

# KAPACITET I SIKTE

Rapport om kapasitetsanalys i Region 10



## **Kapacitet i sikte**

*Rapport om kapacitetsanalys i Region 10*

### **Text**

Bo Per Larsson

### **Projektsamordning och kontakt**

Jeanette Olofsson och Jenny Lundqvist, Region 10

### **Grafisk form**

Maria Broberg, Sorsele kommun

### **Version 1.0**

Lycksele, 2026

[www.region10.se](http://www.region10.se)

Ett varmt tack riktas till alla förtroendevalda och tjänstepersoner inom Region 10 som bidragit med kunskaper och synpunkter under arbetets gång.

## **Förord**

Regeringen beslutade den 3 april 2025 att bevilja Region 10 medel för att göra en långsiktig kapacitetsanalys. Regeringens beslut är formulerat som ett uppdrag till Kammarkollegiet att betala ut medel för ”arbete med att analysera vad som påverkar kapaciteten i kommunerna och hur utvecklingen av kapaciteten kan bedömas i kommunerna på lång sikt (minst 10 år)”. Regeringen refererar i sitt beslut till Kommunperspektivutredningens definition av kapacitet som den kommunala organisationens förmåga att utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta de utmaningar som samhällsutvecklingen innebär. I beslutet anges att arbetet ska redovisas till Finansdepartementet senast den 1 juni 2026.

I denna rapport redovisas det arbete som bedrivits inom Region 10 för att analysera kommunernas långsiktiga kapacitet. Rapporten innehåller en analys av kommunernas drifts-, utvecklings- och politiska styrningskapacitet samt av de kapacitetsutmaningar som påverkar kommunernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag i ett längre perspektiv. Den innehåller också en diskussion om strategier och åtgärder för att långsiktigt stärka kapaciteten. Rapportens rekommendationer riktar sig i första hand till kommunerna i Region 10 men innehåller också förslag till åtgärder som staten bör vidta för att ge kommunerna i Region 10 likvärdiga förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

Kommunerna i Region 10 har under lång tid verkat under krävande förutsättningar med befolkningsförändringar, stora geografiska avstånd, ekonomiska utmaningar och svårigheter med kompetensförsörjning. Trots detta kan vi som företrädare för Region 10 konstatera att kommunerna över tid uppvisat en god förmåga att anpassa verksamheter, upprätthålla välfärd och ta ansvar för det kommunala uppdraget, men också att det finns behov av kompletterande åtgärder från staten.

Rapporten har skrivits av Bo Per Larsson som engagerats av Region 10 som utredningsledare och som ansvarar för rapportens innehåll. Ett stort antal förtroendevalda och tjänstepersoner inom Region 10 har bidragit med synpunkter, kunskaper och erfarenheter. Vidare har underlagsrapporter tagits fram av RKA (Rådet för främjande av kommunala analyser) och SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). Vi vill tacka alla inom Region 10 som bidragit under arbetsprocessen men särskilt Region 10:s koordinator Jenny Lundqvist och projektkoordinator Jeanette Olofsson som tillsammans med Bo Per Larsson samordnat analysarbetet.

Det är vår ambition att rapporten ska utgöra underlag för gemensamma och kommunvisa diskussioner inom Region 10 och därmed bidra till det kontinuerliga arbetet med att utveckla samverkan och stärka våra kommuners långsiktiga kapacitet. Det är samtidigt vår förhoppning att regeringen beaktar rapportens rekommendationer om statliga insatser för att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunerna och vi ser fram emot en fortsatt dialog med regeringen om sådana insatser.

*Lycksele den 20 maj 2026*

### **ISAK UTSI**

Kommunstyrelsens ordförande  
Arjeplogs kommun

### **MARCUS LUNDBERG**

Kommunstyrelsens ordförande  
Arvidsjaur kommun

### **SARA MÅRTENSSON**

Kommunstyrelsens ordförande  
Dorotea kommun

### **ROLAND SJÖGREN**

Kommunstyrelsens ordförande  
Lycksele kommun

### **CECILIA FESTIN-STENLUND**

Kommunstyrelsens ordförande  
Malå kommun

### **MIKAEL LINDFORS**

Kommunstyrelsens ordförande  
Norsjö kommun

### **PIA SJÖBERG**

Kommunstyrelsens ordförande  
Sorsele kommun

### **ULRIK DAHLGREN**

Kommunstyrelsens ordförande  
Storumans kommun

### **ANDREAS ELIASSON**

Kommunstyrelsens ordförande  
Vilhelmina kommun

### **GERHARD SANSELL**

Kommunstyrelsens ordförande  
Åsele kommun

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>5</b>
1.1	Kommunernas roll i den svenska samhällsorganisationen	6
1.2	Vad innebär begreppet kapacitet?	7
1.3	Analysarbete i tre faser	8
1.4	Underlag för analysen	8
1.5	Vilka faktorer belyser vi	9
<b>2.</b>	<b>Kommunerna i Region 10</b>	<b>12</b>
<b>3.</b>	<b>Kommunernas yttre förutsättningar</b>	<b>16</b>
3.1	Demografi	16
3.2	Geografi	17
3.3	Näringsliv och arbetsmarknad	17
3.4	Befolkningens egenskaper	18
3.5	Befolkningens syn på kommunen som plats	18
<b>4.</b>	<b>Kapacitet – en nulägesbeskrivning</b>	<b>19</b>
4.1	Driftskapacitet	19
4.2	Politisk styrningskapacitet	26
4.3	Utvecklingskapacitet	31
4.4	Lokal demokrati och medborgarengagemang	35
4.5	Kapacitet i dag – sårbarheter, styrkor och utmaningar	41
<b>5.</b>	<b>Kapacitet i ett långsiktigt perspektiv</b>	<b>43</b>
5.1	Den demografiska utvecklingen	43
5.2	Ekonomi	45
5.3	Kompetensförsörjning	47
5.4	Skola	52
5.5	Äldreomsorg	55
5.6	Insatser för att utveckla kommunen som plats	58
<b>6.</b>	<b>Strategier och åtgärder för långsiktig kapacitet</b>	<b>61</b>
6.1	Förhållningssätt till den demografiska utvecklingen	62
6.2	Ekonomi kräver långsiktighet	63
6.3	Strategisk kompetensförsörjning	64
6.4	Medborgarnas engagemang och delaktighet	64
6.5	Långsiktig analysförmåga	65
6.6	Beslut om omställning	68
6.7	Utveckling och förnyelse	71
6.8	Strategisk samverkan	73
6.9	Regionen är en viktig samarbetspartner	79
6.10	Statens insatser är viktiga och nödvändiga	81
6.11	Strategier för stärkt kapacitet – en sammanfattning	84
	<b>Bilaga: Samverkan i Region 10 2026</b>	<b>87</b>

## 1. Bakgrund

Regeringen beslutade den 3 april 2025 att bevilja dels Region 10, dels Dalslandssamverkan medel för att göra var sin långsiktig kapacitetsanalys. Regeringens beslut är formulerat som ett uppdrag till Kammarkollegiet att betala ut medel för *”arbete med att analysera vad som påverkar kapaciteten i kommunerna och hur utvecklingen av kapaciteten kan bedömas i kommunerna på lång sikt (minst 10 år)”*. I beslutet anges att arbetet ska redovisas till Finansdepartementet senast den 1 juni 2026. Vidare ger man en bakgrund och redovisar skälen till beslutet där man bland annat hänvisar till Kommunperspektivutredningens betänkande.

Kommunperspektivutredningen (SOU 2024:12) konstaterade bland annat att ett stort antal mindre kommuner såg ett tydligt behov av att kunna anlägga ett mer långsiktigt perspektiv på sin förmåga att utföra sitt uppdrag. Utredningen föreslog därför att en förstudie skulle genomföras för att utveckla en metod för att göra långsiktiga kapacitetsanalyser i mindre kommuner. Tanken var att metoden sedan skulle kunna användas av mindre kommuner för att analysera sin långsiktiga kapacitet. Regeringen har sedan valt att modifiera det ursprungliga förslaget så att de tio kommuner som ingår i Region 10 och de fem kommuner som ingår i Dalslandssamverkan erhåller vardera 1,5 mkr för att inom ramen för sin samverkan göra var sin långsiktig kapacitetsanalys.

Syftet med dessa analyser är att ge berörda kommuner en bättre bild av hur deras kapacitet kan komma att utvecklas under de närmaste åren och ett underlag för att fatta beslut om åtgärder för att säkerställa att man har den kapacitet som uppdraget kräver. Syftet är vidare att stärka deras egen förmåga att analysera sin långsiktiga kapacitet. Ytterligare ett syfte som också anges i regeringens beslut är att öka statens kunskap om hur mindre kommuners kapacitet kan utvecklas.

Denna rapport redovisar det analysarbete som bedrivits av kommunerna i Region 10. Regeringens beslut har inneburit stor frihet men också ett stort ansvar att lokalt avgöra innehåll och upplägg av analysarbetet och man har själva fått utveckla metoder för arbetet.

Detta bakgrundskapitel ger först en beskrivning av kommunernas roll i den svenska samhällsmodellen och om motiven för denna roll. Det innehåller vidare en diskussion om begreppet kapacitet och om vilka faktorer som har betydelse för den faktiska kapaciteten idag och framöver. Slutligen diskuteras vilka mått, indikatorer och beskrivningar som bör användas som underlag för analysarbetet.

## 1.1 Kommunernas roll i den svenska samhällsorganisationen

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där den kommunala nivån spelar en avgörande roll. Detta har flera förklaringar och motiv. Det finns en lång tradition och omfattande erfarenheter av de värden som följer av lokalt ansvar och beslutsfattande. Den kommunala självstyrelsen förväntas stärka demokratin genom att frågor avgörs nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva valt. Den lokala demokratin skapar engagemang och ger möjligheter att ta till vara människors kunskaper om lokala förutsättningar och behov. Den offentliga verksamheten blir mer effektiv när verksamheten utformas efter förutsättningarna i den egna kommunen eller regionen. Maktindelningen mellan riksdag och 310 lokala och regionala fullmäktigeförsamlingar öppnar för ökad mångfald och olika lösningar som i sin tur gör att kommuner och regioner kan lära av varandra.

En betydande del av den offentliga verksamheten sköts alltså av kommunerna som har ett brett uppdrag och olika roller av skiftande karaktär. De har bland annat till uppgift att erbjuda invånarna välfärd och ansvarar för vård, skola och socialtjänst. Verksamheten inom välfärdsområdet står för den största delen av kommunernas kostnader och sysselsätter en stor majoritet av deras personal. Kommunerna har även i uppgift att utveckla ett väl fungerande lokalsamhälle med god tillgänglighet inom områden som samhällsplanering, lokal infrastruktur, miljö, skydd och säkerhet samt fritid och kultur. Kommunerna tar dessutom ansvar för att skapa goda förutsättningar för näringslivsutveckling, tillgänglighet till offentlig och kommersiell service samt för bostadsförsörjning, bredbandsutbyggnad, digitalisering, brottsförebyggande arbete, krisberedskap och civilt försvar. Samspelet med näringsliv, civilsamhälle och statliga myndigheter har en avgörande betydelse i arbetet med dessa frågor. Kommunerna ansvarar också för myndighetsutövning, till exempel i form av tillsyn och tillståndsgivning samt beslut om bistånd inom olika områden. Kommunerna ska även upprätthålla fungerande demokratiska institutioner, skapa goda möjligheter för medborgarnas delaktighet och inflytande samt utforma den politiska styrningen så att folkviljan förverkligas.

Dessa roller och uppgifter synliggör bredden och komplexiteten i det samlade kommunala uppdraget och visar att det finns högt ställda förväntningar från statens sida på att kommunerna kan utföra sina uppgifter och spela en viktig roll i samhället. Kommunerna förutsätts helt enkelt ha förmåga att ta ett omfattande och betydande ansvar för välfärd, samhällsutveckling och demokrati. Samtidigt ifrågasätts med jämna mellanrum kommunernas förmåga att leva upp till dessa förväntningar och det pågår kontinuerligt en diskussion om hur stort det kommunala handlingsutrymmet bör vara och om vissa kommunala verksamheter istället bör överföras till staten. Det har också ifrågasatts om små kommuner har förmåga att klara sitt uppdrag och om det är rimligt att alla kommuner – som idag – ska ha samma uppdrag och följa samma lagstiftning. Det gäller i synnerhet som den kommunala sektorn förutsätts kunna möta de nya utmaningar som följer av samhällsutvecklingen och att de, när nya behov uppstår, ska kunna vidta åtgärder för att stärka sin kapacitet. Det blir mot den bakgrunden särskilt viktigt för mindre kommuner att skaffa sig en god bild av sin kapacitet – såväl idag som i ett längre perspektiv. Långsiktig kapacitet handlar i grunden om deras förmåga att över tid utföra sitt uppdrag men också om att vidmakthålla och utveckla denna förmåga.

## 1.2 Vad innebär begreppet kapacitet?

Kommunperspektivutredningen diskuterade i sitt betänkande (SOU 2024:6) i vilken utsträckning som små kommuner har kapacitet för sitt uppdrag i ett *långsiktigt* perspektiv. Regeringens beslut om bidrag till Region 10 och Dalslandssamverkan syftar till att belysa detta genom att dessa båda konstellationer ska ta fram långsiktiga kapacitetsanalyser. Men vad innebär begreppet kapacitet? Enkelt uttryckt kan kapacitet ses som synonymt med *förmåga*. En kommuns kapacitet handlar om dess *förmåga att långsiktigt och permanent utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta samhällsutvecklingen*. Kapacitet är således ett brett begrepp som innefattar alla delar av det kommunala uppdraget. Ytterst handlar det om att kunna erbjuda medborgarna god samhällsservice och möjligheter till delaktighet och inflytande över kommunens verksamhet och utveckling. Den kapacitet som krävs ska ställas i relation till uppdraget. När uppdraget blir mer omfattande och komplext krävs ökad kapacitet. Å andra sidan blir kravet på kapacitet lägre om uppdraget blir mindre omfattande, till exempel genom att uppgifter flyttas eller tas bort eller att ambitionerna sänks.

I denna rapport fokuserar vi den kommunala *organisationens* kapacitet. Ibland brukar man också tala om den kommunala platsens kapacitet, dvs den samlade kapacitet som finns (eller saknas) inom kommunens geografiska område. Faktorer som befolkningsutveckling, bosättningsmönster, ålderssammansättning, hälsa och socioekonomiska förhållanden, näringslivsstruktur, arbetsmarknad, bostadsmarknad, kommersiell och statlig/regional service samt kultur- och föreningsliv bidrar på olika sätt till den samlade förmågan inom kommunens geografiska område. Det gör också kommunens geografiska läge och naturgeografiska förhållanden. Det kan handla om tillgångar på råvaror/mineraler, avstånd till andra kommuner och regioncentrum samt till högskolor och universitet, förutsättningar för friluftsliv och turism osv. Denna typ av förhållanden har ofta stor betydelse för kommunens förutsättningar att utföra sitt uppdrag. De kan vara mer eller mindre påverkbara och är synnerligen viktiga för kommunen att ha kunskap om och förhålla sig till. De behöver därför beskrivas och diskuteras inom ramen för en kapacitetsanalys. Men motivet för att fokusera den kommunala *organisationens* kapacitet är att kommunen är en i grunden stark och legitim *aktör* som kan ta ansvar *för* att vidta åtgärder för att upprätthålla och vid behov stärka och utveckla den kapacitet som uppdraget kräver.

Kapacitetsbegreppet består av flera olika dimensioner. Kommunutredningen (SOU 2020:8) valde att lyfta fram kommunernas driftskapacitet, det vill säga förmågan att dagligen sköta det kommunala uppdraget och deras *utvecklingskapacitet*, det vill säga förmågan till utveckling och förnyelse av såväl den kommunala verksamheten som kommunen som geografiskt område. Kommunutredningen framhöll att driftskapaciteten är avgörande, men att det också krävs utvecklingskapacitet för att över tid kunna upprätthålla förmågan att sköta verksamheterna.

Kommunperspektivutredningen valde att dessutom lyfta fram *politisk styrningskapacitet*, det vill säga kommunens samlade förmåga att leda och styra verksamheten, som ytterligare en dimension av begreppet kapacitet. Det handlar om förmågan att bereda, förankra, fatta och genomföra de beslut som det kommunala uppdraget kräver. Det handlar i sin tur om att upprätthålla och utveckla ett tydligt politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande. Den politiska styrningskapaciteten innefattar förmåga att stärka den kommunala organisationens kapacitet där så krävs (till exempel genom samverkan) och att aktivt ta tillvara respektive kompensera för de yttre, plats-

specifika förutsättningarna i kommunen. Den handlar också om att anpassa verksamheten efter den demografiska och ekonomiska utvecklingen, vilket ställer krav på förmåga att vid behov avveckla eller effektivisera verksamheter under ordnade former. Därtill kommer förmågan att hantera kriser och oväntade händelser som kräver omställning av kommunens verksamheter och aktiviteter. Det bör sägas att gränserna mellan dessa tre dimensioner av kapacitetsbegreppet långt ifrån alltid är tydliga. Det gäller särskilt begreppen utvecklingskapacitet och politisk styrningskapacitet som i flera avseenden överlappar varandra.

Det bör också framhållas att långsiktig kapacitet handlar om någonting mer än att verksamheten behöver förbättras och brister åtgärdas. Det är naturligt och oundvikligt att kommuner över tid presterar mer eller mindre bra och uppvisar bättre eller sämre resultat inom olika verksamheter. Det behöver dock inte innebära att deras *grundläggande förmåga att utföra sitt uppdrag* är otillräcklig. Många gånger räcker det med att analysera bristernas orsaker och vidta åtgärder för att komma till rätta med dem. Men om den grundläggande förmågan sviktar behöver mer genomgripande åtgärder vidtas.

### 1.3 Analysarbete i tre faser

Analysarbetet har syftat till att beskriva väsentliga aspekter av kommunernas drifts-, utvecklings- och politiska styrningskapacitet. Det handlar dels om läget idag, dels om det förväntade behovet av kapacitet under de närmaste 10 åren och de faktorer som påverkar detta behov. Analysarbetet har också haft som ambition att identifiera tänkbara strategier och åtgärder som kan bidra till att stärka kommunernas kapacitet. Med den tidsram som gäller för projektet har det inte varit möjligt att ta fram genomarbetade åtgärdsförslag och förankra dem i kommunerna. De förslag till strategier och åtgärder som redovisas i rapportens slutkapitel ska därför snarare uppfattas som ett underlag för fortsatta diskussioner och ställningstaganden, såväl lokalt i varje enskild kommun som gemensamt inom Region 10.

Arbetet har genomförts i tre faser. Under en inledande *nulägesfas* har målsättningen varit att beskriva kommunernas kapacitet idag, såväl när det gäller drifts- som utvecklings- och politisk styrningskapacitet. Under den mer framtidsinriktade *analysfasen* har ambitionen varit att identifiera faktorer som förväntas påverka kapaciteten i ett längre perspektiv samt utmaningar och utvecklingsbehov som kommunerna behöver hantera. Den avslutande *strategifasen* har haft som ambition att identifiera tänkbara strategier och åtgärder för att upprätthålla och vid behov stärka den kapacitet som uppdraget kräver.

Analysarbetet har genomförts och samordnats av en arbetsgrupp bestående av Bo Per Larsson, utredningsledare, Jenny Lundqvist, koordinator vid Region 10 och Jeanette Olofsson, projektkoordinator. Kommuncheferna har varit styrgrupp och arbetet har kontinuerligt redovisats och diskuterats i styrelsen för Region 10. Utredningsledaren ansvarar för rapportens innehåll och slutsatser.

### 1.4 Underlag för analysen

Kommunernas uppdrag är brett, omfattande och komplext. Därför behövs olika typer av underlag för att ge en träffsäker och allsidig nulägesbild av kapaciteten. Några underlag har en hög grad av precision medan andra rymmer mer av subjektivitet och osäkerhet. Men båda typerna är viktiga för att ge en nyanserad bild av kommunernas kapacitet. Det betyder att analysen baseras på såväl statistik, nyckeltal, forskning och utredningar som subjektiva beskrivningar från förtroendevalda, verksamhetsföreträdare och medborgare i kommuner-

na i Region 10. Ambitionen har varit att dels beskriva situationen för varje enskild kommun, dels att ge en samlad bild som omfattar samtliga kommuner inom Region 10.

Under arbetet har intervjuer genomförts med samtliga kommunstyrelseordföranden och kommunchefer i Region 10. Vidare har diskussioner förts vid digitala träffar med Region 10:s nätverk för skolchefer, socialchefer, tekniska chefer, samhällsbyggnadschefer, näringslivschefer, ekonomichefer, HR-chefer samt för kommunkonferensordförande, beredskapssamordnare, samhällsplanerare och fastighetsansvariga. Därutöver har fokusgrupper genomförts om kapacitetsutmaningar som rör grundskola, äldreomsorg, infrastruktur, civilt försvar, platsutveckling och analyskapacitet. Dessutom har flera avstämningar genomförts med en särskild referensgrupp, analysgruppen. Intervjuer och avstämningar har även genomförts med externa experter. Sammantaget har vi på detta sätt kunnat samla ett brett kunskapsunderlag med ett tungt inslag av lokala röster verksamma inom kommunernas organisation.

Därutöver så har vi även låtit genomföra tre externa studier:

- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) har genomfört en nyckeltalsbaserat nulägesbild av kommunernas driftskapacitet.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har genomfört en enkätstudie med fokus på kommunernas utvecklings- och politiska styrningskapacitet.
- SKR har gjort en framskrivning av kommunernas ekonomi under perioden 2024–2035.

Studierna har innehållit underlag som dels beskriver situationen i var och en av kommunerna i Region 10, dels för Region 10 som helhet. Studierna refereras i kapitel 4 respektive 5 i denna rapport. Därutöver har RKA skräddarsytt en ”visning” i kommundatabasen Kolada av nyckeltal för kommunerna i Region 10 medan SKR sammanställt kommunvisa rapporter för såväl enkätstudien som framskrivningen av respektive kommuns ekonomi.

Inom ramen för analysarbetet har vi även tagit del av analyser av behovet av rekryteringar och kompetensutveckling som genomförts av Akademi Norr<sup>1</sup>, SCB:s medborgarundersökningar i åtta kommuner inom Region 10, uppgifter från Uppsala universitets studie Gemenskapsbarometern<sup>2</sup> där tre kommuner i Region 10 ingår samt uppgifter från KORFU 2025<sup>3</sup> från Göteborgs universitet. En översiktlig genomgång har gjorts av översiktsplaner, årsredovisningar och strategidokument i kommunerna.

## 1.5 Vilka faktorer belyser vi

Region 10 består i huvudsak av små och mycket glesa landsbygdskommuner och har under lång tid upplevt en minskande och åldrande befolkning. Det innebär att *den demografiska utvecklingen* är den yttre faktor som mer än annat påverkar kommunens kapacitet. Den får direkta och indirekta konsekvenser för kommunernas ekonomi, verksamheternas organisering och för personal- och kompetensförsörjning. Samtidigt påverkas det privata näringslivets förutsättningar liksom underlaget för offentlig och privat service. Nya uppgifter och skärpta krav från staten blir särskilt utmanande när befolkningen minskar. Det är dessutom

1 Akademi Norr är ett länsövergripande kommunalförbund med uppdrag att initiera, samordna och genomföra yrkeshögskole-, högskole- och universitetsutbildning för att tillfredsställa behov av både grundläggande service inom offentlig sektor och innovativ tillväxt för näringslivet.

2 Gemenskapsbarometern är ett projekt som drivs av Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet och syftar till att fördjupa kunskap om tillit och trygghet på lokalsamhällesnivå.

3 Kommun- och Regionfullmäktigeundersökning, KORFU 2025, är en enkätundersökning som riktats till samtliga folkvalda politiker i Sveriges kommuner och regioner och genomförs vid Göteborgs universitet.

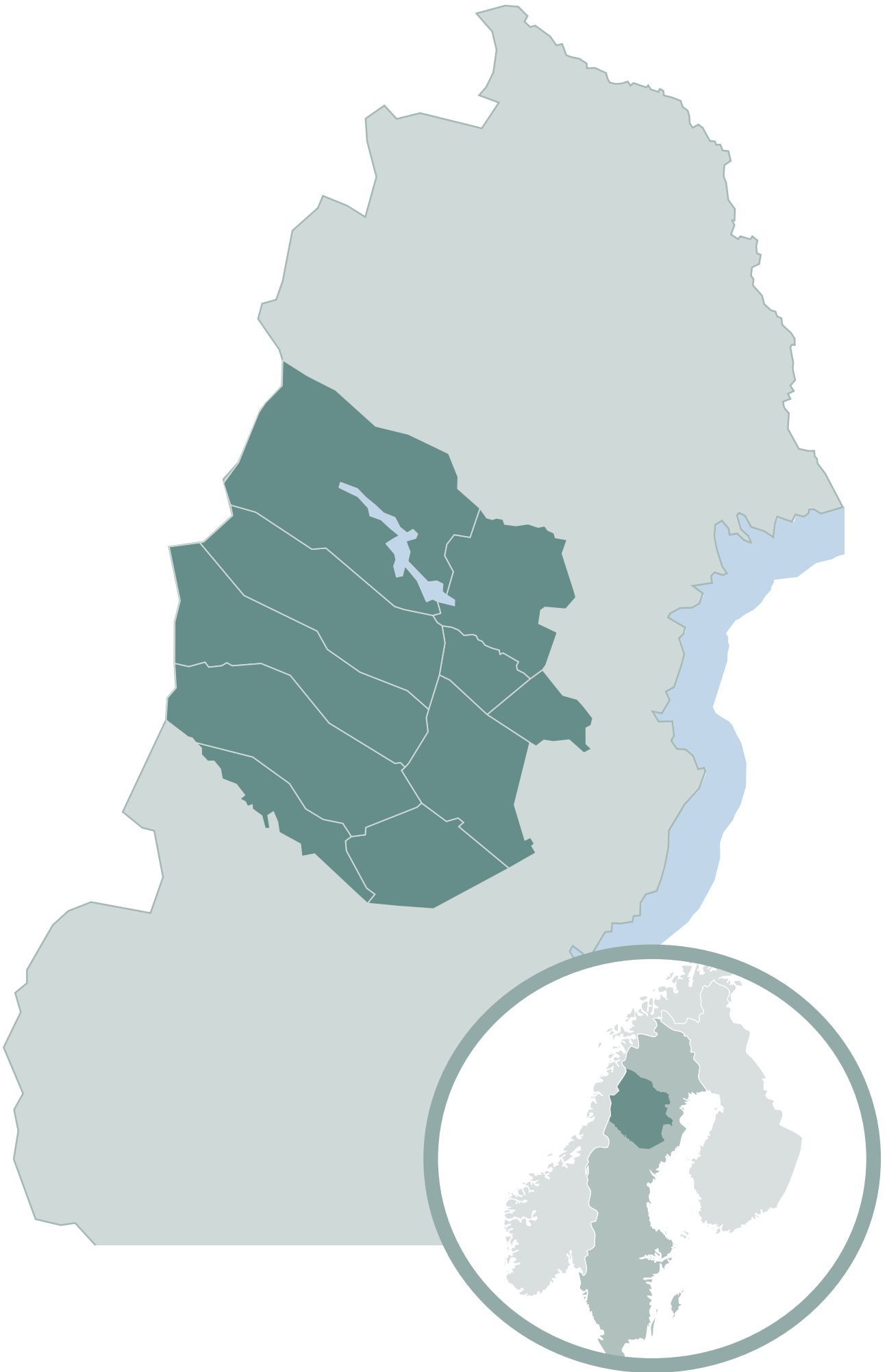
rimligt att anta att den påverkar invånarnas självbild och framtidstro.

För att kommunerna ska utföra sitt välfärds- och utvecklingsuppdrag krävs en långsiktigt hållbar *ekonomi* och en fungerande *kompetens- och personalförsörjning*. Dessa faktorer har särskilt stor betydelse för kommunernas driftskapacitet (inputfaktorer). De *resultat* och den kvalitet som kommer ut av verksamheten (output) ger sedan en god indikation på den faktiska driftskapaciteten. Vi har därför valt att teckna en bred bild av kommunernas driftskapacitet utifrån en bred uppsättning nyckeltal som belyser demografi, resurser, ekonomi, volym, resultat och kvalitet i kombination med statistik som belyser kompetens- och personalförsörjning samt bedömningar av medborgare och brukare

Nulägesbilden beskriver kommunernas nuvarande driftskapacitet, utvecklingskapacitet och politiska styrningskapacitet. Dessutom ger beskrivningen av den lokala demokratin och medborgarnas engagemang och inflytande en bild av kommunernas förutsättningar att utföra sitt demokratiuppdrag. Medan underlaget om driftskapacitet är statistikungt beskriver vi utvecklings- och styrningskapacitet på ett delvis annat sätt. Genom SKR:s enkätstudie har vi fått en samlad bild av hur ett stort antal ledande förtroendevalda och tjänstepersoner bedömer situationen i sina respektive kommuner. Den bild som ges genom enkätsvaren kompletteras och fördjupas genom intervjuer och diskussioner i olika chefs- och handläggarnätverk. Vi återkommer i avsnitt 4.2 och 4.3 till en närmare beskrivning av frågeställningar och resultat när det gäller dessa kapacitetsdimensioner.

Med hjälp av statistik, enkätsvar, intervjuer och gruppdiskussioner har vi alltså sökt beskriva kommunernas yttre förutsättningar och den kommunala organisationens drifts-, utvecklings- och politiska styrningskapacitet. Därmed har vi fått en bild av kommunernas nuvarande förmåga att klara sitt uppdrag. Med detta som grund har vi sedan sökt belysa förmågan att klara uppdraget i ett längre, cirka 10-årigt perspektiv. Här är vi av naturliga skäl ute på mer osäker mark. Vi har kunnat utgå från SCB:s prognoser över befolkningsutvecklingen och SKR:s framskrivning av kommunernas ekonomi – vilket som alla prognoser/framskrivningar bygger på mer eller mindre säkra antaganden. Vi har också kunnat ta del av det som förtroendevalda och ledande tjänstepersoner inom olika ansvarsområden uppfattar som utmaningar i ett långsiktigt perspektiv. Vi har avstått från att spekulera om hur kommunerna påverkas av faktorer som geopolitik, global ekonomi, klimat, ny teknik och värderingsförändringar även om de sannolikt kommer att ha mycket stor betydelse för kommunernas långsiktiga kapacitet. Vi nöjer oss med att konstatera att kommunerna behöver utveckla sin förmåga dels till att bevaka och analysera samhällsutvecklingen, dels till motståndskraft och omställning i en föränderlig omvärld. Men vi konstaterar också att utvecklingen av demografi, ekonomi och kompetensförsörjning innebär utmaningar som ställer särskilda krav på kommunernas förmågor. I den avslutande strategifasen lyfter vi ett antal utvecklingsområden där kommunerna har särskilt starka skäl att utveckla strategier och vidta åtgärder som kan bidra till att stärka deras kapacitet.

Under arbetet med kapacitetsanalys har fokus riktats mot kommunernas egen kapacitet och vad de – själva eller gemensamt – kan göra för att vidmakthålla sin förmåga att utföra sitt uppdrag och möta samhällsutvecklingen. Men det är också uppenbart att kommunerna behöver externt stöd – från den region de tillhör (det vill säga Västerbotten och Norrbotten) eller från statens sida. Därför lyfter vi ett antal områden där samverkan mellan region och kommun har ett stort värde för bägge parter. Och därför redovisar vi också ett antal statliga åtgärder som inte bara skulle bidra till att stärka kommunernas kapacitet men också leda till mer likvärdiga förutsättningar i förhållande till övriga kommuner.



## 2. Kommunerna i Region 10

Kommunerna i Region 10 ligger i Norr- och Västerbottens inland. Arjeplog och Arvidsjaur finns i Norrbotten och övriga åtta i Västerbotten. De har flera gemensamma förutsättningar. De har en liten folkmängd och flera av dem tillhör Sveriges minsta kommuner samtidigt som deras geografiska yta är stor. Det innebär stora avstånd såväl inom respektive kommun som till angränsande kommuner. Dessutom har invånarna under en rad av år blivit färre och äldre. Antalet invånare som dör har under lång tid varit fler än de som föds – något som gäller samtliga kommuner i Region 10. Det har också varit fler invånare som flyttat från än till kommunerna. Här är dock inte utvecklingen lika entydig – skillnaden mellan in- och utflyttare är liten och under enskilda år har inflyttarna varit i majoritet. Andra gemensamma förutsättningar är en låg andel utlandsfödda invånare, en större andel män än kvinnor, en hög andel ensamhushåll, en låg andel högskoleutbildade samt ett högt arbetskraftsdeltagande, ett stort antal företag per invånare och ett relativt diversifierat näringsliv med begränsad sårbarhet vid företagsnedläggningar.

Samtidigt finns också viktiga skillnader: I flera av kommunerna bor en majoritet i centralorten medan andra har en spridd befolkning och flera tätorter<sup>4</sup> med anspråk på kommunal service. Några av kommunerna har en större statlig och/eller regional närvaro. In- och utpendling varierar och flera av kommunerna utgör en egen arbetsmarknadsregion. Några kommuner har egna flygplatser och/eller relativt goda vägförbindelser i olika riktningar medan andra kan sägas befinna sig vid ”vägs ände”. Även andelen fritidshus och besöksnäringens omfattning varierar. Allt detta påverkar kommunernas förutsättningar att utföra såväl sitt välfärds- som samhällsutvecklingsuppdrag.

Nio av de tio kommunerna är samiska förvaltningskommuner. De samebyar som har verksamhet i Region 10:s kommuner är Gran, Luokta-Mávas, Malå sameby, Maskaure, Mausjaur, Ran, Semisjaur-Njarg, Ståkke, Svaipa, Vapsten, Vilhelmina Norra, Vilhelmina Södra, Ubmeje tjeälddie, Västra Kikkejaure och Östra Kikkejaure.

I kommunerna finns en stor andel skyddad mark så som exempelvis ett mycket stort antal naturreservat, Natura 2000-områden, Björnlandets Nationalpark, Pieljekaise Nationalpark och Vindelälven-Juhttáahkka biosfärområde.

I kommunerna finns en stor produktion av el från vatten- och vindkraft. Flera av kommunerna har aktiva gruvor och det sker prospektering i samtliga kommuner. Skogsindustrin är stark och präglas av både stora skogsbolag och privatägd skog. Jordbruken blir dock hela

---

<sup>4</sup> Enligt SCB:s definition är en tätort ett sammanhängande område med minst 200 folkbokförda invånare och med avstånd på högst 200 meter mellan varandra.

tiden allt färre på grund av hård konkurrens och svårigheter att få lönsamhet i småskaliga verksamheter samt att få tillgång till kapital för utveckling av verksamheterna.

Näringslivet är varierat men andelen tjänsteföretag är låg. Det finns nästan bara små och medelstora företag varav de allra flesta har färre än 10 anställda. I det följande ger vi en kortfattad beskrivning av kommunerna inom Region 10.

**Tabell 1:**

	Invånare 251231	Medel- ålder	Andel utrikes födda	Medel- inkomst månad	Andel i arbete	Skatt kr	Yta km <sup>2</sup>	Invånare per/km <sup>2</sup>	Andel i tät- ort	Delta- gande kom- munval
Arjeplog	2 570	48,8	10,9	32 858	85,4	34,84	14 586	0,18	62,3	78,0
Arvidsjaur	6 026	46,3	10,1	33 500	82,6	34,14	6 168	0,98	76,2	81,0
Dorotea	2 241	49,6	8,3	31 408	84,6	35,65	2 957	0,76	51,6	78,0
Lycksele	12 159	43,9	11,4	32 525	83,5	34,90	5 927	2,05	73,9	80,0
Malå	2 902	46,2	14	32 492	86,2	35,20	1 739	1,67	67,3	77,0
Norsjö	3 811	46,7	12	31 608	84,5	35,20	1 937	1,97	59,2	80,0
Sorsele	2 362	48,2	13,5	30 775	85,7	35,45	8 006	0,3	45,7	76,0
Storuman	5 543	47,9	9,7	31 775	82,6	34,95	8 283	0,67	57,6	79,0
Vilhelmina	6 172	46,3	7,9	30 225	82,3	35,50	8 792	0,7	51,8	79,0
Åsele	2 683	47,8	13,6	29 175	79,4	35,45	4 571	0,59	60,1	76,0
Sverige		42,2	20,8	35 083	79,6	32,38		19,94	87,8	80,0

Källa: SCB

## 2.1 Arjeplog

Arjeplog är Region 10:s största kommun sett till ytan, en fjällkommun där även Sveriges djupaste sjö Hornavan finns vilket gör att kommunen har Sveriges största fjällnära skärgård. Här finns Pieljekaise nationalpark och en stark besöksnäring. Rennäring med sex olika samabyar är viktig. Kommunen är världsledande vad gäller fordonstest i arktisk miljö. Det ger internationella flöden vintertid med stora krav på boende, transporter och service. Inom privat sektor finns de flesta anställda inom byggindustrin och tjänstesektorn. Kommunen är den fjärde minsta i landet sett till befolkning men en av de största till ytan och är Sveriges mest glesbefolkade kommun. Förutom tätorten Arjeplog med 1 626 invånare finns inga tätorter men ett stort antal byar som exempelvis de utpekade serviceorterna Slagnäs och Jäkkvik. En stor del av kommunens västra del består av kalfjäll. Genom kommunen går väg 95, som ansluter till Norge i väst och i öster fortsätter via Arvidsjaur ner till Skellefteå.

