera mellan -1 och 1 . Ett värde nära 1 indikerar ett starkt positivt samband, medan ett värde nära 0 signalerar ett svagt eller obefintligt samband. Ett negativt värde innebär ett omvänt samband, det vill säga att när en variabel ökar tenderar den andra att minska.

Exempelvis visar tabellen ovan ett korrelationsvärde på $-0,19$ för arbetslöshet och kvalitet i äldreomsorgen. Detta är ett relativt svagt negativt samband, men indikerar att högre arbetslöshet tenderar att vara förenat med lägre kvalitet i äldreomsorgen. Tabellen indikerar dock svaga samband mellan samtliga variabler och kvalitet, anmärkningsvärt är dock att inte heller höga kostnader innebär högre kvalitetsindex. Kvalitet är svårt att mäta men med de kvalitetsmått som här analyserats som tar hänsyn till olika strukturella förutsättningar finner vi inga samband mellan struktur och kvalitet.

Kostnadsmättet baseras på avvikelser från utjämningsystemets beräknade standardkostnad.

Tabell 3: Korrelationen mellan nettokostnadsavvikelsen och olika strukturella variabler

	<i>Grundskola F-9</i>	<i>Individ- och familjeomsorg</i>	<i>Äldreomsorg</i>
Invånare	-0,11	-0,19	-0,18
Arbetslöshet 16-65 år,	-0,07	-0,04	-0,04
Demografisk försörjningskvot	0,49	0,27	0,20
Inpendling	-0,36	-0,27	-0,34
Invånare per kvadratkilometer	-0,21	-0,25	-0,30
Invånare, 25-64 år, med låg utbildningsnivå	0,18	0,15	0,17
Förvärvsinkomst i åldern 20-64 år (median)	-0,31	-0,25	-0,34
Tätortsgrad	-0,52	-0,32	-0,31
Utpendling, andel	-0,29	-0,17	-0,30
Andel elever med föräldrar med eftergymnasial utb.	-0,39	-0,30	-0,33
Befolkningsförändring senaste 5 åren	-0,47	-0,28	-0,30

När vi analyserar korrelationen mellan befolkningsstorlek och kostnadsavvikelser syns en svag negativ korrelation där befolkningsmässigt större kommuner har lägre kostnader men korrelationen är svagare än vad figur X visar. I figuren framträder en tydlig skillnad i uppdelningen för de minsta kommunerna.

Det är dock viktigt att notera att många av dessa små kommuner också kännetecknas av andra utmaningar – som befolkningsminskning och gles bebyggelsestruktur – vilket gör det svårt att isolera effekten av enskilda faktorer. Strukturella egenskaper samverkar ofta, vilket ställer krav på både modellens precision och tolkningens försiktighet.

Välfärd i hela landet

SKR:s styrelse tillsatte hösten 2024 en programberedning för välfärd i hela landet. Programberedningen har samlat in kunskap om kommunernas olika förutsättningar, utmaningar och de lösningar som varit lyckosamma. I den här rapporten redovisar beredningen sina analyser och förslag. Här finns också konkreta medskick och förslag om vad staten, regionerna och kommunerna samt SKR kan göra för att bidra till en likvärdig välfärd i hela landet.

Upplysningar om innehållet
Emelie Värja, emelie.varja@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2025
ISBN: 978-91-8074-367-5
Text: Emelie Värja och Hanna Åkesson
ww.skr.se