

Utblick 2026 - Sönderfall

Carl Heath
Senior Forskare
RISE – Research Institutes of Sweden

Förord

Med denna rapport, Utblick 2026 - Sönderfall, framtagen inom ramen för Kommunledningspartnerskapet LOFT, presenteras partnerskapets sjätte framtidsrapport, som syftar till att stödja kommunernas arbete med att navigera i en alltmer komplex omvärld. Titeln speglar den tid vi nu befinner oss i, en tid där de strukturer, normer och ordningar som format efterkrigstidens världsbild gradvis upplöses, och där nya mönster ännu inte tagit fast form.

Sönderfall betyder inte undergång. Det betyder att det som troddes vara fast och permanent inte visar sig vara det, utan går isär. Det som var låst öppnar upp, antaganden som togs för givna måste omprövas, och att utrymme uppstår för både nya hot och möjligheter. wFör svenska kommuner innebär det en kvalitativt ny situation där utmaningar som var för sig hade kunnat hanteras nu konvergerar på sätt som kräver genomgripande omprövning.

Rapporten är resultatet av ett systematiskt framsynsarbete där vi har analyserat globala trender, nationella förutsättningar och lokala utmaningar. Genom analyser och samtal med kommunledningar, experter och praktiker har vi identifierat fem samverkande makrotrender som formar kommunernas handlingsutrymme; *demografiskt skifte*, *digital transformation*, *klimatanpassning*, *geopolitiskt sönderfall* och *ekonomisk press*. Var för sig är de välkända. Tillsammans skapar de en *systemisk utmaning* som överskrider enskilda politikområden och mandatperioder.

I årets rapport har vi lagt särskild vikt vid att beskriva hur dessa trender samverkar, och vid att utforska alternativa framtider genom fyra scenarier. Vi har också velat synliggöra det som forskningen kallar organisatorisk tvåhänthet; förmågan att samtidigt förvalta det befintliga och förnya inför det okända. Det är denna balans som kommer att avgöra vilka kommuner som lyckas navigera den tid som kommer.

Rapportens huvudbudskap är att vi inte återvänder till det normala. Den osäkerhet vi nu befinner oss i är inte en tillfällig störning utan ett nytt grundtillstånd. Kommuner som förstår detta, och som börjar bygga anpassningsförmåga nu, har bättre förutsättningar att tjäna sina invånare i den tid som kommer.

Jag vill rikta ett särskilt tack till alla som bidragit till rapportens tillkomst. Ett speciellt tack går till kollegorna Anders Wikström vid Mälardalens Universitet och Amanda Sundberg på RISE, till kommunledningarna i LOFT-partnerskapet, samt deltagare i alla pågående utbildningar och initiativ som pågår i LOFT, vars erfarenheter och insikter har varit avgörande för arbetets genomförande. Tack också till mina övriga kollegor på RISE och vid Göteborgs Universitet som bidragit med värdefull expertis och till alla tjänstepersoner, forskare och experter som generöst delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter.

Göteborg, november 2024

Carl Heath
Senior forskare
RISE Research Institutes of Sweden

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Sammanfattning	6
1. Inledning: Sönderfallet.....	6
1.1 Vad betyder sönderfall?	6
1.2 Varför detta spelar roll för svenska kommuner	7
1.3 Acceleration som faktor	7
1.4 Läsanvisning	7
2. Bakgrund - Den svenska modellen i ny kontext.....	8
2.1 Den svenska förvaltningsmodellens historiska rötter	8
2.2 Vad som kännetecknar den svenska modellen	8
2.3 Varför modellen fungerade för sin tid.....	9
2.4 Det förändrade landskapet	9
2.5 Från förvaltning till transformation	10
2.6 Förvalta och förnya, samtidigt	10
2.7 Omvärldsanalysens roll.....	11
3. Syfte och avgränsningar.....	11
3.1 Syfte	11
3.2 Vad rapporten inte är	11
3.3 Avgränsningar	12
4. Metod - Omvärldsanalysens hantverk	12
4.1 Vad omvärldsanalys är och inte är.....	12
4.2 Analysprocessens faser	12
4.3 Källkritik och validering	13
4.4 Osäkerhetens hantering	13
4.5 Analysens begränsningar och blinda fläckar	14
4.6 Hur kommuner kan institutionalisera omvärldsanalys	14
5. Ramverk för systemisk transformation.....	14
5.1 Varför "transformation" snarare än "förändring"?.....	14
5.2 Organisatorisk ambidexteritet, balanserat ledarskap	15
5.3 Varför offentlig sektor tenderar mot utnyttjande och förvaltning	15

5.4 Strategier för organisatorisk tvåhänthet.....	16
5.5 Från individ till system - institutionell tröghet	16
5.6 Rådighet och förändringskraft	16
5.7 Systemisk transformation som perspektiv.....	17
5.8 Implikationer för kommunalt ledarskap.....	17
6. Fem makrotrender i förändring.....	18
6.1 Den demografiska vändpunkten	18
6.2 Digital transformation och AI-revolution	21
6.3 Klimatanpassning och ekosystemkris.....	26
6.4 Geopolitiskt sönderfall och hybridhot	29
6.5 Välfärdens finansiering under press.....	34
7. Tvärgående perspektiv	37
7.1 Samhällskontraktet och social sammanhållning.....	38
7.2 Migration och integration	38
7.3 Brottslighet och trygghet	39
7.4 Barn och ungas framtidsvillkor	40
7.5 Kommunfamiljer och differentierade startlägen	41
8. Scenarier: Fyra framtidsbilder för 2035	42
8.1 Scenario: Flamingoflykt.....	42
8.2 Scenario: Stormen	43
8.3 Scenario: Fästningen	44
8.4 Scenario: Klyftornas tid.....	45
8.5 Att använda scenarierna	46
9. Strategiska implikationer	46
9.1 Tvåhänt ledarskap: förvalta och förnya.....	47
9.2 Demokrati och medborgardialog	48
9.3 Skola och utbildning	49
9.4 Vård, omsorg och socialtjänst	50
9.5 Beredskap och krisberedskap	50
9.6 Miljö och klimat	51
9.7 Ekonomi och finansiering.....	52
9.8 Kompetensförsörjning.....	53

9.9 Kommunal samverkan och organisation.....	54
9.10 Robusta strategier för osäker framtid	54
10. Vändpunktshändelser och det oförutsägbaras logik.....	55
10.1 Vändpunktshändelsernas natur	56
10.2 Accelererande händelser	56
10.3 Transformerande händelser	59
10.4 Konstruktiva diskontinuiteter	61
10.5 Vändpunktshändelser och scenariernas dynamik	62
11. Slutsatser - Från sönderfall till omställning	63
11.1 Det nya grundtillståndet	63
11.2 Vad analysen visar	64
11.3 Handlingsutrymmet.....	65
11.4 Sönderfallet som möjlighet	66
11.5 Avslutning.....	66

Sammanfattning

Den världsordning som byggdes efter 1989 befinner sig i sönderfall. Vad som under tre decennier framstod som en stabil grund för internationellt samarbete, demokratisk utveckling och ekonomisk integration ser nu mera ut att vara en övergångsperiod snarare än ett nytt normaltillstånd. För svenska kommuner innebär detta en kvalitativt ny situation. De utmaningar som var och en för sig hade kunnat hanteras konvergerar nu på sätt som innebär behov av omprövning av hur offentlig verksamhet organiseras, styrs och finansieras. Denna omvärldsanalys identifierar fem samverkande makrotrender som formar kommunernas handlingsutrymme. Demografiskt skifte, digital transformation, klimatanpassning, geopolitiskt sönderfall och ekonomisk press. Var för sig är de välkända. Tillsammans skapar de en systemisk utmaning som överskrider enskilda politikområden och mandatperioder.