## 2.2 Arvidsjaur

Arvidsjaur är en kommun med militär närvaro och fordonstestverksamhet där en stark rennäring utgör en viktig del av ett diversifierat näringsliv. Kommunen är ett nordligt logistiknav med starka kopplingar till skogsbruk och tjänster. Med militäranläggning, testverksamhet, många anställda inom byggindustrin, tjänstesektorn och handel samt en relativt stark statlig närvaro genom Arbetsförmedlingens kundtjänst finns en livskraftig arbetsmarknad i kommunen. Arvidsjaur har egen gymnasieskola med sju program varav flygtekniker och alpint skidgymnasium är två. Utöver centralorten Arvidsjaur med ca 4 450 invånare finns

tätorten Glommerträsk med strax över 200 invånare. Därutöver är även Abborrträsk och Moskosel utpekade serviceorter. Genom kommunen går både väg 95 från Norge till Skellefteå och E45 som går i nord/sydlig riktning. Jäms med E45 går Inlandsbanan och det finns en kommunal flygplats som även har internationella anslutningar.

## 2.3 Dorotea

Dorotea, Lapplands sydport, är landets minsta kommun men med en befolkning i hela den avlånga geografien med centralorten Dorotea med 1 208 invånare i den sydöstra delen och turistorten Borgafjäll i den nordvästra delen. Inga övriga tätorter finns, men byar finns lokaliserade främst längs efter den 10 mil långa vägen mellan Dorotea och Borgafjäll. Genom kommunen går både Inlandsbana och väg E45. Kommunen kännetecknas av en stark tillverkningsindustri och skogsnäring men även besöksnäringen har betydelse.

## 2.4 Lycksele

Lycksele är Region 10:s största kommun. Här finns ett av Västerbottens tre sjukhus vilket bidrar till att göra Lycksele till ett centrum i inlandet. Kommunen har egen gymnasieskola och det finns en förhållandevis god statlig närvaro med bland annat Arbetsförmedlingen, Domstolsverket och Skatteverket. I kommunen finns gruv- och mineralnäring, trä- och tillverkningsindustri, energiproduktion och tjänsteföretag inom IT. Utöver centralorten Lycksele med ca 8 580 invånare finns två tätorter: Ruksele och Hedlunda, som båda har strax över 200 invånare. Utöver dem finns byar runt om i hela kommunen, som exempelvis serviceorterna Örträsk, Kristineberg och Kattisavan. Genom kommunen går väg E12 (Blå Vägen) som sträcker sig från Norge till Finland. Längs E12 går också Tvärbanan som knyter an till både Inlandsbanan och Botniabanan. Där går dock endast godstrafik då persontrafiken lades ner 2022. I kommunen finns en kommunal flygplats.

## 2.5 Malå

Malå är den minsta av kommunerna i Region 10 sett till ytan, där centralorten ligger centralt placerad. I kommunen är gruv- och mineralbranschen och prospektering stark. Här finns ett av Sveriges Geologiska Undersökningars (SGU) kontor och Europas största borrhärnearkiv. Utöver det finns en stark trä- och verkstadsindustri, transport och entreprenadverksamhet samt besöksnäring. Utöver centralorten Malå med 2013 invånare finns inga tätorter i kommunen, men ett flertal byar med Adak som utpekad serviceort.

## 2.6 Norsjö

Norsjö är en industrikommun som ligger i skogslandskapet och gränsar mot Skellefteå, vilket påverkar flytt- och arbetsmönster i kommunen då man finns inom pendlingsavstånd till en större arbetsmarknad. Flest anställda i näringslivet finns inom tillverkningsindustrin, gruv- och mineralnäring, de gröna näringarna och byggindustrin. Förutom centralorten Norsjö med strax under 2000 invånare finns tätorten Bastuträsk med lite över 300 invånare. Byarna Norsjövallen och Kusfors är också utpekade serviceorter.

## 2.7 Sorsele

Sorsele är en fjällkommun och landets tredje minsta kommun sett till befolkning. Kommunen har en stor andel skyddad mark och fjällterräng. Flest anställda i näringslivet finns inom tillverkningsindustrin, gruv- och mineralnäring samt byggindustrin. Även besöksnäringen och fordonstestverksamhet är viktiga näringar. Genom kommunen går väg E45 samt Inlandsbanan. Sorsele är en rural kommun där en stor del av befolkningen bor i en stor mängd små byar. Den enda tätorten i kommunen är Sorsele med strax under 1 100 invånare. Serviceorter är Ammarnäs, Blattnicksele och Gargnäs.

## 2.8 Storuman

Storuman är en stor fjällkommun som sträcker sig 25 mil från östra till västra gränsen. I kommunen finns fjällorterna Hemavan och Tärnaby. Kommunen är känd för sina många idrottsprofiler inom framförallt skidåkning men även andra sporter som till exempel arm-brytning då det finns ett armbrytargymnasium i den gymnasieskola som man driver tillsammans med Vilhelmina kommun. Flest anställda i näringslivet finns inom byggindustri, handel och de gröna näringarna. Andra viktiga näringar är besöksnäring, tillverkningsindustri, energiproduktion samt gruvor och mineraler. I kommunen finns en kommunal flygplats i fjällorten Hemavan. Väg E45 och E12 korsar varandra liksom Inlandsbanan och Tvärbanan vilket gör kommunen till en logistiknod i inlandet med omlastningscentral. Väg E12 fortsätter in i Norge mot Mo i Rana. Söder om E12 finns också väg RV 73 över till Hattfjell i Norge. Utöver centralorten Storuman med lite över 2 000 invånare finns tätorterna Hemavan med ca 300 invånare, Tärnaby med strax över 400 invånare och Stensele med ca 450 invånare.

## 2.9 Vilhelmina

Vilhelmina är en stor fjällkommun med två bebodda fjälldalar med Saxnäs och Klimpfjäll längs med Vildmarksvägen i den ena och Kittelfjäll i den andra. Flest anställda i näringslivet finns inom byggindustri, handel och de gröna näringarna. Övriga viktiga branscher är besöksnäring och livsmedelsproduktion. Genom kommunen går väg E45 och Inlandsbanan. Här finns också en kommunal flygplats. Kommunen har i samarbete med Storuman genom kommunalförbundet Södra Lapplands gymnasieförbund en egen gymnasieskola. Centralorten Vilhelmina med ca 3 240 invånare är den enda tätorten men det finns ett stort antal byar i kommunen. Utöver ovan nämnda fjällbyar är Malgovik, Nästansjö och Dikanäs utpekade serviceorter.

## 2.10 Åsele

Åsele är en skogs- och industrikommun med en växande besöksnäring. Här finns ett stort antal naturreservat och Västerbottens enda nationalpark: Björnlandet. Kommunen genomkorsas av genomfartsvägarna väg 90 (Sagavägen) och 92 (Konstvägen sju älvar). Här är metall- och tillverkningsindustri, skogs- och transportsektorn, energiproduktion och besöksnäring kopplat till arrangemang stark. Här genomförs också Åsele marknad, en av landets största, varje sommar. Kommunen har ca 130 vindkraftverk, vilket är flest i Region 10. Centralorten Åsele med dryga 1 600 invånare är den enda tätorten. Utpekade serviceorter är Fredrika och Gafsele.

## 3. Kommunernas yttre förutsättningar

I arbetet med en långsiktig kapacitetsanalys är uppgiften att belysa den kommunala organisationens förmåga att utföra sitt välfärds-, samhällsutvecklings- och demokratiuppdrag. Men uppdraget ska utföras i kommunens geografiska ansvarsområde med sina specifika, platsrelaterade förutsättningar. Det är därför viktigt att beskriva dessa yttre förutsättningar och att belysa kommunernas insatser för att utveckla kommunen som plats.

När vi beskriver kommunen som plats utgår vi från några kategorier som vi bedömer ha särskilt stor betydelse för kommunens verksamheter och som dels påverkar deras kapacitet, dels är viktiga att dra nytta av eller hantera. Det handlar framför allt om demografisk utveckling, geografiska förutsättningar, näringsliv och arbetsmarknad samt befolkningens egenskaper och inställning till det lokala samhället.

### 3.1 Demografi

Den demografiska utvecklingen utgör en grundläggande utmaning som är gemensam för samtliga kommuner i Region 10 och är tveklöst den viktigaste faktorn av betydelse för kommunernas kapacitet. Det handlar om en långvarig befolkningsminskning som förväntas fortsätta. Det handlar främst om ett konstant negativt födelsenetto samtidigt som inflyttningen under många (men långt ifrån alla) år varit lägre än utflyttningen. Inflyttningsnettot från utlandet respektive av utlandsfödda tycks kompensera för ett negativt flyttnetto till andra kommuner i länet respektive riket. Den demografiska utvecklingen har inneburit att andelen barn och ungdomar blir färre medan andelen äldre ökar. Försörjningskvoten<sup>5</sup> ökar och ligger över 90 i samtliga och över 100 i hälften av kommunerna.

Kommunerna har genomfört insatser för att öka inflyttningen. Vissa insatser har varit framgångsrika och bidragit till att dämpa befolkningsminskningen. Förutsättningarna för att vända utvecklingen måste dock betraktas som utomordentligt små. Det gäller i synnerhet om trenden med minskat barnafödande i hela landet består och om asyl- och arbetskraftsinvandring ligger på en fortsatt låg nivå.

---

<sup>5</sup> Försörjningskvoten visar antal personer yngre än 20 år och äldre än 64 år per 100 personer i arbetsför ålder (20–64 år).

## 3.2 Geografi

Kommunerna i Region 10 omfattar ett stort geografiskt område, ca 1/7 av Sveriges yta samtidigt som andelen invånare uppgår till knappt en halv procent av befolkningen och befolkningstätheten är mindre än 1 invånare per kvadratkilometer. Nio av kommunerna tillhör gruppen mycket glesa landsbygdskommuner. Det innebär att en mycket liten andel av ytan består av bebyggd och anlagd mark (under 2 procent), att skogsmarken dominerar (i fyra av kommunerna mer än 80 procent) och att öppen myrmark och övrig mark utgör en stor andel i de kommuner som har omfattande fjällnatur (mellan 39 och 50 procent)<sup>6</sup>.

Andelen invånare som bor i en tätort och antalet tätorter varierar. I Sverige bor 12 procent av befolkningen i glesbygd. Inom Region 10 varierar denna andel mellan 54 procent i Sorsele och 24 procent i Arvidsjaur och i fem av kommunerna uppgår andelen till mer än 40 procent. Utvecklingen har inneburit att befolkningen allt mer koncentrerats till kommunernas centralort samt (i någon mån) till orter med omfattande fjällturism. Förhållandet mellan centralort, större samhällen och glesa områden påverkar förutsättningarna för lokalisering av kommunal och kommersiell service.

Kommunernas ytstorlek och invånarnas bosättningsmönster har avgörande betydelse för förutsättningarna att upprätthålla service. Kommunala och kommersiella verksamheter i byar/mindre samhällen blir dyra att driva på grund av litet underlag/låg beläggning. Dessutom leder stora avstånd till omfattande merkostnader för resor till brukare inom hemtjänsten eller för skolskjutsar – och långa resor till förskola, skola och hälso- och sjukvård för berörda invånare i olika åldrar. Men vi ser också svårigheter att klara personal- och kompetensförsörjningen och därmed att upprätthålla verksamhetens kvalitet på små enheter.

De stora avstånden påverkar förutsättningarna för daglig pendling. Kommunerna i Region 10 ingår i åtta lokala arbetsmarknadsregioner och fem av kommunerna utgör egna arbetsmarknadsregioner med begränsad in- och utpendling.

## 3.3 Näringsliv och arbetsmarknad

Kommunerna i Region 10 utmärks av ett diversifierat näringsliv med främst mindre företag. Det innebär en relativt sett låg sårbarhet för företagsnedläggelser. Samtidigt spelar kommunernas större företag en viktig roll.

Skogsnäring, verkstadsindustri, byggverksamhet och transporter utgör viktiga branscher men lokalt har även besöksnäring, biltestverksamhet och gruvor stor betydelse. Däremot är andelen tjänsteföretag låg liksom andelen yrken inom den privata sektorn som kräver akademisk utbildning.

Arbetsmarknaden är starkt könsuppdelad. Den privata sektorn är starkt mansdominerad medan kvinnor dominerar inom vård och omsorg, utbildning och övrig offentlig sektor. Sysselsättningsgraden är hög. Över 80 procent av arbetskraften har arbete och i tre kommuner är sysselsättningen högre än 85 procent. Den höga sysselsättningen innebär i praktiken en brist på arbetskraft, vilket försvårar rekryteringen till såväl offentlig sektor som lokala företag. Arbetslösheten är högre bland utrikes födda.

<sup>6</sup> Sveriges yta som helhet består till 3,1 procent av bebyggd och anlagd mark, 68 procent av skogsmark och 21,5 procent av öppen myrmark och övrig mark.

### 3.4 Befolkningens egenskaper

Andelen män är betydligt högre än andelen kvinnor i nästan alla kommuner. Medelåldern är hög och andelen ensamhushåll är högre än riksgenomsnittet. Andelen utrikesfödda är klart lägre än riksgenomsnittet och ligger mellan 8 och 14 procent. Även medelinkomsten är lägre än riksgenomsnittet liksom utbildningsnivån.

### 3.5 Befolkningens syn på kommunen som plats

Inom Region 10 har åtta av kommunerna låtit genomföra SCB:s medborgarundersökning under perioden 2022–2025 varav hälften vid flera tillfällen<sup>7</sup>. Eftersom en hög andel av kommunernas befolkning har svarat på frågorna ger undersökningen en god bild av hur man bedömer kommunens som plats.

- Medborgarna ger mycket höga betyg till kommunen som plats och i genomsnitt 93,2 procent ger positiva svar på frågan ”Vad tycker du om din kommun som en plats att bo och leva på?”. En något lägre andel, 64,6 procent, svarar att man kan rekommendera andra som inte bor i kommunen att flytta hit.
- Tilliten i samhället är hög, ca två tredjedelar 67,3 svarar att man kan lita på andra människor.
- Kommunen uppfattas som en synnerligen trygg plats och andelen som känner oro för att vara ute när det är mörkt eller för gängkriminalitet tillhör de lägsta i landet<sup>8</sup>.
- Medborgarna värderar närhet till naturen och närhet till hälso- och sjukvård som de viktigaste faktorerna i sin boendemiljö. Många uppskattar de stora naturvärdena med goda förutsättningar för friluftsliv, jakt och fiske.
- Det finns en uttalad oro bland medborgarna för utvecklingen av välfärden och den framtida tillgången till sjukvård, utbildning och kommunal service samt för den demografiska utvecklingen<sup>9</sup>.

7 SCB erbjuder svenska kommuner möjligheten att genomföra en medborgarenkät som innehåller frågor om kommunen som plats, dess verksamheter och medborgarnas möjligheter till inflytande. Den har funnits sedan 2005 och har genomförts i flertalet svenska kommuner.

8 Gemenskapsbarometern 2024, Delrapport 1: Trygghet och tillit.

9 Gemenskapsbarometern 2024, Delrapport 1: Trygghet och tillit.

## 4. Kapacitet – en nulägesbeskrivning

### 4.1 Driftskapacitet

Med driftskapacitet avses kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Driftskapacitet kan också uttryckas som förmågan att upprätthålla dagliga funktioner och leverera tjänster och utföra uppgifter på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Driftskapacitet handlar om det som gör att verksamheten fungerar i praktiken – från bemanning och arbetsrutiner till tekniska system, logistik och intern samordning. En robust driftskapacitet innebär att organisationen inte bara kan hantera sitt ordinarie uppdrag, utan att den också snabbt kan anpassa sig vid störningar och belastningstoppar. Etablerade arbetssätt, tydliga ansvarsområden och väl-fungerande processer som skapar ordning, förutsägbarhet och effektiv resursanvändning är en viktig grund. Det handlar om att personalen vet vad som ska göras och hur men också att systemen och strukturerna stödjer arbetet utan att skapa onödig komplexitet. God driftskapacitet underlättar också intern kommunikation och gör det möjligt att koordinera insatser mellan olika verksamheter. Sammantaget utgör driftskapaciteten den praktiska grund som hela verksamheten vilar på – och är därmed avgörande för såväl stabilitet i vardagen som förmågan att leverera långsiktigt goda resultat.

För att ge en djup och inträngande bild av en kommuns driftskapacitet är det alltså en rad förhållanden och processer som skulle behöva beskrivas. Men de mest grundläggande förutsättningarna för en god driftskapacitet är att kommunen har en ordnad ekonomi och en fungerande personal- och kompetensförsörjning (input). Och det yttersta ”beviset” för en god driftskapacitet är de resultat och den kvalitet som man uppnår genom de olika verksamheterna (output). Det är också dessa input- och outputfaktorer som vi valt att beskriva inom ramen för analysarbetet.

Lägesbeskrivningen har tagits fram av RKA som använt sig av närmare 100 nyckeltal för att beskriva resurser, volymer samt kvalitet och resultat för verksamheterna förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, funktionshindrade, kultur och fritid, samhällsbyggnad och äldreomsorg. Därutöver ingår finansiella nyckeltal, nettokostnadsavvikelser, befolkningsframskrivningar till och med år 2035 och scenarier för antalet inskrivna barn i kommunal förskola, antal hemtjänsttagare och antal i särskilt boende under samma period. Lägesbeskrivningen har form av en powerpoint-rapport och innehåller uppgifter för kommunerna i Region 10, för Region 10 totalt och för alla kommuner avseende läget 2024 samt förändringar under perioden 2019–2024.<sup>10</sup>

Den övergripande bild som förmedlas genom lägesbeskrivningen är att verksamheterna

10 Den statistik som redovisas i avsnitt 4.1 är hämtade från Kolada om inte annat anges och avser 2024.

inom Region 10 kännetecknas av genomsnittlig kvalitet och höga kostnader samt att de äldre blir fler och den övriga befolkningen färre under hela perioden fram till 2035. Pedagogisk verksamhet samt äldreomsorg och funktionshindrade utgör drygt tre fjärdedelar av kommunernas kostnader. År 2024 hade Region 10 5 procent högre kostnader för pedagogisk verksamhet och 42 procent högre kostnader för äldreomsorg och funktionshindrade jämfört med riksgenomsnittet för samtliga kommuner. I det följande ger vi en översiktlig redovisning av innehållet i RKA:s lägesbeskrivning. Man bör observera att genomsnittet för Region 10 rymmer stora variationer mellan kommunerna och att enskilda kommuner kan ha värden som avviker såväl positivt som negativt i förhållande till den allmänna bilden.

## Förskola

Under perioden 2019–2024 minskade antalet 1–5-åringar med 12 procent. Under perioden 2024–2035 förväntas åldersgruppen 1–5 år minska med 12 procent i Region 10 och i sju av kommunerna är minskningen större än 15 procent. Inskrivningsgraden i förskolan var något högre än riket liksom personaltätheten. Däremot var andelen heltidstjänster med förskollärlärolegitimation lägre. Förskolan kostar mer i Region 10 än i riket men spridningen mellan kommunerna är stor.

## Grundskola

Antalet 6–15-åringar minskade under 2019–2024 i hälften och ökade i hälften av kommunerna i Region 10. Under perioden 2024–2035 beräknas åldersgruppen 6–15 år minska med 22 procent och i tre kommuner är minskningen större än 30 procent. Elevernas kunskapsresultat var 2024 paritet med riket i övrigt. Exempelvis så var andelen elever i åk 6 som uppnått betygskriterierna i alla ämnen något högre i Region 10 än i riket medan meritvärdet för årskurs 9 var i paritet med riket. Vidare var åk 8-elevernas bedömning av sin skolmiljö mer positiv än riket i övrigt. Det finns dock betydande variationer mellan enskilda kommuner. På grund av små årskullar kan man också se betydande resultatskillnader mellan enstaka år.

Bilden är mindre positiv när det gäller tillgången till lärare med pedagogisk utbildning. Andelen lärare med lärolegitimation var 2024 klart lägre än för riket och utvecklingen 2019–2024 mer negativ. Även här kan vi se stora variationer mellan kommunerna. Kostnaderna för grundskolan, kr/elev var klart högre än riket under 2024 och sju kommuner hade en nettokostnadsavvikelse för grundskolan över 0.

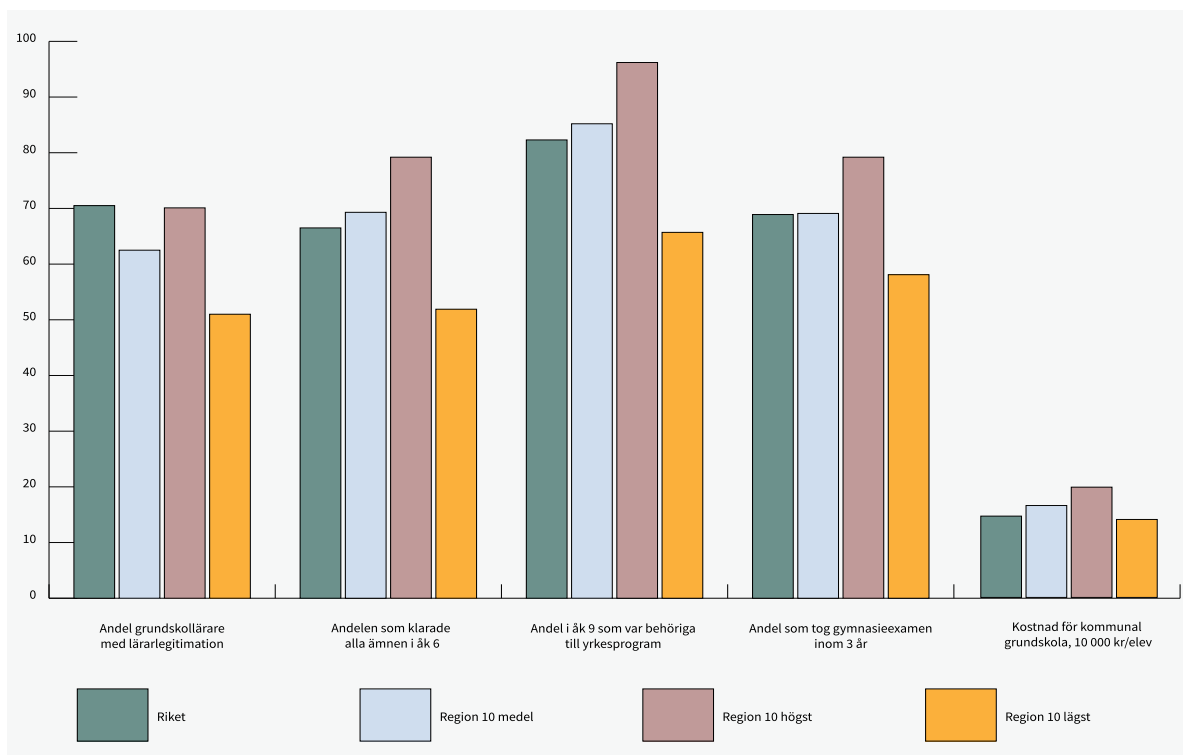
## Gymnasieskola

Antalet 16–18-åringar i Region 10 var oförändrat under 2019–2024 men minskade i sex och ökade i fyra kommuner. Andelen som tog gymnasieexamen inom 3 år var i paritet med riket och andelen som tog gymnasieexamen inom 3 år vid såväl högskoleförberedande program som yrkesprogram var högre än riket i övrigt – men med stora variationer mellan kommunerna. Kostnaden per elev var 2024 klart högre än riket.

## Individ- och familjeomsorg

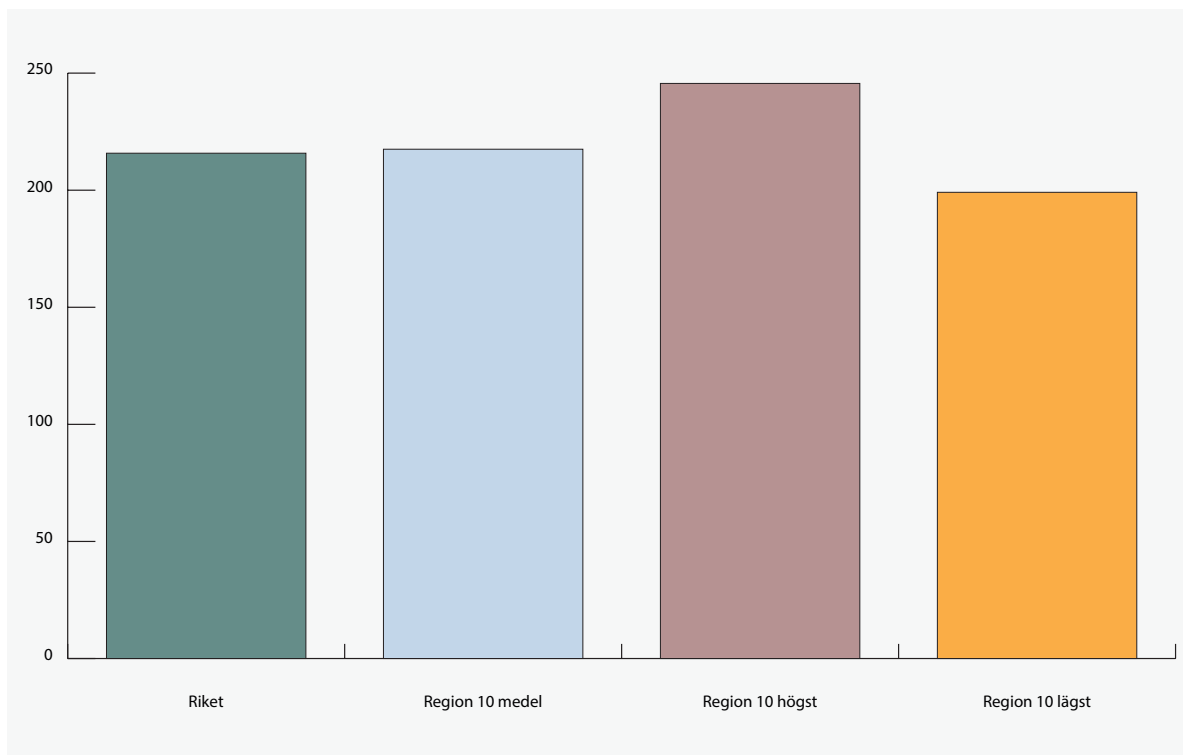
Andelen invånare 16–24 år som varken arbetar eller studerar är lägre än i riket i nio av kommunerna. Andelen invånare som någon gång under 2024 erhållit ekonomiskt bistånd var i paritet med riket och minskade i alla kommuner under perioden 2019–2024. Andelen vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd var under 2024 lägre i Region 10 än i riket. Väntetiden från ansökan vid nybesök till beslut inom försörjningsstöd var betydligt lägre i samtliga kommuner än i riket. Vidare är andelen handläggare med socionomutbild-

**Figur 1: Pedagogisk verksamhet 2024**



Källa: Kolada

**Figur 2: Meritvärdet för årskurs 9 2024**



Källa: Kolada

ning och minst ett års erfarenhet av barnutredningar högre i sju av kommunerna i Region 10. Utifrån de nyckeltal som ingår i nulägesbilden är kvaliteten högre i sex och genomsnittlig i fyra av kommunerna. Det bör samtidigt framhållas att individ- och familjeomsorg rymmer en rad olika typer av ärenden. Flera av dessa inträffar sällan i enskilda kommuner och det är inte meningsfullt att mäta verksamhetens förmåga att hantera dessa ärenden. Det är rimligt att anta att driftskapaciteten inom individ- och familjeomsorg är och förblir ett utvecklingsområde där samverkan och stöd från FoU Socialtjänst<sup>11</sup> spelar en synnerligen viktig roll.

Kostnaden för individ och familjeomsorg är högre i Region 10 än i riket och ökade mer under perioden 2019–2024. Däremot var kostnaden för ekonomiskt bistånd tydligt lägre än riket och minskade under samma period. Kostnaderna var högre än genomsnittet i fem, lägre i tre och genomsnittlig i två kommuner. Sammantaget redovisas en övervägande hög kvalitet och genomsnittliga eller höga kostnader inom individ- och familjeomsorgen.

## Funktionshinder

Andelen invånare med LSS-insatser i Region 10 var i paritet med övriga kommuner. Däremot var andelen invånare under 22 år med LSS-insatser högre. Även andelen personer med boende enligt LSS var något högre än i riket medan andelen med daglig verksamhet enligt LSS var något lägre. Kostnaderna för funktionsnedsättning var i paritet med riket liksom för LSS-boende per brukare medan kostnaderna för daglig verksamhet per brukare var lägre. Låga volymer bidrar till stora variationer mellan kommunerna och även när det gäller utvecklingen över tid.

## Kultur och fritid

Andelen elever i musik- eller kulturskola, 6–19 år var i paritet med riket. Andelen aktiva låntagare i kommunala bibliotek var högre jämfört med riket även om det skett en tydlig minskning under perioden 2019–2024. Även andelen aktivitetstillfällen för barn och ungdomar (7–20 år) i kommunala bibliotek var högre än i riket. Enligt SCB:s medborgarundersökning får kommunerna i Region 10 mycket positiva omdömen när det gäller utbudet av böcker och tidskrifter i biblioteket. Även utbudet av bibliotekets aktiviteter får positiva omdömen.

Enligt medborgarundersökningen varierar bedömningen när det gäller utbudet av allmänna träningsplatser utomhus medan utbudet av friluftsområden anses bra och i några kommuner mycket bra. Kostnaderna för såväl kulturverksamhet som fritidsverksamhet är högre än i riket

## Samhällsbyggnad

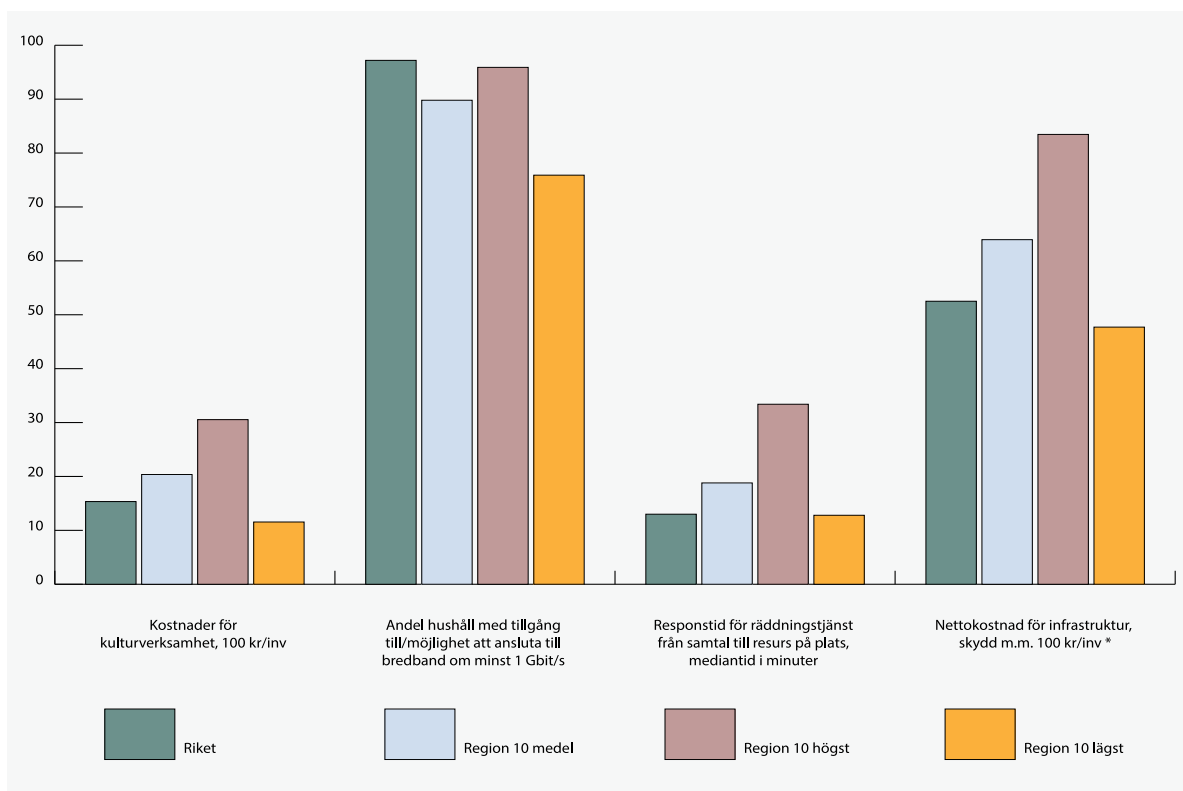
Tiden från planuppdrag till antagande under de senaste två åren var lägre än riket liksom handläggningstid från ansökan till beslut för bygglov avseende nybyggnad. Service och bemötande vid handläggning av företagsärenden liksom handläggningstid upplevdes av företagarna i Region 10 som bättre än riket 2024.<sup>12</sup>

Responstiden för räddningstjänst var högre än riket. Insamlat kommunalt avfall var något

<sup>11</sup> FoU Socialtjänst i Västerbotten är en regional utvecklings- och forskningsmiljö med fokus på kunskapsbaserad socialtjänst och tillhör Region Västerbotten. Den stöder kommunerna i att implementera nationella initiativ och kunskapsstöd och har ambitionen arbeta behovsorienterat och nära kommunerna. Se vidare skriften "Organisation, kompetens & Samverkan - tre centrala delar för IFO i små Kommuner" av Annika Nordström och utgiven av FoU Socialtjänst.

<sup>12</sup> Uppgifterna om handläggning av företagsärenden är hämtade från Svenska Näringslivs Företagsklimatundersökning.

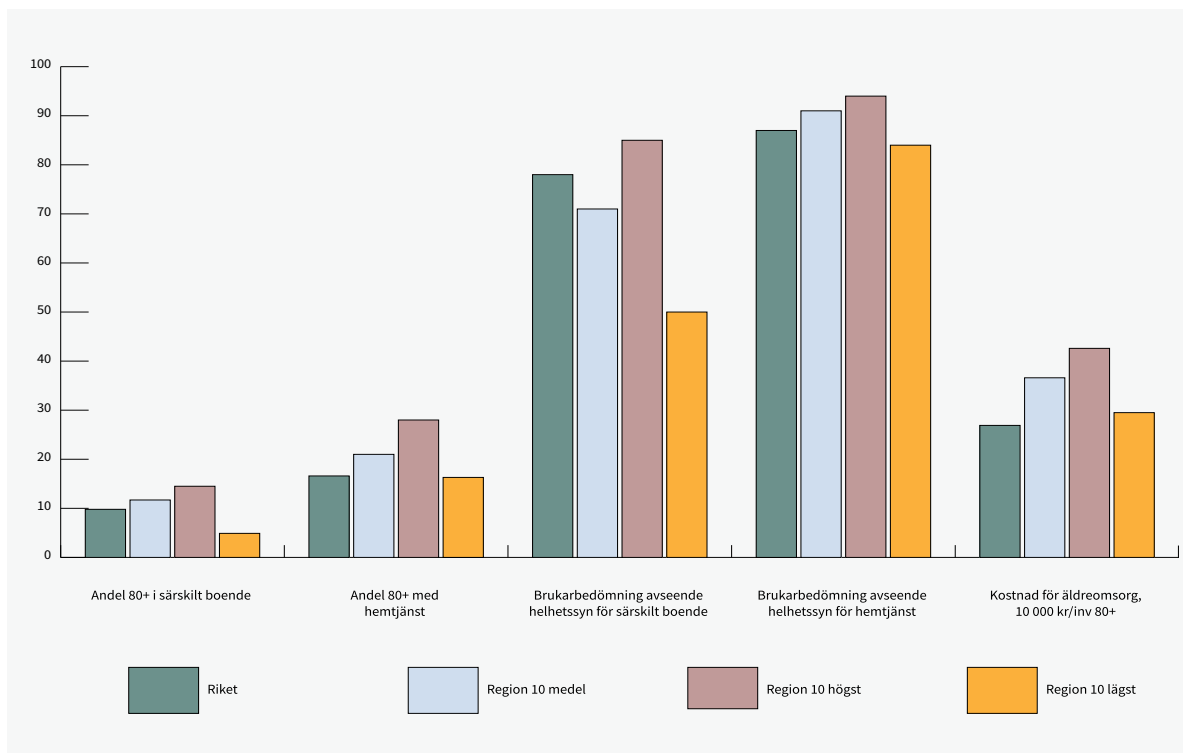
**Figur 3: Platsattraktivitet**



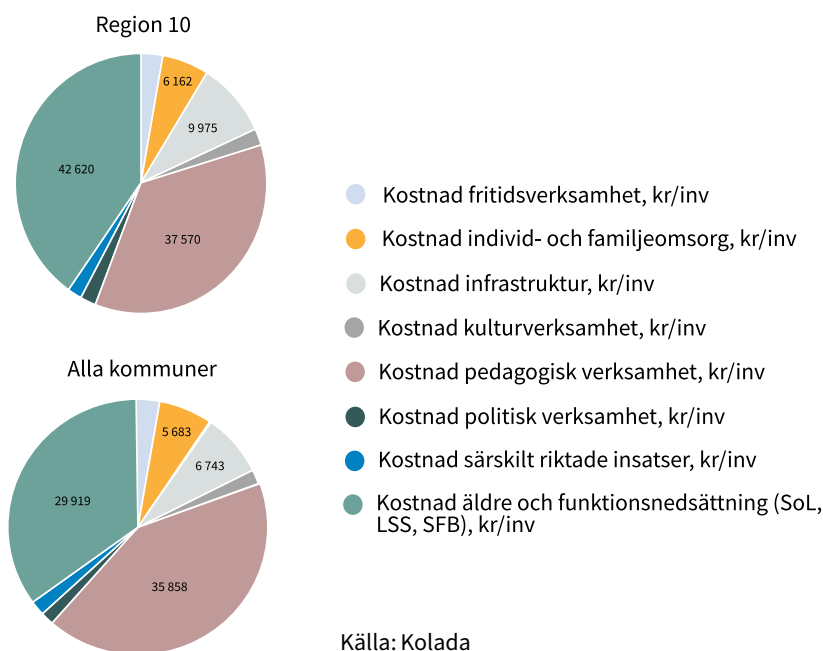
Källa: Kolada

\* Lågt för fysisk o. teknisk planering, bostadsförbättringar, parker, miljö, hälsa, hållbar utveckling. Högt för räddningstjänst.

**Figur 14: Äldreomsorg**



Källa: Kolada

**Figur 4: Kostnadsfördelning kommunal verksamhet, Region 10 respektive riket**

högre än riket medan andelen kommunalt avfall som samlats in för materialåtervinning var i paritet med riket.

Såväl kostnaden som nettokostnaden per invånare för infrastruktur, skydd mm var klart högre än riket. Den huvudsakliga orsaken var en hög kostnadsnivå för räddningstjänst. Däremot var kostnadsnivån låg för fysisk och teknisk planering, bostadsförbättringar, parker, miljö, hälsa och hållbar utveckling.

## Äldreomsorg

Andelen äldre inom Region 10 är högre än i riket liksom andelen invånare över 80 år med plats i särskilt boende och med hemtjänst. Brukarnas bedömning av helhetsyn och bemötande och trygghet var under 2024 lägre inom särskilt boende men högre inom hemtjänsten än i övriga riket. Väntetiderna för plats i särskilt boende uppvisar mycket stora variationer.

Det är en låg andel av omsorgspersonalen som är undersköterskor och det är generellt svårt att rekrytera sjuksköterskor och övrig omsorgspersonal i tillräcklig omfattning. Kostnaderna för äldreomsorg är höga och samtliga kommuner utom en har en nettokostnadsavvikelse för äldreomsorg över noll, fyra av dem över 20 procent.

## Nettokostnadsavvikelser

Hälften av kommunerna har en nettokostnadsavvikelse för förskolan på minst 20 procent och flertalet har en nettokostnadsavvikelse över 0 för grundskolan. För gymnasieskolan har flertalet kommuner en nettokostnadsavvikelse klart över 0 varav tre kommuner – samtliga med egen gymnasieskola – över 30 procent. Flera kommuner i Region 10 har en nettokostnadsavvikelse för individ- och familjeomsorg betydligt över 0, hälften över 30 procent. Flertalet kommuner har låg eller genomsnittlig nettokostnadsavvikelse för LSS och denna minskade med 5 procentenheter under 2019–2024. Samtliga kommuner utom en har en nettokostnadsavvikelse för äldreomsorg över noll, fyra av dem över 20 procent.

## Finansiella nyckeltal

Soliditet inklusive pensionsåtagande var i paritet med riket. Självfinansieringsgraden för investeringar var lägre än riket liksom kassalikviditeten. Kostnaden för egentlig verksamhet var högre än riket och årets resultat som andel av skatter och generella statsbidrag var något lägre än riket. Skattesatserna var klart högre än riket 2024.

## Sammanfattning driftskapacitet

Utöver RKA:s nyckeltalsbaserade bild av driftskapaciteten har intervjuer genomförts med kommunstyrelseordföranden och kommunchefer och uppgifter inhämtats vid träffar med chefs- och handläggarnätverk inom Region 10 och ingår som underlag till beskrivningen på olika ställen i denna rapport. Den samlade bilden är att kommunerna i många delar uppvisar en fungerande och stabil daglig drift där verksamheter löpande anpassar sig och medarbetare visar stort engagemang för att lösa uppgiften. I nuläget har flera kommuner en relativt god ekonomisk situation och en förmåga att leverera tjänster med rimlig kvalitet givet förutsättningarna.

Samtidigt präglas bedömningarna av framtiden av osäkerhet. Den demografiska utvecklingen, kompetensförsörjningen och den ekonomiska situationen framstår som de största långsiktiga utmaningarna. Kommunerna har etablerade samarbeten och en tydlig medvetenhet om behovet av anpassning. Driftskapaciteten är allmänt sett tillräcklig i dag, men kräver långsiktig planering, fortsatt samverkan och politisk handlingskraft för att vara hållbar över tid.

Den bild av kommunernas driftskapacitet som framkommit via nyckeltal, intervjuer, nätverksträffar och fokusgrupper kan kortfattat sammanfattas enligt följande:

- Den demografiska utvecklingen har inneburit en stark ekonomisk press på kommunerna.
- Kostnaderna är genomgående höga – även när hänsyn tas till strukturella faktorer.
- Den ekonomiska uppföljningen fungerar väl, prislappsmodellen tillämpas i flertalet kommuner och hälften av kommunerna har låtit SKR:s analysgrupp genomföra genomlysningar av sin ekonomi.
- Kommunerna har påtagliga rekryteringsproblem för olika personalkategorier.
- Kommunernas resultat och kvalitet håller som helhet en genomsnittlig nivå i förhållande till övriga riket – men med stora variationer mellan kommunerna.
- Smådriftsnackdelar har för vissa verksamheter och funktioner kunnat kompenseras genom samverkan.
- Region 10 har över tid bidragit till att utveckla en struktur och kultur som främjar samverkan.
- Småskaligheten skapar sårbarheter som till viss del motverkas genom pragmatism, flexibilitet och problemlösningsförmåga.
- Ett nödvändigt fokus på att kunna erbjuda en fungerande verksamhet innebär samtidigt minskad tid för analys, långsiktighet och strategiska utvecklingsinsatser.
- Förtroendevalda och tjänstepersoner gör en försiktig bedömning av kommunens förmåga att erbjuda tjänster av god kvalitet till en rimlig kostnad såväl nu som om tio år.

## 4.2 Politisk styrningskapacitet

Med styrningskapacitet avses kommunens förmåga att leda, samordna och upprätthålla effektiva besluts- och genomförandeprocesser för att nå uppsatta mål. Det handlar både om att utforma tydliga mål och strategier och om att säkerställa att kommunens olika delar arbetar i samma riktning med fokus på att erbjuda välfärd. En välfungerande styrningskapacitet innebär att det finns strukturer, rutiner och kompetenser som stödjer ett konsekvent och kunskapsbaserat beslutsfattande, liksom en förmåga att följa upp resultat och anpassa insatser när förutsättningarna förändras.

Samspelet mellan politik och verksamhet spelar en viktig roll. Politiken ansvarar för den övergripande riktningen, formulerar mål och prioriterar, medan verksamheten ansvarar för genomförandet i praktiken. För att styrningen ska fungera krävs en kontinuerlig dialog, en gemensam problemförståelse och tydliga roller och ansvar. När samspelet fungerar väl skapas förutsättningar för en mer sammanhållen styrning, bättre resursanvändning och högre kvalitet i både beslutsfattande och utförande.

Utöver att säkerställa en stabil och effektiv löpande verksamhet behöver kommunens styrningskapacitet även omfatta förmågan att hantera omställning och driva långsiktig utveckling i en omvärld som präglas av demografiska förändringar, ökade välfärdsbehov, kompetensförsörjningsutmaningar och snabba samhällsförändringar. En tillräcklig styrningskapacitet innebär därför inte bara att kunna optimera befintliga arbetsätt, utan också att kunna ompröva strukturer, prioritera mellan konkurrerande behov och genomföra förändringar som sträcker sig över organisatoriska gränser.

Detta ställer krav på att styrningen utgår från ett sammanhängande perspektiv på kommunens samlade uppdrag snarare än från enskilda verksamheter eller stuprör. Uppdraget behöver utföras utifrån den egna kommunens förutsättningar, samtidigt som kommunen är en del av ett större system – exempelvis samverkande kommuner, regionala välfärdsstrukturer, arbetsmarknader och statliga styrkedjor. Med en sådan systemförståelse kan kommunen identifiera var den själv har rådighet, vilka beroenden som finns till andra aktörer och hur externa beslut och förändringar påverkar det egna handlingsutrymmet.

En sammanhållen styrning förutsätter därmed förmåga att identifiera samband, målkonflikter och gränssytor både internt och externt, samt att samordna insatser mellan nämnder/utskott, förvaltningar och samverkanspartner. Det förutsätter också att politiska beslut och strategier utformas utifrån ett långsiktigt perspektiv, där konsekvenser för hela systemet och kommunens genomförandekapacitet beaktas.

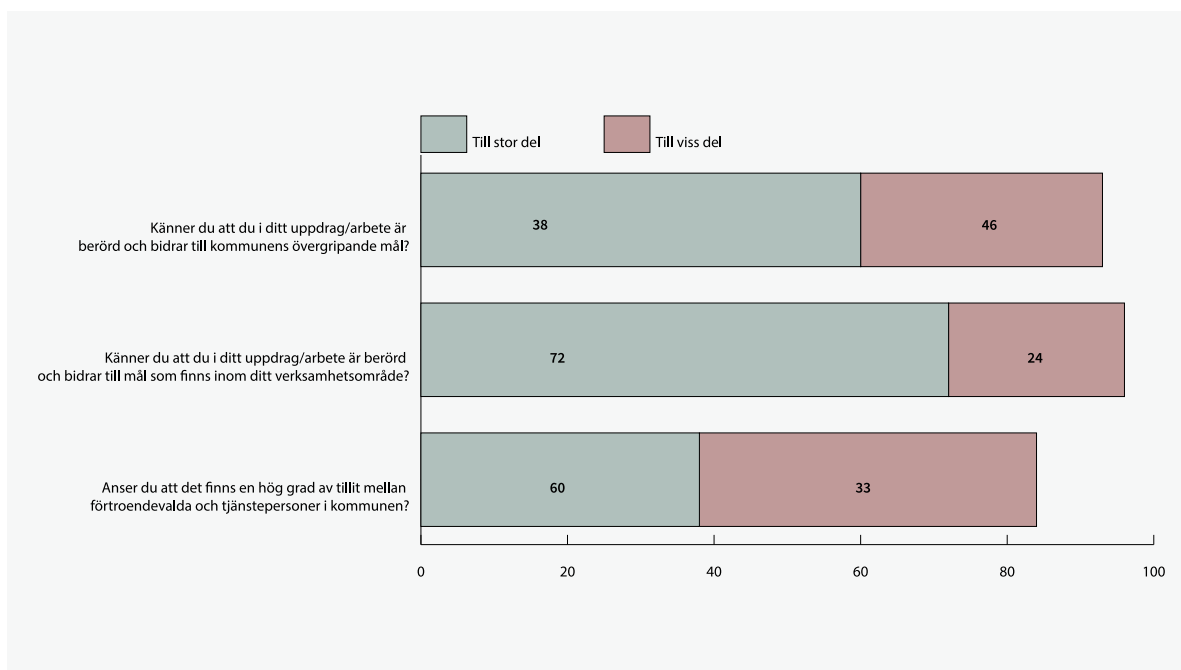
En utvecklingsinriktad styrningskapacitet bygger vidare på lärande och anpassningsförmåga. Genom systematisk uppföljning, analys av resultat och användning av kunskap och data skapas förutsättningar för att justera inriktning och arbetssätt över tid. När styrningen stödjer både stabilitet och förändring, och tar sin utgångspunkt i kommunens roll i ett större system, stärks kommunens förmåga att möta framtida utmaningar och säkerställa en hållbar och kvalitativ välfärdsleverans.

För att få en översiktlig bild av styrningskapacitet (och utvecklingskapacitet) har SKR fått i uppdrag att genomföra en enkätstudie. Den riktades till ledande förtroendevalda och tjänstepersoner i kommunerna i Region 10 och besvarades av 347 personer. I enkäten ställdes följande enkätfrågor för att belysa styrningskapaciteten:

- Känner du att du i ditt uppdrag/arbete är berörd och bidrar till kommunens övergripande mål?
- Känner du att du i ditt uppdrag/arbete är berörd och bidrar till mål som finns inom ditt ansvars-/verksamhetsområde?
- Anser du att det finns en hög grad av tillit mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i kommunen?
- Hur hanteras kontroversiella/konfliktfyllda frågor i din kommun?
- Hur bedömer du förvaltningens förmåga att identifiera och bereda frågor av strategisk betydelse?
- Hur bedömer du politikens förmåga att fatta beslut i frågor av strategisk betydelse?
- För att kunna prioritera och fatta beslut krävs beslutsunderlag. Hur skulle du bedöma kvaliteten på de beslutsunderlag som förvaltningen tar fram?
- Efter beslut krävs genomförande för att önskade effekter ska uppnås. Följer kommunen upp och analyserar genomförande och resultat utifrån politiskt fattade beslut?
- Har kommunen en god förmåga till uppföljning och analys av ekonomi?
- Har kommunen god förmåga till uppföljning av resultat och kvalitet?

Enkätsvaren ger tillsammans med fritextsvar en översiktlig bild av styrningskapaciteten i kommunerna. De visar att det finns tydliga skillnader mellan hur de svarande uppfattar situationen i sina respektive kommuner. Det betyder också att varje kommun behöver analysera sina resultat och reflektera över styrkor, svagheter och utvecklingsbehov. Samtidigt står det klart att det finns utvecklingsbehov som är gemensamma för kommunerna. I det följande sammanfattar vi några av de viktigaste resultaten. Figurerna visar endast andelen positiva svar.

**Figur 5: Delaktighet och tillit**



Källa: SKR

## Delaktighet och samspel

En stor majoritet anser att de till stor eller viss del är berörda av och bidrar till kommunernas övergripande mål. Det gäller i särskilt hög grad de förtroendevalda. En ännu större andel anser att de i sitt uppdrag eller arbete är berörda av och bidrar till mål som finns inom sitt eget ansvarsområde. Här skiljer sig inte svaren åt mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.

Flertalet svarande anser att det finns en hög grad av tillit mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i kommunen. Här skiljer svaren mellan olika kommuner i de som anger svarsalternativet till stor del respektive till viss del. I sju av kommunerna är de förtroendevalda mer positiva än tjänstepersonerna till graden av tillit medan det i två kommuner tvärtom är tjänstepersonerna som är mer positiva. Några förtroendevalda anser att förvaltningsorganisationen ibland blir alltför dominerande eller att tjänstepersoner anser sig ”veta bäst” och därmed gör egna bedömningar utan politisk förankring. Från tjänstepersoner finns synpunkter om att rollerna kan vara otydliga och att förtroendevalda ibland agerar som om de själva har mandat att verkställa beslut direkt i förvaltningen.

## Konfliktfyllda frågor

På frågan om hur kontroversiella/konfliktfyllda frågor hanteras har de svarande på en 10-gradig skala fått ange om man undviker dem och skjuter fram besluten eller om man tar tag i frågorna omgående och lyfter dem för dialog i lämpligt forum. Det kan här handla om frågor av mycket varierande slag – från en skolnedläggning till ett personlärende eller myndighetsbeslut. Kommunernas medelbetyg ligger på en ganska blygsam nivå, strax ovanför skalans mittpunkt och de förtroendevalda gör en mer positiv bedömning än tjänstepersonerna.

De förtroendevalda beskriver en stor variation i hur konfliktfyllda frågor hanteras. Det som många pekar ut som styrkor i arbetet är att det finns ett bra politiskt klimat som präglas av samarbete och att det finns en vilja att ta tag i dessa typer av frågor. Vi ser också att det finns en ambition av att vara transparent trots att det inte alltid är så i realiteten. Några nämner även att de ser en förbättring över tid, både när det gäller att ta tag i och hantera konfliktfyllda frågor.

Andra utmaningar blir också tydligare i den småskalighet som präglar kommunerna. Närhet och relationer, både inom organisationen och i samhället, gör att ”alla känner alla”, vilket försvårar hanteringen av personärenden och skapar en försiktighet inför kontroversiella beslut. Rädslan för att skapa personliga konflikter eller göra någon besviken gör att handlingskraften minskar och flera beskriver hur frågor därför tonas ner, skjuts upp eller undviks. Detta blir särskilt tydligt i förvaltningar och sakområden där konfliktnivån redan är hög eller i ärenden som rör neddragningar.

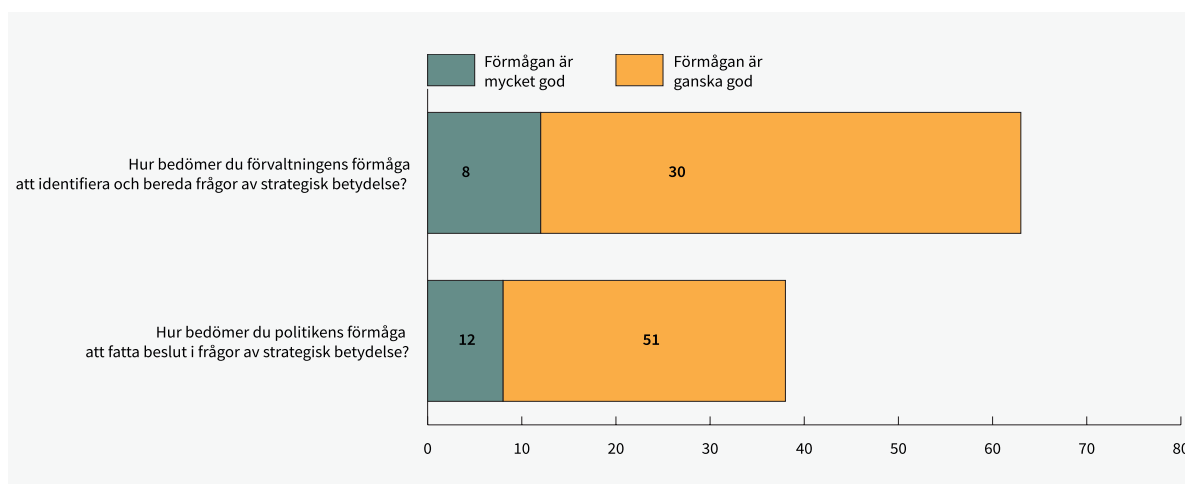
Bland tjänstepersonerna finns uppfattningar om att förtroendevalda ibland undviker att fatta beslut i mer konfliktfyllda frågor och kritik mot att mod och tempo brister när ärenden uppfattas som känsliga eller politiskt riskfyllda. Det kommer också fram att hanteringen av frågor varierar mellan och inom kommuner och att den lilla kommunens närhet där ”alla känner alla” och blandningen av roller kan göra hanteringen extra svår.

Några tjänstepersoner beskriver att det finns en gemensam vilja att lyfta och hantera svåra frågor snabbt och att det finns rutiner och en god diskussion präglad av tillit inom förvaltningen. Det har gjort att dessa typer av frågor hanteras bra. De flesta av tjänstepersonerna pekar dock på att hanteringen av konfliktfyllda frågor är en utmaning. De beskriver att ett

av de största problemen är att tid och resurser inte räcker till för stora, svåra och strategiska frågor. Det leder till att frågorna skjuts upp eller fastnar i processer. Men de pekar även på att politiken tenderar att undvika kontroversiella beslut. Flera beskriver dessutom hur den lilla organisationen gör att både politiker och chefer ofta har flera roller samtidigt, vilket ökar risken för faktiskt eller upplevt jäv. Flera upplever att detta sällan diskuteras öppet vilket ökar problemen. När få personer bär många roller blir kritiken snabbt personlig, och förmågan att hantera komplexa ärenden med integritet begränsas.

Trots skillnader finns en tydlig samsyn. Både förtroendevalda och tjänstepersoner beskriver varierande arbetssätt, tillitsproblem och en gemensam oro för att svåra frågor tonas ner av rädsla för konflikter eller politiska konsekvenser. Skillnaderna finns främst i självbilden där de förtroendevalda ofta upplever att de hanterar svåra frågor medan tjänstepersoner beskriver brister i tempo och tydlighet. Vi ser här en obalans mellan politikens egen bild av handlingskraft och verksamhetens upplevelse av det politiska ledarskapet.

**Figur 6: Beredning och beslut strategiska frågor**



Källa: SKR

## Beslutsprocessen

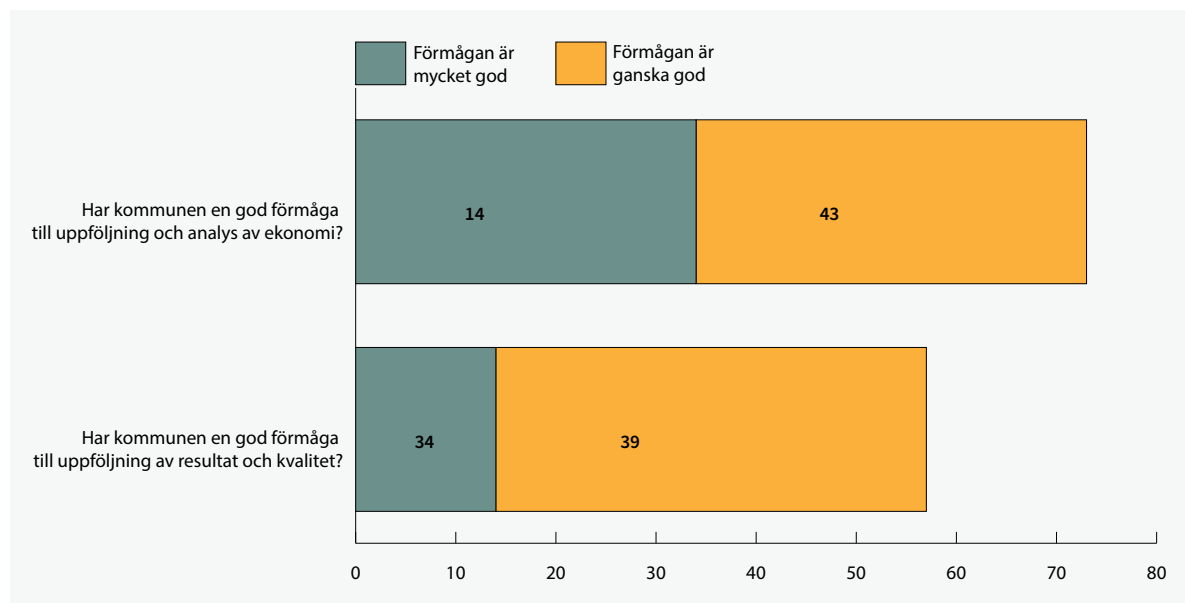
Flera frågor i enkäten handlar om beslutsprocessen. På frågan om kvaliteten på de beslutsunderlag som förvaltningen tar fram är betygen genomgående höga – såväl från förtroendevalda som tjänstepersoner. Det är också en stor majoritet som anser att kommunen följer upp och analyserar genomförande och resultat av politiska beslut. Samtidigt framkommer att uppföljningen kan vara mer eller mindre systematisk beroende på vad frågan handlar om.

På frågan om hur man bedömer förvaltningens förmåga att identifiera och bereda frågor av strategisk betydelse är det relativt få som anser att förmågan är mycket god. Och när man ska bedöma politikens förmåga att fatta beslut i frågor av strategisk betydelse är det endast ett fåtal som tycker att förmågan är mycket god och det är färre än hälften som anser att den är ganska god. De förtroendevalda gör dock en klart mer positiv bedömning än tjänstepersonerna.

## Uppföljning och analys

Kommunernas förmåga till uppföljning och analys av sin ekonomi uppfattas som mycket eller ganska god av en majoritet av de svarande. Däremot är bedömningen betydligt mer försiktig när det gäller förmågan att följa upp och analysera resultat och kvalitet. Här finns ett tydligt utvecklingsbehov.

**Figur 7: Uppföljning**



Källa: SKR

Kommunernas arbete med uppföljning varierar stort och det finns en brist på enhetlighet. I vissa delar sker uppföljningen regelbundet, medan den i andra delar sker mer sporadiskt eller helt uteblir. När uppföljningen väl sker handlar den framförallt om ekonomi, budget och investeringar medan frågor om kvalitet, måluppfyllelse och långsiktiga samhällseffekter försvinner. En återkommande förklaring är tids- och resursbrist i kombination med ett begränsat politiskt intresse. Politiken anses ha en tendens att backa från svåra beslut vilket leder till att de inte följs upp.

Många upplever att det inte finns utrymme för uppföljning i den dagliga verksamheten, och att det dessutom saknas vilja att lyfta fram negativa resultat. Detta leder i sin tur till att uppföljningen ”glöms bort” eller faller mellan stolarna och långsiktiga utvecklingsfrågor påverkas särskilt när systematiken brister. En del använder sig av verktyg som Stratsys och verksamhetsplaner nämns också som ett bra stöd. Men potentialen tas inte tillvara fullt ut eftersom systemen inte används konsekvent eller med tydliga krav. Trots utmaningarna finns det tecken på förbättring. Enligt vissa har uppföljningen blivit bättre med åren och det pågår ett arbete för att hitta mer fungerande former i vissa kommuner. Utvecklingsbehovet är fortfarande stort eftersom uppföljningen är ojämn och begränsad i sitt fokus.

## Sammanfattning politisk styrningskapacitet

SKR:s enkätstudie visar att det finns ett starkt engagemang för kommunens uppdrag och mål, både bland förtroendevalda och tjänstepersoner. Många upplever att det finns ett gott politiskt klimat präglad av samarbete och dialog, och en tydlig vilja att ta ansvar även i svåra

frågor. I flera verksamheter fungerar samspelet mellan politik och förvaltning väl med tillit, korta beslutsvägar och förbättringar över tid.

Samtidigt är styrningskapaciteten ojämnt utvecklad mellan kommunerna. Otydliga roller, varierande tillit och bristande struktur tycks – i varierande omfattning – påverka hanteringen av strategiska och konfliktfyllda frågor. Ekonomisk uppföljning fungerar generellt väl, medan fokus på effekter, kvalitet och långsiktiga mål i flera fall är svagare. Sammantaget finns goda grundförutsättningar för styrning, men ett tydligt behov av gemensamma strukturer och stärkt systematik. Det ska slutligen noteras att det finns tydliga skillnader mellan kommunerna och att de förtroendevalda har en mer positiv bild än tjänstepersonerna.

- Ledande förtroendevalda/tjänstepersoner upplever att de bidrar till kommunens övergripande mål och av mål som rör det egna uppdraget resp. ansvarsområdet.
- Det finns en relativt god tillit mellan förtroendevalda och tjänstepersoner – samspelet mellan politik och förvaltning tycks fungera väl.
- Beslutsunderlagen håller en god kvalitet.
- Budgetprocess och uppföljning och analys av ekonomin sker på ett strukturerat sätt.
- Däremot finns brister i uppföljning och analys av hur politiska beslut genomförs samt av resultat och kvalitet.
- Förvaltningens förmåga att identifiera och bereda frågor av strategisk betydelse uppfattas som någorlunda god.
- Politikens förmåga att fatta beslut i frågor av strategisk betydelse får mer medelmåttiga omdömen.

### 4.3 Utvecklingskapacitet

Med utvecklingskapacitet avses kommunens förmåga att initiera, driva och vidmakthålla utvecklings-, omställnings- och förbättringsprocesser över tid. Det handlar om att ha både strukturer och kultur som gör det möjligt för verksamheten att förändras i takt med nya behov, krav och förutsättningar. Utvecklingskapacitet innebär att organisationen inte enbart reagerar när problem uppstår, utan aktivt arbetar för att skapa förbättringar och förnya sina arbetssätt.

En central aspekt är kommunens förmåga att ta till sig ny kunskap, både genom omvärldsbevakning och genom att systematiskt dra lärdomar från den egna verksamheten. Det omfattar även möjligheten att utveckla kompetenser och färdigheter hos medarbetare och ledare, så att nya idéer kan omsättas till praktiskt genomförbara lösningar. Utvecklingskapacitet förutsätter därför att lärande inte betraktas som en engångsinsats, utan som en kontinuerlig del av arbetet.

Vidare handlar det om att skapa utrymme för innovation och nytänkande. Det innebär att det finns stödjande strukturer – exempelvis tid, resurser, metoder och arenor för samarbete – som gör det möjligt att testa, utvärdera och implementera nya lösningar på ett systematiskt sätt. En kommun med stark utvecklingskapacitet vågar pröva nya vägar, men gör det på ett genomtänkt och kunskapsbaserat sätt.

Slutligen spelar motivation, engagemang och drivkraft en avgörande roll. Utvecklingskapacitet förutsätter en kultur där medarbetare och ledare vill förbättra, vågar ifrågasätta invanda arbetssätt och känner ansvar för att bidra till kommunens långsiktiga utveckling.

När både vilja och förmåga finns skapas goda förutsättningar för att förnyelsearbete ska få genomslag och leda till varaktiga resultat.

Sammantaget utgör utvecklingskapaciteten organisationens kraft att utveckla, ställa om och förnya sig – att omsätta kunskap, engagemang och idéer till konkret handling och hållbara förbättringar.

SKR:s enkätundersökning syftade till att även ge en bild av utvecklingskapaciteten. I enkäten ställdes följande enkätfrågor till ledande förtroendevalda och tjänstepersoner i kommunerna i Region 10:

- Hur arbetar ni i din kommun med omvärldsbevakning för att förstå vilka utmaningar och behov av anpassningar som ni ska möta?
- Har kommunen en tydlig struktur för att frigöra tid för omvärldsbevakning, lärande och utvecklingsarbete?
- Har kommunen en kultur som uppmuntrar till nytänkande och öppenhet för att pröva nya arbetssätt?
- Hur tar ni till er ny kunskap, nya arbetssätt och ny teknik i kommunen?
- Hur arbetar ni med anpassningar av verksamheten till exempel vid befolkningsförändringar?
- Drar ni lärdom av tidigare genomförda projekt i kommunen?
- Sker samverkan över verksamhetsgränserna i frågor som kräver flera kompetenser och resurser för att hitta lösningar?
- Sker samverkan med externa aktörer i lokalsamhället, (till exempel företag, föreningar, lokalt verksamma myndigheter) i frågor som kräver flera kompetenser och resurser för att hitta lösningar?
- Söker kommunen aktivt samverkan med andra kommuner, regioner, myndigheter, högskolan etc. då man konstaterat att det finns en kapacitetsbrist?

## Omvärldsbevakning

Enligt många enkätsvar sker omvärldsbevakningen i Region 10 främst individuellt och informellt. Flera beskriver att de bevakar utvecklingen ”för min roll”, ”inom mitt område” eller utifrån personligt intresse. Det gör arbetet starkt beroende av enskilda initiativ, vilket i sin tur leder till ett personberoende och svåröverblickbart arbetssätt. Många uppger även att de inte vet hur andra förvaltningar arbetar med omvärldsbevakning, vilket tyder på att det saknas strukturer för att förvalta och sprida värdefull kunskap i organisationen.

En gemensam nämnare är att nätverk fungerar som den centrala källan för omvärldsbevakning. Kontakter inom Region 10, SKR, branschorganisationer och närliggande kommuner används kontinuerligt och är särskilt viktiga för erfarenhetsutbyte i tjänstepersonernas vardag. Samtidigt kan verktyg och metoder som fångas upp via dessa nätverk vara svåra att omsätta i praktiken och anpassa till den egna organisationen. Innehållsmässigt dominerar omvärldsbevakningen av frågor kopplade till lagändringar, statsbidrag, demografi och ekonomi, särskilt inom skola och omsorg. De demografiska förändringarna med minskande elevunderlag, åldrande befolkning och lokal utflyttning lyfts fram som ett område som är väl bevakat.

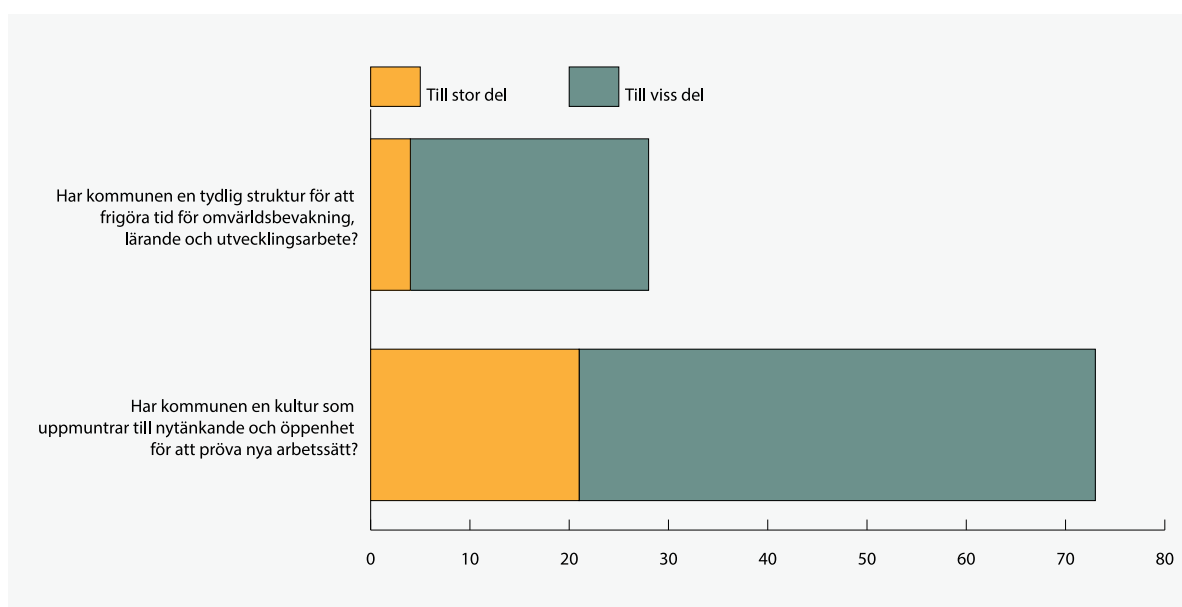
I svaren finns flera goda exempel på initiativ som gemensamt omvärldsarbete i budgetprocesser, utvecklingsdialoger i nätverk, krisberedskapsövningar med andra kommuner och

remisshantering. Den största problematiken kring att ta till sig och implementera omvärldsinformation är bristen på tid, resurser och kompetens. Många beskriver att även om viljan finns, saknas tiden för att analysera och implementera den information man fångar upp. Sammanfattningsvis ser man omvärldsbevakning som viktig men otillräckligt organiserad.

## Kultur och struktur för utveckling, förnyelse och lärande

Ett av de tydligaste mönstren i enkätsvaren är den stora variationen mellan kommuner och inom verksamheter. Hos vissa medarbetare och i vissa förvaltningar finns en stark utvecklingsvilja, präglad av öppenhet, nyfikenhet och en kultur där nya arbetssätt uppmuntras och man jobbar med nya lösningar. Samtidigt beskriver många att det även finns medarbetare som är motsträviga och förvaltningar som föredrar att ”göra som man alltid gjort” vilket skapar miljöer där utvecklingen stannar upp. Många beskriver en tydlig avsaknad av kommunövergripande struktur och intern samordning för utvecklingsarbete. Man upplever att lärdomar stannar inom den enhet som först fångat upp dem.

**Figur 8: Kultur och struktur**



Källa: SKR

Ett återkommande tema är att utveckling ofta prioriteras bort på grund av resurs- och tidsbrist. Flera tjänstepersoner menar att den dagliga driften kräver all tid och alla resurser och att ledningen fokuserar på att förvalta nuläget snarare än att driva förändring. Faktorer som tid, kraft eller riktning påverkar även ledarskapets förmåga att driva utvecklingen framåt.

Digitalisering är det som flest förknippar med utveckling. Samtidigt beskrivs implementeringen som problematisk. Många medarbetare saknar utbildning för att kunna använda tekniken eller upplever den som främmande och gör aktivt motstånd. Flera framhåller att nya system ofta införs utan att verksamheterna får det stöd som krävs för att man ska förändra sitt arbetssätt på riktigt. Få personer besitter digitaliserings- och teknikkunskap men också kunskap inom kvalitets- och utvecklingsarbete, vilket gör det svårt att driva utvecklingen framåt.

Svaren visar att man lär sig mycket genom extern samverkan. Nätverk inom Region 10, SKR, Länsstyrelsen och olika branschforum pekas ut som viktiga kunskapsarenor. Flera beskriver att de är bra på att lära av andra kommuner men betydligt sämre på att sprida kunskapen internt.