Rapportens huvudbudskap är att vi inte återvänder till det normala. Den osäkerhet vi nu befinner oss i är inte en tillfällig störning utan ett nytt grundtillstånd. Kommuner som förstår detta, och som utvecklar förmågan att samtidigt förvalta det befintliga och förnya inför det okända, har bättre förutsättningar att tjäna sina invånare i den tid som kommer.

1. Inledning: Sönderfallet

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland sin fullskaliga invasion av Ukraina. Det var en vattendelare, inte bara för europeisk säkerhet, utan för själva idén om en regelbaserad världsordning. Men sönderfallet hade börjat tidigare. Putins tal vid säkerhetskonferensen i München 2007, cyberangreppen mot Estland samma år och kriget i Georgien 2008 markerade hur Ryssland stegvis började utmana den europeiska säkerhetsordningen. Annekteringen av Krim 2014 innebar ett öppet brott mot Ukrainas territoriella integritet. Brexit 2016. Trumps första presidentskap 2017. Handelskriget mellan USA och Kina 2018. Pandemin 2020. Händelse efter händelse eroderade den stabilitet som västvärlden hade tagit för given sedan Berlinmurens fall. World Uncertainty Index, som mäter global osäkerhet genom analys av landrapporter från Economist Intelligence Unit, visar att osäkerheten har legat på konstant förhöjda nivåer sedan 2016, nivåer som tidigare endast uppnåtts under enstaka kriser som oljekrisen på 1970 talet eller Kuwaitkriget 1991. Sedan 2024 har index skjutit i höjden på ett alarmerande sätt. Det är inte frågan om en tillfällig svängning. Det är ett strukturellt skifte.

1.1 Vad betyder sönderfall?

Med sönderfall avses här inte undergång eller apokalyps, utan upplösningen av de institutionella, normativa och geopolitiska strukturer som format efterkrigstidens, och särskilt det kalla krigets, världsordning. Den liberala internationella ordningen byggde på antaganden som visat sig bräckliga. Att demokrati skulle spridas globalt genom ekonomisk integration, att internationella institutioner skulle upprätthålla gemensamma spelregler, att ekonomiskt beroende mellan stater skulle förhindra krig, och att USA permanent skulle axla rollen som global ordningsmakt.

Samtliga dessa antaganden är nu ifrågasatta. V-Dem institutet vid Göteborgs Universitet konstaterar att antalet autokratier för första gången sedan 2002 överstiger antalet demokratier: 91 mot 88 (Nord et al., 2025). USA genomgår enligt samma institut "den snabbaste autokratiseringsepisoden i modern amerikansk historia". Kina utmanar öppet västerländska normer för internationell ordning. Ryssland för krig mot en europeisk grannstat.

1.2 Varför detta spelar roll för svenska kommuner

Den som läser detta är sannolikt mer intresserad av kommunala förutsättningar än av geopolitik, av hemtjänstscheman än av Kinas Belt and Road Initiative. Vad har det globala sönderfallet med kommunal vardag att göra? Det korta svaret är att det globala och det lokala har allt med varandra att göra.

Kommunernas handlingsutrymme formas i stort av krafter som ofta är utanför deras kontroll. Demografin bestäms av födelsetal och migration som i sin tur påverkas av globala konflikter och ekonomiska förutsättningar. Den digitala infrastruktur kommunerna är beroende av domineras av amerikanska molntjänstleverantörer, AWS, Microsoft Azure och Google Cloud kontrollerar över 70 procent av den globala marknaden för molninfrastruktur tjänster (Gartner, 2024), företag som lyder under amerikansk lag och kan påverkas av amerikanska politiska skiftet. Klimatförändringarna känner inga kommungränser. Försörjningskedjorna som levererar mat, medicin och reservdelar till kommunal verksamhet passerar genom konfliktområden och handelsblockader.

Sönderfallet innebär att det externa tryck som kommunerna utsätts för kommer att intensifieras, bli mer oförutsägbart och uppträda samtidigt på flera fronter. En pandemi plus en energikris plus en migrationsvåg plus en cybersäkerhetsincident är inte en osannolik combination. Det är den verklighet flera europeiska kommuner redan upplevt de senaste åren.

1.3 Acceleration som faktor

En ofta förbisedd dimension av sönderfallet är acceleration. Det handlar inte bara om vad som förändras, utan hur snabbt. Generativ AI gick från forskningslabb till samhällsomvälvande teknologi på ett par år och inte decennier. Hybridhot mot kritisk infrastruktur, som de upprepade sabotagen mot Östersjöns undervattenskablar under senare år, materialiseras snabbare än regelverken för att hantera den nya utvecklingen.

Många offentliga verksamheter har en inbyggd "klockfrekvens" designad för en annan tid. Budgetprocesser löper över år. Upphandlingsprocesser tidsätter teknikutveckling. Rekrytering tar månader. Strategiska planer sträcker sig över mandatperioder. När omvärlden accelererar skapas en växande diskrepans mellan den hastighet med vilken utmaningar uppstår och den hastighet med vilken organisationer förmår svara.

Att kunna skifta mellan normalläge och stabsläge vid akut kris är nödvändigt men inte tillräckligt. Organisationer behöver också utveckla förmågan att verka i ett permanent tillstånd av förhöjd osäkerhet. Ett nytt normalläge som varken är fredstid som vi kände den eller den akuta krisen, utan något däremellan.

1.4 Läsanvisning

Denna rapport är skriven för kommunledningar, förtroendevalda och tjänstepersoner, som söker ett gemensamt kunskapsunderlag för strategiska samtal. Den är inte en handbok med färdiga lösningar. Den är ett försök att beskriva det landskap kommuner har att navigera, med tillräcklig precision för att möjliggöra informerade beslut och tillräcklig öppenhet för att inbjuda till lokal anpassning.

Rapporten bör inte läsas som en neutral kunskapssammanställning. Omvärldsanalys innebär alltid urval, tolkning och perspektiv. De blinda fläckar och antaganden som påverkat analysen redovisas i metodavsnittet. Läsaren uppmanas att ifrågasätta, komplettera och kontextualisera utifrån sin egen verklighet.

2. Bakgrund - Den svenska modellen i ny kontext

Sverige är en av världens mest decentraliserade välfärdsstater, med några av de starkaste lokala självstyrena inom OECD. Denna ordning är inte en tillfällighet utan resultatet av medvetna politiska beslut under mer än 160 år, präglade av en specifik historisk kontext och av antaganden om stabilitet, ekonomisk tillväxt och bred samhällelig samsyn som nu utmanas på djupet.

2.1 Den svenska förvaltningsmodellens historiska rötter

Den 1 januari 1863 trädde de första kommunallagarna i kraft. Sverige fick då två typer av kommuner, en för städerna och en för landsbygden, totalt cirka 2 500 enheter. Reformen var radikal för sin tid. Den överförde ansvar från staten till lokalt folkvalda församlingar och lade grunden för det som skulle bli ett av västvärldens mest ambitiösa decentraliseringsprojekt (Erlingsson et al., 2021).

Under 1900-talet genomgick kommunstrukturen två stora sammanläggningsreformer. Den första, 1952, minskade antalet kommuner från 2 498 till drygt 1 000. Den andra, 1962–1974, var ännu mer genomgripande. Antalet kommuner reducerades till 278. Några kommuner "skilde sig" senare, vilket förklarar dagens 290 kommuner (Erlingsson et al., 2021). Reformernas logik var funktionell. Större enheter antogs ha bättre kapacitet att leverera den expanderande välfärden.

Parallellt med kommunsammanslagningarna utvecklades landstingen, sedermera regionerna, som ansvariga för sjukvård och regional utveckling. Sverige fick därmed tre förvaltningsnivåer. Stat, region och kommun. Men till skillnad från många andra länder är relationen mellan nivåerna inte hierarkisk. Kommunerna är inte underordnade regionerna. Båda är formellt självständiga under staten, med egen beskattningsrätt och vida befogenheter att fatta beslut om sina respektive ansvarsområden.