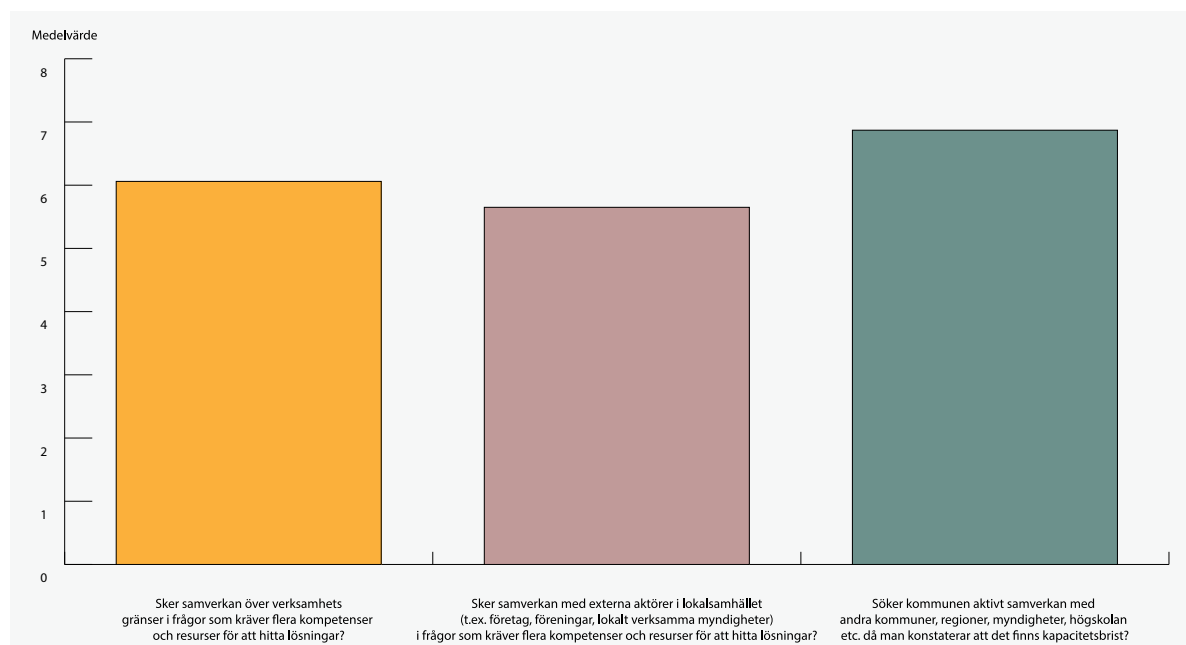
## Samverkan

Svaren visar att det finns områden där *samverkan över verksamhetsgränser* förekommer och fungerar bra. Man ser det som en tydlig fördel att vara en liten kommun. Med nära relationer och kortare beslutsvägar sker samverkan på ett naturligt sätt just på grund av kommunstorleken. Det mest väletablerade området är samverkan mellan skola och socialtjänst, där man samarbetar i ett skolsocialt team kring barn med problematik. Ledningsnivån får beröm för att chefsträffar och forum bidrar till en bättre samordning. Samtidigt kvarstår skillnader mellan olika verksamheter och kommuner och det finns fortfarande uppenbara behov av att utveckla den interna samverkan.

*Samverkan med externa aktörer* kan variera mellan verksamheter och är inte alltid systematiskt organiserad. Svaren redovisar flera goda exempel på lyckad samverkan. Vi kan se att föreningslivet är en stark resurs liksom ett engagerat näringsliv. Flera nämner att kommunens storlek gör att samverkan sker snabbt och problemfritt genom nära relationer mellan olika aktörer. Det räcker med ett telefonsamtal för att få konkret stöd och både föreningsliv och lokala företagare tar ansvar för sin bygd. Relationsbaserad samverkan framstår således som en central fördel i kommunerna inom Region 10.

Enkätsvaren visar framför allt att samtliga kommuner har en omfattande och väl etablerad *samverkan med andra kommuner* och att detta har förbättrats dramatiskt under de senaste tio åren. Den i särklass viktigaste strukturen för kommunerna är Region 10 där samverkan nämns inom bland annat miljö- och byggfrågor, avfall, räddningstjänst, skolnätverk, socialtjänst, digitalisering och olika chefs- och kompetensnätverk. Avtalssamverkan lyfts fram som en särskilt viktig och framgångsrik samverkansform.

**Figur 9: Samverkan**



Källa: SKR

Flera pekar också på samverkan med aktörer som Akademi Norr, Campus Lycksele, Luleå Tekniska Universitet och Umeå universitet som viktig, särskilt när det gäller kompetensförsörjning. Genom distansutbildningar, praktikplatser och yrkesutbildningar får kommunerna tillgång till kompetens som annars hade varit svår att rekrytera. Flera tycker att samar-

tet med region och statliga myndigheter fungerar och ger värdefullt stöd i form av riktlinjer, metodutveckling och samordning. Samtidigt framhålls att detta samarbete sällan innebär personell avlastning eller direkt kapacitetsförstärkning.

Den övergripande bilden är att kommunerna samverkar för att hantera gemensamma kapacitetsbrister men materialet visar samtidigt att samverkan ofta drivs utifrån akuta behov, etablerade traditioner och personliga relationer. Flera efterlyser en modell eller struktur som systematiskt analyserar kapacitetsbehov. Sammantaget visar svaren att kommunerna i R10 har starka nätverk men är i behov av en mer strategisk samverkan.

## Sammanfattning utvecklingskapacitet

Enkätstudien visar att utvecklingskapaciteten kännetecknas av hög motivation och nyfikenhet och engagemang hos många individer och verksamheter. Det finns flera exempel på framgångsrika utvecklingsinsatser, till exempel inom näringslivsutveckling, digitalisering, välfärdsteknik och extern samverkan. Kommunerna är aktiva i nätverk, framför allt inom Region 10, och lär sig mycket av andra kommuner, regioner och akademiska aktörer.

Utmaningen ligger främst i att utvecklingsarbetet i hög grad är personberoende och ojämnt organiserat. Brist på tid, resurser och utvecklingskompetens gör att lärande och omställning ofta får stå tillbaka för den dagliga driften. Avsaknaden av kommunövergripande struktur, tydligt mandat och systematik begränsar möjligheten att omsätta kunskap till varaktig förändring. Sammantaget finns en stark vilja att utvecklas och ställa om, men potentialen tas ännu inte fullt ut tillvara på organisationsnivå.

- Inom kommunerna i Region 10 finns en hög medvetenhet om demografiska och ekonomiska utmaningar samt om behovet av omställning/anpassningar.
- Kommunerna har erfarenheter av att genomföra anpassningar och av att behöva ta tag i kontroversiella/konfliktfyllda frågor.
- Pragmatism, flexibilitet och snabba beslutsvägar har bidragit till kreativitet och god problemlösningsförmåga.
- Det finns en öppenhet för att i det korta perspektivet tänka nytt och pröva nya arbetsätt – vilket dock varierar mellan kommuner, verksamheter och individer.
- Det saknas dock strukturer för att arbeta med omvärldsbevakning och att systematiskt ta till sig ny kunskap, nya arbetssätt och ny teknik liksom att dra lärdom av genomförda projekt och utvecklingsinsatser.
- Brist på tid/resurser anges som en viktig orsak samtidigt som det saknas ett strukturerat arbete för att frigöra tid. Det innebär att identifierade behov av utvecklingsarbete inte leder till åtgärder – eller att planerade åtgärder inte verkställs.
- Det finns en struktur (till stor del genom Region 10:s arbete) och en kultur som gör det naturligt att samverka med andra kommuner.

## 4.4 Lokal demokrati och medborgarengagemang

Den lokala demokratin innebär att kommunens medborgare utövar inflytande genom att utse och utkräva ansvar av lokala beslutsfattare genom allmänna val. Medborgarna kan också ta kontakt och föra dialog med sina förtroendevalda mellan valen. För de förtroendevalda skapar mandatet från medborgarna goda men långt ifrån enkla förutsättningar för beslutsfattandet. Närheten till invånare och kunskaper om lokala förhållanden ger överblick och

gör att de kan anlägga en helhetssyn när de ska göra avvägningar och prioriteringar mellan olika behov och intressen. Samtidigt har de genom lagstiftningen ett nationellt uppdrag och ska hantera ibland svårtolkade och ofta motsägelsefulla styr signaler från staten. Det är en generell utmaning att förena lyhördhet, handlingskraft och rättrådighet i beslutsfattandet.

Vilken förmåga har då kommunerna i Region 10 att utföra sitt demokratiuppdrag? Vilka förutsättningar har de förtroendevalda och hur kan de tillsammans med medborgarna bidra till den framtida utvecklingen i sina kommuner? Det här är komplexa frågor utan tydliga svar. Men utifrån statistik och enkäter till förtroendevalda och medborgare är det ändå möjligt att ge en översiktlig bild av den lokala demokratin.

## Valdeltagande

Vi kan först och främst konstatera att valdeltagandet i kommunvalet ligger på en något högre nivå än riksgenomsnittet (80,4 procent) i tre kommuner medan övriga sju kommuner ligger på en något lägre nivå<sup>13</sup>. Liksom i övriga svenska kommuner är det således en stor majoritet av det röstberättigade invånarna som röstar i kommunvalet.

## Politisk organisation

De fullmäktigeförsamlingar som genom valet har mandat att styra sina kommuner består av förhållandevis få ledamöter: 21 ledamöter i två kommuner, 23 i en kommun, 25 i tre kommuner, 27 i två kommuner och 31 i två kommuner. Sju av kommunerna har en organisation där man ersatt facknämnder med utskott till kommunstyrelsen. Övriga kommuner har en traditionell nämndorganisation.

## Förtroendevaldas antal och representativitet

Antalet invånare per förtroendevald är lågt: I nio av kommunerna är antalet invånare per förtroendevald mindre än 100 vilket kan genomföras med riksgenomsnittet på 309 invånare per förtroendevald. Det skapar goda förutsättningar för att medborgarna ska känna till och kunna ta kontakt med de förtroendevalda och för att de förtroendevalda ska ha överblick över förhållandena i sina kommuner.

I nio av kommunerna är andelen män högre än andelen kvinnor bland de förtroendevalda. Men i sju av kommunerna är andelen kvinnor ändå högre än för genomsnittskommunen. Andelen förtroendevalda i åldern 18–29 år är lägre än hos kommunens befolkning medan andelen i åldersgruppen 50–64 år är högre i åtta kommuner. I en kommun är två tredjedelar av de förtroendevalda äldre än 65 år. Andelen förtroendevalda med eftergymnasial utbildning är lägre än riksgenomsnittet för de förtroendevalda men högre än bland kommunens övriga befolkning.

## Demografi och ekonomi påverkar handlingsutrymmet

Kommunerna i Region 10 har under längre tid haft en vikande befolkningsutveckling som enligt nationella prognoser förväntas fortsätta. Det begränsar det ekonomiska och därmed politiska handlingsutrymmet. Enligt de framskrivningar av kommunernas ekonomi som har gjorts inom ramen för kapacitetsarbetet kommer kommunernas politiska organ att under de närmaste åren behöva fatta kontroversiella beslut. Samtidigt är besluten viktiga för

13 Se tabell i kapitel 2.

att kommunen ska kunna erbjuda välfärdstjänster av god kvalitet och bidra till ett väl fungerande lokalsamhälle. I avsnitt 4.2 redovisas ledande förtroendevaldas syn på en rad frågor som ställdes i SKR:s enkätundersökning och som rör den politiska styrningskapaciteten.

### Fullmäktigeledamöternas uppfattningar om konflikter i det politiska arbetet

I KORFU 2025<sup>14</sup>, en enkätundersökning som skickats till samtliga fullmäktigeledamöter i landets kommuner och regioner ställdes frågan om det politiska arbetet i huvudsak kännetecknas av samförstånd eller av partipolitiska konflikter. Svaren visar att ledamöterna i flertalet av kommunerna i Region 10 ansåg att det politiska arbetet i kommuner kännetecknas av samförstånd och bedömde konfliktnivån som mycket låg. En annan fråga i samma enkät handlade om hur ofta det förekommer stora partipolitiska åsiktsskillnader när det gäller lokalisering av service i kommunen. Här är spännvidden i svaren något större. I de kommunerna där konfliktnivån uppfattas som hög anser ledamöterna även att sådana åsiktsskillnader är vanliga. För övriga kommuner är inte sambandet lika tydligt.

### Fullmäktigeledamöternas uppfattningar om ekonomi och administrativ kapacitet

När fullmäktigeledamöterna fick bedöma tillståndet i kommunens ekonomi var variationerna betydande – från klart positiva bedömningar över riksgenomsnittet i tre kommuner till mycket negativa omdömen i fem kommuner. När man skulle bedöma tillståndet i ekonomin om tre år var rangordningen mellan kommunerna densamma men skillnaderna mindre. Omdömena från de positiva var mer försiktiga samtidigt som de negativa var mer optimistiska. Oavsett vilken grund man hade för sin bedömning så kan resultatet tolkas som att de förtroendevalda ser möjligheter att kunna komma till rätta med ekonomin i kommuner även där läget är särskilt svårt. När det gäller tillgången till offentlig service i hela kommunen var bedömningen måttlig och mer negativ än i genomsnittskommunen. På frågan om kommunens administrativa kapacitet var bedömningen mer positiv än för de tidigare frågorna – men med tydliga variationer.

### Medborgarnas syn på den lokala demokratin

Inom Region 10 har åtta av kommunerna låtit genomföra SCB:s medborgarundersökning under perioden 2022–2025 varav hälften vid flera tillfällen. Undersökningen ger en bred bild av medborgarnas syn på kommunen som plats, kommunens verksamhet och på deras inflytande. Vi kan konstatera att medborgarna inom Region 10 – i likhet med övriga kommuner – har en generellt mer positiv bild av kommunen som plats och av dess verksamhet än av sina möjligheter till inflytande.

I det följande redovisas *andelen positiva svar* på ett antal frågor i SCB:s medborgarundersökning. Som positiva räknas de som angivit något av svarsalternativen ”Mycket bra” eller ”Ganska bra” respektive ”Helt och hållet” eller ”Till stor del”. Det procentsatser som anges utgör medelvärde för kommunerna i Region 10<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Uppgifterna från Kommun- och Regionfullmäktigeundersökningen 2025 (KORFU 2025) bygger på ännu opublikerade data som vi fått möjlighet att ta del av genom Göteborgs Universitet.

<sup>15</sup> Medelvärdet (ovägt medel) bygger på svaren från den senast genomförda medborgarundersökningen under perioden 2022–2024 från Arjeplog, Arvidsjaur, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele och Storuman. Det innebär att de redovisade medelvärdena bygger på uppgifter från olika år.

### **Kommunen som helhet**

- 93,2 procent ”Vad tycker du om din kommun som en plats att bo och leva på?”
- 75,3 procent ”Hur tycker du att din kommun sköter sina olika verksamheter?”
- 22,0 procent ”Tycker du att invånarna i din kommun har möjlighet till insyn och inflytande över kommunens beslut och verksamheter?”
- 51,1 procent ”Upplever du att kommunens verksamheter är fria från korruption?”

Svaren visar på en mycket positiv värdering av kommunen som plats, en relativt positiv bild av kommunens verksamheter men en klart mindre positiv bild av möjligheterna till insyn och inflytande. Drygt hälften av de svarande anser att kommunens verksamheter fria från korruption.

### **Bemötande och insyn**

- 87,5 procent ”Vid den senaste kontakten med tjänstepersonen, hur blev du bemött?”
- 87,1 procent ”Vid den senaste kontakten med politikern, hur blev du bemött?”
- 67,1 procent ”Hur tycker du att det fungerar att få svar på dina frågor om kommunen och dess verksamheter?”
- 48,7 procent ”Hur tycker du att kommunen informerar vid större förändringar i kommunen (t.ex. stadsplanering, byggnader)?”
- 27,9 procent ”Upplever du att det finns en transparens i hur politiska beslut fattas i kommunen?”

Svaren ger en mycket positiv bild av det bemötande man fått vid kontakter med såväl tjänstepersoner som politiker och två tredjedelar tycker att det går bra att få svar på frågor som rör kommunen. Däremot ger knappt hälften positiva betyg till kommunens information vid större förändringar och endast en dryg fjärdedel upplever transparens i det politiska beslutsfattandet.

### **Möjligheter att påverka**

- 35,5 procent ”Vad tycker du om möjligheterna som kommunens invånare har att påverka inom de kommunala verksamheterna (t.ex. genom brukarråd, föräldraråd)?”
- 27,0 procent ”Vad tycker du om möjligheterna som kommunens invånare har att påverka innehållet i politiska beslut?”
- 38,3 procent ”Vad tycker du om möjligheterna som kommunens invånare har att delta aktivt i arbetet med utveckling av kommunen (t.ex. medborgardialoger, samråd)?”

En dryg tredjedel är positiva till möjligheterna att påverka de kommunala verksamheterna och något fler till möjligheterna att delta aktivt i arbetet med att utveckla kommunen. Endast en dryg fjärdedel är positiva till möjligheterna att påverka politiska beslut

### **Förtroende**

- 46,2 procent ”Upplever du att kommunens politiker arbetar för kommunens bästa?”
- 60 procent ”Upplever du att kommunens anställda arbetar för kommunens bästa?”

- 39,5 procent ”Upplever du att kommunens politiker är ansvarstagande?”
- 28,8 procent ”Upplever du att kommunens politiker är lyhörda till invånarnas tankar och idéer kring kommunens och dess verksamheter?”
- 27,7 procent ”Upplever du att politiska beslut som fattas i kommunen är genomtänkta och genomarbetade?”
- 42,5 procent ”Allmänt sett, hur stort förtroende har du för kommunens politiker?”
- 67,3 procent ”Allmänt sett, tycker du att man kan lita på människor?”

Det är betydligt fler som anser att kommunens tjänstepersoner arbetar för kommunens bästa än som anser att politikerna gör det. Drygt 40 procent har förtroende för kommunens politiker och det är något färre som upplever att dessa är ansvarstagande. Mindre än 30 procent anser att politikerna är lyhörda för invånarnas tankar och idéer eller att de politiska besluten är genomtänkta och genomarbetade.

Det ska sägas att de finns variationer mellan kommunerna och att enskilda kommuner kan ha fått såväl fler som färre positiva omdömen. Det ska också konstateras att svaren speglar situationen när medborgarundersökningen genomfördes, dvs något av åren 2022–2024. Det ska också framhållas att det grundläggande mönstret med relativt svaga/försiktiga omdömen om inflytande respektive förtroendevalda överensstämmer med övriga kommuner. Här ger invånarna i Region 10 – med undantag för några kommuner – mer positiva omdömen än invånarna i övriga kommuner i Sverige.

Svaren visar således att medborgarna å ena sidan uppskattar det bemötande de får från politiker och tjänstepersoner och att de i hög grad tycker sig få svar på sina frågor. De ser också vissa möjligheter att påverka inom de kommunala verksamheterna och att delta i arbetet med att utveckla kommunen. Men medborgarna har å andra sidan en mer reserverad inställning till det kommunala beslutsfattandet där man ifrågasätter såväl transparens som att besluten är genomtänkta och genomarbetade. Och även om en relativt stor minoritet har förtroende för kommunens politiker och anser att de arbetar för kommunens bästa och tar ansvar så ifrågasätter de invånarnas möjligheter att få gehör för sina tankar och idéer eller att påverka besluten. En given slutsats är att det finns behov av att kommunen i högre grad prioriterar information om bakgrund och förutsättningar och en dialog med medborgarna inför strategiskt viktiga beslut. Både förtroendevalda och tjänstepersoner behöver delta i de insatser som detta innebär och tillsammans söka bidra till ökad förståelse för de utmaningar som kommunen står inför och ett gemensamt ansvarstagande för att söka lösningar.

## Medborgardialog

Samtliga kommuner i Region 10 arrangerar olika typer av informations- och dialogträffar för olika målgrupper och med olika syften.

- En del av träffarna har ett allmänt, aktuellt tema där alla intresserade kan delta och där man ger information och därefter utrymme för frågor och diskussion. Exempel på frågor som behandlats är det kommunala uppdraget, kommunens ekonomi, integration, befolkningsutveckling, attraktivitet och inflyttning, hälsa och fritid, kommunens framtida utveckling osv.
- En del träffar anordnas inför att en fråga ska behandlas i kommunfullmäktige. Syftet är att ge information om vad som är på gång men också att få synpunkter och att därmed bredda beslutsunderlaget. Det kan till exempel handla om skolnedläggningar,

nedläggningar eller förtätning av förskolor, samlokalisering av sjukstuga och särskilt boende, användning av skollokaler eller om program för kultur och fritid, lekplatser, centrumutveckling osv.

- En del träffar riktar sig till en speciell målgrupp och anordnas med viss regelbundenhet. Det handlar ofta om ett informationsutbyte och en dialog kring frågor som är av särskilt intresse för målgruppen. Exempel är näringslivsträffar och företagsfrukostar, pensionärsråd/pensionärsföreningar, anhörigträffar, föreningsträffar, föräldraråd och elevråd/dialoger med ungdomar osv.
- En del träffar riktar sig till boende i en viss servicenod i kommunen och kan både ha ett mer allmänt innehåll eller belysa en viss fråga.
- Nio av kommunerna i Region 10 är samiska förvaltningskommuner och det finns en särskild konsultationsordning för frågor som rör den samiska befolkningen och de samebyar som finns i kommunerna.

Exemplen ovan visar att det finns – mer eller mindre – utarbetade former för information och dialog mellan företrädare för kommunens ledning och olika kategorier av medborgare. Sådana träffar har ett värde för båda parter och kan förväntas bidra till bättre beslutsunderlag, ökade insikter och en djupare förståelse. Dialoger är särskilt viktiga inför beslut om kontroversiella frågor där det kan finnas olika synpunkter och intressen som behöver tas till vara eller bemötas/kommenteras. Men det är minst lika viktigt med information och dialoger kring frågor av mer generell betydelse för kommunens framtida utveckling och därmed för dess invånare. Medborgarnas svar i SCB:s medborgarundersökningar bekräftar denna slutsats.

## Lokal demokrati och medborgarnas engagemang – sammanfattande reflektioner

Vi kan konstatera att medborgarna i Region 10 i stor utsträckning röstar i allmänna val, att antalet invånare per politiker är lågt och att småskaligheten gör det enkelt att kontakta en politiker för att ställa frågor eller framföra synpunkter. Närheten mellan medborgare och förtroendevalda har dock en baksida. Det kan lätt uppstå jävliknande situationer och det kan vara svårt att fatta beslut i frågor som uppfattas som kontroversiella när man känner och till vardags umgås med de invånare som särskilt berörs.

Trots att medborgarna har en kritisk syn på sina möjligheter till inflytande är det ändå en förhållandevis stor minoritet, nästan 40 procent, som anser att de har möjlighet att delta i aktiviteter för att utveckla kommunen. Man kan också konstatera att förtroendet för kommunens politiker är betydligt högre än för rikspolitiker – även om man har frågetecken för deras lyhördhet och för hur genomarbetade besluten är. Vi tolkar svaren som att det finns ett lokalt medborgarengagemang och förutsättningar för en mer omfattande och utvecklad medborgardialog.

Kommunerna har relativt små fullmäktigeförsamlingar och har valt olika former för sin politiska organisation där flertalet har en utskottsorganisation. Det är ett rimligt val i små kommuner där det kan vara svårt att besätta ett större antal politiska uppdrag. Samtidigt ställer organisationsmodellen höga krav på styrelsens ledamöter som ska ha djupa kunskaper om sitt utskottsområde och samtidigt kunna fatta välgrundade beslut som rör styrelsens hela ansvarsområde.

Bland de förtroendevalda är yngre och kvinnor underrepresenterade i flertalet kommuner

och utbildningsnivån är högre än hos befolkningen i stort. Det politiska klimatet präglas enligt de förtroendevalda själva av samarbete och pragmatism och de har även en positiv uppfattning om tilliten mellan förtroendevalda och tjänstepersoner och känner att de bidrar till kommunens övergripande mål. De anser vidare att beslutsunderlagen håller en god kvalitet och att genomförandet av besluten följs upp – även om det finns variationer mellan olika kommuner.

Samtidigt finns uppenbara utmaningar för den lokala demokratin. Som rapporten i övrigt visar innebär demografi, ekonomi och kompetensförsörjning att kommunerna kommer att ställas inför en rad svåra avvägningar och beslut framöver. Det ställer krav på såväl förvaltning som politik på analysförmåga, långsiktighet och beslutskraft. Man behöver både fatta beslut som innebär att vissa verksamheter skalas ner och att andra byggs ut. Man behöver också utveckla styrningen i den egna kommunen samtidigt som man utökar och stärker sin redan omfattande samverkan. Allt detta behöver kommuniceras så att invånarna ges möjlighet till insyn, engagemang och deltagande.

Ett samarbetsinriktat och konstruktivt politiskt klimat är en framgångsfaktor och den styrande majoriteten behöver ta ett särskilt ansvar för att oppositionen är väl informerad. I en liten kommun med minskande befolkning kan politisk turbulens leda till ryckighet i planering och genomförande. Det riskerar i förlängningen att leda till att viktiga utvecklingsinsatser stannar upp med allvarliga konsekvenser för såväl ekonomin som verksamhetens kvalitet. Det är också viktigt att värna om ett gott samarbetsklimat mellan politik och förvaltning där tjänstepersonerna har en viktig roll i att skapa goda förutsättningar för politiken.

## 4.5 Kapacitet i dag – sårbarheter, styrkor och utmaningar

Vi vill avsluta den nulägesbild som vi tecknat med att i punktform summera vad vi uppfattar som särskilt viktiga sårbarheter, styrkor och utvecklingsbehov när det gäller kapaciteten i kommunerna inom Region 10. Vi lyfter sårbarheter, styrkor och utvecklingsbehov som vi bedömer som gemensamma för samtliga kommuner. Samtidigt vill vi uppmana ledningarna i respektive kommun att utifrån denna rapport och de kommunvisa rapporterna från RKA och SKR att diskutera och identifiera även andra utvecklingsbehov i den egna kommunen. Vi vill särskilt rekommendera de kommuner som i nuläget har en utmanande ekonomisk situation att låta genomföra en mer omfattande genomlysning av sin ekonomi, till exempel av SKR:s analysgrupp.

### Sårbarheter

- Liten befolkning innebär smådriftsnackdelar som dyr verksamhet, eftersatt underhåll av infrastruktur, bristande specialistkompetens samt ökad sårbarhet etcetera.
- Långa avstånd inom och mellan kommuner påverkar kostnader och serviceutbud och begränsar möjligheter till gemensam driftssamverkan.
- Den förväntade befolkningsminskningen framöver leder till fortsatt ekonomisk press och behov av strategiska omställningsbeslut.
- Brist på arbetskraft med rätt kompetens innebär betydande rekryteringssvårigheter framöver.

- Liten befolkning minskar underlaget för rekrytering av förtroendevalda samt ökar risken för jäv eller jävsliknande situationer inom politik och förvaltning.
- Framtidsoro i befolkningen för fortsatt befolkningsminskning och för att hälso- och sjukvård och kommunal service inte kommer att kunna erbjudas som idag.
- Beroende av externa projektmedel för att driva strategiskt utvecklingsarbete.
- Beroende av nationella system för att erhålla likvärdiga förutsättningar för att utföra det kommunala uppdraget.

### Styrkor

- Medborgarnas värdering av kommunens som plats och av att trygghet, tillit och höga naturvärden skapar en god livsmiljö.
- ”Småkommunkompetens” som innebär att närhet, lokalkännedom, pragmatism, flexibilitet, generalistkompetens och korta beslutsvägar ger god problemlösningsförmåga i den dagliga verksamheten.
- Väletablerad samverkanskultur och Region 10 som samverkansplattform möjliggör gemensam hantering av smådriftsnackdelar såväl på kort som på lång sikt.
- Samarbetsklimat inom politiken och mellan politik och förvaltning skapar förutsättningar för breda majoriteter kring långsiktiga beslut.
- Insikter om utmaningar till följd av demografi och ekonomi och egna erfarenheter av anpassningar kan skapa bättre förutsättningar för långsiktig ekonomisk styrning och strategier för omställning, kompetensförsörjning, verksamhetsutveckling och samverkan etcetera.

### Utvecklingsbehov

- Förena den dagliga styrningen och driften av verksamheten med långsiktighet och strategisk planering.
- Prioritera utveckling av strategisk arbete för att klara personal- och kompetensförsörjningen.
- Stärk uppföljning, omvärldsbevakning och analys och skapa utrymme för strategiska diskussioner i och mellan politik och förvaltning.
- Utveckla den politiska beslutsprocessen så att konsekvensen av beslutsalternativ tydliggörs och genomtänkta avvägningar kan göras inför strategiskt viktiga beslut.
- Utveckla dialogen med medborgarna om kommunens framtida utveckling.
- Frigör tid för utveckling och förnyelse av verksamheten.
- Bevaka andras erfarenheter och utnyttja nya kunskaper, nya arbetssätt och ny teknik som grund för att pröva nya lösningar som har förutsättningar att fungera i Region 10.
- Utveckla samverkan om kommunala verksamheter och funktioner och utnyttja nätverken som motor för samverkan kring analys och utvecklingsfrågor.
- Ta egna initiativ till överläggningar om samverkan med eller stöd från region, stat och andra externa aktörer.

## 5. Kapacitet i ett långsiktigt perspektiv

Vi har i föregående kapitel givit en övergripande bild av kommunernas kapacitet idag och även deras yttre, platsspecifika förutsättningar. Men hur kommer deras kapacitet att utvecklas i ett långsiktigt perspektiv och vad påverkar kapacitetsutvecklingen? Det finns en rad faktorer som brukar identifieras som särskilt viktiga när man ska göra bedömningar av den fortsatta samhällsutvecklingen. Det handlar till exempel om geopolitik, global ekonomi, migration, klimatförändringar, teknikutveckling – inte minst när det gäller AI – och om förändrade värderingar och attityder samt om en ökande komplexitet. Vi kan utgå från att dessa och liknande faktorer kommer att ha en stor generell påverkan i det svenska samhället och därmed även på kommunerna i Region 10.

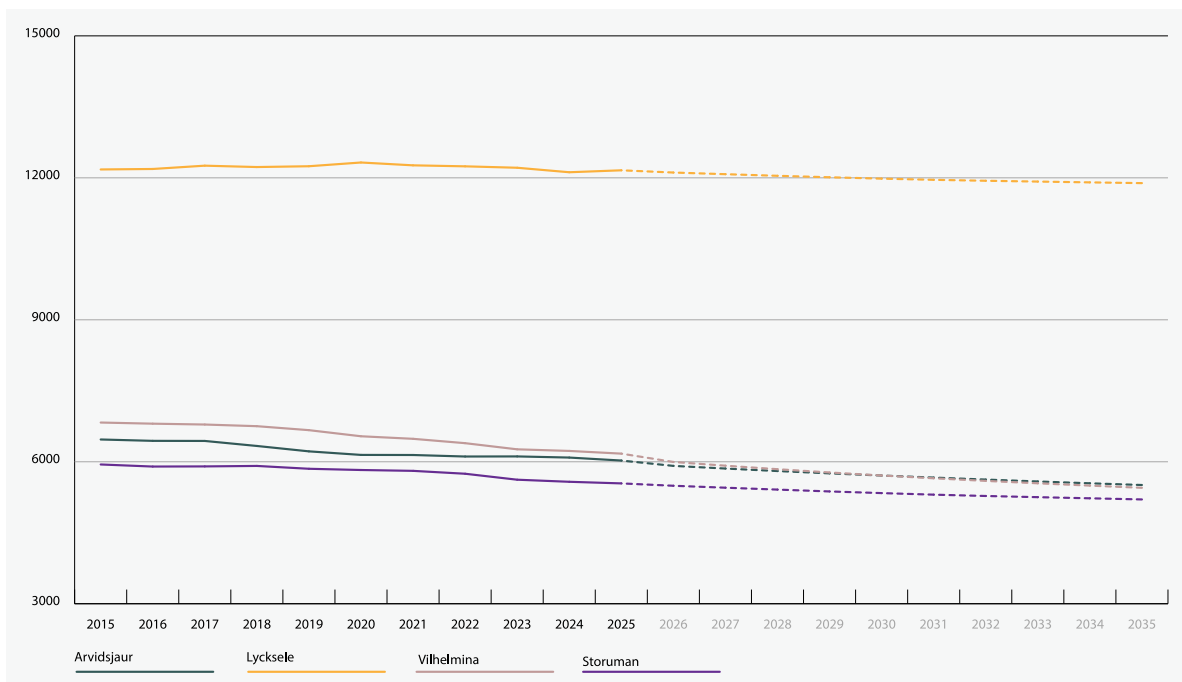
Vi har dock valt att i denna rapport utgå från faktorer som har en mer påtaglig och överblickbar påverkan på kommunernas långsiktiga kapacitet. Det handlar framför allt om den demografiska utvecklingen och om kommunernas ekonomi. Därutöver diskuterar vi områden som har betydelse för kommunernas kapacitet. Men utöver prognoser och istället för framtidsbedömningar försöker vi identifiera olika utmaningar som man behöver förhålla sig till och hantera. Utöver demografi och ekonomi handlar det om kompetensförsörjning. Men vi diskuterar även utmaningar som gäller de största kommunala verksamheterna, grundskolan och äldreomsorgen. Därutöver belyser vi utmaningar som rör utvecklingen av kommunen som plats. Det handlar alltså om att söka beskriva de utmaningar som kommunerna behöver ha beredskap för att möta under de närmaste 10 åren.

Det finns naturligtvis en risk att vi blir så fokuserade på dagens utmaningar att vi bortser från andra faktorer och förhållanden som kan komma att innebära helt andra utmaningar för kommunerna i Region 10. Å andra sidan kan vi utgå från att mycket av det vi ser idag också kommer att vara giltigt under lång tid framöver och att de bilder vi tecknar därför är användbara utgångspunkter för fortsatta diskussioner om hur man ska möta utvecklingen och stärka de förmågor som är viktiga för att hantera det kommunala uppdraget. Arbetet med att skapa kapacitet för framtida utmaningar börjar idag!

### 5.1 Den demografiska utvecklingen

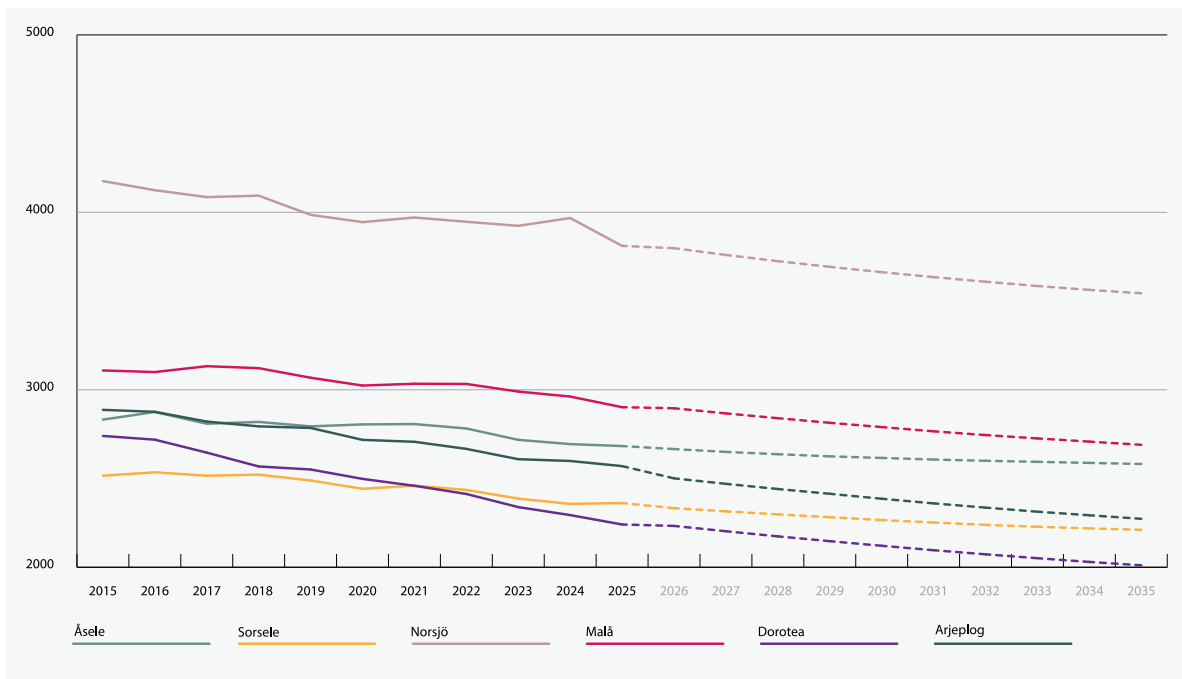
Vi har tidigare i rapporten konstaterat att den demografiska utvecklingen utgör en grundläggande utmaning för samtliga kommuner inom Region 10. Det framhålls vid intervjuer med styrelseordföranden och kommunchefer, vid nätverksträffar och fokusgrupper och i fritextsvar till enkätstudien. Det bekräftas också av de statistiska tillbakablickar och framskrivningar som redovisas i RKA:s enkätstudie och av de bearbetningar av SCB:s prognoser som SKR har gjort.