2.2 Vad som kännetecknar den svenska modellen

Den svenska förvaltningsmodellen vilar på flera särdrag som tillsammans skiljer den från de flesta andra länders system.

Stark lokal beskattningsrätt. Svenska kommuner och regioner har egen beskattningsrätt och finansierar merparten av sin verksamhet genom kommunalskatt. Detta ger ekonomisk autonomi men skapar också exponering mot demografiska och ekonomiska förändringar.

Generell kompetens. Kommuner har rätt att ta sig an frågor av allmänt intresse för invånarna, så länge uppgiften inte exklusivt tillhör annan nivå. Detta ger flexibilitet men också otydlighet kring ansvarsgränser.

Decentraliserad välfärd. Sverige har decentraliserat välfärdens genomförande till kommunal nivå i högre grad än de flesta jämförbara länder. Förskola, grundskola, äldreomsorg, socialtjänst, fysisk planering och stora delar av samhällsbyggnaden är kommunala uppgifter.

Dualistisk styrning. Den svenska modellen kombinerar politisk styrning genom nämnder med professionell ledning genom förvaltning. Med den nya kommunallagen (2017:725), som trädde i kraft 2018, kodifierades för första gången kommundirektörens roll, vilket gav en

tydligare institutionell position åt en ledningsfunktion som länge varit oklart definierad i förhållande till den politiska styrningen (Montin & Granberg, 2021).

Förhandlingskultur. Relationen mellan stat och kommun präglas mer av förhandling än av direkt styrning. SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) spelar en central roll som kommunsektorns förhandlingspart gentemot staten.

2.3 Varför modellen fungerade för sin tid

Den svenska förvaltningsmodellen utvecklades i en specifik kontext. Efterkrigstidens relativt stabila internationella ordning, starka ekonomiska tillväxt, relativt homogena befolkning och breda politiska konsensus om välfärdsstatens uppbyggnad. Under dessa förutsättningar fungerade decentraliseringen väl.

Kommunerna kunde planera långsiktigt eftersom omvärlden var mer förutsägbar. Skatteintäkterna växte i takt med ekonomin. Demografien var hanterbar. De uppgifter som decentraliserades skola, omsorg och samhällsplanering var relativt väl avgränsade och möjliga att hantera med den kompetens som fanns lokalt.

Modellen byggde dock på implicita antaganden. Att befolkningsutvecklingen skulle vara relativt jämn mellan kommuner, att ekonomisk tillväxt skulle generera tillräckliga skatteintäkter, att välfärdsuppgifterna skulle förbli relativt stabila över tid, att omvärlden skulle vara tillräckligt förutsägbar för flerårig planering och att staten vid behov skulle skjuta till resurser för nya uppdrag.

Samtliga dessa antaganden är nu satta under press.

2.4 Det förändrade landskapet

Kommunernas omvärld har förändrats på sätt som utmanar förvaltningsmodellens grundläggande logik.

Demografisk spridning. Sverige har alltid haft skillnader mellan kommuner, men gapet vidgas. Medan storstadsregionerna växer snabbt avfolkas många mindre kommuner. Samtidigt åldras befolkningen ojämnt. Vissa kommuner har redan nu fler pensionärer än yrkesverksamma. Kommunutredningen (SOU 2020:8) konstaterar att demografien skapar fundamentalt olika förutsättningar för kommuner att fullgöra sina uppdrag.

Komplexitetens ökning. De uppgifter kommunerna ansvarar för har blivit mer komplexa. Socialtjänsten möter multiproblematik. Skolan ska hantera såväl digitalisering som segregation. Klimatanpassning kräver kompetenser som inte fanns när förvaltningsorganisationen designades. Cybersäkerhet och informationspåverkan är hot som ingen planerade för.

Statens förändrade roll. Staten har under 2000-talet ökat detaljstyrningen av kommunerna genom riktade statsbidrag, nationella mål och utökad tillsyn, samtidigt som finansieringsansvaret i hög grad förblir kommunalt. Detta skapar en spänning mellan formell autonomi och reell styrning. Nya uppdrag adderas men sällan med motsvarande resurser.

Globala kedjereaktioner. Kommunernas verksamhet är numera inbäddad i globala system på sätt som tidigare generationer inte behövde beakta. Pandemin visade hur snabbt en kris på andra sidan jorden kunde lamslå kommunal äldreomsorg. Energikrisen 2022 demonstrerade

kommunernas exponering mot geopolitiska konflikter. Cyberattacken mot kommunernas IT-leverantör 2025 synliggjorde beroenden som få hade på sin radar.

2.5 Från förvaltning till transformation

Den situation kommunerna nu befinner sig i kräver något mer än effektivisering av befintlig verksamhet. Den kräver transformation, en genomgripande omprövning av vad kommunen gör, hur den gör det, och vilka ramar som behövs för att möjliggöra förändring.

Vad som behöver förändras. Kommunernas kärnuppdrag förblir i grunden detsamma. Att tillhandahålla välfärdstjänster, skapa goda livsvillkor och upprätthålla demokratisk styrning. Men *hur* uppdraget fullgörs måste anpassas. Hemtjänst kan inte bedrivas på samma sätt när antalet äldre fördubblas medan arbetskraften minskar. Undervisning kan inte se likadan ut när AI förändrar villkoren i klassrummet. Beredskap kan inte planeras utifrån antaganden om permanent fred.

Hur förändring sker. Transformation handlar om att utveckla organisationens förmåga att förändra sig själv. Det räcker inte med enstaka projekt eller reformer. Kommuner behöver bygga in förmågan till kontinuerlig anpassning i sina strukturer, processer och kulturer.

Vilka ramar som krävs. Kommunallagens flexibilitet är en tillgång, men nuvarande regelverk skapar också hinder för nödvändig omställning. Upphandlingsregler begränsar innovationspartnerskap. Statsstödsregler försvårar samverkan med näringsliv. Sektorsgränser inom staten speglas i stuprör på kommunal nivå. En omställning av den omfattning som krävs förutsätter att även regelverken utvecklas.

2.6 Förvalta och förnya, samtidigt

En central insikt från forskningen om organisatorisk transformation är att framgångsrika organisationer behöver klara av två saker samtidigt. Förvalta det befintliga och förnya för framtiden. Organisationsteoretikern James March (1991) kallade detta "exploration" och "exploitation", utforskande och utnyttjande.

Utnyttjande (förvaltning) handlar om att optimera det som redan finns. Effektivisera processer, förbättra kvalitet, minska kostnader. Utforskande (förnyelse) handlar om att skapa nytt. Experimentera, ta risker, pröva alternativ. Båda är nödvändiga, men de förutsätter olika logiker, kompetenser och kulturer.

De flesta organisationer, inte minst offentliga verksamheter, har en inbyggd slagsida mot förvaltning. Budgetsystem, uppföljningsmodeller och ansvarsutkrävande är designade för att optimera befintlig verksamhet, inte för att möjliggöra det oprövade. Magnusson et al. (2020) visar hur svenska myndigheter utvecklat "glidning mot effektivitet" (efficiency creep), en gradvis förskjutning mot kortsiktig effektivisering på bekostnad av långsiktig förnyelse, och hur "skugginnovation" (shadow innovation) uppstår när medarbetare tvingas innovera i det tysta för att regelverken inte tillåter öppen experimentering.

Smith och Umans (2015) har studerat organisatorisk ambidexteritet, förmågan att vara "tvåhänt", i offentlig verksamhet. Deras forskning visar att ledarskapet spelar avgörande roll för om verksamheter ska lyckas balansera förvaltning och förnyelse. Kommunledningar som enbart fokuserar på effektivisering tenderar att underminera organisationens förmåga till anpassning och förnyelse.

Det tvåhända ledarskap som krävs handlar inte om att välja mellan stabilitet och förändring utan om att hantera båda samtidigt. Att upprätthålla trygg och likvärdig välfärd *samtidigt* som man prövar nya sätt att möta framtidens behov. Att förvalta dagens system *samtidigt* som man bygger morgondagens kapacitet.

2.7 Omvärldsanalysens roll

I detta landskap blir förmågan att förstå och tolka omvärlden strategiskt avgörande. En kommunledning som fattar beslut baserat på gårdagens verklighet kommer systematiskt att felbedöma framtiden.

Omvärldsanalys är en betydelsefull kompetens för strategisk styrning. Den behöver institutionaliseras, inte som ett projekt som genomförs vart fjärde år utan som en kontinuerlig praktik inbäddad i ledningsprocesserna.

Denna rapport syftar till att bidra med underlag för sådan analys. Men den kan aldrig ersätta kommunens egen förståelse av sin specifika situation. En omvärldsanalys som denna beskriver de gemensamma kraftfält som påverkar alla kommuner. Den måste kompletteras med lokal analys av hur dessa krafter manifesteras i den egna geografin, demografin och verksamheten.

Den kommun som läser denna rapport bör ställa sig ett antal frågor. Vad betyder detta för oss? Hur exponerade är vi för de trender som beskrivs? Vilka förmågor behöver vi utveckla för att navigera det landskap som nu tar form?

3. Syfte och avgränsningar

3.1 Syfte

Utblick 2026 syftar till att stärka svenska kommuners förmåga till strategisk omvärldsförståelse och långsiktig planering. I en tid av accelererande förändring och systemisk osäkerhet är kunskap om omvärlden en strategisk tillgång, men endast om den omsätts i handling.

Rapporten syftar till att erbjuda en sammanhängande omvärldsbild som knyter samman enskilda trender till ett begripligt mönster. Den strävar efter att förankra analysen i kommunal kontext så att globala och nationella utvecklingar blir relevanta för lokal planering. Vidare syftar den till att synliggöra osäkerheter och alternativa utvecklingsvägar snarare än att presentera en enda framtid som given. Ambitionen är också att stimulera strategisk reflektion om kommunens position, prioriteringar och förmågor samt att ge underlag för institutionaliserad omvärldsbevakning som kontinuerlig praktik snarare än engångshändelse.

3.2 Vad rapporten inte är

Rapporten är inte en prognos. Framtiden är alltid genuint osäker och rapporten beskriver trender, spänningar och scenarier snarare än förutsägelser. Den är inte heller en handlingsplan, eftersom strategiska prioriteringar måste förankras i varje kommuns unika förutsättningar. Rapporten utgör inte något politiskt ställningstagande. Analysen strävar efter saklighet, men all omvärldsanalys innebär ett val av perspektiv. Slutligen är den inte komplett. Varje kommun behöver komplettera med egen analys av lokala förutsättningar.

3.3 Avgränsningar

Rapporten har ett geografiskt fokus på svenska kommuner som primär målgrupp, med nordisk och europeisk kontext. Tidshorisonten spänner över 2025–2030 som primär period, med utblickar mot 2035. Analysnivån är strategisk snarare än operativ, med fokus på trender snarare än enskilda händelser. Aktörsperspektivet utgår från kommunen som helhet, inte enskilda förvaltningar eller bolag.

4. Metod - Omvärldsanalysens hantverk

Omvärldsanalys är ett hantverk som kan läras, systematiseras och institutionaliseras. Detta kapitel beskriver de metodiska principer som väglett framtagningen av denna rapport, och som kan vägleda kommuner som vill utveckla sin egen omvärldsförmåga.

4.1 Vad omvärldsanalys är och inte är

Omvärldsanalys syftar till att förstå de externa krafter som formar en organisations handlingsutrymme. Det är inte prognosarbete. Framtiden är genuint osäker och ingen metod kan eliminera den osäkerheten. Det är inte heller ren informationssammanställning. Data utan tolkning ger ingen handlingsvägledning.

En användbar omvärldsanalys gör tre saker. För det första identifierar den relevanta signaler. Omvärlden producerar en oändlig mängd information och omvärldsanalysens första uppgift är att urskilja vad som är relevant, vilka förändringar, trender och händelser som faktiskt påverkar organisationens möjligheter och begränsningar. För det andra tolkar den signalernas betydelse. En signal är inte samma sak som konsekvensen av den. Att Kina investerar kraftigt i humanoid robotik är en observation, men vad det betyder för svensk arbetsmarknad, och i förlängningen för kommuners skatteunderlag och kompetensförsörjning, kräver analys och bedömning. För det tredje kommunicerar den på sätt som möjliggör handling. En omvärldsanalys som stannar i analytikerns skrivbord har inget värde, och analysen måste nå beslutsfattare, vara begriplig för dem och koppla till de beslut de faktiskt står inför.

4.2 Analysprocessens faser

Arbetet med denna rapport har följt en iterativ process som kan beskrivas i fyra överlappande faser.

Fas 1 - Signalspaning och informationsinsamling. Den första fasen handlar om att kasta ett brett nät. Vad händer i omvärlden som kan vara relevant? Källor inkluderar akademisk forskning, myndighetspublikationer, internationella organisationers rapporter, kvalificerad fackmedia och systematisk bevakning av nyckelaktörer. Målet är inte fullständighet, det är omöjligt, utan tillräcklig bredd för att inte missa avgörande utvecklingar.

För denna rapport har vi systematiskt bevakat internationella institutioner som IMF, Världsbanken, OECD och EU-kommissionen. Forskningsinstitut som V-Dem institutet, FOI, RISE, World Uncertainty Index, och Hybrid Centre of Excellence är några exempel. Svenska myndigheter så som SCB, SKR, MSB och Statskontoret, och utredningar så som Kommunutredningen (SOU 2020:8) har bidragit med nationell kontext. Därtill kommer branschspecifika källor per trendområde samt akademisk litteratur inom relevanta discipliner.

Fas 2: Strukturering och hypotesgenerering. Råmaterial måste organiseras. Vilka mönster framträder? Vilka teman återkommer? Hur hänger enskilda observationer ihop? I denna fas formuleras tentativa hypoteser om vad som händer och varför.

Ett centralt verktyg är att explicit formulera de antaganden som ligger till grund för tolkningarna. Om vi menar att "geopolitisk osäkerhet kommer att förbli förhöjd", varför tror vi det? Vilka observationer stöder slutsatsen? Vilka observationer talar emot?

Fas 3: Kritisk granskning och alternativhypoteser. Alla analytiker har blinda fläckar och förutfattade meningar. Fas tre handlar om att systematiskt utmana de egna tolkningarna. Finns det alternativa förklaringar till samma observationer? Vilka perspektiv har inte beaktats? Var är osäkerheten störst?

En specifik teknik är "Analysis of Competing Hypotheses", att parallellt formulera och utvärdera flera möjliga tolkningar snarare än att låsa sig vid den första som verkar rimlig (Heuer, 1999). En annan är "premortem", att föreställa sig att analysen visat sig felaktig och sedan resonera bakåt om vad som kan ha gått fel (Klein, 2007).

Fas 4: Syntes och kommunikation. Den avslutande fasen handlar om att väva samman delanalyserna till en sammanhängande helhet och presentera den på ett sätt som är användbart för målgruppen. Detta innebär svåra avvägningar mellan precision och begriplighet, mellan nyanser och tydlighet.

4.3 Källkritik och validering

All omvärldsanalys står och faller med kvaliteten på underliggande källor. Denna rapport tillämpar flera principer. Primärkällor prioriteras, när vi citerar statistik går vi till ursprungskällan i så hög utsträckning som möjligt, och när vi beskriver en myndighets bedömning läser vi myndighetens rapport, inte en sammanfattning. Källornas perspektiv beaktas eftersom alla källor har perspektiv och intressen; SKR representerar kommunsektorns intressen medan en branschorganisation för teknikleverantörer har andra utgångspunkter, vilket inte gör källorna oanvändbara men kräver att deras perspektiv explicit beaktas i tolkningen. Triangulering eftersträvas, en observation som endast stöds av en källa behandlas mer försiktigt än en som bekräftas från flera oberoende håll, och när flera seriösa källor pekar åt samma håll ökar tilliten till slutsatsen. Datering anges genomgående eftersom omvärlden förändras snabbt; data från 2020 beskriver en annan verklighet än 2025, och alla källor dateras explicit så att läsaren kan bedöma aktualitet.