**Figur 10: Befolkningsutvecklingen i Region 10:s större kommuner**



Källa: SCB

**Figur 11: Befolkningsutvecklingen i Region 10:s mindre kommuner**



Källa: SCB

Det handlar om en långvarig befolkningsminskning som förväntas fortsätta. Minskningen består främst av ett konstant negativt födelsenetto samtidigt som inflyttningen under flertalet år varit lägre än utflyttningen. Inrikes flyttnetto har genomgående varit negativt medan motsatsen gäller för utrikes flyttnetto. Man kan samtidigt konstatera att det är en relativt stor grupp som flyttar in till respektive ut från kommunerna. Drygt 2000 personer flyttade under 2025 in till någon av kommunerna inom Region 10 medan obetydligt fler flyttade ut. Antalet individer som flyttar är antagligen lägre eftersom en del av flyttningen skedde mellan kommuner i Region 10. Överhuvudtaget sker en stor del av flyttningen i närområdet och inom det egna länet. På kommunnivå varierade inflyttningen under 2025 mellan 3,7 och 5,2 procent och utflyttningen mellan 3,4 procent och 6,7 procent.

Enligt RKA:s rapport förväntas den totala befolkningen inom Region 10 minska med 3445 invånare (7,3 procent) under perioden 2024–2035 och i tre kommuner är minskningen större än 10 procent. Åldersgruppen 1–5 år minskar med 12 procent och i sju av kommunerna är minskningen större än 15 procent. Åldersgruppen 6–15 år minskar med 22 procent och i tre kommuner är minskningen större än 30 procent. Däremot ökar gruppen 80+ med 18 procent och i två kommuner med mer än 30 procent. Inom denna åldersgrupp finns enligt prognoserna viktiga skillnader mellan kommunerna i antalet personer som ingår i åldersgrupperna 80–84 år, 85–89 år respektive 90+ vilket sannolikt kommer att påverka behovet av äldreomsorg.

Tidigare har diskussionen om den demografiska utvecklingen i stor utsträckning handlat om att söka vända en negativ trend så att folkmängden ökar. Intrycket från intervjuer och nätverksdiskussioner är att målsättningen idag snarare handlar om att dämpa befolkningsminskningen. Men även det kräver aktiva åtgärder, till exempel genom projekt som syftar till ökad inflyttning, inte minst från andra EU-länder men också andra delar av Sverige och att öka intresset för att bo och arbeta i någon av kommunerna i Region 10. Inflyttning har en rad positiva och viktiga konsekvenser utöver att den ökar kommunens skatte- och statsbidragsintäkter. Rent krass framstår dock behovet av arbetskraft som särskilt påtagligt. För att framgent kunna bedriva verksamheter med god kvalitet behövs ett ökat rekryteringsunderlag – både för privat och offentlig sektor. Därför kommer det att vara fortsatt viktigt att arbeta för ökad inflyttning. Här behöver kommunerna dra nytta av de erfarenheter som man vunnit genom Move up North<sup>16</sup> och tidigare projekt och vidareutveckla sina strategier.

## 5.2 Ekonomi

Inom ramen för arbetet med en långsiktig kapacitetsanalys har SKR haft i uppdrag att göra en ekonomisk framskrivning fram till 2035 för kommunerna i Region 10. Syftet är att visa hur kommunernas ekonomi kan utvecklas utifrån vissa antaganden och att tydliggöra vilka faktorer som har särskilt stor betydelse för ekonomin i ett långsiktigt perspektiv.

I framskrivningen konstateras att kommunernas ekonomi påverkas starkt av utjämnings-systemets utformning. Kommunerna i Region 10 är i särskilt hög grad beroende av detta system eftersom det står för en mer än dubbelt så stor andel av intäkterna från skatter och generella statsbidrag (mellan 38 och 47 procent) jämfört med rikssnittet (ca 20 procent).

Vidare konstateras att kombinationen av låg skattekraft och få invånare innebär att en skattehöjning endast ger en måttlig intäktsökning. Med hänsyn till att kommunerna i Region 10 dessutom har de allra högsta skattesatserna i Sverige behöver den ekonomiska planeringen

16 Projektet pågår under 2024 till 2026 och arbetar för att öka inflyttningen till Region 10.

främst inriktas på att minska kostnaderna. Samtidigt är det viktigt att taxorna för avgiftsfinansierade verksamheter inte sätts så lågt att investeringar och underhåll blir eftersatta eller att kostnaderna övervältras från avgiftskollektivet till skattekollektivet.

Framskrivningen bygger på antaganden om viss konjunkturoro på kort sikt och ett stabilt jämviktsläge utan konjunktursvängningar på lång sikt. Inflationen antas i kalkylen ligga kring ca 2 procent och löneökningar utgör den största drivkraften bakom såväl kostnads- som intäktsutveckling.

Den demografiska utvecklingen är den faktor som mer än något annat påverkar den kommunala ekonomin. Minskande befolkning innebär att såväl skatteintäkter som statsbidragsintäkter minskar. Samtidigt sker en förändring med betydligt färre barn i förskola och grundskola samtidigt som antalet äldre ökar. Kommunernas förmåga att anpassa verksamhetens volym efter dessa förändringar kommer att ha en avgörande betydelse för hur man lyckas upprätthålla en god ekonomisk hushållning med en budget i balans.

För Region 10 som helhet visar framskrivningen på ett positivt resultat under perioden, strax under 1 procent av skatter och bidrag. Låga investeringsnivåer på ca 60 procent av rikssnittet ger en hög finansieringsgrad. Den långfristiga skulden minskar något i förhållande till betalningsförmågan men från en låg nivå och soliditeten försämras marginellt. Men inom Region 10 finns betydande skillnader mellan enskilda kommuner. I framskrivningen spelar utgångsläget 2024 och 2025 stor roll liksom investeringsnivåerna.

Utfallet i framskrivningen utgår även från ett antal antaganden om att kostnaderna för verksamheten anpassas efter befolkningsutvecklingen. Men framskrivningen innehåller också ett antal scenarier som tydligt visar vilka stora utmaningar som kommunerna står inför.

Ett första scenario synliggör effekterna av att endast hälften av minskade behov i förskola och skola omsätts i minskade kostnader. I det scenariot försämras resultatet med 5 procent av skatter och bidrag vilket motsvarar 215 miljoner kronor i 2025 års priser. Det är dock en mycket liten andel av kostnaderna i förskola och skola som är rörliga och som anpassas med "automatik". Större delen av kostnaderna är knutna till personal och lokaler och är svåra att minska i proportion till elevtalsminskningen. Det innebär i klartext att det krävs en översyn av skolorganisationen för att klara denna anpassning. Utmaningen är gemensam för samtliga kommuner inom Region 10 men är särskilt svår att hantera i de kommuner som redan har koncentrerat verksamheten till en skolenhet i kommunens centralort.

Nästa scenario synliggör effekterna av att äldreomsorgen byggs ut i takt med den demografiska utvecklingen. Vi har dock sett en långsiktig trend där behovet av omsorg skjutits fram till högre upp i åldrarna. Åldersgruppen 80+ är friskare och klarar sig längre utan omsorgsinsatser. Grundantagandet i framskrivningen är att denna utveckling fortsätter och att kommunen dessutom kan genomföra insatser som främjar äldres hälsa. Om däremot omsorgen behöver byggas ut i takt med den demografiska utvecklingen ökar utgifterna motsvarande 2,2 procent av skatter och generella statsbidrag vilket motsvarar 95 miljoner kronor i 2025 års prisnivå. En slutsats av scenariot är att kommunerna noga behöver följa och analysera utvecklingen av omsorgsbehov och prioritera insatser som bidrar till ökad hälsa och livskvalitet hos den äldre befolkningen.

I framskrivningen finns också scenarier som belyser effekterna av värdesäkrade statsbidrag och indexerad fastighetsavgift. Scenarierna visar att sådana förändringar skulle ha en påtagligt positiv effekt på kommunernas ekonomiska situation. Men även om det finns starka argument för sådana åtgärder är det osäkert hur den nationella nivån kommer att hantera dessa frågor.

Framskrivningen ger en bild av skapliga resultat, marginell försämring av soliditeten och en hanterbar ökning av låneskulden. På sikt behöver dock statsbidragen höjas om kommunerna ska ha någorlunda rimliga förutsättningar att klara sina uppgifter.

Sammanfattningsvis är frågan om anpassning av förskolan och skolan central för att klara en ekonomi i balans. Vidare är förbättrad hälsa hos den äldre befolkningen en viktig förutsättning för att dämpa behoven av äldreomsorg och hålla utgifterna på en rimlig nivå. Investeringsnivåerna i kommunerna är generellt sett låga. Det innebär att kommunen kommer ur framskrivningen relativt starkt. Frågan är dock om nivåerna är realistiskt satta utifrån faktiska underhålls- och investeringsbehov och att de inte döljer en underhållsskuld.

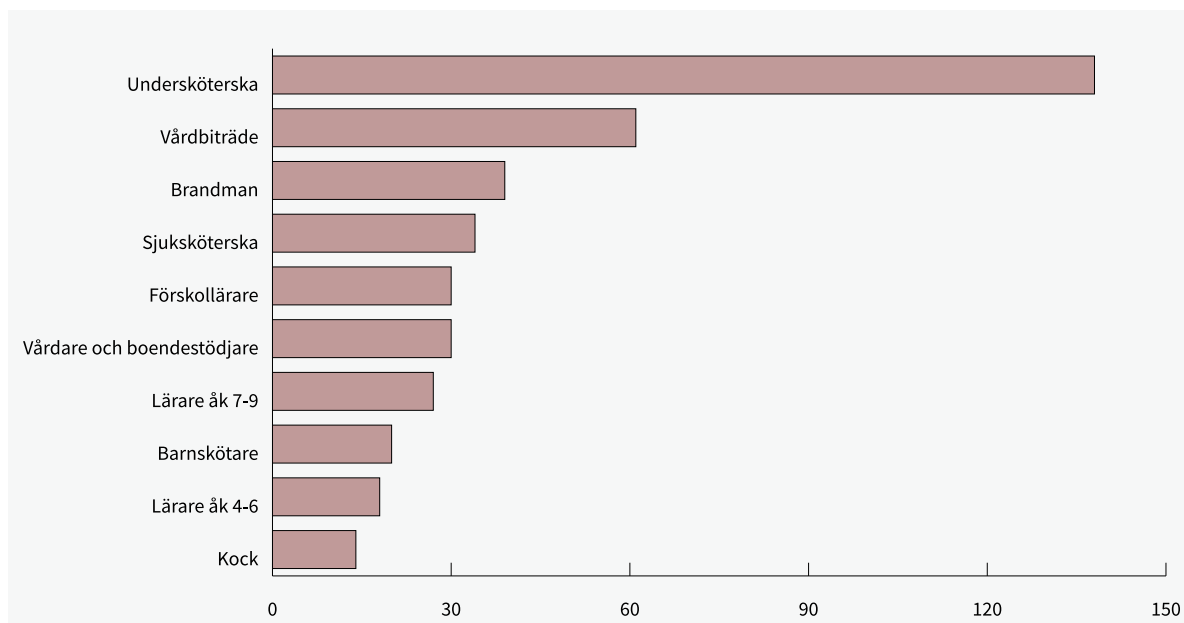
Kommunerna i Region 10 har i högre grad än många andra kommuner behövt vidta åtgärder för att anpassa verksamheten till förändrade behov och minskade skatte- och stasbidragsintäkter. Sannolikt kommer man att kunna dra nytta av dessa erfarenheter framöver. Samtidigt innebär det att det knappast längre finns några ”långt hängande frukter” (om det någonsin gjorts det). Om man till exempel har koncentrerat all grundskoleverksamhet till en skolenhet och elevtalet förväntas ligga mellan 10–20 elever per årskurs i hela kommunen – hur anpassar man verksamheten till sådana förutsättningar? Liknande frågor behöver också ställas inom verksamheter där behoven förväntas öka. Även en äldreomsorg som ska tillgodoses behov hos ett ökande antal äldre eller en individ- och familjeomsorg som ska hantera mer komplexa problem och samtidigt arbeta förebyggande behöver ställa frågor om vad anpassningar innebär inom deras verksamheter. Det kommer med stor sannolikhet att krävas fler åtgärder och mer genomgripande förändringar av hur verksamheten bedrivs. Ju förr man diskuterar och fattar beslut om och planerar och genomför sådana ”nya” anpassningar desto bättre förutsättningar att utveckla fungerande lösningar under ordnade former.

Det ska slutligen upprepas att kommunerna i Region 10 i hög utsträckning är beroende av utjämningsystemet vilket gör dem känsliga för systemförändringar. Kommunerna skulle gynnas av ett utjämningsystem som i högre grad beaktar smådriftsnackdelar, statsbidrag som värdesäkras och fastighetsavgifter som indexeras. Framskrivningen visar på en rad åtgärder som behöver vidtas för att kommunerna ska kunna upprätthålla balanskravet. Det handlar om behovet av en långsiktig ekonomisk styrning som utgår från realistiska antaganden om demografin och tydliggör behovet av strukturella åtgärder. Framskrivningen lyfter också värdet av tidiga och tydliga beslut av de anpassningsåtgärder som beskrivs som särskilt angelägna. Det gäller förskola och skola samt kostnader för lokaler men också hälsofrämjande arbete riktat till äldre för att dämpa framtida omsorgsbehov.

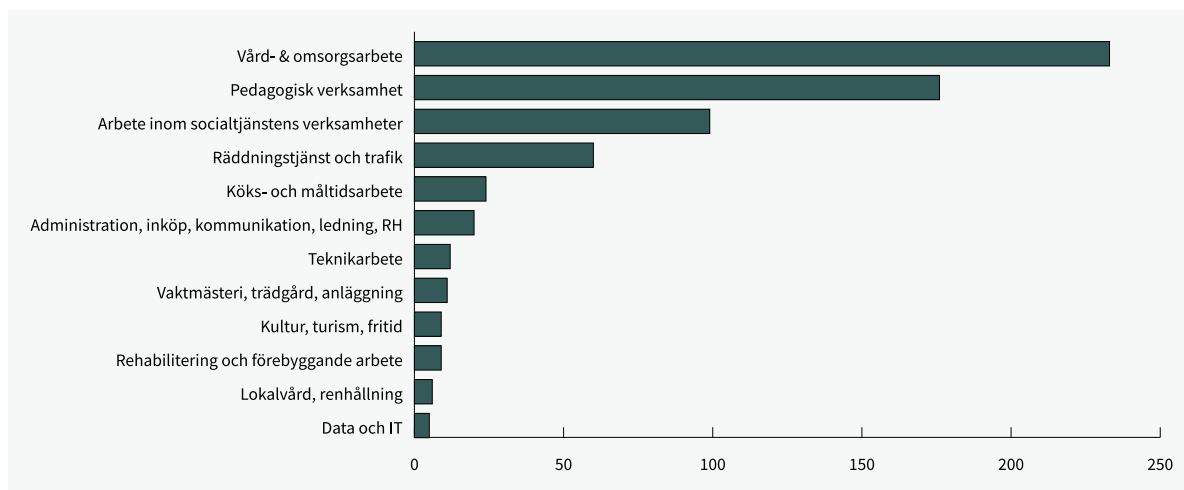
### 5.3 Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning framstår tillsammans med demografi och ekonomi som den kanske största utmaningen för kommunerna i Region 10. Utmaningen blir knappast enklare att hantera för att den delas med landets övriga kommuner. Den påverkar i första hand förutsättningarna för att bedriva vård, omsorg och utbildning. Men även övriga verksamheter är berörda, i synnerhet där kraven på specialistkompetens är omfattande och successivt skärps.

Akademi Norr har utifrån underlag från nio av kommunerna i Region 10 gjort en sammanställning av det beräknade rekryteringsbehovet under 2026-2027 i dessa kommuner. Det handlar totalt om 663 tjänster varav 233 gäller vård och omsorgsarbete, 170 pedagogisk verksamhet, 99 socialtjänstpersonal (IFO och funktionshinder), 70 räddningstjänst och 96 övrig personal. I figur 11 kan man se inom vilka enskilda yrken där rekryteringsbehovet är som störst.

**Figur 12: Rekryteringsbehovet för de 10 största yrkeskategorierna**

Källa: Akademi Norr

**Figur 13: Samlat rekryteringsbehov per verksamhet 2026-2027**

Källa: Akademi Norr

I Region 10 ligger sysselsättningen på en hög nivå. Ett relativt litet antal arbetslösa matchar endast i begränsad omfattning kompetenskraven inom kommunala bristyrken. Geografiska avstånd begränsar möjligheterna till daglig pendling från näraliggande kommuner, särskilt till yrken som kräver fysisk närvaro. Samtidigt är medelåldern hög och antalet invånare i yrkesverksam ålder förväntas fortsätta att minska. Brist på arbetskraft riskerar därmed att skapa en konkurrenssituation mellan offentliga och privata arbetsgivare.

Det är mot denna bakgrund som kommunerna i Region 10 ska hantera sin kompetens- och personalförsörjning. I dagsläget varierar situationen mellan kommuner och yrkesgrupper. Men utifrån demografisk utveckling, pensionsavgångar och normal personärlighet kan vi utgå från att kompetens- och personalförsörjningen förblir en av de stora utmaningarna framöver. Det finns välkända och beprövade strategier som redan idag vägleder valet av insatser för att möta denna utmaning. Hur framgångsrika insatserna blir kommer i hög grad påverka den framtida kapaciteten i Region 10:s kommuner.

## Behålla medarbetare

En självklar första uppgift är att söka behålla de medarbetare som man har. Det handlar om att kunna erbjuda en bra arbetsmiljö, goda arbetsvillkor och ett gott ledarskap som bidrar till arbetstillfredsställelse och möjligheter till utveckling i arbetet. Arbeten inom välfärdssyrken brukar beskrivas som fysiskt och psykiskt krävande med höga sjuktal, särskilt inom vårdsektorn. Samtidigt visar undersökningar att medarbetarna ofta trivs med sitt arbete och att de visserligen upplever uppgifterna som krävande men också meningsfulla. Många blir också kvar i sina anställningar vilket bidrar till en förhållandevis hög kontinuitet.

Välfärdstjänsternas kvalitet skapas i mötet mellan till exempel lärare och elever eller omsorgspersonal och brukare. Det ligger därför i kommunernas intresse som arbetsgivare att skapa goda förutsättningar för dessa värdeskapande möten. Här förenas ambitionerna att erbjuda välfärdstjänster av god kvalitet och att behålla medarbetare. Insatser för att skapa delaktighet, inflytande och möjligheter att ta ansvar förväntas bidra till detta. Som en del av insatserna för att behålla medarbetare bör nämnas incitament för att få medarbetare att vilja fortsätta även efter att man uppnått sin pensionsålder. Det kan till exempel handla om deltidstjänstgöring eller specialutformade arbetsuppgifter.

Ytterligare en utmaning handlar om medarbetare som efter avslutad högskoleutbildning har sin första anställning i en mindre kommun men som kanske saknar lokal anknytning och som när tillfälle ges söker sig vidare till en större kommun efter att ha förbättrat sina meriter – och då kanske ersätts av ännu en nyexaminerad medarbetare. Situationen skapar ett återkommande behov av introduktion och av kontinuerligt handledning samt bristande kontinuitet. Positiva erfarenheter av insatser för att behålla även denna kategori – åtminstone under en längre period – är därför viktiga att ta till vara. Utöver lokala insatser skulle staten kunna erbjuda avskrivning av studieskulder för högskoleutbildade som tjänstgör i glesbefolkade landsbygdskommuner. Det skulle underlätta rekryteringen till befattningar inom välfärdssyrken i dessa kommuner och därmed bidra till en likvärdig välfärd.

## Rekrytering

Även när man lyckas skapa en god arbetsmiljö och behålla personal så kommer pensionsavgångar, föräldraledigheter och normal personalrörlighet att innebära ett kontinuerligt behov av nyrekrytering. Ett standardförfarande med jobbannonsering behöver kombineras med olika insatser som underlättar rekrytering på både kort och på lång sikt – och som skraddarsys för olika typer av befattningar. Det kan handla om att rikta informationsinsatser till målgrupper i och utanför kommunen, regionen eller landet. Det generella arbete som bedrivs för att öka inflyttningen till kommunen behöver ha en tydlig inriktning mot arbetskraftsinflyttning – såväl utifrån privata och andra offentliga arbetsgivares behov. För större yrkesgrupper inom vård och omsorg kan särskilda insatser behöva genomföras. Det kan handla om information till högstadie- och gymnasieelever, erbjudanden om praktik, feriejobb för ungdomar eller information till högskolestuderanden om förutsättningar för att förlägga verksamhetsförlagd utbildning i kommunen. En annan målgrupp är personer som har relevant utbildning och yrkeserfarenhet men som valt en annan yrkesbana. Det kan vara värt att undersöka vad som kan få dessa personer att återvända till sin tidigare utbildnings- eller yrkesinriktning. För att hantera behovet av vikarier kan pensionärer eller fritidsboende med relevanta yrkeserfarenheter vara en intressant målgrupp. Här behövs såväl nya som beprövade vägar för att stärka rekryteringsunderlaget.

Ytterligare en väg för att underlätta rekrytering är att verka för att olika bristutbildningar förläggs till kommunen eller utformas som distansutbildning. Kommunen har själv rådig-

het över att anordna relevanta komvux- eller gymnasieutbildningar – under förutsättning att det finns tillräckligt med sökanden. Men det är också viktigt att YH-utbildningar respektive högskoleutbildningar förläggs till kommunen. Erfarenheterna av tidigare satsningar på sådana utbildningar till socionomer respektive sjuksköterskor är utomordentligt positiva. Det skapar förutsättningar för personer med lokal förankring att skaffa sig en ny yrkeskarriär eller att ge möjlighet för personer som redan tjänstgör i verksamheten utan att ha de formella kraven att skaffa sig den kompetens som krävs för behörighet/legitimation. En utbildningsform som möjliggör detta är s.k. arbetsintegrerad utbildning som varvas med praktisk (och betald) tjänstgöring.

## Kompetensutveckling

Kraven på kompetens inom olika anställningar förändras i mer eller mindre snabb takt. Det är därför viktigt att kontinuerligt stärka medarbetarnas kompetens genom olika fortbildningsinsatser. Det förutsätter att kommunerna har en god bild av medarbetarnas kompetenser i förhållande till verksamhetens föränderliga behov. Samverkan med Akademi Norr kan bidra till att utveckla överblick och systematik i detta arbete. Det är av stor vikt att medarbetare i största möjliga omfattning kan delta lokalt i kompetensutveckling, till exempel genom att utnyttja distansmetodik och dra nytta av de lärcentra som finns i kommunerna. Det är också viktigt att erbjuda ändamålsenliga former för olika typer av kompetensutveckling. Det ska samtidigt sägas att den viktigaste kompetensutvecklingen ofta äger rum i arbetet – vilket i sin tur ställer krav på chefer och arbetsledning att uppmuntra och skapa former för ett systematiskt och kontinuerligt, kollegialt lärande. Dessutom kan den samverkan som sker inom Region 10 skapa möjligheter för kompetensutveckling över kommungränser. Detta är särskilt viktigt för olika specialistbefattningar där man är ensam om att utföra vissa uppgifter. I vissa fall kan också regionen eller länsstyrelsen vara en viktig samarbetspartner.

## Ny teknik

Vi har ovan beskrivit olika åtgärder för att behålla, rekrytera och utveckla medarbetare. Det handlar i viss utsträckning om åtgärder som redan förekommer men där arbetet under överskådlig tid kommer att behöva fortsätta och stärkas för att säkerställa kompetens- och personalförsörjningen framöver. Men det kommer samtidigt att behöva läggas stor kraft på andra åtgärder. Utifrån såväl nationella som regionala och lokala prognoser är bilden entydig: det finns ett stort och växande gap mellan antalet medarbetare som behövs i kommunerna och antalet personer som finns tillgängliga inom arbetskraften. För att ”sluta gapet” mellan tillgång och efterfrågan kommer det därför också att behövas åtgärder som minskar det totala behovet av personal. Det handlar framför allt om ny teknik och förändrad arbetsorganisation.

Inom äldreomsorg pågår i hela landet ett utvecklingsarbete med att införa välfärdstekniska lösningar. Avsikten är dels att effektivisera arbetet och minska personalbehovet, dels att förbättra omsorgens kvalitet och öka brukarnas självständighet. Erfarenheterna visar att ny teknik kan underlätta brukarens vardag och samtidigt reducera tidsåtgången inom äldreomsorgen. Vi kan därför räkna med en snabbt utveckling av en rad nya former av välfärdsteknologi. Utbildning – kanske i synnerhet för äldre ungdomar och vuxna – är ett annat utvecklingsområde där fjärr- och distansundervisning kan göra det möjligt att klara vissa delar av lärarförsörjningen. Det finns dessutom lovande försök att genom automatisering med hjälp av AI söka effektivisera olika funktioner inom bland annat administration, myndighetsutövning och kommunalteknik.

Här är det viktigt att ha en aktiv omvärldsbevakning och ta del av erfarenheter från de tillämpningar som nu prövas inom olika kommunala verksamheter runt om i landet. Små kommuner behöver inte ha ambitionen att vara pionjärer – men de behöver följa utvecklingen för att kunna kopiera/anpassa fungerande lösningar. Samtidigt behöver de identifiera områden där man bör vara mer offensiv – till exempel när det gäller att överbrygga långa avstånd eller att kompensera bristande förutsättningar för att upprätthålla specialistkompetens. Slutligen: ny teknik kan minska behovet av personal. Men den kanske i ännu högre grad kan bidra till ökad kvalitet och effektivitet i den kommunala verksamheten. Och vi kommer hela tiden att behöva reflektera över i vilken utsträckning som tekniken kan ersätta eller komplettera mänskligt arbete – och när den inte kan eller bör göra det.

## Arbetsorganisatoriska förändringar

Inom den kommunala verksamheten sker kontinuerliga förändringar av innehållet i olika befattningar på grund av nya uppgifter och krav, nya kunskaper och samt nya arbetssätt. Små kommuner har en nackdel på grund av att vissa uppgifter hanteras så sällan att det är svårt att upprätthålla den kompetens som uppgiften kräver. Eller att underlaget är så litet att de befattningar som inrättas ställer krav på en orimligt bred kompetens och omöjliggör viktig specialisering. Samtidigt finns inom Region 10 en rad exempel på hur verkligheten stimulerat eller tvingat fram befattningar där bredden i arbetets innehåll bidrar till att överbrygga de stuprör som ofta uppstår i en större organisation. Småskaligheten skapar också förutsättningar för snabba, flexibla och praktiska lösningar som skulle vara otänkbara i en större organisation. Det är en tillgång som kommunerna i Region 10 bör se till att vidmakthålla. Det är också en tillgång att man relativt snabbt och enkelt kan samarbeta kring olika uppgifter genom de olika nätverken inom Region 10.

Det är samtidigt en utmaning att genomföra mer omfattande förändringar och det är omvittnat svårt att avsätta tid för utvecklingsarbete och omställning. Men förändrade sätt att bedriva och organisera arbetet bör ses som ett viktigt område för att klara kompetens- och personalförsörjningen framöver. Exempelvis kan förändrad arbetsfördelning inom en verksamhet innebära att rekryteringsunderlaget breddas. Det kan också ske genom att vissa uppgifter kan utföras på distans. Ytterligare ett exempel är när två eller flera kommuner delar på en specialistfunktion eller skapar en gemensam enhet för att utföra vissa uppgifter. Exakt vilka konkreta möjligheter som kan skapas genom förändringar av arbetsorganisationen behöver analyseras och avgöras utifrån lokala förutsättningar och behov.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis så är kompetensförsörjning en strategiskt viktig utmaning fullt jämförbar med ekonomin och den kräver uppmärksamhet från såväl politik som förvaltningsledning. Det handlar om att skapa en arbetsmiljö som ger förutsättningar att behålla personal, att bedriva ett långsiktigt och aktivt rekryteringsarbete där lokalt genomförda utbildningar är en viktig del, att kontinuerligt arbeta för att utveckla medarbetarnas kompetens, att reducera personalbehovet genom att introducera ny teknik samt att skapa utrymme för arbetsorganisatorisk förnyelse. Till detta bör nämnas samverkan mellan kommuner för att upprätthålla kompetens och skapa bättre underlag för nödvändig specialisering. Men för att arbetet med kompetens- och personalförsörjning ska få varaktiga effekter behöver kommunerna inom Region 10 utveckla sin uppföljning, analys och omvärldsbevakning för att identifiera vilka strategier och åtgärder som bör prioriteras. I det arbetet är Akademi Norr en synnerligen kompetent och viktig samarbetspartner.

## 5.4 Skola

Skolan är en av kommunernas högst prioriterade verksamheter och står för en betydande del av deras driftsbudget. I grunden finns det lagstadgade ansvaret för att genomföra utbildning med syftet att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Den ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Skolverksamheten är således en viktig del både av kommunernas välfärdsuppdrag och deras demokratiuppdrag. I vilken utsträckning har kommunerna i R10 förmåga att utföra detta uppdrag?

En rapport från Skolverket (Grundskola i glesbygd, Rapport 2025:18) beskriver att just glesbygdskommuner har särskilt svåra förutsättningar att erbjuda barn och ungdomar en likvärdig utbildning av god kvalitet. Men för Region 10:s del kan vi se att elevernas kunskapsresultat är paritet med riket i övrigt och elevernas bedömning av sin skolmiljö mer positiv. Avsnitt 4.1 visar att den översiktliga bilden är mer positiv än för samtliga glesbygdskommuner och man befinner sig nationellt på en genomsnittlig nivå. Det finns dock betydande variationer mellan enskilda kommuner i Region 10 liksom mellan olika årskurser. På grund av små årskullar kan man också se betydande skillnader mellan enstaka år. Bilden är mindre positiv när det gäller tillgången till lärare med pedagogisk utbildning och kostnaderna ligger på en klart högre nivå.

Generellt brottas kommunerna inom Region 10 med liknande utmaningar som andra glesbygdskommuner: Flera mycket små skolenheter utanför kommunens centralort innebär svårigheter att rekrytera behöriga lärare och vikarier, att erbjuda undervisning med god kvalitet liksom tillgång till elevvårdspersonal, skolbibliotek och rimliga förutsättningar för kompetensutveckling. Små undervisningsgrupper och överdimensionerade lokaler leder till höga kostnader liksom begränsat utrymme för att fördela resurser inom kommunen till de elever som har de största behoven. Elevernas restider till skolan riskerar att bli långa och skolskjutskostnaderna höga. Till detta kommer att skolchefer och rektorer har begränsat med tid för analys och pedagogiskt utvecklingsarbete på grund av små administrativa stödresurser. Det innebär också mindre tid för att ansöka om specialdestinerade statsbidrag och för att hantera den administration som är förknippad med dessa bidrag.

### Framtida utmaningar

Det kommunala huvudmannaskapet för skolverksamheten innebär ett stort ansvar. Nationella styrdokument som skollag, författningar och läroplaner styr innehållet i skolans verksamhet och ger verksamheten en tydlig inriktning. Till detta kommer en omfattande och växande statlig detaljreglering som anger ramar för verksamheten. Dessa ramar syftar ytterst till en likvärdig utbildning men begränsar samtidigt huvudmannens möjligheter att anpassa skolverksamheten efter lokala förutsättningar och lärarprofessionens möjligheter att utveckla och förnya skolverksamheten. I denna verklighet ska kommunens politiker tillsammans med skolchef och rektorer utöva ansvaret som huvudman för skolan. Det ställer krav på förmåga att styra och utveckla skolverksamheten utifrån dels de krav som följer av nationella mål och riktlinjer, dels de lokala förutsättningarna. Hur ser då kommunernas kapacitet ut framöver? Vilka är de viktiga utmaningarna? Vilka faktorer påverkar kommunernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag som skolhuvudman under de närmaste tio åren?

## Den demografiska utvecklingen

Den mest påtagliga utmaningen handlar om *den demografiska utvecklingen*. Under perioden 2024–2035 förväntas antalet 6–15-åringar minska kraftigt i Region 10, med mer än 20 procent i åtta av kommunerna och i genomsnitt med 22 procent. Det innebär att skolverksamheten behöver anpassas efter färre elever och minskade statsbidragsintäkter samtidigt som behovet av äldreomsorg förväntas öka till följd av en ökande andel invånare över 80 år. I den ekonomiska framskrivning som SKR har gjort fram till 2035 framhålls just behovet av att anpassa skol- och förskoleverksamheten efter antalet barn/elever som en helt avgörande förutsättning för att man ska klara sin ekonomi.

## Anpassningar av skolverksamheten

Samtidigt är anpassningar av skolverksamheten inte någon enkel uppgift. Det handlar om att söka utforma en skolorganisation som skapar förutsättningar för god undervisningskvalitet, hög andel behöriga lärare, kontinuerlig kompetens- och verksamhetsutveckling och tillgång till elevhälsovård och bibliotek samt reella möjligheter att styra resurserna till de elever som har störst behov. Dessa utmanande uppgifter ska utföras samtidigt som kostnaderna behöver minska.

Förutsättningarna för anpassningar varierar och varje kommun behöver göra sin kalkyl av vilka förändringar som innebär den bästa mixen av skolkvalitet och ekonomi. Mest utmanande är situationen för de kommuner som redan gjort betydande anpassningar av sin skolorganisation och koncentrerat all verksamhet till en centralt belägen enhet. Sannolikt kommer det att krävas helt nya lösningar och möjligheter till avsteg från flera av de krav som följer av den statliga detaljregleringen av skolverksamheten. För tydlighetens skull ska sägas att det då inte handlar om att frångå läroplanernas mål och riktlinjer eller bestämmelser om de värden som undervisningen ska förmedla utan om administrativa och organisatoriska krav. Ett stort orosmoln utgörs av förslaget om lagreglering av lärarnas undervisningstid. Förutom att en sådan förändring riskerar att försvåra en arbetsorganisatorisk förnyelse av skolverksamheten i *alla* kommuner skulle konsekvenserna kunna bli förödande i kommuner som – av demografiska och geografiska skäl – redan har betydligt mindre undervisningsgrupper än landet i övrigt och att utrymme finns för en högre undervisningsskyldighet än vid skolor med större klasser och lägre lärartäthet.

## Beslut om nedläggning av skolenheter

Det är en utmanande uppgift att utforma förslag om att – av kvalitets- och ekonomiska skäl – avveckla skolenheter. Men det är minst lika utmanande att fatta beslut om en sådan förändring. Det är generellt svårt att skapa förståelse för skolnedläggningar bland föräldrar, skolpersonal och invånare i berörda kommundelar. Det innebär i sin tur ofta ett starkt tryck på såväl förtroendevalda som ansvariga tjänstepersoner. Det kan leda till att politiska församlingar avstår från att besluta om förändringar och att man håller fast vid en överdimensionerad och kostsam skolorganisation. Det är en pedagogisk och politisk utmaning att förklara att konsekvensen av ett icke-beslut i praktiken med stor sannolikhet innebär en omfördelning av resurser – från elever med störst behov, från undervisning till lokalkostnader och från äldreomsorg till skolverksamhet. Situationen ställer höga krav på politisk styrningskapacitet och på en dialog såväl mellan politik och förvaltningsledning som med berörda invånare<sup>17</sup>.

17 Se vidare diskussionen under avsnitt 6.6.

## Kompetens- och personalförsörjning

Redan idag är kompetens- och personalförsörjning en stor utmaning för skolverksamheten. Andelen lärare utan behörighet/pedagogisk utbildning är relativt hög även om situationen varierar mellan kommuner och lärarkategorier. Med hänsyn till att bristen på lärare är ett problem i hela landet och att antalet som söker till respektive examineras från lärarutbildningar inte alls motsvarar det prognosticerade behovet kan detta förväntas vara ett växande problem. Det blir mot den bakgrunden viktigt att fortsätta arbeta aktivt med nyrekrytering. Minst lika viktigt blir att skapa möjligheter till arbetsintegrerad lärarutbildning och distansutbildning. Det ger obehöriga lärare verksamma i kommunen och andra kommuninvånare som är intresserade av läraryrket en reell möjlighet att skaffa lärarutbildning utan att behöva flytta. För att sådan utbildning ska kunna genomföras krävs ett aktivt påverkansarbete gentemot universitet och högskolor.

Det är också viktigt att kunna erbjuda kompetensutveckling för de lärare som tjänstgör i kommunen. Det handlar till exempel om att skapa förutsättningar för ett kollegialt lärande där lärargrupper reflekterar över sin undervisning och där de tar del av nya kunskaper, arbetssätt och tekniker som kan bidra till att utveckla undervisningen och att bedriva ett kvalitetsarbete som är anpassat efter de lokala förutsättningarna. Det kommer att vara av avgörande betydelse att olika fortbildningsinsatser, till exempel inom ramen för det nationella professionsprogrammet, genomförs på distans.

## Nationella reformer

Skolväsendet har under en lång period varit föremål för en snabb reformtakt där ökad statlig styrning och detaljreglering varit omfattande och påtaglig. De förslag som nu ligger för beslut får antas bygga på goda avsikter och syfta till att hantera reella problem. Men det är uppenbart att förslagen långt ifrån alltid har beaktat att förhållandena ser olika ut i olika kommuner liksom förutsättningarna att genomföra förslagen. Kommunerna i Region 10 måste givetvis – i egenskap av skolhuvudmän – följa lagstiftning och annan reglering. Men de behöver samtidigt analysera och vid behov utnyttja det handlingsutrymme och ventiler som kan finnas. Det förutsätter å ena sidan att den politiska ledningen (nämnd/utskott) och skolchefer har en god förståelse av vad huvudmannaskapet och det nationella uppdraget att bedriva utbildning innebär. Men det förutsätter samtidigt att det finns en stark medvetenhet om lokala förutsättningar och behov. Utmaningen här är att förhålla sig till nationella reformer och samtidigt söka få till stånd lokalt anpassade lösningar som bidrar till att skolans undervisning ger barn och ungdomar en god start i livet.