4.4 Osäkerhetens hantering

En seriös omvärldsanalys måste vara ärlig med vad den inte vet. Osäkerhet hanteras på flera sätt i denna rapport. Explicita osäkerhetsmarkeringar används genomgående. När vi inte vet använder vi språk som signalerar det, och skillnaden mellan "kommer att", "förväntas", "kan" och "är möjligt" är meningsfull och avsiktlig. Scenarioalternativ presenteras istället för att framställa en framtid som given. Scenarioavsnittet är en explicit hantering av osäkerhet.

Vändpunktshändelser med låg sannolikhet men höga konsekvenser, som inte fångas av trendextrapolering, behandlas separat för att synliggöra att framtiden kan avvika dramatiskt från huvudspåret.

4.5 Analysens begränsningar och blinda fläckar

Ingen omvärldsanalys är komplett eller neutral. Flera begränsningar präglar denna rapport. Den geografiska och kulturella positionen spelar roll, analysen är skriven från ett svenskt perspektiv, i Sverige, för svenska kommuner, och globala utvecklingar filtreras genom denna lins; perspektiv som hade framträtt tydligare från andra utsiktspunkter kan ha tonats ned. Språkliga begränsningar finns eftersom källmaterial på svenska, engelska och till viss del nordiska språk har kunnat bearbetas, medan viktiga perspektiv från andra språkområden, inte minst kinesiska, arabiska och ryska originaltexter, inte varit direkt tillgängliga. Disciplinära styrkor och svagheter har också påverkat arbetet; analysprocessen har haft starkare kompetens inom digital transformation, organisationsteori och säkerhetspolitik än inom exempelvis klimatvetenskap eller makroekonomi, vilket påverkar djupet i olika delar av analysen. Tidpunktens påverkan är också betydande. Omvärldsanalys är en färskvara och denna rapport färdigställdes i november 2025; utvecklingar efter denna tidpunkt fångas inte, och händelser som framstod som centrala vid skrivtillfället kan komma att blekna medan annat kan eskalera. Slutligen finns strukturella blinda fläckar. Analysen har sannolikt underskattat betydelsen av faktorer som inte uppmärksammas i de källor som bevakats, och det som inte diskuteras i svenska myndighetspublikationer eller internationella rapporter tenderar att inte heller fångas i en analys som bygger på sådana källor.

4.6 Hur kommuner kan institutionalisera omvärldsanalys

Denna rapport är ett externt bidrag. Men kommuner som vill utveckla strategisk omvärldsförmåga behöver bygga intern kapacitet. Det gäller att börja smått och konkret. Omvärldsanalys behöver inte vara ett stort projekt; en tjänsteperson som systematiskt läser och sammanfattar SKR:s rapporter för kommunledningen är omvärldsanalys, liksom en arbetsgrupp som följer utvecklingen inom AI och rapporterar till skolnämnden. Det är viktigt att koppla till befintliga processer eftersom omvärldsanalys får störst genomslag om den integreras i existerande styrprocesser som budgetberedning, strategiarbete och riskanalys, snarare än adderas som ytterligare ett spår. Utrymme för reflektion behöver skapas, insikter uppstår när människor har tid att tänka tillsammans, och kommunledningar som alltid springer mellan möten hinner inte bearbeta omvärldsinformation; strategiska dialoger behöver schemaläggas och värnas. Osäkerhet måste accepteras eftersom omvärldsanalys inte ger definitiva svar; en organisation som förväntar sig säkerhet kommer att bli besviken, och värdet ligger i att beslut fattas med bättre medvetenhet om osäkerheter och alternativ. Det gäller också att lära av varandra. Kommuner har olika förutsättningar att bedriva omvärldsanalys, och samverkan genom nätverk, regionala samarbeten eller SKR:s plattformar gör det möjligt att dela insikter och undvika att varje kommun uppfinner hjulet.

5. Ramverk för systemisk transformation

För att kunna tolka och agera på de trender som beskrivs i denna rapport behövs ett ramverk, en begreppslig verktyglåda för att förstå hur organisationer förändras, varför förändring ofta misslyckas, och vad som krävs för att navigera i genuint osäkra miljöer.

5.1 Varför "transformation" snarare än "förändring"?

Alla organisationer förändras hela tiden. Personal byts ut, system uppgraderas, processer justeras. Sådan förändring är nödvändig men otillräcklig i den situation kommunerna nu befinner sig i.

Transformation innebär något kvalitativt annorlunda. En fundamental omprövning av organisationens grundläggande sätt att fungera. Inte bara *bättre* utan *annorlunda*. Ett exempel på en form av transformation är digital transformation, i vilken den omställningen i en digital

tid är i fokus. Hanelt et al. (2021) definierar digital transformation som "organisatorisk förändring som triggas och formas av utbredd användning av digital teknik", men poängterar att det avgörande är den organisatoriska förändringen, inte tekniken i sig.

Skillnaden kan illustreras med ett exempel. En kommun som digitaliserar blanketter för bygglovsansökan effektiviserar sin verksamhet, men transformerar den inte nödvändigtvis. En kommun som fundamentalt omformar hur medborgardialog, planeringsprocess och beslut hänger samman genom att använda digital teknik som möjliggörare, det är transformation.

5.2 Organisatorisk ambidexteritet, balanserat ledarskap

Ett centralt begrepp för att förstå transformationsutmaningen är "organisatorisk ambidexteritet", förmågan att vara organisatoriskt tvåhänt. Termen myntades av Duncan (1976) men fick genomslag genom March (1991) i sin klassiska artikel om "Exploration and Exploitation in Organizational Learning".

March beskriver två fundamentalt olika aktiviteter som alla organisationer behöver ägna sig åt. Exploitation, eller utnyttjande, handlar om att förfina, utveckla och effektivisera det befintliga. Det innefattar att söka det stabila, processförbättring, kvalitetssäkring, kostnadsreducering och inkrementell förbättring, med nyckelord som effektivitet, precision och upprepning. Exploration, eller utforskande, handlar om att söka det instabila och det nya, som innefattar experiment, risktagande, upptäckt och innovation, med nyckelord som variation, flexibilitet och upptäckt.

Båda är nödvändiga. En organisation som endast utnyttjar riskerar att fastna i "i en fälla av egen kompetens", att bli allt bättre på saker som blir allt mindre relevanta. En organisation som endast utforskar riskerar att aldrig realisera värde av sina experiment, "att alltid starta men aldrig avsluta". March (1991) visar att långsiktig överlevnad kräver balans mellan båda.

5.3 Varför offentlig sektor tenderar mot utnyttjande och förvaltning

Forskning om skillnader mellan offentlig och privat sektor visar att offentliga organisationer verkar under starkare politiska och legala begränsningar, vilket försvårar risktagande och experimentell förnyelse (Boyne, 2002). Tillsammans med annan forskning om offentlig innovation pekar detta på att det ofta är svårare att balansera förvaltning och förnyelse i offentlig sektor än i privat. Flera strukturella faktorer bidrar. Ansvarsutkrävandet spelar stor roll. Offentliga verksamheter granskas av revisorer, tillsynsmyndigheter, media och medborgare, och misslyckade experiment är synliga och politiskt kostbara medan framgångsrik effektivisering är lättare att försvara än experiment med osäkert utfall. Budgetsystemen gynnar tydligt avgränsade aktiviteter med förutsägbara resultat genom årliga budgetar och projektfinansiering, medan utforskande arbete, som per definition har osäkert utfall och svårbestämd tidsram, passar dåligt i dessa mallar. Regelstyrningen är också en faktor eftersom kommunal verksamhet regleras genom lagar, förordningar och föreskrifter där att "följa reglerna" inte är valfritt, vilket skapar en kultur där regelefterlevnad prioriteras framför nyskapande. Slutligen inverkar professionella normer, många kommunala medarbetare tillhör professioner som lärare, socialarbetare och sjuksköterskor med starka normer kring hur arbetet "ska" utföras; professionella normer är värdefulla för kvalitet men kan bromsa förnyelse.