## Analyskapacitet

Behov av att utveckla analyskapacitet gäller den kommunala verksamheten i stort. För skolans del handlar det om att anpassa implementeringen av nationell reformer efter lokala förutsättningar och behov. Det handlar också om att följa upp och analysera resultat och kvalitet i undervisningen som grund för lokalt förbättringsarbete. Här behöver skolchefsnätverket tillsammans med utvecklingsledaren från Region Västerbotten diskutera hur man stärker den analyskapacitet som detta kräver.

## Samverkan för att hantera smådriftsnackdelar

Det finns olika behov av samverkan. Man kan samordna olika typer av administrativa stöd som är specifika för skolverksamheten. Det kan handla om hantering av specialdestinerade statsbidrag, sammanställning av statistik, upphandlings- och inköpsfrågor, vikarieplane-

ring, skolskjutsplanering, frågor som rör interkommunal ersättning, skolplaceringar och skoljuridiska frågor. Vissa av dessa frågor hanteras sannolikt bäst i den egna verksamheten eller av kommunens stödfunktioner för ekonomi och HR. Men vissa av frågorna skulle med fördel kunna skötas mer effektivt genom ett gemensamt skoladministrativt stöd för de kommuner som har behov av detta.

Det finns också behov av samverkan för att tillgodose behovet av analyskapacitet inom skolområdet (se ovan) och för att i samarbete med rektorer/förstelärare driva utvecklingsinsatser med syfte att förbättra resultat och kvalitet och skapa ökad likvärdighet inom kommunens skolverksamhet. Det kan också handla om gemensamma insatser för kollegialt lärande och kompetensutveckling. En sådan analys- och utvecklingsinriktad samverkan skulle kunna initieras av skolchefsnätverket med stöd av utvecklingsledare och särskilt avsätta resurser – till exempel genom att lägga samman specialdestinerade statsbidrag från flera kommuner för att möjliggöra mer kraftfulla insatser. Vissa insatser kan med fördel hanteras gemensamt för samtliga kommuner i Region 10 medan det i andra fall är mer rationellt och hanterbart med ett samarbete mellan färre kommuner.

Andra typer av samverkan som sker idag men som vid behov skulle kunna utvidgas gäller gemensamma lärartjänster (modersmål, B- och C-språk), skolplaceringar i grannkommun samt gemensam personal inom elevvård/skolhälsovård.

Det ska dock konstateras att lagstiftningen inom skolområdet begränsar kommunernas möjligheter till samverkan jämfört med vad som gäller för övriga kommunala verksamheter. Det är till exempel inte tillåtet att rektorer ansvarar för skolor i två kommuner eller att ha ett gemensamt elevvårdsteam och det finns olika uppfattningar om det är möjligt för två kommuner att ha en gemensam skolchef. Visserligen kan en del av dessa hinder undanröjas genom att två eller flera kommuner bildar en gemensam skolnämnd eller ett kommunalförbund med ansvar för förskola/grundskola men vi bedömer inte att detta är aktuellt. Det finns dock anledning för Region 10 att verka för att avlägsna de hinder som finns för en ändamålsenlig samverkan och som kan ha särskilt stor betydelse för kommuner med liten befolkning.

## 5.5 Äldreomsorg

Vård och omsorg om äldre är det verksamhetsområde som svarar för den största andelen av kommunernas utgifter och personal. Det speglar att äldre utgör en stor andel av kommunernas invånare och under det närmaste decenniet förväntas dessutom antalet invånare över 80 år öka med drygt 18 procent. Det innebär att behovet av vård och omsorg kan förväntas öka vilket dels kommer att kräva ökade resurser, dels ett växande behov av att utforma verksamheten så att resurserna används så effektivt som möjligt.

Som framgår av kapitel 4.1 är andelen äldre inom Region 10 högre än i riket liksom andelen invånare över 80 år med plats i särskilt boende och med hemtjänst. Brukarnas bedömning var under 2024 lägre inom särskilt boende men högre inom hemtjänsten än i övriga riket när det gäller helhetssyn och bemötande och trygghet. Det är en låg andel av omsorgspersonalen som är undersköterskor och det är generellt svårt att rekrytera sjuksköterskor och övrig omsorgspersonal i tillräcklig omfattning. Kostnaderna för äldreomsorg är höga och samtliga kommuner utom en har en nettokostnadsavvikelse för äldreomsorg över noll, fyra av dem över 20 procent. För att dels kunna möta önskemål om att få bo kvar i sin bostad så länge som möjligt, dels hålla nere det totala kostnaderna för äldreomsorgen har det varit en ambition att i ökad grad tillgodose omsorgsbehovet genom hemtjänst jämfört med särskilt boende.

## Äldreomsorgens utmaningar

Hur ser då kommunernas kapacitet ut framöver när det gäller uppgiften att erbjuda vård och omsorg om äldre? Vilka faktorer påverkar kommunernas förutsättningar att tillgodose behovet av äldreomsorg? Vilka är de viktigaste utmaningarna?

Den demografiska utvecklingen visar på ett kraftigt ökat behov av äldreomsorg framöver och det är kommunernas uppgift att tillgodose detta behov. Det ställer krav på ett effektivt resursutnyttjande för att säkerställa tillräckliga ekonomiska resurser. Det ställer också krav på en väl fungerande kompetens- och personalförsörjning. Men ytterligare en utmaning består i att genom förebyggande insatser bidra till förbättrad hälsa och uppskjuten sjuklighet och att därmed reducera behovet av vård och omsorg. Till detta ska läggas förmåga att införa så kallad välfärdsteknologi och att införa arbetssätt som bidrar till god kvalitet och som begränsar den förväntade ökningen av kostnaderna. Låt oss i tur och ordning beskriva dessa utmaningar.

### Behovet av äldreomsorg

Den demografiska utvecklingen med ett ökat antal äldre invånare talar för en kraftig ökning av omsorgsbehovet. Samtidigt visar de senaste decenniernas utveckling att vi inte bara lever längre men att vi också håller oss friska och klarar vår dagliga tillvaro längre upp i åldrarna än tidigare. Det finns självklart stora individuella variationer men om den generella utvecklingen fortsätter så kommer även omsorgsbehovet att skjutas fram. Samtidigt förväntas stigande medellivslängd innebära ökad sjuklighet under det sista levnadsåret. En tänkbar effekt är att kommunernas kostnader för äldreomsorg ökar mindre och långsammare än förväntat medan regionens kostnader för äldres sjukvård kommer att öka kraftigt. Osäkerheten om den framtida utvecklingen är synnerligen stor. Men det finns goda skäl för att kontinuerligt analysera hur äldre invånares behov av omsorg respektive hälso- och sjukvård förändras och vilka olika typer av insatser som behöver utvecklas för att tillgodose dessa behov. Sådana analyser bör utföras i samverkan mellan kommunerna inom Region 10 tillsammans med respektive region utifrån ett helhetsperspektiv på äldre personers hälsa och livskvalitet.

### Ekonomi

Även om behovet av äldreomsorg inte skulle öka i samma takt som antalet äldre i befolkningen förväntas ändå kostnaderna att öka. Eftersom befolkningen i övrigt förväntas minska kommer såväl skatteintäkter som statsbidrag att påverkas negativt. Det sätter press på ökad kostnadseffektivitet inom äldreomsorgen. Det kan handla om dimensioneringen av olika omsorgsformer, i första hand genom att man minskar antalet platser i särskilt boende till förmån för trygghetsboende, en mer omfattande hemtjänst och andra stödinsatser. Där så är möjligt kan särskilda boenden med få platser eller låg beläggning behöva läggas ner eller konverteras till trygghetsboenden och platserna inom särskilt boende koncentreras till färre enheter.

Men minst lika viktigt blir att söka anpassa skol- och förskoleorganisationen till sjunkande födelsetal och färre barn och ungdomar. Det handlar om beslut som är kontroversiella och svåra att fatta men som kommer att vara nödvändiga för att upprätthålla skolverksamhet och äldreomsorg med god kvalitet inom ramen för befintliga resurser. Det blir då viktigt att ha i åtanke att frånvaron av välmotiverade åtgärder inom en verksamhet alltid drabbar en annan verksamhet.

## Kompetens- och personalförsörjning

Vård och omsorg är en personalintensiv verksamhet som dessutom ska bedrivas kontinuerligt under hela året och under dygnets alla timmar. Samtidigt är det en ständig utmaning att rekrytera personal med den utbildning som krävs. Prognoserna tyder på att den utmaningen kommer att bli mer märkbar framöver – något som i princip gäller samtliga kommuner.

Under åren har upprepade insatser ägt rum för att underlätta rekryteringen – till exempel olika utbildningsinsatser och initiativ för att öka andelen heltidstjänster. Även om insatserna har upplevts som positiva i det korta perspektivet så har de inte bidragit till att personalrörligheten och rekryteringsbehovet minskat. Utifrån befintliga prognoser är det uppenbart att det finns ett stort och växande gap mellan tillgång och efterfrågan på medarbetare inom vård och omsorg. För att ”sluta gapet” mellan tillgång och efterfrågan kommer det därför också att behövas åtgärder som minskar det totala behovet av personal.

## Välfärdsteknologi

Inom äldreomsorg pågår i hela landet ett utvecklingsarbete med att införa välfärdstekniska lösningar. Avsikten är dels att effektivisera arbetet och minska personalbehovet, dels att förbättra omsorgens kvalitet och öka brukares självständighet. Några lösningar är redan väl etablerade, andra har prövats men inte införts i större omfattning medan en rad olika åtgärder fortfarande befinner sig på försöksstadiet. Men erfarenheterna visar att ny teknik kan underlätta brukarens vardag och samtidigt reducera personalbehovet inom äldreomsorgen och vi kan räkna med en snabb utveckling av en rad nya former av välfärdsteknologi. I glesa kommuner som i Region 10 blir det särskilt intressant att söka lösningar som fungerar på distans och som kan minska restiden inom hemtjänst/hemsjukvård.

Det är dock inte givet att alla lösningar alltid välkomnas av alla brukare eller av den personal som har det praktiska ansvaret. Vi kan dock räkna med att bristen på personal kommer att sätta stark press på att fungerande lösningar verkligen införs. Men det kommer sannolikt att krävas ett tydligt ledarskap, genomtänkta processer och ett aktivt och tålmodigt arbete. Och det krävs också en noggrann uppföljning av effekterna av den nya tekniken. Det är långt ifrån självklart att alla lösningar leder till önskat resultat eller har en godtagbar funktionalitet. Det finns därför skäl att inte överskatta välfärdsteknologins möjligheter att minska personalbehovet inom äldreomsorgen.

## Nya sätt att organisera arbetet

Äldreomsorg tillgodoser olika typer omvårdnadsbehov som alla har stor betydelse för den enskilde individens livskvalitet men där insatserna förutsätter olika kvalifikationskrav. Det handlar om kvalifikationer som förvärvas genom utbildning men också om personliga egenskaper som kan beskrivas med ord som social kompetens, fallenhet, lyhördhet etcetera. Omsorgsarbete ställer höga krav på förmåga att förstå och söka tillgodose enskilda personers behov men också att kunna möta förtvivlan, aggressivitet och direkta hot. I arbetet blandas enkla och kvalificerade uppgifter.

Inom kommunala verksamheter sker kontinuerliga förändringar av innehållet i olika befattningar på grund av nya uppgifter och krav, nya kunskaper och samt erfarenheter av nya arbetssätt. Brist på utbildad personal, positiva erfarenheter av nya arbetssätt, införande av välfärdsteknologi eller nya hjälpmedel är faktorer som skapar förutsättningar eller tvingar fram nya arbetsorganisatoriska lösningar. Ett sätt att bredda rekryteringsunderlaget kan vara att differentiera tjänsternas innehåll och öppna för att kvalifikationskraven varierar

– som för undersköterskor och vårdbiträden. Exakt vilka konkreta möjligheter som kan skapas genom förändringar av arbetsorganisationen behöver avgöras utifrån lokala förutsättningar och behov. Det förutsätter ett tydligt ledarskap och att man frigör tid för att planera, förankra och implementera den aktuella förändringen.

### Samverkan med hälso- och sjukvård

Kommunen har ett omfattande ansvar när det gäller hälso- och sjukvård för äldre personer. Och en betydande del av regionens hälso- och sjukvårdsinsatser riktar sig till multisjuka äldre men även äldre med långvariga vårdbehov – som samtidigt ofta har omfattande behov av äldreomsorg – på ett särskilt boende eller i sin bostad. I gränssnittet mellan regionens och kommunens ansvar finns ett stort behov av samverkan där SIP (Samordnad Individuell Plan) mellan region och kommun är ett viktigt medel för samordnade insatser som utgår från individens behov. Inom Region 10 har sjukstuga/hälsocentral och kommunens äldreomsorg en mer eller mindre välutvecklad samverkan. Utifrån den demografiska utvecklingen med färre invånare och fler äldre och med en pressad ekonomi inom såväl region som kommun finns starka skäl att vidareutveckla denna samverkan. Det gäller i synnerhet som medborgarna i Region 10 värderar närhet till hälso- och sjukvård som den viktigaste faktorn i sin boendemiljö och att en mycket stor andel oroar sig för minskad tillgång till sjukvård i området där man bor. Med hänsyn till återkommande hot om nedläggning kan oron betraktas som befogad. Ett starkt gemensamt ansvarstagande för hälso- och sjukvård och omsorg bör kunna bidra till att man kan upprätthålla närvaro och kvalitet kan därför ses som en av de viktigaste faktorerna för att utveckla och upprätthålla ett attraktivt lokalsamhälle.

### Styrnings- och utvecklingskapacitet

Vi har främst beskrivit utmaningar när det gäller att upprätthålla en stark driftskapacitet inom kommunens äldreomsorg. Vi har samtidigt berört behovet av långsiktiga beslut om omställning och av införande av ny teknologi och förändrad arbetsorganisation. Det bör framhållas att detta förutsätter en kontinuerlig uppföljning och kvalificerade analyser av resultat och kvalitet, utveckling av demografi, vårdbehov och hälsa. Vidare behövs en aktiv omvärldsbevakning med fokus på att kunna dra nytta av nya kunskaper, nya arbetssätt och ny teknik. Detta arbete underlättas av en ökad samverkan mellan kommunerna i Region 10 och här bör socialchefsnätverket kunna spela en viktig roll som motor för gemensamma insatser – gärna med fortsatt stöd från FoU Socialtjänst.

## 5.6 Insatser för att utveckla kommunen som plats

Kommunens samhällsutvecklingsuppdrag handlar i grunden om att utveckla kommunen som plats och att säkerställa ett väl fungerande lokalsamhälle som är attraktivt för invånare och potentiella inflyttare likaväl som för besökare. Det handlar således om uppgifter som berör alla delar av den kommunala verksamheten. Välfärdstjänster som vård, skola och omsorg är av grundläggande betydelse liksom de tekniska verksamheter som säkerställer en infrastruktur med fungerande energiförsörjning, avfallshantering, VA-system samt underhåll av gator och vägar. Räddningstjänsten och den uppbyggnad som pågår av det civila försvaret är viktiga för att upprätthålla en hög krisberedskap. Samhällsplaneringen bidrar till helhetsyn och genomtänkt samhällsutveckling och myndighetsutövning inom olika verksamheter bidrar till ordning och rättssäkerhet i samhällsbygget.

Huvuddelen av den kommunala verksamheten följer av nationell lagstiftning som i sig

innehåller mer eller mindre omfattande och detaljerade mål, riktlinjer, krav och bestämmelser. Det lokala handlingsutrymmet är därmed mer eller mindre omfattande. Ibland kan man möta uppfattningen att övriga, så kallade frivilliga verksamheter skulle vara mindre viktiga. Men kommunernas uppgift att "...sköta lokala angelägenheter av allmänt intresse..." (RF 14:2) ger den kommunala självstyrelsen ett materiellt innehåll och skapar utrymme för frivilliga verksamheter och lokala satsningar av stor strategisk betydelse. Verksamheter som bibliotek, kultur och fritid bidrar till ett levande samhälle som för människor samman och ger dem möjligheter att utveckla sina intressen. Insatser för att skapa goda förutsättningar för att det lokala näringslivet ska utvecklas eller för att stödja föreningslivet bidrar på olika sätt till ett välfungerande lokalsamhälle.

Denna uppräknings av olika kommunala insatser är långt ifrån komplett. Syftet är istället att framhålla hur *hela* den kommunala verksamheten har en roll i att utveckla kommunen som plats – helt enkelt genom att utföra såväl sina lagstadgade som lokalt beslutade uppgifter.

Platsutveckling innebär också ett behov av riktade insatser för att dra nytta av kommunernas platsspecifika styrkor. Det handlar om hur man arbetar inom olika verksamheter – det är till exempel inte bara näringslivsfunktionen som bidrar till ett gott företagsklimat eller äldreomsorgen som främjar äldres hälsa. Det handlar också om hur kommunen samverkar med näringsliv, civilsamhälle och myndigheter kring insatser som sammanfaller med deras inriktning och intressen.

Riktade insatser kan bestå i projekt för att öka inflyttning, utveckla turist- och besöksnäring, bidra till kompetensförsörjning inom privat och offentliga sektor, energiförsörjning och upprätthålla servicefunktioner utanför kommunens centralort. Insatserna kan också bestå i att bedriva påverkansarbete för att få till stånd platsförlagda utbildningar, förbättringar av digital och fysisk transportinfrastruktur, förbättrade möjligheter till bostadslån eller lokala stimulanser för att etablera vindkraftsparker och mycket annat.

Vi vill lyfta fram några faktorer som framstår som särskilt viktiga framöver i arbetet med att utveckla kommunen som plats.

- Först och främst behövs en gedigen analys som identifierar och ingående beskriver den kommunala platsens styrkor och svagheter/sårbarheter och ringar in särskilt viktiga utvecklingsbehov. Platsens egenskaper kan vara mer eller mindre beständiga och/eller möjliga att påverka på kort och på lång sikt. Genom att beakta detta kan analysen göra det möjligt att prioritera insatser med särskilt goda utsikter att utveckla kommunen som plats. I flera kommuner finns redan en sådan analys gjord och redovisad i översiktsplan eller lokala utvecklingsstrategier men kan behöva uppdateras och kompletteras.
- Platsspecifika samhällsutmaningar kan ofta vara komplexa och kräva insatser från olika kommunala verksamheter och från andra aktörer inom kommunen. I dessa fall krävs förmåga att engagera berörda delar av den kommunala organisationen och att vid behov samla andra aktörer för att enas om vad som behöver göras och av vem. Här spelar det lokala ledarskapet en avgörande roll. Kommunen behöver också ta ett särskilt ansvar för att insatserna är uthålliga över tid.
- Att utveckla kommunen som plats och att motivera andra aktörer att medverka kan många gånger vara mer komplicerat än att utveckla lagstyrda verksamheter inom ramen för den kommunala organisationen. Trots ett gediget förberedelsearbete behöver man vara beredd på att vissa insatser inte leder till önskat resultat. I sådana fall behöver man kunna avveckla insatser där utbytet inte står i proportion till de resur-

ser som behöver tas i anspråk. Men framför allt behöver man se att det inte enbart är *framgångsrik* platsutveckling som behöver utvärderas. Även ”*misslyckade*” insatser ger möjligheter till lärande och kan därmed – indirekt – bidra till platsutveckling.

- Begreppet attraktivitet är till sin natur subjektivt och invånarnas uppfattning om den plats där man bor har därför en avgörande betydelse. För kommunerna i Region 10 – som redan idag är befolkningsmässigt små – innebär det särskilda utmaningar. Färre och äldre invånare innebär minskade skatte- och statsbidragsintäkter och förändrade volymmässiga behov av välfärdstjänster. Det innebär med nödvändighet anpassningar som kan påverka människors framtidstro negativt. När kommuner koncentrerar förskola, skola och äldreboenden till färre enheter, avvecklar och kanske till och med river överdimensionerade lokaler är risken uppenbar att människors framtidstro påverkas. Att enheter avvecklas är mer synligt än att åtgärderna i nästa steg gör det möjligt att stärka och vidmakthålla verksamhetens kvalitet eller att icke-beslut snabbt kan förvärra en redan svårhanterlig situation. Här har kommunen ett ansvar för att beskriva och motivera sina beslut. På kort sikt kanske det inte leder till ökad framtidstro. Men med ökade kunskaper kan fler invånare se och förstå vad som krävs för att upprätthålla ett väl fungerande lokalsamhälle – och uppskatta att kommunens politiker och tjänstepersoner aktivt bidrar till detta.

## 6. Strategier och åtgärder för långsiktig kapacitet

Kommunerna i Region 10 har redan i dagsläget svåra förutsättningar när det gäller att utföra sitt uppdrag. De analyser och framskrivningar som gjorts inom ramen för analysarbetet visar på fortsatta utmaningar. För att kunna erbjuda god välfärd i ett väl fungerande lokalsamhälle behöver man förhålla sig till och ta höjd för en rad utmaningar av olika karaktär. En del av dessa kan vara specifika för en viss kommun eller en viss verksamhet. Men vi ser också utmaningar som berör samtliga kommuner inom Region 10 och där det finns behov av tydliga strategier och konkreta åtgärder från kommunernas sida. Vi inleder detta kapitel med att lyfta fyra grundläggande utmaningar som följer av befolkningsutvecklingen och som även gäller ekonomi, kompetensförsörjning och medborgarnas deltagande.

För att hantera dessa utmaningar krävs en rad olika strategier, förhållningssätt och konkreta åtgärder för att vidmakthålla och stärka driftskapaciteten. Men utmaningarna kräver också politisk styrkapacitet och utvecklingskapacitet och en väl avvägd kombination av omställning och utveckling. Här har vi identifierat behov av insatser inom ytterligare fyra områden. De handlar om att stärka den långsiktiga analysförmågan, underlätta beslut om omställning, öka förutsättningarna för verksamhetsutveckling och utforma en mer strategisk samverkan. Vår bedömning är att det finns behov av insatser inom dessa områden i samtliga kommuner inom Region 10 även om behoven varierar och det kan behövas olika åtgärder i enskilda kommuner. Områdena överlappar delvis varandra och ansvaret vilar tydligt på kommunerna. Men vi ser också ett behov av samverkan med och stöd från andra aktörer. Vi lyfter särskilt behovet av samverkan med regionen och pekar på några angelägna områden för en sådan samverkan.

Slutligen vill vi särskilt framhålla betydelsen av insatser från statens sida för att skapa goda och mer likvärdiga förutsättningar för kommunerna inom Region 10. Det handlar både om att ge ett aktivt och ändamålsenligt stöd och att undanröja faktiska hinder i lagstiftningen. Utan ett synligt och konkret statligt engagemang kommer kommunerna i Region 10 att ha stora svårigheter när det gäller att utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna i ett längre perspektiv. Risken är också stor att en stat som uppfattas som frånvarande påverkar medborgarnas framtidstro och deras tillit till den nationella nivån.

Detta kapitel redovisar reflektioner och slutsatser utifrån analysarbetet men ska också ses som ett utkast till en strategisk agenda för att vidmakthålla och stärka kommunernas långsiktiga kapacitet. Samtidigt är vi väl medvetna om att ett sådant utkast behöver diskuteras brett och förankras i varje enskild kommun – något som inte är möjligt inom tidsramarna för analysarbetet. Kapitlet ska därför ses som underlag för kommunvisa och gemensamma diskussioner och framtida ställningstaganden.

## 6.1 Förhållningssätt till den demografiska utvecklingen

Vi har i denna rapport beskrivit hur den framtida befolkningsutvecklingen kommer att ha fortsatt stor påverkan i kommunerna i Region 10. Aktuella prognoser visar att utvecklingen med en successivt minskande men samtidigt åldrande befolkning kommer att fortsätta. De sjunkande födelsetalen innebär färre barn och ungdomar i förskola och skola samtidigt som antalet invånare över 80 år ökar. Minskande befolkning och höjd försörjningskvot leder i sin tur till krympande skatte- och statsbidragsintäkter. Samtidigt ska kommunerna hantera nya uppgifter, till exempel när det gäller klimatanpassning, brottsbekämpning och civilt försvar samt nya krav inom lagstadgade verksamheter.

Det finns bland såväl förtroendevalda som invånare en förhoppning om att den demografiska utvecklingen ska kunna vändas och några kommuner har satt upp konkreta mål om ökat invånarantal. Samtidigt varnar experter för att utsikterna för en positiv befolkningsutveckling i kommunerna är små. De hänvisar till att såväl urbaniseringen som de sjunkande födelsetalen är uttryck för stabila, internationella trender och att det saknas exempel på att vare sig nationella eller lokala reformstrategier lett till några påtagliga och varaktiga förändringar. Det finns visserligen enskilda kommuner som efter en företagsetablering, prospektering av naturresurser eller lyckad turistsatsning kunnat vända utvecklingen. Men det finns fler exempel på hur olika satsningar misslyckats och istället inneburit betydande kostnader för berörda kommuner.

Det betyder dock inte att satsningar på ökad inflyttning skulle vara meningslösa. Region 10 har positiva erfarenheter av projekt som syftar till ökad inflyttning, som till exempel *Move up North* som finansieras av Socialfonden och pågår 2024–2026. Projektet syftar till att öka kapaciteten att ta emot inflyttare samt att göra information om kommunerna i Region 10 mer tillgänglig för potentiella inflyttare. Det handlar om att erbjuda en fungerande inflyttarservice i varje kommun, och informera om arbetsmarknaden, hjälpa till med myndighetsärenden, introducera nyanlända till föreningsliv och andra mötesplatser, lotsa till arbetsgivare med mera. Erfarenheterna visar att aktiva insatser kan ha effekt och att tillgången till friluftsliv och orörd natur och en trygg boendemiljö kan attrahera nya invånare, i många fall från andra EU-länder. Det är också främst *utrikes* inflyttning som bidragit till att kommunerna under vissa år uppnått ett positivt flyttnetto.

Samtidigt delar vi bedömningen från en rad experter att det främst är insatser för att upprätthålla en god livsmiljö och hög kvalitet i kommunernas verksamheter som bidrar till attraktivitet. Det förutsätter dock att såväl kommunen som företagen klarar sin kompetensförsörjning. Behovet av kompetens motiverar därför fortsatta insatser med ett starkt fokus på arbetskraftsinflyttning. Sådana insatser har ett värde för såväl offentliga som privata arbetsgivare och därmed för kommunernas utveckling och det är viktigt att de ges fortsatt hög prioritet. Vi ser samtidigt att allt fler kommuner gör liknade satsningar när födelsetalen viker och rekryteringsbehoven ökar. Den ökade konkurrens som uppstår understryker behovet av genomarbetade strategier med ett tydligt fokus för att insatserna ska ge resultat.

### REKOMMENDATIONER:

- Sträva efter att dämpa befolkningsminskningen genom att upprätthålla en väl fungerande livsmiljö och god kvalitet i kommunernas verksamheter.
- Genomför kontinuerliga analyser av befolkningsutveckling och rekryteringsbehov som underlag för dimensionering av kommunernas verksamheter och för strategier och aktiva åtgärder för ökad arbetskraftsinflyttning.

## 6.2 Ekonomin kräver långsiktighet

Vi har tidigare redogjort för SKR:s ekonomiska framskrivning som utifrån vissa antaganden visar utvecklingen av kommunernas ekonomi. Den visar att den demografiska utvecklingen är den faktor som mer än något annat påverkar ekonomin i ett långsiktigt perspektiv. Minskande befolkning innebär att såväl skatteintäkter som statsbidragsintäkter minskar.

Framskrivningen ger en bild av skapliga resultat, marginell försämring av soliditeten och en hanterbar ökning av låneskulden. Samtidigt understryker den att frågan om anpassning av förskola och grundskola efter minskade elevtal är central för att på sikt upprätthålla en ekonomi i balans. Vidare är förbättrad hälsa hos den äldre befolkningen en viktig förutsättning för att dämpa och skjuta fram behoven av äldreomsorg och hålla utgifterna på en rimlig nivå.

Framskrivningen visar också att skattehöjningar inte är en effektiv åtgärd. Skattesatserna tillhör redan de högsta i landet. Med liten befolkning och låg skattekraft ger en skattehöjning ett mycket begränsat tillskott till ekonomin. Fokus behöver istället ligga på anpassning av kostnaderna. Man understryker också betydelsen av att planeringen sker utifrån faktiska förutsättningar och att man inte bygger ekonomin på antaganden om framtida statliga tillskott. Om/när sådana tillskott kommer kan de i första hand användas för att skapa en långsiktigt mer hållbar ekonomi. Därutöver lyfter framskrivningen konkreta åtgärder som behöver vidtas för att kommunerna ska kunna upprätthålla balanskravet.

### REKOMMENDATIONER:

- Sträva efter en långsiktig ekonomisk styrning som utgår från realistiska antaganden om demografin och tydliggör behovet av strukturella åtgärder.
- Fatta tidiga och tydliga beslut för att anpassa förskola och skola till färre barn och ungdomar – vilket förutsätter förändringar av struktur, personal och lokaler.
- Minska lokalkostnader aktivt genom att avyttra, samordna eller avveckla lokaler som inte längre behövs eftersom lokalkostnader är ett av de största hindren för anpassning.
- Prioritera förebyggande och hälsofrämjande arbete riktat till äldre för att dämpa och skjuta fram äldres behov av omsorg.
- Håll investeringsnivåerna på en realistisk nivå där man undviker alltför höga investeringar som pressar resultaten men samtidigt tillgodoser behovet av underhåll.
- Utgå från att skattehöjningar inte är en effektiv åtgärd. Förutom att nivån redan tillhör de högsta i landet ger de litet tillskott till ekonomin. Fokus behöver ligga på anpassning av kostnader.
- Planera utifrån faktiska förutsättningar och bygg inte ekonomin på antaganden om framtida statliga tillskott. Om/när sådana tillskott kommer kan de användas för att skapa en långsiktigt hållbar ekonomi.

### 6.3 Strategisk kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning framstår som en minst lika stor utmaning för kommunerna i Region 10 som demografi och ekonomi. Utmaningen blir knappast enklare att hantera för att den delas med landets övriga kommuner. Den påverkar i första hand förutsättningarna för att bedriva vård, omsorg och utbildning. Men även övriga verksamheter är berörda, i synnerhet där kraven på specialistkompetens är omfattande och successivt skärps.

I Region 10 ligger sysselsättningen på en hög nivå. Ett relativt litet antal arbetslösa matchar endast i begränsad omfattning kompetenskraven inom kommunala bristyrken. Geografiska avstånd begränsar möjligheterna till daglig pendling från näraliggande kommuner, särskilt till yrken som kräver fysisk närvaro. Dessutom är medelåldern hög och antalet invånare i yrkesverksam ålder förväntas fortsätta att minska. Brist på arbetskraft riskerar därmed att skapa en konkurrenssituation mellan offentliga och privata arbetsgivare. Det är mot denna bakgrund som kommunerna i Region 10 ska hantera sin kompetens- och personalförsörjning. Det finns välkända och beprövade strategier som redan idag vägleder valet av insatser för att möta denna utmaning. Hur framgångsrika dessa insatser blir framöver kommer i hög grad att påverka den framtida kapaciteten i Region 10:s kommuner.

Det handlar om att skapa en arbetsmiljö som ger förutsättningar för att behålla personal, att bedriva ett långsiktigt och aktivt rekryteringsarbete där lokalt genomförda utbildningar är en viktig del, att kontinuerligt arbeta för att utveckla medarbetarnas kompetens, att reducera personalbehovet genom att introducera ny teknik samt att skapa utrymme för förändrat arbetsinnehåll och ny arbetsorganisation. Till detta bör nämnas samverkan mellan kommuner för att upprätthålla kompetens, till exempel genom att dela tjänster och skapa bättre underlag för specialisering. Men för att arbetet med kompetens- och personalförsörjning ska få varaktiga effekter behöver kommunerna inom Region 10 utveckla sin uppföljning, analys och omvärldsbevakning för att identifiera vilka strategier och åtgärder som bör prioriteras. I det arbetet är Akademi Norr en självklar och synnerligen viktig och kompetent samarbetspartner.

#### REKOMMENDATIONER:

- Analysera kontinuerligt kommunens rekryterings- och kompetensbehov och identifiera åtgärder som kan bidra till att tillgodose behoven.
- Utveckla långsiktiga strategier och genomför satsningar som underlättar kompetensförsörjningen.

### 6.4 Medborgarnas engagemang och delaktighet

När medborgare i kommunerna inom Region 10 deltagit i SCB:s medborgarundersökningar ger de en mycket positiv värdering av kommunen som plats, en relativt positiv bild av kommunens verksamheter men en mer reserverad bedömning av möjligheterna till insyn och inflytande. Medborgarna uppskattar det bemötande de får från politiker och tjänstepersoner och tycker att de får svar på sina frågor om kommunen och dess verksamheter. De ser också vissa möjligheter att påverka inom de kommunala verksamheterna och att delta i arbetet med att utveckla kommunen även om de ifrågasätter såväl transparens som att besluten är genomtänkta och genomarbetade. Och även om en relativt stor minoritet har förtroende för kommunens politiker och anser att dessa tar ansvar och arbetar för kommunens bästa ifrågasätter de sina möjligheter att påverka besluten och att få gehör för tankar och idéer om kommunen och dess verksamheter.

En given slutsats är att varje kommun behöver utveckla dialogen med sina medborgare och öka förståelsen för de faktiska utmaningar som man måste hantera framöver. Man behöver vara lyhörd för olika synpunkter och idéer men samtidigt vara tydlig med de begränsningar som följer av demografi, ekonomi och lagstiftning. Dialogen får inte bli ett forum där man avger lättvindiga löften utifrån orealistiska antaganden. Det handlar snarare om att förklara bakgrund och förutsättningar inför strategiskt viktiga beslut. Både förtroendevalda och tjänstepersoner behöver vara engagerade i dessa insatser och uppmuntra till ett gemensamt ansvarstagande för kommunens framtid. Det ställer krav på förmågan att ta svåra diskussioner om åtgärder som uppfattas som kontroversiella och väcker motstånd. Det krävs också förmåga att förklara motiv men även att acceptera att det inte alltid är möjligt att få förståelse och acceptans från alla berörda. Samtidigt behöver kommunens företrädare ställa krav på och själva bidra till ett sakligt och respektfullt samtalsklimat och inte låta sig tystas av enstaka men högljudda och aggressiva röster som alltför ofta lyckas skaffa sig ett oproportionellt utrymme i debattforum och sociala medier.

#### REKOMMENDATIONER:

- Utveckla dialogen med medborgarna och involvera dem i diskussioner om kommunens framtid.

## 6.5 Långsiktig analysförmåga

Såväl vid intervjuer och nätverksträffar som i enkätstudien redovisas en önskan om att kunna anlägga ett mer långsiktigt perspektiv vid planeringen av den kommunala verksamheten och att skapa ett större utrymme för strategiska diskussioner. Men för att detta ska vara möjligt behöver kommunernas analysarbete stärkas. Ett antal konkreta aktiviteter behöver genomföras för att följa upp, analysera, värdera och kommunicera dels yttre faktorer som påverkar kommunen, dels resultat och kvalitet som skapas genom kommunens verksamhet. Vi ser ett tydligt behov i samtliga kommuner av att skapa en tydligare struktur med regelbundet återkommande aktiviteter som ger underlag för såväl successiva förbättringar av verksamheten som långsiktiga strategier för kommunens utveckling. Vi vill särskilt lyfta fram följande aktiviteter:

- Kontinuerlig uppföljning av demografisk utveckling, ekonomi, personal- och kompetensförsörjning samt av resultat och kvalitet inom de kommunala verksamheterna.
- Kontinuerlig omvärldsbevakning med syfte att identifiera faktorer som kan förväntas påverka kommunen och dess verksamheter.
- Analys av vad som kommer fram vid uppföljning respektive omvärldsbevakning.
- Forum för att diskutera, dra slutsatser och värdera behovet av åtgärder utifrån analysen. Beroende på frågornas karaktär och vilka som berörs kan det handla om olika forum. Det gäller i första hand politiska organ och ledningsgrupper i kommunerna men även personalgrupper inom olika verksamhetsområden liksom kommungemensamma nätverk och arbetsgrupper.
- Former för att informera/föra dialog med kommunens medborgare om relevanta delar av det som kommer fram vid uppföljning och analys. Syftet är att öka invånarnas grundläggande kunskaper om kommunens situation ("så här ser det ut i vår kommun") och att därmed öka deras medvetenhet om och förståelse för behovet av kommande omställningsåtgärder för att möta framtida utmaningar.

## Systematik i uppföljning och omvärldsbevakning

Det handlar först och främst om att skapa systematik i kommunens uppföljning och omvärldsbevakning. Uppföljning av ekonomi anses i flertalet kommuner fungera relativt väl medan det däremot tycks föreligga brister när det gäller att följa upp verksamhetens resultat och kvalitet. Omvärldsbevakning tycks till stor del vara beroende av individuella insatser. Här är det viktigt att skapa systematik och säkerställa att uppföljningen ger regelbunden information om verksamhetens resultat och kvalitet. Man kan med fördel utgå från aktiviteter och forum som redan finns och värdera om/hur dessa kan uppgraderas/kompletteras för att skapa ett bättre underlag för ett systematiskt och kontinuerligt analysarbete. En tänkbar åtgärd kan vara att uppföljning av resultat och kvalitet får ta större plats i samband med budgetprocessen och den återkommande uppföljningen av ekonomin. Parallellt behöver formerna för omvärldsbevakning systematiseras och prioritering av dess inriktning diskuteras och läggas fast.

### Från uppföljning till analys

Nästa steg är att det som kommer fram vid uppföljning och omvärldsbevakning bearbetas och blir föremål för analys. En grundläggande uppgift är att säkerställa att det finns förmåga till analys utifrån den uppföljning och omvärldsbevakning som sker. Här är det rimligt att genomföra utbildningsinsatser för chefer och de handläggare som förutsätts bidra i analysarbetet – och att dra nytta av det analyskunnande som redan finns i den kommunala organisationen.

På samma sätt som chefer och medarbetare med analysuppgifter erhåller analysutbildning bör ledande politiker få en utbildning som är utformad utifrån deras roll och uppdrag som förtroendevalda. En sådan utbildning bör syfta till att stärka förutsättningarna för ledande förtroendevaldas att värdera de analyser som redovisas, att beställa fördjupade beslutsunderlag från förvaltningen och att förmedla och vid behov förklara analyser och slutsatser för övriga förtroendevalda och för invånare i kommunen.

### Frigöra tid och resurser

Brist på tid beskrivs återkommande som en avgörande faktor som begränsar förutsättningarna för analys och för att etablera ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv. Det är därför av stor betydelse att kunna frigöra tid och resurser för analysarbete. Mindre kommuner har begränsade förutsättningar att avsätta resurser för att anställa kvalificerad administrativ personal och man saknar ofta strategier och utredare med uppgift att kontinuerligt bedriva omvärldsbevakning och analysarbete i den utsträckning som skulle behövas.

Därför finns det skäl att initiera ett organiserat arbete för att berörda medarbetare ska kunna frigöra tid för uppföljning, omvärldsbevakning och analys. Det kan handla om omprioriteringar av arbetsuppgifter, att skapa gemensamma arbetsgrupper för flera av kommunerna i Region 10 och/eller att utnyttja befintliga nätverk. Ytterligare en möjlig lösning kan vara att gemensamt finansiera en eller flera befattningar som analytiker/utredare. Man kan också söka dra nytta av extern analyskapacitet i till exempel regionen, myndigheter, akademien, SKR med flera och att utnyttja ändamålsenliga analysverktyg (AI). Men oavsett vilka lösningar man väljer behöver berörda personer i kommunerna ges rimligt med tid för att bygga upp och förstärka den samlade analyskapaciteten. Det kan tyckas som en trivial uppgift att frigöra tid men den är i själva verket avgörande för möjligheten att stärka analys- och utvecklingsarbetet och att kunna anlägga ett långsiktigt perspektiv i planeringen. Att frigöra tid är således en strategisk uppgift och behöver hanteras på ett medvetet och systematiskt sätt.

## Tid för strategiska diskussioner i ledningsgrupper och politiska organ

Det är viktigt att det som kommer fram vid uppföljning och analys blir föremål för diskussioner och överväganden i ledningsgrupper och politiska organ. Det är naturligt att den kommunala förvaltningens/koncernens ledningsgrupp tar ett samlat ansvar för att viktiga analysresultat redovisas och diskuteras. Därmed säkerställer man överblick och helhetsperspektiv. Ledningsgruppen är också ett naturligt forum för att diskutera vilka frågor som bör lyftas till politiken och/eller vilka frågor som kräver särskilda åtgärder från förvaltningens sida. Här är det viktigt att se till att avsätta den tid som krävs och att hitta former som fungerar i den egna kommunen. Det finns till exempel goda erfarenheter av att låta vissa styrelse-/nämndsammanträden enbart ägnas åt strategiska diskussioner eller att tillsätta politiska beredningar med liknande uppgifter under en avgränsad period.

Men det är också viktigt att olika personalgrupper ges möjlighet att ta del av resultaten från den uppföljning, omvärldsbevakning och analys som berör deras verksamhet. De behöver också få diskutera vilka slutsatser som de behöver dra i sitt eget arbete och den egna verksamheten om vilka förbättringsåtgärder som kan vara påkallade. På det sättet blir medarbetarna delaktiga i arbetet med att förbättra resultat och kvalitet. Förutsättningen är att man skapar och upprätthåller rutiner för att förmedla relevant information om uppföljning och analysarbete till berörda personalgrupper och att man använder arbetsplatsträffar och liknande forum för sådana diskussioner.

## Information och dialog

Det är viktigt att det analysarbete som görs och som är av mer allmänt intresse kommuniceras till kommunens invånare på samma sätt som annan relevant information – till exempel genom kommunens hemsida, sociala medier och andra informationskanaler.

Ambitionen bör vara att invånarna kontinuerligt hålls informerade om kommunens faktiska förutsättningar. Här är det viktigt att ha en genomtänkt strategi för hur man genom sin kommunikation kan bidra till medvetenhet, realism och förståelse bland invånarna utifrån vad som kommer fram i analysarbete och strategiska diskussioner. Transparens är ett viktigt ledord. Vi vet att det finns en oro hos människor för konsekvenserna av den demografiska utvecklingen och för om kommunen ska kunna erbjuda den service som krävs. Det är visserligen inte självklart att information i alla lägen minskar oron. Men genom att öppet förmedla en realistisk bild av hur situationen ser ut ökar förutsättningar för en konstruktiv dialog om värdet och nödvändigheten av åtgärder.

## Respekt för fakta och för kritiska frågor

Analys av komplexa frågor kan bli föremål för olika tolkningar, inte minst i en politisk miljö. Fakta och analys måste kunna tåla att granskas och ifrågasättas vilket kan leda till bättre underbyggda slutsatser och beslut. Samtidigt finns en uppenbar risk för faktaresistens när etablerade uppfattningar behöver omprövas utifrån ny kunskap och ändrade förutsättningar. Det finns gott om exempel på argument mot och bortförklaringar av fakta som inte stämmer med den egna världsbilden. Här är det viktigt att det finns ett samtalsklimat där det är tillåtet att fråga och ifrågasätta men "otillåtet" att enkelt avfärda genomarbetade analyser.

**REKOMMENDATIONER:**

- Säkerställ att uppföljning utifrån relevanta nyckeltal och indikatorer för resultat och kvalitet redovisas i samband med budget och verksamhetsplanering.
- Ange former och inriktning för omvärldsbevakning.
- Utse ansvariga för analys utifrån uppföljning och omvärldsbevakning.
- Genomför analysutbildning för tjänstepersoner och förtroendevalda.
- Avsätt tid för presentation och diskussion i ledningsgrupp(er) och politiska organ för utfört analysarbete.
- Uppdra till berörda chefer att redovisa och diskutera relevant analysarbete i sina personalgrupper.

## 6.6 Beslut om omställning

När befolkningen minskar och antalet invånare i olika åldersgrupper förändras krävs anpassningar och omställning. I ett nationellt perspektiv framhålls behovet av att föra över resurser från förskola och skola till vård och omsorg av äldre. Detta är en konsekvens av sjunkande födelsetal och en snabbt ökande andel äldre i befolkningen. I Sveriges kommuner diskuteras idag hur denna omställning ska genomföras och politiska församlingar runt om i landet står inför beslut om att lägga ned förskolor/skolor för att säkerställa tillräckligt med resurser för vård och omsorg inför de närmaste årens ökning av antalet invånare över 80 år. Det handlar om kontroversiella beslut som väcker starka känslor. Därför är det inte överraskande att politiken ibland tvekar att fatta sådana beslut även när det finns genomarbetade och väl underbyggda förslag från förvaltningen.

För kommunerna i Region 10 kan denna typ av beslut vara särskilt svåra att fatta eftersom man redan under lång tid genomfört förändringar av till exempel skolorganisation, äldreomsorg och lokalbestånd. Samtidigt talar demografi och ekonomi sitt tydliga språk liksom behovet av att kunna upprätthålla verksamhetens kvalitet. Här ställs två typer av logik mot varandra:

Den ena logiken handlar om att skapa balans i en krympande ekonomi, svårigheter att bemanna små och perifert belägna enheter med kvalificerad personal och att upprätthålla en rimlig kvalitet utifrån lagstiftningens krav. Det handlar också om att exempelvis små skolenheter eller särskilda boenden med låg beläggning i praktiken leder till minskade resurser för övriga skolenheter eller annan äldreomsorg. Åtgärder som inte genomförs eller skjuts upp får dessutom till följd att resurser används för att underhålla och värma upp överdimensionerade lokaler.

Enligt en annan logik ses det som viktigt att markera sin ambition att bryta en negativ befolkningsutveckling och att stärka kommunens attraktivitet genom att bevara samhällets service i olika delar av kommunen. Här finns också en oro för att centralisering/nedläggning av skolor eller äldreboenden ska leda till färre arbetstillfällen på orten och samtidigt riskera att rubba invånarnas framtidstro och deras förtroende för kommunens politiker och tjänstepersoner. Man ser också ökad risk för motsättningar och misstro mellan kommunens centrum och dess övriga delar.

Dessa logiker kan finnas företrädda bland såväl politiker som tjänstepersoner och när det

gäller lokalisering av service kan geografisk snarare än politisk hemvist spela en avgörande roll. Till syvende och sist är det politikens ansvar och roll att företräda folkviljan och att avgöra vilken logik som ska ges företräde. Mot bakgrund av den förväntade utvecklingen av kommunernas demografi och ekonomi kan valet uppfattas som självklart. Men i den dynamik som uppstår kan även otvetydiga fakta och välgrundade argument ifrågasättas. I det läget är utfallet långt ifrån givet. Konsekvensen kan bli att man avstår från att fatta beslut eller att man skjuter fram ett ställningstagande på obestämd tid utan att ta hänsyn till att även ett "icke-beslut" kan få negativa konsekvenser. Risken är stor att andra verksamheter och grupper av medborgare drabbas, att utrymmet för andra angelägna satsningar minskar och resurserna splittras så att kvaliteten i stort blir lidande.

## Dialog politik – förvaltning under beredningsprocessen

Slutsatsen är att det behövs en genomtänkt, demokratisk beslutsprocess där förtroendevalda ges goda förutsättningar att göra genomtänkta avvägningar och fatta välgrundade och där så krävs kontroversiella beslut som främjar alla invånares långsiktiga intressen. Det innebär att strategiskt viktiga beslut om omställning behöver föregås av en beredningsprocess där olika alternativ till lösningar tas fram och där även konsekvenserna för verksamheten i övrigt tydliggörs. Under beredningsprocessen bör inte bara ansvarig nämnd/utskott men även styrelsen hållas informerad. Man behöver också på ett tidigt stadium sträva efter att vara överens om de grundläggande förutsättningarna för de beslut som ska fattas, till exempel om demografi, ekonomi och lagstiftningens krav. Det är särskilt viktigt att såväl majoritet som opposition deltar i denna dialog.

När väl förvaltningens förslag ligger på bordet och presenteras för de förtroendevalda är det angeläget att förtroendevalda kan komma med följdfrågor, synpunkter och invändningar och att förvaltningen själva får möjlighet att svara och kunna argumentera för sina förslag. Det kan även bidra till mer konstruktiva diskussioner om alternativa lösningar och dess konsekvenser.

I de fall där politiken väljer att inte följa förvaltningens förslag är det viktigt att politiken kan förklara vilka överväganden man gjort. De tjänstepersoner som har tagit fram beslutsunderlag ska inte behöva gissa/göra tolkningar varför politiken valt en annan lösning. Det är således viktigt med en öppen och faktabaserad dialog mellan politik och förvaltning inför beslut – och att den dialogen får ta den tid som krävs.

Men det gäller samtidigt att "komma till skott" och att inte undvika ställningstaganden genom att skjuta upp beslut på obestämd tid. Och det gäller att inte bara beskriva konsekvenserna av ett beslut utan också av ett icke-beslut. Sannolikt är det lättare att fatta svåra beslut om kommunen kontinuerligt analyserar och diskuterar sin framtida utveckling och söker förena realism med positiva ambitioner.

## Respektfull samtalston och beredskap för stöd

Vi har konstaterat att omställning ofta handlar om beslut som kan väcka starka känslor. Såväl ansvariga politiker som tjänstepersoner kan utsättas för inte bara kritik utan aggressivitet och hot. Den här typen av reaktioner kan vara särskilt prövande i mindre kommuner där "alla känner alla" och där det kan finnas ett starkt missnöje även bland förtroendevaldas och tjänstepersoners släktingar, vänner och grannar. Av det skälet är det viktigt att försöka skapa en samsyn bland de förtroendevalda av betydelsen att hålla en gärna hård men alltid saklig och respektfull ton i den politiska debatten.

Det är lika viktigt att politiker och tjänstepersoner upprätthåller en saklig och respektfull samtalston sinsemellan. Det finns en klar risk för att förtroendevalda och tjänstepersoner lägger skulden på varandra. Förtroendevalda som inte beslutar i enlighet med tjänstepersoners förslag uppfattas sakna mod och beslutskraft medan tjänstepersoner anses bära skulden för osmidig hantering av ett konfliktfyllt ärende. Men vi anser att en beslutsprocess av det slag som beskrivits ovan och en kultur som präglas av respekt för varandras roller skapar bättre förutsättningar för att förtroendevalda ska kunna fatta modiga beslut och att tjänstepersoner ska kunna bereda och genomföra besluten. Det ligger i kommunens och dess invånares långsiktiga intressen att politiker och tjänstepersoner har den mognad och ansvarskänsla som en sådan hållning kräver.

Man behöver sedan ta gemensamt ansvar för de beslut som fattas och för att särskilt utsatta politiker och tjänstepersoner får stöd i sina roller som förslagsställare och beslutsfattare. Det är särskilt angeläget att den som utsätts för hot och trakasserier från enskilda kommuninvånare får stöd. Här behöver man vara tydlig med att hotfulla och kränkande beteenden aldrig kan accepteras, vare sig på sociala medier eller i den fysiska världen.

## Information och medborgardialog

Vi har i texten ovan uppehållit oss vid den interna delen av beslutsprocessen – dvs beredningen och beslutsfattandet. Samtidigt är det helt nödvändigt att beslut som handlar om lokalisering och dimensionering av service föregås av information till och dialog med berörda invånare i olika skeden av processen. Hur dialogen utformas och frekvensen av dialogtillfällen behöver avgöras från fall till fall. Men det är viktigt att vara tydlig med syftet – som kan variera beroende på var man befinner sig i processen.

I ett inledande skede kan syftet vara att informera om att man avser att se över till exempel sin skol- eller omsorgsorganisation och om motiven för en sådan översyn – samtidigt som man svarar på frågor och tar emot synpunkter från berörda. När översynen väl påbörjats kan syftet vara att samla in synpunkter som sedan utgör underlag när förslagen utformas. Längre fram i processen när förslag har utarbetats handlar det om att informera och motivera, vara öppen med hur man resonerat, vilka alternativ man övervägt, hur man bedömt de synpunkter man fått in tidigare och vad man avser att föreslå. Det är också i det skedet av processen som man behöver vara beredd på att mötas av frustration, missnöje och aggressivitet – och på att diskussionen sällan blir konstruktiv eller leder till konsensus. Det är då särskilt viktigt att vara öppen med att syftet är att informera och inte att få underlag för att ändra förslagen. Inför denna typ av informationsmöten behöver ansvariga politiker i utskott/nämnd respektive styrelse ha blivit informerade – och i efterhand få information om hur diskussionerna avlöpt.

När det slutliga beslutet väl är fattat är det rimligt att den politiska ledningen informerar om vad man bestämt och vilka överväganden man gjort men också hur man bedömt de invändningar och kritiska synpunkter som framförts. Det är särskilt viktigt att man kan motivera när man gjort andra bedömningar och dragit andra slutsatser än vad som framförts från berörda invånare.

Det kan även vara läge att bjuda in till fortsatt dialog efter att beslutet fattats om själva genomförandet. Det finns forskning som tyder på att en dialog kan bli mer konstruktiv i ett skede när man inte diskuterar *om* utan *hur* en förändring ska genomföras. Det kan också finnas skäl att överväga åtgärder som i någon mån kompenserar för det som de berörda

uppfattar som en negativ förändring – i den mån det finns praktiska och ekonomiska förutsättningar<sup>18</sup>.

En väl genomförd dialogprocess innebär långt ifrån alltid att berörda invånare är nöjda med det beslut som fattats. Men förhoppningsvis kan de ändå se att politiker och tjänstepersoner varit seriösa i sitt arbete, att de faktiskt lyssnat på och gjort seriösa bedömningar av de synpunkter som framförts och att man som medborgare blivit behandlad med respekt.

### Information till media

Beslut som rör lokalisering och dimensionering av kommunens service kommer med stor sannolikhet att få uppmärksamhet i lokala och regionala media. Det finns många exempel på hur medierna aktivt tar ställning mot kommunens förslag och gärna lyfter fram särskilt kritiska röster bland berörda medborgare. Besluten kan även komma att kritiseras på ledarplats på ett sätt som bidrar till att minska förtroendet för såväl politiker som tjänstepersoner. Man kan se detta som en del av mediernas granskande uppdrag och är något som varje politiker i ledande ställning är väl medveten om. Kommunen varken kan eller bör försöka påverka rapporteringen – annat än genom att besvara insändare och ledare och att öppet redovisa beslutsunderlag och motiv. Men man kan ändå överväga en mer offensiv hållning där man på ett tidigt stadium i processen bjuder in media för att redovisa viktiga bakgrundsfakta och grundläggande överväganden om kommunens framtid och där man problematiserar förenklade slutsatser om kommunens (brist på) ambitioner.

<sup>18</sup> de Fine Licht, J., Karlsson, D. & Skoog, L (2025). "Helst inte, men okej". Acceptans för beslut om nedläggning av offentlig service. Göteborgs universitet .

#### REKOMMENDATIONER:

- Sträva efter realism och handlingskraft i beslutsfattandet och undvik att skjuta fram kontroversiella beslut.
- Initiera en diskussion mellan de politiska partierna i fullmäktige om spelregler för att hantera kontroversiella frågor, till exempel om:
  - formerna för dialog med förvaltningen under beredningsprocessen,
  - riktlinjer om alternativa förslag och konsekvensbeskrivningar,
  - strävan efter respektfull samtalston i den politiska debatten,
  - beredskap för att hantera hot och trakasserier
  - formerna för dialog med berörda medborgare.
  - erbjudande till medier om fördjupad information och tillfälle till frågor.

## 6.7 Utveckling och förnyelse

I kommuner med minskande befolkning handlar som regel anpassning och omställning om att minska eller koncentrera service för att bättre kunna tillgodose behov och genomföra kostnadseffektiva lösningar. Det är också denna typ av beslut som får störst uppmärksamhet och som stundtals leder till infekterade diskussioner. Mindre ofta uppmärksammas att anpassning faktiskt skapar förutsättningar för ökad kvalitet. Eller att det – kanske i det tysta – pågår ett arbete för att förbättra och utveckla verksamheten. Det kan handla om att introducera nya arbetsätt, utnyttja ny kunskap, införa ny teknik eller att på annat sätt dra nytta av erfarenheter från andra kommuner, myndigheter eller organisationer.

Det verkar finnas en öppenhet inom Region 10 inför att pröva nya lösningar och det brukar framhållas att den lilla organisationen innebär att beslutsvägarna är korta och skapar utrymme för flexibilitet och praktisk problemlösning. Men det framhålls också att det kan vara svårt att genomföra större förändringar eftersom det ofta saknas tid, resurser eller kompetens för ett kontinuerligt arbete med att utveckla verksamheten. Det dagliga arbetet inom olika verksamheter beskrivs ofta i termer av att ”hålla skutan flytande” och att ”släcka bränder” och att utrymmet för utveckling därför är begränsat.

### Utvecklingsprojekt med extern finansiering

Situationen har inneburit att en betydande del av det utvecklingsarbete som genomförts har finansierats med externa projektmedel eller specialdestinerade statsbidrag. Det gäller i synnerhet insatser som handlar om samhällsutveckling, till exempel näringslivsutveckling, attraktivitet och inflyttning men också andra verksamheter, till exempel socialtjänst, utbildning, kultur och samhällsplanering eller för att främja områden som digitalisering, folkhälsa, arbetsmiljö, jämställdhet eller ungdomars delaktighet.

Det är realistiskt att utgå från att projektmedel även i fortsättningen kommer att behöva användas för att skapa förutsättningar för utvecklingsarbete – såväl när det gäller välfärdstjänster som samhällsutveckling. På så sätt möjliggörs viktiga utvecklingsinsatser och det finns en rad exempel på framgångsrika projekt som bidragit till att stärka kommunernas kapacitet, till exempel för att stödja näringslivet och att öka inflyttningen. Samtidigt är inte erfarenheterna av externfinansierade utvecklingsprojekt entydigt positiva. Det krävs tid för att förankra projektidéer, formulera ansökningar och redovisa kostnader och resultat. Projektiden kan vara alltför kort för att möjliggöra bestående resultat. Projekt kan genomföras utifrån utlysningar med syften som innebär att lokalt identifierade behov får stå tillbaka. I vissa fall blir kommunen inbjuden att delta i ett projekt på ett sent stadium av förarbetet vilket begränsar möjligheterna att påverka inriktningen och att förankra arbetet i den kommunala organisationen. Ytterligare ett problem handlar om att ta vidare de kunskaper, erfarenheter och förändrade arbetssätt som genererats genom projektet. Inom den ordinarie verksamheten kan finnas en övertro på att projektet ska lösa vissa specifika problem. Och inom projektet kan det finnas en övertro på att verksamheten enkelt ska införliva projektets erfarenheter i det dagliga arbetet. Det är en varningssignal att enkätstudien visar på en relativt låg bedömning av förmågan att lära av olika utvecklingsprojekt. Det kan handla om brist på tid eller analysförmåga – men kanske också om att inte alla projekt har tillfört ett påtagligt värde. Det visar dock på betydelsen av att projektledare och verksamhetsansvariga har en gemensam syn på om och hur projektets resultat ska implementeras.

Mot den här bakgrunden är det viktigt att anlägga ett strategiskt förhållningssätt vid urval av externfinansierade projekt. Inom Region 10 finns omfattande erfarenheter att utgå från när en sådan strategi ska formuleras, men det skulle kunna handla om projekt som:

- Möjliggör satsningar för att tillgodose lokalt identifierade utvecklingsbehov.
- Innebär utveckling av metoder och arbetssätt som vid projektets slut har realistiska förutsättningar att implementeras i ordinarie verksamhet utan fortsatta personalförstärkningar.
- Möjliggör kompetensutveckling av medarbetare i kommunen.
- Möjliggör implementering av ny teknik.
- Pågår under en längre tidsperiod eller där kontinuitet kan skapas genom att dockas samman med ett nytt projekt (så kallade pärlbandsprojekt).

Därutöver ligger ett värde i att kommunerna i Region 10 fortsätter att prata sig samman om projektansökningar och att man fortsätter att utveckla samverkan genom gemensamma projekt eller samarbete mellan kommunvisa projekt.

### Egenfinansierad verksamhetsutveckling

Men utvecklings- och förbättringsarbete måste även kunna bedrivas utan tillgång till externa projektmedel. Det är därför angeläget att söka skapa en kultur och struktur som gör att man kontinuerligt förbättrar och utvecklar sin verksamhet. Det handlar om att ledningen initierar insatser utifrån den uppföljning, omvärldsbevakning och analys som beskrivits ovan och där man ser tydliga behov av förbättringar. Men det är också angeläget att medarbetare inom till exempel skola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg ges möjlighet att kontinuerligt följa upp vad som kommer ut av den verksamhet man bedriver och att de uppmanas till konkreta åtgärder för att förbättra resultat och kvalitet. Förutsättningar och behov varierar sannolikt mellan kommuner, verksamheter och enheter. Därför behöver man också diskutera lokalt hur man bäst stärker möjligheterna att arbeta med utveckling – till exempel genom att söka frigöra tid. Det är viktigt att arbetet med anpassningar – som lätt kan uppfattas som defensivt och negativt – kombineras med insatser för att förbättra den övriga verksamheten som faktiskt utgör huvuddelen av kommunens verksamhet. Anpassning och utveckling bidrar båda till att skapa kapacitet för det kommunala uppdraget.

#### REKOMMENDATIONER:

- Utarbeta en strategi för prioritering av externfinansierade utvecklingsprojekt.
- Initiera utvecklingsarbete för att förbättra verksamheten utifrån behov som identifieras genom uppföljning och analys.
- Skapa former för omvärldsbevakning för att kontinuerligt kunna ta del och lära av relevanta erfarenheter från andra kommuner/organisationer.
- Genomför ett systematiskt arbete för att frigöra tid för kontinuerlig verksamhetsutveckling.

## 6.8 Strategisk samverkan

Kommunerna i Region 10 utför idag ett stort antal uppgifter i samverkan och bilaga 1 innehåller en sammanställning av denna.<sup>19</sup> Samverkan sker inom olika verksamheter, i olika juridiska och administrativa former och med olika syften. Men ytterst handlar det om att – direkt eller indirekt – hantera olika typer av smådriftsnackdelar. Syftet kan till exempel vara att

- Skapa attraktiva befattningar och arbetsmiljöer och därmed underlätta rekrytering.
- Skapa underlag för specialisttjänster och säkerställ nödvändig kompetens.
- Minska sårbarhet vid vakanser/frånvaro.
- Undvika jävssituationer.

<sup>19</sup> Rapporten från FOSiR-projektet (Fördjupad organisatorisk samverkan i Region 10) från 2023 innehåller en omfattande beskrivning och analys av den samverkan som kommunerna i Region 10 ingår i. Bilaga 1 utgör en sammanställning av den samverkan som finns inom Region 10, uppdaterad under 2026.

- Hantera uppgifter som utförs sällan och/eller kräver särskild kompetens.
- Utföra uppgifter mer kostnadseffektivt.
- Skapa förutsättningar för utvecklingsprojekt/utvecklingsinsatser
- Bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte och omvärldsbevakning.

## Region 10 som plattform för samverkan

Det finns en generellt positiv inställning till samverkan bland kommunerna i Region 10 som bygger på goda erfarenheter och gemensamma behov. Region 10 har under lång tid bidragit till en kultur och struktur som främjar samverkan. Genom styrelsen är den samverkan som sker förankrad hos såväl politisk ledning som förvaltningsledning i samtliga kommuner. Genom ett stort antal chefs- och handläggarnätverk byggs tillit och gemensam kunskap som gör det enklare att hantera frågor i samverkan när behov uppstår. Systemet med rullande ordförandeskap där kommunerna turas om att under ett kalenderår vara ordförande i styrelse och nätverk bidrar till ett gemensamt ansvarstagande. Samtidigt säkerställer Region 10:s koordinator överblick, kontinuitet och handlingskraft.

Region 10 saknar en formell organisation och styrs endast genom en avsiktsförklaring och ett årligt strategidokument, finansieras utifrån ett etablerat system för kostnadsfördelning mellan kommunerna och har bara en heltidsanställd tjänsteperson. Utifrån dessa förutsättningar är det anmärkningsvärt vilket värde som Region 10 skapar för och tillsammans med sina medlemmar. Samtidigt kan den informella strukturen vara sårbar och det finns anledning att överväga att tydligare formalisera de spelregler som har växt fram utan att för den skull byråkratisera samverkan. Det är angeläget att Region 10 är tillräckligt robust för att överleva maktskiften och personförändringar. Det är framför allt angeläget att Region 10 även i fortsättningen kan utgöra en effektiv plattform för samverkan och gemensamt agerande eftersom det mesta talar för att denna roll kommer att bli ännu viktigare framöver.

## Behov av en långsiktig samverkansstrategi

Det tycks råda en överväldigande bred samsyn bland kommunerna i Region 10 att man har behov av att utvidga och stärka sin samverkan för att kunna upprätthålla sin kapacitet och utföra sitt uppdrag. Det gäller samtliga kommuner i Region 10 men i synnerhet de minsta kommunerna. Det gäller också mot bakgrund av att de geografiska avstånden gör det omöjligt att uppnå bestående fördelar genom sammanläggningar.

Den samverkan som bedrivs idag är omfattande och har i många fall pågått under en längre tidsperiod. Det förekommer att enskilda samarbeten har avvecklats även om detta är mindre vanligt – om man bortser från samverkan som redan från början varit avsedd att pågå under begränsad tid. Däremot är det vanligt att samverkan om drift omfattar ett mindre antal kommuner inom Region 10 och det är en uttalad princip att varje enskild kommun kan välja både att delta eller att inte delta i nya samverkansaktiviteter.

Kommunerna i Region 10 har varierande behov av att upprätthålla och stärka sin kapacitet genom samverkan. Mycket talar för att behoven är både vanligare och större i de minsta kommunerna och att de något större kommunerna har bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag. Samtidigt kan även de något större kommunerna ha anledning att stärka sin kapacitet genom samverkan, till exempel genom ökade möjligheter till specialisering. Sannolikt kommer vi även i fortsättningen se exempel på både samverkan inom Region 10 mellan jämnstora kommuner och områden där en något större kommun samverkar med någon eller några mindre kommuner.

I det följande diskuterar vi områden där samverkan kan utvidgas och fördjupas. Det kan och bör – som idag – kunna ske i samband med att olika typer av behov uppstår. Men för att uppnå varaktiga skalfördelar behöver kommunerna dessutom överväga en mer långsiktig och genomtänkt samverkansstrategi. En viktig del av en sådan strategi handlar om att identifiera verksamheter och funktioner där kapaciteten behöver stärkas genom samverkan och att överväga vilka samverkansformer som kan förväntas ge störst effekt. En långsiktig strategi kan innebära att vissa lösningar genomförs relativt omgående medan andra byggs upp under en längre tidsperiod och att samverkan utformas så att kommuner som inte deltar från starten har möjlighet att ansluta sig senare.

### Samverkan kring drift av verksamheter

Man bör skilja på olika typer av samverkan. Det kan handla om att man skapar en **gemensam organisation för tjänsteproduktion eller myndighetsutövning för ett sammanhållet verksamhetsområde**. Idag ingår kommuner inom R10 i sådan samverkan om räddningstjänst, sophämtning/avfallshantering, överförmyndare, gymnasieutbildning, miljö- och byggtillsyn, civil beredskap samt VA. Det sker genom kommunalförbund, gemensam nämnd, gemensamt bolag samt avtalssamverkan och omfattar olika konstellationer av kommuner inom Region 10.

Vi bedömer att det finns en särskilt tydlig potential i att fler kommun ingår i samverkan inom områden där det är svårt att upprätthålla en tillräcklig hög specialistkompetens i en liten organisation. Exempel på sådana områden är miljö- och byggtillsyn och VA-frågor. Det är också verksamheter där det finns goda erfarenheter från andra kommuner av att skapa ett mer omfattande samarbete.

Det finns gott om exempel inom Region 10 på **samverkan kring delar av ett verksamhetsområde**, ofta genom att kommuner träffar avtal om att köpa tjänster av varandra. Det kan handla om att man har en gemensam arbetsgrupp som svarar för en viss verksamhet (familjehemsgruppen) eller att en kommun sköter vissa uppgifter åt en annan kommun. Ytterligare ett exempel är att man skapar en befattning som utför uppgifter åt en eller flera andra kommuner. Det kan handla om specialistfunktioner som HR-strateg, MAS, skolläkare/skolpsykolog men också lärare som svarar för undervisning i flera kommuner (till exempel modersmål eller B- och C-språk). Ett mindre vanligt exempel är att man utser en gemensam chef för verksamheterna i två kommuner (IFO).

Vi bedömer att det finns starka skäl att även i fortsättningen stärka kapaciteten genom att dela på funktioner/befattningar som kräver ett större underlag. Diskussioner pågår om att flera kommuner delar på den nya funktionen som medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR). Vid träffar med flera av våra nätverk har behov redovisats av kommunjurist/juridisk kompetens. Behovet av att stärka analyskapacitet motiverar överväganden om gemensamma utredare/analytiker. Funktioner som utvecklingsledare/kvalitetsutvecklare inom skola och äldreomsorg kan spela stor roll för att skapa en mer offensiv verksamhetsutveckling och ett mer systematiskt kvalitetetsarbete – eller fungera som stöd för till exempel rektorer respektive enhetschefer i deras utvecklarroll. Andra tänkbara samverkansområden kan gälla expertfunktioner inom IFO, samhällsbyggnad, kommunalteknik och digitalisering.

### Samverkan kring administrativa funktioner

Samverkan kring administrativa funktioner är relativt vanligt förekommande. Idag ingår fler kommuner i sådan samverkan kring bland annat upphandling, löneadministration, IT-drift, växel och arkiv. Det sker genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller avtals-

samverkan där en kommun sköter administrativa uppgifter åt en eller flera kommuner. Här finns en stor potential för utökad samverkan.

Vi bedömer att det finns betydande fördelar med att samverka kring administrativt stöd till olika förvaltningar/verksamhetssektorer som till exempel skola, socialtjänst och kommunalteknik. Det kan till exempel handla om statsbidragsansökningar, administrativa system, översyn av reglementen/riktlinjer mm. Det kan både ske genom att man skapar gemensamma enheter, delar på befattningar eller att man köper tjänster av varandra.

### Samverkan kring utvecklingsprojekt

Idag pågår en rad gemensamma utvecklingsprojekt som finansieras genom externa projektmedel. Vi bedömer att det finns en stor potential för gemensamma utvecklingsprojekt även inom fler områden än idag, i princip inom alla delar av den kommunala verksamheten. Det kan innebära att man överväger om ett projekt skulle bedrivas mer effektivt gemensamt. Vi bedömer även att det finns en potential i samverkan/erfarenhetsutbyte mellan likartade utvecklingsinsatser som genomförs i enskilda kommuner och särskilt när det gäller det arbete som bedrivs för att stärka analyskapacitet och styrkapacitet inom kommunerna i Region 10

### Gemensamma enheter/funktioner

Som framkommit ovan bedrivs samverkan i olika former. Det kan ske inom ramen för en formellt fristående enhet (bolag, kommunalförbund), genom avtal där en enhet som är förlagd till en kommun sköter uppgifter åt flera kommuner eller avtal där flera kommuner finansierar gemensamma tjänster. I vissa fall (som rör administrativa stödfunktioner) kan berörda tjänstepersoner ha sin basarbetsplats i en av de samverkande kommunerna medan man i andra fall har en gemensam funktion/arbetsgrupp med gemensam ledning och budget men där medarbetarna är placerade i olika kommuner. I dessa fall har man antingen en gemensam organisatorisk enhet eller en gemensam funktion med ett tydligt ansvar att svara för uppgifter gentemot flera samverkande kommuner. Sannolikt finns det en betydande potential i att utöka samverkan till fler områden och att fler kommuner ingår i sådan samverkan. Exempel på befintlig samverkan som kan etableras mellan flera kommuner eller nya samarbetsområden/funktioner har redovisats ovan.

### Nätverksbaserad samverkan

Som ett komplement till gemensamma enheter och funktioner vill vi lyfta fram potentialen i **en nätverksbaserad samverkan**. Redan idag spelar flera av kommunernas chefs- och handläggarnätverk en viktig roll. De utgör forum där man informerar varandra om vad som händer i sina kommuner och där man också delar information som olika deltagare fångat upp från konferenser, olika råd/arbetsgrupper, egna kontakter med myndigheter, SKR, universitet och högskolor, forskare etcetera. Utifrån frågor/situationer/utredningar som aktualiserats i enskilda kommuner och extern information kan man tillsammans utbyta erfarenheter och diskutera möjliga lösningar. Till nätverken kan man också bjuda in extern expertis för att fördjupa sina diskussioner. I vissa nätverk har några deltagare tagit på sig att gemensamt förbereda teman inför nätverksträffar för att man tillsammans ska kunna komma längre i sina diskussioner och bli bättre rustade i sitt ledarskap och utvecklingsarbete.

Av naturliga skäl varierar denna typ av samverkan mellan olika nätverk. Behoven kan variera liksom deltagarnas kunskaper, erfarenheter och externa kontakter. Även utrymmet för att förbereda mer kvalificerade diskussioner kan se olika ut. Det handlar också om vilka ambitioner deltagarna och deras kommuner har när det gäller att dra nytta av sina nätverk.

Men det står klart att nätverken bidrar till att det är relativt enkelt att ta kontakt med andra deltagare vid sidan av träffarna för att ställa frågor, planera gemensamma aktiviteter eller be om hjälp för att lösa akuta problem mm.

Vi tror att flera nätverk har förutsättningar att i ännu högre grad fungera som motorer för lokalt utvecklingsarbete och för att skapa systematik när det gäller uppföljning, omvärldsbevakning och analys inom sina resp. verksamheter. Vi tror att det finns förutsättningar att genom nätverken minska smådriftsnackdelar kring vissa funktioner utan att man behöver skapa en gemensam organisation. Det gäller särskilt nätverkens roll i att stärka analysförmåga och utvecklingskapacitet. När det däremot gäller mer omfattande och permanent samverkan kring drift, administrativt stöd och myndighetsutövning bedömer vi att det behövs en tydligare organisatorisk ram.