Magnusson et al. (2020) har studerat detta fenomen i svenska myndigheter och identifierat vad de kallar "effektivitetsglidning", en gradvis förskjutning där kraven på kortsiktig effektivitet tränger ut utrymmet för långsiktig förnyelse. De beskriver också "dold

innovation", hur medarbetare som ser behov av förnyelse tvingas experimentera under radarn eftersom de formella systemen inte tillåter det.

5.4 Strategier för organisatorisk tvåhänthet

Hur kan organisationer som har en strukturell slagsida mot förvaltning ändå lyckas med förnyelse och transformation? Forskningen beskriver flera strategier. Organisatorisk tvåhänthet innebär ofta en separation av enheter, där vissa fokuserar på förvaltning och andra på förnyelse. Kommuner som skapar "innovationsenheter", "digitaliseringskontor" eller "utvecklingsavdelningar" tillämpar denna strategi, som för med sig risken är att förnyelsen stannar i sin egen bubbla utan att påverka kärnverksamheten. Kontextuell tvåhänthet bygger istället en kultur där samma medarbetare kan växla mellan förvaltning och förnyelse beroende på situation, vilket kräver ledarskap som aktivt signalerar att båda är värdefulla och tillåtna (Smith & Umans, 2015). Temporal tvåhänthet innebär att organisationen fokuserar på förvaltning under vissa perioder och förnyelse under andra. Det är dock svårt i kommunal kontext där kärnverksamheten aldrig kan "pausas". Nätverksbaserad tvåhänthet bygger på samverkan med externa aktörer som forskningsinstitut, teknikföretag och andra kommuner, vilket ger tillgång till utforskande kapacitet utan att organisationen själv behöver bygga den. RISE:s samarbeten med kommuner är ett exempel på denna strategi.

5.5 Från individ till system - institutionell tröghet

Transformation handlar inte bara om vad enskilda ledare gör. Organisationer är inbäddade i institutionella sammanhang som formar vad som är möjligt och tänkbart. Institutionell teori (Scott, 2001) visar hur organisationer påverkas av tre typer av tryck. Det *regulatoriska trycket* utgörs av lagar, regler och sanktioner, alltså det som formellt är tillåtet eller förbjudet. Det *normativa trycket* kommer från professionella och branschmässiga normer om vad som anses rätt eller bäst. Slutligen finns det *kognitivt-kulturella trycket* från grundläggande antaganden om hur saker är och bör vara, antaganden som ofta tas för givna. En kommun som vill transformera sin verksamhet möter alla tre typerna av tryck. Kommunallagen sätter ramar. Professionsnormer definierar kvalitet. Organisationskulturen avgör vad som uppfattas som "möjligt". Varaktig transformation kräver att alla tre nivåerna adresseras.

Särskilt utmanande är det kognitiv-kulturella trycket eftersom det ofta är osynligt. Antaganden om att "så här har vi alltid gjort" eller "det går inte i vår kommun" begränsar handlingsutrymmet utan att någon explicit beslutat det. Att synliggöra och ifrågasätta sådana antaganden är en central ledarskapsuppgift i transformation.

5.6 Rådighet och förändringskraft

Institutionella strukturer är formerande men inte deterministiska. Individer och grupper har rådighet (agency), eller en förmåga att handla och påverka även inom begränsande strukturer (Emirbayer & Mische, 1998).

Forskning om "institutional entrepreneurship" (Garud et al., 2007) visar hur aktörer kan förändra institutioner inifrån. Baserat på denna forskning kan tre centrala förmågor identifieras. För det första krävs en *diagnostisk förmåga*, att kunna se och benämna det som andra tar för givet, att ställa frågor om varför vi gör så här, vilka alternativ som finns och vad vi egentligen försöker åstadkomma. För det andra behövs en *visionär förmåga* att beskriva en möjlig framtid som är annorlunda men trovärdig, att konkretisera det abstrakta. För det tredje krävs en *mobiliserande förmåga* att bygga koalitioner, vinna stöd och koordinera handling. Förnyelse drivs sällan av ensamma hjältar utan av nätverk av engagerade aktörer.

Tinjan (2025) har studerat digital transformation i svensk offentlig sektor och visar hur enskilda "förändringsagenter" lyckats driva transformation genom att strategiskt navigera institutionella begränsningar, ibland genom att arbeta inom dem, ibland genom att utmana dem.

5.7 Systemisk transformation som perspektiv

Enskilda trender kan analyseras isolerat. Men den verkliga utmaningen för kommunerna ligger i hur trenderna samverkar. Demografisk förändring påverkar ekonomin som påverkar möjligheten att investera i digitalisering som påverkar förmågan att hantera klimatanpassning som påverkar attraktiviteten för inflyttning som påverkar demografin.

Ett systemiskt perspektiv (Meadows, 2008) innebär flera saker. Det innebär att identifiera återkopplingar, det vill säga hur förändringar i en del av systemet skapar effekter som förstärker eller motverkar den ursprungliga förändringen. Avfolkning leder till sämre service som leder till mer avfolkning. En förstärkande loop. Det innebär att söka hävstångspunkter där små insatser på rätt ställe kan ge stora effekter. En kommun med begränsade resurser måste fokusera på åtgärder som påverkar flera områden samtidigt. Det kräver också att acceptera fördröjningar, eftersom effekter av åtgärder ofta visar sig med betydande tidsfördröjning. Investeringar i förskola ger effekt på arbetsmarknaden tjugo år senare. Detta kräver långsiktighet som politiska mandatperioder inte automatiskt uppmuntrar. Slutligen måste vi vara beredda på icke-linjäritet, att system plötsligt kan skifta från ett tillstånd till ett annat vid kritiska trösklar. En kommun som gradvis tappar invånare kan plötsligt passera en tröskel där skola och service blir ohållbar, varpå avfolkningen accelererar.

5.8 Implikationer för kommunalt ledarskap

Vad innebär detta ramverk för dem som leder kommuner? Det handlar för det första om *både-och, inte antingen-eller*. Transformation handlar inte om att överge befintlig verksamhet för experimentens skull. Det handlar om att utveckla förmågan att göra båda. Att driva trygg, effektiv daglig verksamhet *samtidigt* som man bygger kapacitet för framtiden.

Det kräver också ett ledarskap som aktivt arbetar med de strukturer, regler, normer, antaganden, som formar organisationens beteende. Kommunledningar behöver forma förutsättningarna för beslut, inte bara fatta beslut.

Vidare krävs tolerans för osäkerhet. Transformation innebär per definition att man inte vet exakt hur det ska bli. Ledare som kräver fullständig säkerhet innan handling kommer att fastna i analysparalys. Förmågan att agera trots osäkerhet är avgörande.

Det förutsätter också långsiktighet trots kortsiktiga tryck. Politiska mandatperioder, budgetcykler och medias cykler skapar konstant tryck på kortsiktighet. Transformation kräver ett perspektiv som sträcker sig bortom nästa val. Att skapa institutionella strukturer som skyddar långsiktiga initiativ är en central uppgift.

Slutligen behövs systemiskt tänkande. Kommuner som organiserar arbetet i stuprör, där varje förvaltning optimerar sin del, riskerar att suboptimera helheten. Systemisk transformation förutsätter en förmåga att se samband, koordinera insatser och prioritera åtgärder med bred påverkan.

6. Fem makrotrender i förändring

6.1 Den demografiska vändpunkten

I en liten kommun i norra Västerbotten bor numera fler pensionärer än förvärvsarbetande. Kommunalrådet vet att situationen kommer att förvärras: SCB:s senaste prognos visar att befolkningen i åtta av Sveriges 21 län förväntas minska fram till 2040, med Västernorrland och Norrbotten i topp (SCB, 2024a). Samtidigt, i en expansiv Stockholmsförort, kämpar kommunledningen med ett annat problem. De hinner inte bygga förskolor och skolor tillräckligt snabbt för att möta inflyttningen. Samma land, samma tid, men radikalt olika demografiska verkligheter.

Detta är den demografiska vändpunktens kärna. Inte en enhetlig utveckling utan en accelererande divergens som splittrar Sverige i två verkligheter med fundamentalt olika förutsättningar för välfärd och samhällsservice.

6.1.1 Befolkningsprognosen visar en brytpunkt

Sveriges befolkning beräknas öka från dagens 10,6 miljoner till 10,7 miljoner år 2030. En ökning på bara 90 000 personer under sex år. Det är en dramatisk avmattning jämfört med de senaste decennierna, då befolkningen växte med i genomsnitt 52 000 personer per år. Under perioden 2025–2029 beräknas årlig ökningstakt sjunka till knappt 12 000 (SCB, 2025a). När EU:s massflyktsdirektiv upphör 4 mars 2027 och många ukrainska flyktingar inte längre omfattas av tillfälligt skydd kan befolkningsnivån påverkas märkbart. SCB:s alternativa scenarier visar att skillnaden mellan olika antaganden om hur många som stannar handlar om cirka 20–30 tusen personer på några års sikt.

Asylrelaterade uppehållstillstånd sjönk till 6 250, den lägsta nivån sedan 1985 (Migrationsverket, 2025). Den migrationspolitiska svängningen är abrupt och får omedelbar demografisk effekt.

6.1.2 Från befolkningspyramid till urna

Den mest genomgripande demografiska förändringen är befolkningens åldrande. År 2050 förväntas nästan var fjärde svensk vara 65 år eller äldre. Andelen över 80 år, den grupp som har störst behov av vård och omsorg, växer från dagens cirka 5 procent till 9 procent (SCB, 2025a). I absoluta tal innebär det hundratusentals fler äldre som behöver hemtjänst, särskilt boende och sjukvård.

Den demografiska försörjningskvoten, antalet personer i icke-arbetsför ålder per 100 personer i arbetsför ålder, är redan 77 i riket som helhet. Men variationen är mycket stor. I Göteborgs stad är kvoten 59, medan mer än hälften av Sveriges kommuner har en kvot över 90 (Ekonomifakta, 2025). Till 2050 beräknas rikskvoten stiga till 83 (SCB, 2025b).

Vad betyder dessa siffror i praktiken? Om 100 personer ska försörja 77 som inte arbetar är det en utmaning. Om samma 100 ska försörja 100 är det en annan. En som kräver antingen kraftigt höjda skatter, drastiskt ökad produktivitet, eller fundamental omprövning av vad offentlig sektor kan och ska göra.

6.1.3 Barnkullskrisen

Demografin ställer inte bara krav genom åldrandet. Den skapar också akuta strukturproblem genom sjunkande barnkullar. Sveriges summerade fruktsamhetstal sjönk till 1,43 barn per kvinna 2024, historiskt lågt och långt under ersättningsnivån 2,1 (SCB, 2025a).

Konsekvenserna är redan synliga. Enligt SKR (2025a) kommer Sverige att ha 43 000 färre förskolebarn och 172 000 färre grundskolebarn fram till 2034. Det motsvarar kapacitet för 800 förskolor och 700 grundskolor som blir överflödiga. SKR beräknar att omkring 1 000 förskolor behöver läggas ned fram till 2027.

Paradoxen är slående. Kommuner som för tio år sedan byggde nya skolor står nu inför svåra beslut om nedläggningar. Investeringar som gjordes för en befolkning som aldrig kom. Personal som utbildades för tjänster som inte längre behövs. Samtidigt som andra kommuner desperat söker lärare och förskollärare de inte kan rekrytera.

6.1.4 Migrationen - arbetskraft eller flyktingar

Den migrationspolitiska omsvängningen förändrar demografins dynamik. Total invandring 2024 uppgick till 116 197 personer, med en tydlig förskjutning i sammansättningen där personer födda i Ukraina utgjorde den största gruppen (SCB, 2025). Antalet beviljade uppehållstillstånd i kategorin Arbetsmarknad minskade från 36 514 år 2023 till 27 009 år 2024, en nedgång som Migrationsverket kopplar till skärpta försörjningskrav och skärpt kontroll. Sedan den 1 november 2023 krävs en lön på minst 80 procent av medianlönen för att ett arbetstillstånd ska anses ge god försörjning, och regeringen har beslutat att höja kravet till 90 procent av medianlönen, vilket bedöms minska arbetskraftsinvandringen ytterligare. Forskning om arbetskraftsinvandring från tredjeländ visar att en klar majoritet av arbetskraftsinvandrarna är verksamma i storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Samtidigt ligger endast två av landets 20 folkrikaste kommuner i Norrland, Umeå och Gävle. De kommuner som har störst behov av arbetskraft, särskilt glesbygdskommuner i det norra inlandet, är därför sällan de kommuner där arbetskraftsinvandrare faktiskt bosätter sig. Familjeåterförening står för cirka 24 000 uppehållstillstånd per år. Dessa individer hamnar ofta i kommuner med befintliga diasporagrupper, vilket förstärker koncentrationen till vissa områden. Segregationsdynamiken är inbyggd i migrationsmönstren.

6.1.5 Geografiska skillnader - två Sverige

Urbaniseringen fortsätter. Omkring 85 procent av Sveriges befolkning bor i tätorter, och drygt hälften bor i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Storstadslänen står för merparten av befolkningsökningen under prognosperioden, med tyngdpunkt i de tre storstadsregionerna.

Glesbygdskommunerna krymper. Sorsele och Arjeplog förlorade 7–8 procent av befolkningen under de senaste åren. Västernorrland och Norrbottens län prognostiseras minska med över 5 procent till 2040. År 2023 hade 193 av 290 kommuner befolkningsminskning (SCB, 2024a). Men bilden är inte svartvit. I 112 kommuner växer tätorten medan landsbygden krymper. Samma kommun rymmer både expansion och avfolkning. Uppsala och Enköping har växande landsbygdsbefolkning tack vare närheten till Stockholm. Pendlingskommuner runt större städer växer, medan kommuner utan den kopplingen tappar.

6.1.5 Arbetsmarknadens matchningsproblem

Demografien visar hur det blir fler äldre, men även färre barn. Den skapar också obalans på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen (2024) konstaterar att nästan 85 procent av de långtidsarbetslösa bedöms ha svagare ställning på arbetsmarknaden, de saknar de kompetenser arbetsgivare efterfrågar.

Paradoxen är påtaglig. Trots svag konjunktur upplever majoriteten av arbetsgivare rekryteringsproblem. I norra Sverige är bristen akut inom vård, omsorg, utbildning, IT, transport och industri. Ungdomsarbetslösheten ligger samtidigt på 22,7 procent. 145 700 unga (15–24 år) var arbetslösa i september 2024 (Arbetsförmedlingen, 2024).

Matchningsproblemet har geografisk dimension. Arbetslösheten finns där jobben inte finns, kompetensen finns där arbetsgivarna inte finns. Denna rumsliga obalans kan inte lösas med

arbetsmarknadspolitik allena, utan förutsätter regional utvecklingspolitik, bostadspolitik och utbildningspolitik i samverkan.

6.1.6 Kompetensförsörjningskrisen

För kommunerna är kompetensförsörjningen redan kritisk. SKR (2025b) beräknar att äldreomsorgen behöver 66 000 fler anställda fram till 2033. Hälso- och sjukvården behöver 18 000 fler under samma period. Dessa behov ska mötas i en arbetsmarknad där den arbetsföra befolkningen minskar som andel.