Vi ser också att det bör vara möjligt att bilda nya, sektorsövergripande nätverk eller tidsbegränsade arbetsgrupper för att i samverkan hantera vissa uppgifter eller för att stödja lokalt utvecklingsarbete. Det bör i så fall ske på uppdrag av kommunchefsggruppen eller styrelsen beroende på uppdragets karaktär. Ett exempel skulle kunna vara ett analysnätverk.

I vissa fall kan det vara befogat att komma överens med en extern aktör om att permanent eller under begränsad tid ingå i gruppen för att tillföra kompetens eller för att koordinera/stödja enskilda utvecklingsinsatser. Vi har tagit del av exempel på hur FoU Socialtjänst inom Region Västerbotten på ett synnerligen aktivt och konstruktivt sätt bidragit till verksamhetsutveckling inom individ- och familjeomsorg och även äldreomsorg. Inom skolchefsnätverket bidrar en utvecklingsledare från Region Västerbotten positivt till arbetet. På motsvarande sätt kan regionen, länsstyrelsen, myndigheter, forskningscentrum med flera engageras för att tillsammans med nätverk bidra till att utveckla olika verksamheter.

Om man vill utveckla nätverkens roll till att mer aktivt driva analysarbete och verksamhetsutveckling, kan det vara aktuellt att tillföra särskilda resurser. Det kan till exempel handla om avlastning av andra uppgifter, köp av externt stöd eller utveckling av verktyg för analys och omvärldsbevakning. En vidareutveckling av nätverkens roll i denna riktning kan med fördel prövas av något eller några nätverk för att – om erfarenheterna är goda – kunna genomföras i större omfattning.

### **Några praktiska och principiella frågor**

Vår bedömning är att kommunerna i Region10 har bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag om de utvecklar sin samverkan genom att

- lösa uppgifter inom ramen för en gemensam organisation för ett väl avvägt antal kommuner.
- lösa avgränsade uppgifter som kräver specialistkompetens genom köp av tjänster – kontinuerligt eller för en avgränsad tidsperiod.
- skapa former för tidsbegränsad samverkan för att hantera uppgifter i samband med frånvaro eller arbetstoppar.
- utveckla arbetsformer där vissa chefs- eller handläggarnätverk kan fungera som motorer för samverkan om olika typer av analys- och utvecklingsfrågor.

Region 10 bör ha goda förutsättningar att utforma en strategi och ett handlingsprogram för att under de kommande 5–10 åren utvidga och utveckla sin samverkan. I ett sådant handlingsprogram bör man peka ut vilka verksamhetsområden och funktioner som man vill prioritera och vilka samverkansformer man vill utveckla. Men därutöver finns en del praktiska och principiella frågor som man behöver hantera:

- När nya samverkansområden ska etableras är det viktigt att man gör ett gediget förberedelsearbete. Det är särskilt viktigt att de kommuner som ingår i en organisatorisk samverkan diskuterar sig fram till en gemensam målbild och att man klargör beslutsansvar, budget- och personalfrågor, förutsättningar för att lämna samverkan och för nya kommuner att ansluta sig etcetera. Det är också viktigt att säkerställa att kommunerna diskuterar och anger former för att följa och vårda sin samverkan. Det är exempelvis viktigt att klargöra att beslut som gäller lokalisering och dimensionering av service eller andra mer principiella frågor underställs respektive kommun för beslut.
- Även om verksamheter och funktioner hanteras utanför den egna organisation behåller var och en av de samverkande kommunerna sitt yttersta ansvar. Därför är det viktigt att bestämma hur återrapporteringen från samverkande verksamheter utformas. Såväl styrelse som fullmäktige bör ha kännedom om den samverkan som äger rum och erhålla återkommande information om sådan samverkan som är av särskilt intresse för förtroendevalda och kommuninvånare. Formerna för detta behöver klargöras liksom för hur ansvar ska kunna utkrävas.
- Merparten av samverkan kan förväntas ske genom avtal. Enligt lagstiftningen ska vissa typer av avtalssamverkan föregås av upphandling även när det finns starka skäl för att uppgiften det gäller ska hanteras av en kommun och inte en privat aktör. Dock innebär det så kallade Hamburgundantaget<sup>20</sup> en möjlighet att undvika den tidsutdräkt, byråkrati och osäkerhet om utfall som en upphandling innebär. Det finns därför goda skäl att där så är möjligt utforma samverkan på ett sätt som innebär att Hamburgundantaget är tillämpligt.
- En viktig del av en samverkansstrategi är att säkerställa att tid och resurser avsätts för planering och genomförande inför en utvidgad samverkan. Det är inte rimligt att samverkan som är viktig och ofta nödvändig för att stärka kommunernas kapacitet ska behöva vara beroende av extern projektfinansiering.

<sup>20</sup> Huvudregeln enligt upphandlingslagstiftningen är att ett avtal mellan två eller flera myndigheter måste konkurransutsättas. Det så kallade Hamburgundantaget ger dock möjlighet att frångå detta krav om vissa villkor är uppfyllda. Det första villkoret är att avtalet ska gälla en offentlig tjänst. Det andra att det ska gälla samarbete för att nå gemensamma mål och inte ha sitt ursprung i den ena partens behov. Ett tredje villkor är att alla samarbetsparter ska bidra till att utföra uppdraget, även om de inte behöver bidra lika mycket. Ett fjärde villkor är att ekonomisk kompensation mellan parterna endast får avse kostnadstäckning. Närmare information om rättsläget finns på Upphandlingsmyndighetens hemsida och i deras rapport 2017:3.

**REKOMMENDATIONER:**

- Överväg att formalisera spelregler och stärka Region 10:s roll som plattform för kommunernas samverkan.
- Utforma en långsiktig samverkansstrategi som bland annat
  - identifierar verksamheter och funktioner där kapaciteten kan stärkas genom samverkan
  - anger lämpliga samverkansformer.
  - tar fram generella principer och rutiner som underlättar förberedelser, etablering och drift av samverkan samt
  - tydliggör ansvar och anger former för återrapportering till kommunernas politiska organ
- Vidareutveckla nätverkens roll som motor för samverkan kring analys och verksamhetsutveckling
- Involvera externa aktörer som stödresurs för vissa nätverk.
- Söka utforma samverkan så att Hamburgundantaget kan tillämpas vid avtalssamverkan.
- Budgetera resurser för att utreda, förbereda och sätta igång konkreta samverkansaktiviteter.

## 6.9 Regionen är en viktig samarbetspartner

För kommunerna i Region 10 framstår samverkan med regionen som särskilt viktig. Det finns ett starkt intresse från deras medborgare av att regionens service i form av hälso- och sjukvård och kollektivtrafik fungerar väl. Det finns dessutom omfattande beröringspunkter mellan kommunernas och regionens verksamheter – såväl när det gäller hälso- och sjukvård som kultur och regional utveckling. Vi ser därför ett stort värde i befintliga och nya insatser där regionen utgör ett stöd för verksamhetsutveckling i kommunerna. Kommunerna i Region 10 ingår både i Region Västerbotten och Norrbotten. Behovet av samverkan och stöd gäller båda regionerna men de exempel och resonemang som vi redovisar gäller främst Region Västerbotten.

- FoU Socialtjänst spelar sedan flera år tillbaka en synnerligen positiv och konstruktiv roll när det gäller att stödja och utveckla kommunernas individ- och familjeomsorg inom Region 10. FoU Socialtjänst har bidragit till att utveckla en socialtjänst som fungerar i små och glesa kommuner och där generalistkompetens kombineras med samverkan kring specialistkompetens i komplexa ärenden som inträffar sällan. De har också utgjort ett viktigt stöd i kompetensutveckling och lärande i arbetet, till exempel vid utvecklingen av plattformen Digital kollega. Samverkan kring familjehemsverksamhet och Centrum för våld i nära relationer är andra exempel. Därtill ska nämnas den roll FoU Socialtjänst haft när det gäller samverkan vid införandet av nya tjänster som MAR (Medicinskt Ansvarig för Rehabilitering) utifrån nya lagkrav. Vi vill framhålla FoU Socialtjänst som ett föredöme och en modell för regionens utvecklingsstöd till kommunala verksamheter inom Region 10. Vi vill också framhålla betydelsen av fortsatt stöd utifrån de krav som följer av den nya socialtjänstlagen och de allt mer komplexa behov som följer av samhällsutvecklingen.

- En annan etablerad stödsats är rollen som utvecklingsledare inom skolområdet. Vi bedömer att den kan bidra till kapacitetsstärkande insatser i samverkan med skolchefsnätverket. Inom skolområdet ser vi dessutom behov av att tidigare stöd för fjärrundervisning genom regionens mediacentrar återupptas.
- Kommunerna i Region 10 har behov av stöd i arbetet med att utveckla en mer systematisk analys och omvärldsbevakning. Det är av stor vikt att ha tillgång till lokal och regional statistik när det till exempel gäller demografi, näringsliv och arbetsmarknad som grund för detta arbete och vi bedömer att det här finns förutsättningar för ett fruktbart samarbete där regionen bidrar med statistik och underlag som berör kommunerna i Region 10 och med verktyg för omvärldsbevakning.
- Centrum för hälsa i glesbygd har fått stor uppmärksamhet för sin forskning såväl nationellt som internationellt. Däremot har vi inte sett att det givit påtagliga avtryck inom kommunernas äldreomsorg i Region 10. Här bör finnas förutsättningar för en mer omfattande lokal samverkan och ett stöd för olika utvecklingsinsatser. Det gäller i synnerhet eftersom centrumet i enlighet med sitt namnbyte förskjutit perspektivet från *glesbygdsmedicin* till *hälsa i glesbygd*. Vidare behöver centrumets erfarenheter av digitaliserad vård tas till vara när digitalisering behöver introduceras på bredare front inom äldreomsorgen.
- Det viktigaste samverkansområdet är tveklöst det som berör regionens hälso- och sjukvård och kommunens vård och omsorg för äldre. En pålitlig, tillgänglig och god vård och omsorg är avgörande för att människor ska bo, leva och verka på en plats. Redan idag sker en kontinuerlig samverkan. Samtidigt finns erfarenheter av att organisatoriska gränssnitt kan skapa spänningar med risk för att olika logiker inom olika verksamheter hindrar att behov tillgodoses på bästa sätt. Här har bägge parter ett gemensamt ansvar för att utveckla en ändamålsenlig och mer omfattande samverkan utifrån de specifika förhållandena i Västerbottens inland.
- Relationen mellan kommunernas näringslivsenheter och Region Västerbotten framställs från kommunernas sida som något komplicerad. Å ena sidan upplever man ett konstruktivt stöd i det operativa näringslivsarbetet såväl när det gäller regionens egna insatser som i samarbetet med olika stödaktörer (Almi med flera). Man upplever också att det finns en positiv grundinställning till samverkan. Samtidigt framförs kritik mot att regionen saknar förståelse för villkoren för inlandskommunernas näringslivsarbete, att man bjuds in på ett sent stadium i arbetet med projekt som initierats från regionens sida och att hänsyn inte tas till kommunernas egna prioriteringar. Man upplever också att lokalt initierade projekt konkurrerar med regionens projekt och att de stora kustkommunernas intressen ofta ges företräde. Vi ser det som viktigt och i båda parter intresse att skapa fungerande former för samverkan. Den regionala utvecklingsstrategin och kommunernas egna utvecklingsstrategier är viktiga utgångspunkter för en konstruktiv dialog. En rimlig ambition är att med dessa utgångspunkter lägga fast ett sammanhållet program där regionen och kommunen gemensamt driver ett gemensamt, långsiktigt utvecklingsarbete och där kommunernas behov styr prioriteringarna. En konsekvens bör vara att endast projekt som ligger i linje med ett sådant program bör prioriteras. I ett längre perspektiv bör ambitionen vara att gemensamma utvecklingsinsatser ingår såväl i kommunernas som regionens grundfinansiering.

**REKOMMENDATIONER:**

- Region 10 bör identifiera de viktigaste samverkansbehoven gentemot Region Västerbotten när det gäller dels hälso- och sjukvård, dels regional utveckling och ta initiativ till överläggningar med Hälso- och sjukvårdsnämnden respektive Regionala utvecklingsnämnden.

## 6.10 Statens insatser är viktiga och nödvändiga

Under arbetet med denna rapport har det blivit tydligt att kommunernas egna insatser behöver kompletteras med åtgärder från statens sida. Staten har ett övergripande ansvar för den kommunala sektorn och behöver säkerställa att kommunerna har goda och likvärdiga förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Det gäller i synnerhet gentemot små och glesa kommuner där befolkningen minskar, ekonomin är pressad och kompetensförsörjningen särskilt svår att hantera och det är faktiskt inte självklart att man på egen hand kommer att kunna upprätthålla den kapacitet som krävs. Statens insatser är därför viktiga och nödvändiga. Mot den bakgrunden beskriver vi kortfattat ett antal statliga åtgärder som skulle bidra till att R10-kommunerna inte missgynnas utan får mer rimliga förutsättningar att upprätthålla sin kapacitet.

### Ekonomi

- Utjämningskommittén har visat att såväl småskalighet och gleshet innebär ökade kostnader. Mot den bakgrunden är det viktigt att den pågående översynen av utjämningsystemet leder till att dessa smådriftsnackdelar beaktas. Man kan även överväga ett särskilt grundstöd till små kommuner vid sidan av utjämningsystemet. Särskilt viktigt är att de minsta kommunerna ges reella möjligheter att trots mycket små elevkullar kunna finansiera en likvärdig utbildning.
- Kommunerna inom Region 10 erhåller en betydande del av sina inkomster via statsbidrag. Det innebär en särskilt stor känslighet när statsbidragens värde urgröps i takt med inflationen. Värdesäkring av statsbidrag och indexering av fastighetsavgifter har därför stor betydelse och skapar förutsättningar för en mer långsiktig, ekonomisk planering. Det har särskilt stor betydelse för små kommuner som behöver anpassa verksamheten efter befolkningsutvecklingen och tvingas fatta svåra och konfliktfyllda beslut.
- Specialdestinerade statsbidrag begränsar kommunernas möjligheter att prioritera sina ekonomiska resurser efter egna prioriteringar och behov, gör det svårt att planera långsiktigt och innebär improduktivt, administrativt merarbete. Detta är särskilt betungande för små kommuner. Till detta kommer att bidragen ofta fördelas efter antalet invånare vilket begränsar små kommuners möjligheter att använda dem utifrån deras syfte. Därför bör sådana bidrag istället beräknas så att bidrag efter antalet invånare alltid kombineras med ett grundbelopp.
- Kommunerna inom Region 10 har – liksom flertalet svenska kommuner – stora investerings- och underhållsbehov av sitt VA-nät. Det finns därför ett stort och växande behov av statlig medfinansiering när det gäller investeringar och underhåll av VA-systemet.

## Kompetensförsörjning

- Kommunerna i Region 10 har ett långsiktigt stort behov av nyrekrytering till olika befattningar som kräver högskoleutbildning. För att skapa rimliga förutsättningar för sådana rekryteringar bör staten införa ett system där man medger avskrivning av studieskulder för de som anställs på sådana befattningar av offentliga och privata arbetsgivare inom Region 10 och i kommuner med jämförbara förutsättningar.
- Platsförlagda högskole- och YH-utbildningar och distansutbildningar kan ge personer som redan är bosatta i kommunerna möjlighet till vidareutbildning samtidigt som man därmed ökar den lokala rekryteringsbasen. Tidigare erfarenheter av sådana satsningar är genomgående mycket goda.
- För vissa befattningar – särskilt inom vård och omsorg – är rekryteringsbehovet så stort att arbetskraftsinvandring kommer att vara en mycket viktig åtgärd. Det är därför viktigt att regelsystemet underlättar detta.
- Arbetet med kompetensförsörjning förutsätter goda kunskaper om den lokala arbetsmarknaden och om vilka arbets sökande som matchar olika befattningar. Här är det angeläget att Arbetsförmedlingen stärker sin lokala närvaro för att möjliggöra sådana kunskaper och att ansvaret för att ta fram relevant arbetsmarknadsstatistik för alla delar av den lokala arbetsmarknaden tydliggörs.

## Finansieringsmodell för bostadsbyggande

Om invånare eller potentiella inflyttare till Region 10 själva vill bygga sin bostad finns goda möjligheter att hitta tomtmark i ett attraktivt läge. Däremot är det betydligt svårare att kunna finansiera den nya bostaden. Skälet är att produktionskostnaden överstiger marknadsvärdet och att banker eller andra kreditinstitut därför är restriktiva med att bevilja lån. Till detta bidrar även att bankernas lokala närvaro minskat och därmed deras kunskap om lokala förhållanden. Detta problem har varit känt länge och, uppmärksammat av flera statliga utredningar. Mot den bakgrunden har Boverket redan 2019 tagit fram ett förslag till system för bostadsfinansiering där stat, bank/kreditgivare och individ delar risken. Ett sådant system skulle skapa betydligt bättre förutsättningar för personer som vill bygga enfamiljshus i kommunerna i Region 10.

## Statlig närvaro

Det fanns 536 statligt anställda personer inom Region 10 under 2025. Arbetsförmedlingen hade 129 anställda i fyra kommuner medan Polismyndigheten med 111 anställda var den enda myndigheten som hade anställda i samtliga tio kommuner. Bland de myndigheter som fanns i tre eller fler kommuner kan nämnas Fortifikationsverket (36 anställda), Skogsstyrelsen (22), SGU (20) och Statens servicecenter (8). Därutöver hade Transportstyrelsen (51 anställda), Kriminalvården (35), Skatteverket (23), Sjöfartsverket (11), Tillväxtverket (10) och Domstolsverket (10) i någon av kommunerna i Region 10. Dessutom tillkommer anställda inom Försvarsmakten där uppgift om antal med stationering inom region 10 saknas.

Under de senaste 15 åren har det totala antalet statliga jobb hållit en jämn nivå (om man bortser från ett högre antal i Arvidsjaur under perioden 2011–2018) även om det varit såväl positiva (Arjeplog, Lycksele) som negativa (Dorotea, Vilhelmina) förändringar i ytterligare några kommuner.

Antalet statliga arbetstillfällen bidrar till såväl en mer diversifierad som kvalificerad arbetsmarknad samtidigt som statens service har stor betydelse för invånarna. Det är positivt att polisens närvaro ökat samtidigt som det finns behov av en större närvaro i mindre kommuner från till exempel Arbetsförmedlingen och Statens Servicecenter.

Statens närvaro sker inte bara genom myndigheter utan även genom statliga bolag. Deras närvaro har också en stor betydelse med Vattenfall, Sveaskog och Systembolaget som viktiga exempel. Därför är det synnerligen problematiskt att PostNord beslutat stänga sina brevbäckarkontor i Dorotea, Sorsele och Åsele och det är anmärkningsvärt att beslutet fattats utan dialog med vare sig berörda kommuner eller region Västerbotten. Sammanfattningsvis så behöver staten ta ansvar för att upprätthålla såväl närvaro som service genom sina myndigheter och bolag.

## Administrativa krav och regelförenklingar

Nationella regelverk och administrativa krav är långt ifrån alltid utformade med hänsyn till små kommuners förutsättningar. Kraven innebär inte bara en belastning på kommunernas administration. Konsekvensen är också att kommuner går miste om specialdestinerade statsbidrag eller att de hindras från att samverka för att få till stånd en mer effektiv verksamhet. Detta innebär sämre möjligheter att uppnå såväl nationella som lokala politiska mål.

Mot denna bakgrund är det angeläget att antalet specialdestinerade statsbidrag blir färre och att ansökningsförfarande och administrativa krav minskar samt att arbetet med regelförenklingar ges ökad prioritet. Vi vill särskilt lyfta fram betydelsen av ökade samverkansmöjligheter inom skolområdet. Det är till exempel svårt att förstå varför två kommuner kan ha en gemensam enhet för individ- och familjeomsorg men inte för elevvård eller en gemensam ledningsorganisation för socialtjänsten men inte för skolan – med till exempel gemensam rektor och/eller skolchef. Det bör även ges ökat utrymme för glesbygdskommuner med stora avstånd och svårigheter att rekrytera lärartjänster för att bedriva fjärrundervisning i större skala och mer flexibelt. Ytterligare en möjlighet är att ge kommunerna inom Region 10 möjligheter till dispens från vissa hindrade regler inom ramen för ett särskilt frikommunförsök.

## Utvecklingsmedel

Analysarbetet har visat att kommunerna inom Region 10 trots utmanande förutsättningar kan erbjuda en verksamhet vars kvalitet och resultat ligger på en genomsnittlig nivå i förhållande till övriga kommuner. Men det har också visat att det många gånger saknas tid och resurser för ett systematiskt utvecklings- och förnyelsearbete. Flexibilitet, pragmatism och problemlösningsförmåga gör att man ofta lyckas hantera akuta behov av åtgärder medan mer långsiktiga och genomgripande insatser inte genomförs. Situationen har skapat ett permanent beroende av projektmedel för att över huvud taget kunna bedriva verksamhetsutveckling. Det gäller i synnerhet inom verksamheter som inte ingår i det lagstadgade uppdraget men som har stor betydelse för företag och invånare. Mot den bakgrunden ser vi ett värde av ett särskilt statsbidrag för att möjliggöra innovation och strategiskt utvecklingsarbete. Bidraget kan jämföras med de s.k. 1:76-medlen som utgick under en längre period (åtta år), gav stöd för utveckling av insatser för näringslivet, innehöll få administrativa krav och gav en betydande flexibilitet. Det statsbidrag vi förespråkar skulle dock vara permanent och kunna användas för utvecklingsinsatser inom all kommunal verksamhet.

**REKOMMENDATIONER:**

Region 10 bör i sin egen intressebevakning och tillsammans med aktörer som Region Västerbotten, Region Norrbotten, SKR med flera lyfta följande behov av insatser från statens sida för att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för medlemskommunerna.

- Det kommunala utjämningsystemet bör reformeras och smådriftsnackdelar kompenseras i högre grad än idag. Ett särskilt grundbidrag för små kommuner bör övervägas.
- Statsbidragen bör värdesäkras och fastighetsavgifter indexeras.
- Antalet specialdestinerade statsbidrag bör reduceras och vid fördelningen till enskilda kommuner bör en del av bidraget utgå som ett grundbelopp.
- Staten bär snarast utreda och införa ett driftsbidrag för investeringar/reinvesteringar i VA-system.
- Ett system bör införas för avskrivning av studieskulder för yrkesverksamma akademiker i små och glesa landsbygdskommuner.
- Universitet, högskolor och YH-myndigheten bör få i uppdrag att utöka antalet platsförlagda högskole- och YH-utbildningar i glesa landsbygdskommuner samt antalet utbildningsplatser inom distansutbildningar för bristyrken inom offentlig och privat sektor.
- Arbetsförmedlingens närvaro i kommunerna i Region 10 bör stärkas.
- En finansieringsmodell för bostadsbyggande i glesa landsbygdskommuner med delad risk mellan individ, stat och kreditinstitut bör införas.
- Kommunernas möjligheter till avtalssamverkan inom skolområdet bör förenklas genom ändringar i skollagstiftningen.
- Kommunerna i Region 10 bör ges möjlighet att ingå i ett frikommunförsök som innebär förenklade administrativa krav och vidgade möjligheter till avtalssamverkan.
- Staten bör inför ett specialdestinerat statsbidrag som får användas till innovation och utvecklingsarbete.

## 6.11 Strategier för stärkt kapacitet – en sammanfattning

Arbetet med att analysera kommunernas långsiktiga kapacitet i Region 10 har givit en fördjupad bild av deras nuvarande drifts-, utvecklings- och politiska styrningskapacitet samt av de yttre förutsättningar som påverkar deras uppdrag. Arbetet har också givit en bild av den förväntade utvecklingen under de närmaste 10 åren och de utmaningar som man kommer att behöva hantera. En generell slutsats är att demografi, ekonomi och kompetens- och personalförsörjning kommer att innebära ett påtagligt och ofrånkomligt omvandlingstryck. För att upprätthålla nödvändig kapacitet behöver kommunerna utveckla:

- Ett realistiskt och aktivt förhållningssätt till den demografiska utvecklingen.
- Långsiktighet i den ekonomiska planeringen.
- Strategier för sin personal- och kompetensförsörjning
- Medborgardialoger om kommunens långsiktiga utveckling.

Visioner om att erbjuda medborgarna välfärd av god kvalitet i väl fungerande lokalsamhäll-

en behöver vara vägledande för arbetet även i ett läge där befolkningen förväntas fortsätta minska. Viktiga ledord är långsiktighet och realism. Vi ser också behovet av strategier och förmåga att fatta beslut och vidta åtgärder som stärker kapaciteten men som kan uppfattas som kontroversiella. Till detta kommer behovet av att involvera medborgarna i dialogen om kommunens framtid. Vi har därutöver identifierat behov av att stärka kommunernas utvecklings- och politiska styrningskapacitet och har lyft utvecklingsområden som behöver prioriteras. Det handlar om:

- Långsiktig analysförmåga
- Beslut om omställning
- Utveckling och förnyelse
- Utvidgad samverkan

Var och en av dessa utvecklingsområden förutsätter olika typer av åtgärder som bidrar till att upprätthålla och stärka kapaciteten. I stora drag står kommunerna i Region 10 inför liknande utmaningar. Samtidigt varierar deras yttre och förutsättningar såväl som deras utvecklingsbehov.

Mot den bakgrunden behöver varje kommun diskutera vilka **åtgärder som bör vidtas för att stärka kapaciteten i den egna kommunen** och vad som är särskilt angeläget att börja med. Arbetet för att upprätthålla kapaciteten behöver bedrivas kontinuerligt. Här är det viktigt att ha rutiner och mekanismer som säkerställer att detta är en självklar del av den årliga verksamhetsplaneringen och inte bedrivs som sidoordnade projekt.

Andra åtgärder syftar till att **genom samverkan motverka ”smådriftsnackdelar”** som skapar kapacitetsbrister inom olika områden. Analysen visar att detta inte bara är viktigt utan nödvändigt, i synnerhet för de minsta kommunerna. Genom långsiktig och planerad samverkan mellan kommunerna kan såväl smådriftsnackdelar som bristande effektivitet hanteras med större träffsäkerhet än idag.

Rapporten fokuserar således – i enlighet med regeringens beslut om medel till region 10 – på kommunernas egna insatser för att stärka kapaciteten – i sina kommuner eller i samverkan inom Region 10. Men vi konstaterar också att kommunerna behöver samverkan med och stöd av andra aktörer och vi lyfter särskilt regionens viktiga roll.

Vi konstaterar avslutningsvis att kommunernas insatser riskerar att inte vara långsiktigt tillräckliga för att de ska kunna upprätthålla nödvändig kapacitet. Det är därför av avgörande betydelse att staten – utifrån sitt övergripande ansvar – vidtar åtgärder som skapar rimliga och likvärdiga villkor för kommunerna i Region 10 – liksom för andra kommuner med jämförbara förutsättningar. Rapporten lyfter ett antal åtgärder som bidrar till detta.

Det är vår förhoppning att rapportens analys och rekommendationer ska ligga till grund för konstruktiva diskussioner och konkreta åtgärder i kommunerna inom Region 10. Vi hoppas också att analysen ska kunna bidra till en utvidgad och mer långsiktig och strategisk samverkan mellan kommunerna. Ytterligare en förhoppning är att regeringen tar initiativ till åtgärder som förbättrar kommunernas förutsättningar att stärka sin kapacitet. Vår bedömning är att samtliga av dessa tre typer av insatser är nödvändiga för att säkerställa att kommunerna inom Region 10 har den kapacitet som krävs för att utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och möta de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. ■

# **BILAGA**

Samverkan i Region 10 2026

## Samverkan i Region 10 2026

\* kommuner/organisationer utanför R10 ingår

### Region 10 nätverk

Styrelse	Kommunchefer	Socialchefer	Skolchefer
Fastighetschefer	Kommunsekreterare	Näringslivschefer	Tekniska/samhällsbyggnadschefer
Kostchefer	Kultur- & fritidschefer	Ekonomichefer	Kommunikatörer
HR chefer	Beredskapssamordnare	Vatten & avlopp	Informationssäkerhetssamordnare
Miljö/bygg		Räddningstjänst	Arbetsmarknadsenheter

### Projektverksamhet

Inom Region 10 bedrivs kontinuerligt en mängd projekt. Under 2026 genomförs gemensamt för samtliga 10 kommuner:

- Näringslivsutveckling för en hållbar framtid i Region 10 (FRAM), finansieras av ERUF, Regionerna och kommunerna
- Move Up North (kompetensförsörjning genom inflyttning), finansieras av ESF, Regionerna och kommunerna
- R10 en vinnare i den gröna omställningen (ViGO), finansieras av ERUF, Regionerna och kommunerna
- Energiplaner och -planering, drivs tillsammans med Region Västerbotten och Länsstyrelsen Västerbotten, finansieras av Energimyndigheten

Utöver dem finns en mängd projekt som bedrivs i mindre kluster av kommuner.

## Kärnverksamhet sociala (äldreomsorg, IFO, LSS)

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Gemensam överförmyndarnämnd	Gemensam nämnd	✓	✓			✓	✓				
Södra Lapplands överförmyndarnämnd	Gemensam nämnd			✓	✓			✓	✓	✓	✓
Samordningsförbundet Södra Lappland	Samordningsförbundet			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Dopningsförebyggande arbete	Avtal	✓	✓								
Familjehemsgruppen	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Familjehemssamverkan	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Familjerådgivning	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Frivillig resursgrupp	Avtal	✓				✓	✓	✓			
IFO-chef	Avtal			✓							✓
Personligt ombud	Avtal	✓	✓								
Personligt ombud	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Socialsekreterartjänst IFO	Avtal							✓	✓		

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Stöd till LSS och bilstandsbedömning	Avtal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Verksamhetssystem socialtjänst	Avtal	✓	✓								
ANDT/Brottsförebyggande	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ANDTS/Folkhälsa	Nätverk	✓	✓								
Brottsförebyggande arbete, folkhälsa	Nätverk	✓	✓								
DHS social välfärd och hälsa	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HSL nätverk	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IFO-chefer	Nätverk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Integration, samverkan	Nätverk	✓	✓								
Jämställdhet, samverkan	Nätverk	✓	✓								
Etableringsnätverk, integration *	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MAS-nätverk	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
POSOM ledningsgrupp	Nätverk			✓							✓

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Samråd vård & omsorg	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Systemledning socialtjänst & region	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nära Vård Södra Lappland *	Projekt			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Centrum mot Våld Södra Lappland	Projekt			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

### Kärnverksamhet skola (förskola, grundskola, gymnasium, vuxenutbildning)

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Akademi Norr *	Kommunalförbund	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
LapplandsVux	Upphandling			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VästerbottensVux	Upphandling			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ansökan om statsbidrag, Vux	Avtal	✓	✓								
Södra Lapplands gymnasieförbund	Kommunalförbund								✓	✓	
Skolpsykolog	Upphandling			✓						✓	✓

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Skolpsykolog	Upphandling	✓				✓		✓	✓		
Fjärrgymnasiet	Avtal	✓				✓	✓	✓			
Gymnasial utbildning	Avtal	✓	✓					✓			
Gymnasieutbildningar	Avtal			✓				✓	✓	✓	✓
Kommunalt samverkansavtal gymnasieutbildning	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓			✓
Lärare moderna språk, spanska	Avtal				✓			✓	✓		
Modersmåslärare, samiska	Avtal		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Specialpedagog, förskola	Avtal					✓		✓			
Utvecklingsledare (RVB)	Avtal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Delegationen för utbildning	Delegation			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lärcentrum i norra Norrland*	Nätverk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

## Kärnverksamhet tekniska, fastighet och samhällsbyggnad inkl räddningstjänst

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Gemensam miljö- & byggnadsnämnd	Gemensam nämnd					✓	✓				
Gemensam räddningsnämnd	Gemensam nämnd					✓	✓				
Trepartens renhållningsnämnd	Gemensam nämnd					✓	✓	✓			
Södra Lapplands Vatten & Avfall AB	Aktiebolag			✓							✓
GIS-system inkl drift	Upphandling	✓	✓								
Stadsarkitekt	Upphandling			✓				✓	✓	✓	✓
Verksamhetssystem Miljö- och bygg	Upphandling				✓				✓		
Avfallssamverkan Norr *	Avtal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Brandskyddstillsyn, LSO	Avtal		✓				✓				
Bygglovshandläggning	Avtal							✓	✓		
Bygglovshandläggning	Avtal			✓							✓

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Energi- och klimatrådgivning *	Avtal			✓	✓	✓	✓				✓
Livsmedelskontroll	Avtal			✓	✓						
Livsmedelstillsyn	Avtal				✓						✓
Miljö- och byggsamverkan, tjänster	Avtal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Miljötillsyn	Avtal							✓	✓		
Miljö- och hälsovårdsinspektör	Avtal				✓						✓
Miljösamverkan	Avtal			✓							✓
RSR10 Räddningstjänst-samverkan	Avtal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Räddningschef, administration m.m.	Avtal			✓							✓
Räddningschef	Avtal		✓			✓	✓				
SGA samverkansgrupp avfall	Avtal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sophämtning	Avtal	✓	✓								
Tillsyn vindkraft	Avtal							✓	✓		
VAS, VA-samverkan	Avtal	✓	✓								

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
VA-samverkan Norrbotten *	Avtal	✓	✓								
Kalkning och kalkeffektsuppföljning	Avtal			✓							✓
VASEN, VA samverkan	Nätverk	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

## Kultur & fritid

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Boktransporter	Avtal				✓		✓				
Bibliotek Norrbotten	Nätverk	✓	✓								
Biosfärområde Vin- delälven Juhttåhukka *	Förening	✓			✓	✓		✓			
Föreningen Blå Vägen E12 *	Förening										
Hållbarhetsteamet Västerbotten, turism *	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Naturvårdsinsatser, fiske m.m.	Projekt			✓							✓

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
KNIV, kulturskolenätverk	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regionbibliotek Västerbotten	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
V8 biblioteken	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Youth Up North	Projekt							✓			✓
SLFG – Södra Lapp-lands Fritidsgårdar	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

### Stödverksamheter, övergripande, administration

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Drift av personalsystem	Gemensam nämnd		✓			✓	✓				
e-nämnden (Norrbotten)*	Gemensam nämnd	✓	✓								
Lystkom (Ljusgrön kundtjänst, växel, blå + IT)	Kommunal-förbund			✓	✓				✓	✓	✓
E-arkiv	Avtalssamverkan, upphandling			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
Ekonomisystem	Upphandling	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓
Elevhälsosystem	Upphandling	✓	✓								
Livsmedel	Upphandling			✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
AF arbetsmarknad	Avtal			✓						✓	✓
AF arbetsmarknad	Avtal				✓	✓					
Beredskap fiberbrott, IT	Avtal					✓		✓			
Beredskapssamordnare	Avtal			✓						✓	✓
Budget- och skuldrådgivning	Avtal			✓	✓			✓	✓		
Civilt försvar	Avtal					✓	✓	✓			
Dataskyddsbud *	Avtal	✓		✓		✓	✓			✓	✓
Dokumentationssystem bredband	Avtal			✓					✓	✓	✓
Elupphandling	Avtal	✓				✓	✓				
E-arkiv, Lystkom	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
E-tjänsteplattform *	Avtal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Folkhälsosamordnare	Avtal					✓			✓		
GIS-samordnare, kartsystem	Avtal			✓						✓	✓

Samverkan	Samverkansform	Arjeplog	Arvidsjaur	Dorotea	Lycksele	Malå	Norsjö	Sorsele	Storuman	Vilhelmina	Åsele
GIS-samordnare, kartsystem	Avtal					✓	✓	✓			
HR-samverkan	Avtal		✓					✓			
Konsumentrådgivning	Avtal				✓				✓		✓
Lönesamverkan Tre-klövern	Avtal			✓				✓			✓
Lönesystem	Upphandling	✓		✓				✓			✓
Lönesamverkan & driftsystem	Avtal				✓				✓		
Samsa telefoni/växel	Avtal	✓	✓			✓		✓			
Skellefteåregionen *	Avtal	✓				✓	✓	✓			
Upphandlingsenhet	Avtal	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓
VPN-förbindelse, data & tele	Avtal			✓	✓				✓	✓	✓
Folkhälsa	Nätverk	✓				✓	✓	✓	✓		
Folkhälsonätverk	Nätverk			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TV-utsändning	Avtal			✓							✓



Under 2025–2026 har kommunerna i Region 10 erhållit medel från regeringen för att analysera den kommunala organisationens kapacitet och de faktorer som påverkar kapaciteten i ett längre perspektiv.

I ***Kapacitet i sikte: Rapport om kapacitetsanalys i Region 10*** redovisas detta arbete. Där framgår bland annat kommunerna styrkor, sårbarheter och utvecklingsbehov. Vidare diskuteras olika åtgärder och strategier för att bibehålla och stärka kapaciteten – såväl i varje enskild kommun som genom samverkan. Rapporten visar också på betydelsen av insatser från statens sida för att skapa likvärdiga förutsättningar för de små och glesa kommunerna i Region 10.