Äldreomsorgslyftet 2025, med 1,695 miljarder kronor för vidareutbildning, är ett försök att möta utmaningen. Nästan 3 000 personer avslutade äldreomsorgutbildning under programmets två första år (SKR, 2025b). Men volymen är en droppe i havet jämfört med behoven.

Utbildningssektorn möter motsatt utmaning. Överkapacitet snarare än brist. Men att minska personalstyrkan i skolan samtidigt som andra sektorer desperat behöver medarbetare förutsätter en förmåga till omställning som sällan finns. En förskollärare blir inte undersköterska utan betydande omskolning.

6.1.7 Kommunalekonomiska konsekvenser

Demografins effekter på kommunernas ekonomi är direkta och oundvikliga. Kommunernas totala kostnader 2024 uppgick till omkring 870 miljarder kronor. Skola och barnomsorg stod för drygt 40 procent av kostnaderna, och tillsammans med äldreomsorg och övriga välfärdsinsatser utgör dessa verksamheter ungefär 60 procent av kommunernas samlade utgifter.

Skatteunderlaget, den beskattningsbara inkomsten som finansierar kommunal verksamhet, växer långsammare än kostnaderna i en åldrande befolkning. Färre arbetar, fler behöver omsorg. Ekvationen går inte ihop utan någon form av anpassning. Höjda skatter, minskad ambitionsnivå, ökade statsbidrag, förbättringar av produktivitet, och förnyelse av arbetssätt, metoder och praktiker är några sådana former av anpassningar som behöver genomföras.

Regionsektorn redovisade 22 miljarder i underskott 2023–2024 (SKR, 2025c). Ungefär hälften av regionerna hade underskott trots nationella överskott. De generella statsbidragen har inte värdesäkrats fullt ut, en reell förlust på cirka 2,5 miljarder kronor 2026.

6.1.8 Mot-trender och osäkerheter

Demografiska prognoser är inte ödesbestämda. Flera faktorer kan förändra utvecklingen. **Osäkerhet i antal födlar.** Fruktsamhetstalet har historiskt varierat med ekonomiska konjunkturer, familjepolitik och kulturella faktorer. En förändring med bara 0,1 barn per kvinna får stora effekter över tid.

Migrationspolitikens svängningar. Politiken kan ändras snabbt, som de senaste årens utveckling visar. En ny flyktingkris, förändrad arbetskraftsinvandring eller EU-gemensam migrationspolitik kan rita om kartan.

Livslängdens utveckling. Medellivslängden har ökat stadigt, men pandemin bröt trenden tillfälligt. Framtida medicinska genombrott, pandemier eller krig, är exempel på oförutsedda händelser som kan förändra åldersstrukturen på sätt som inte fångas i dagens prognoser.

Inrikes flyttmönster. Urbaniseringen har framstått som oundviklig, men distansarbetets genombrott under pandemin öppnade nya möjligheter. Om fler kan arbeta var som helst kan attraktiviteten förskjutas mellan kommuntyper.

6.1.9 Konsekvenser för kommunerna

Den demografiska vändpunkten innebär omställning för kommuner.

Planera för krympning, inte bara tillväxt. Kommuner som förlorar befolkning behöver strategier för att avveckla infrastruktur, samordna service och upprätthålla kvalitet med mindre resurser. Detta är ledningsutmaningar som stora delar av svensk kommunsektor har begränsad erfarenhet av.

Differentiera strategier efter kommuntyp. En storstadskommun som växer snabbt har helt andra utmaningar än en avfolkningskommun i inlandet. Nationella lösningar träffar sällan rätt. Kommuner behöver förstå sin egen demografiska profil och agera därefter.

Investera i kompetensväxling. Personal som finns i krympande sektorer måste kunna röra sig till växande. Det kräver aktiv politik för kompetensförsörjning på kommunal nivå, inte bara nationell arbetsmarknadspolitik.

Samverka över kommungränser. När enskilda kommuner blir för små för att upprätthålla service på egen hand blir interkommunal samverkan en nödvändighet. De kommuner som tidigt utvecklar funktionell samverkan har bättre förutsättningar.

Acceptera osäkerhet. Demografiska prognoser är just prognoser, inte förutsägelser. Kommuner behöver planera för flera scenarier, inte låsa fast sig vid en enda framtidsbild. Den demografiska vändpunkten är inte framtid utan här och nu. De kommuner som agerar nu har möjlighet att forma sin utveckling. De som väntar riskerar att formas av krafter de inte längre kan påverka.

6.2 Digital transformation och AI

I augusti 2025 drabbades systemleverantören Miljödata av en cyberattack. Hackergruppen Datacarry stal personuppgifter för över en miljon svenskar. Namn, personnummer, hemadresser, anställningsuppgifter. Attacken påverkade cirka 200 kommuner, regioner och företag. Det var inte första gången. I december 2021 lamslogs Kalix kommun av ransomware i vad IT-chefen beskrev som "tre års säkerhetsarbete genomfört på tre veckor" (MSB, 2022). Händelserna illustrerar den digitala transformationens janusansikte. Samma teknik som möjliggör effektivare välfärd skapar nya sårbarheter. Samma uppkoppling som förbinder medborgare med service öppnar dörrar för angripare. Den digitala transformationen är inte valfri, men den måste genomföras med ögonen öppna för riskerna.

6.2.1 Genombrott för AI - från kuriositet till vardag

År 2023 använde 29 procent av svenskarna AI-verktyg. År 2025 är siffran 40 procent (Internetstiftelsen, 2025). ChatGPT har gått från okänt namn till vardagsverktyg på mindre än tre år. Microsoft Copilot, My AI på Snapchat och en uppsjö av specialiserade AI-tjänster har följt efter.

Över 30 procent av yrkesverksamma i USA hade använt AI på jobbet i december 2024. I april 2025 var siffran 40 procent (Mollick, 2025). En dansk studie av kunskapsarbetare visade att 41 procent av uppgifterna kunde genomföras på hälften av tiden med AI-stöd. Det finns flera

studier som pekar på individuella vinster när det gäller effektivitet på arbetsplatsen. Det är än så länge svårare att se de ekonomiska vinsterna eller effektivisering på organisationsnivå. Det som däremot framstår tydligt är att AI förändrar förutsättningarna för all kunskapsintensiv verksamhet, inklusive kommunernas.

6.2.2 AI i svensk offentlig sektor

DIGG beräknar att Sverige kunde göra årliga vinster på 140 miljarder kronor om AI-teknik användes fullt ut i offentlig förvaltning (DIGG, 2024). Implement Consulting Group uppskattar att generativ AI kan öka Sveriges årliga BNP med nio procent över tio år, motsvarande 500 miljarder kronor, varav offentlig sektor kunde ta del av 125 miljarder. Samtidigt är utvecklingen inom AI snabbväxande och mycket föränderlig och synnerligen svår att prognostisera.

Implementering är annorlunda än prognos. Endast 15 procent av statliga myndigheter har både strukturerad informationshantering och datadrivet arbetssätt, grundförutsättningar för att kunna använda AI effektivt (DIGG, 2024). Många kommuner ligger sannolikt än mer efter.

I januari 2025 lanserade DIGG och IMY 18 nationella riktlinjer för generativ AI i offentlig förvaltning. Regeringen presenterade Digitaliseringsstrategin 2025–2030 i maj 2025, där AI-lösningar för effektivitet är ett genomgående tema. En renodlad AI-strategi väntas våren 2026. Regelverken finns, men implementeringskapaciteten varierar enormt mellan kommuner. En storstadskommun med IT-avdelning på 50 personer har helt andra förutsättningar än en liten kommun där IT-chefen också ansvarar för fastigheter och upphandling.

6.2.3 Robotikens tysta revolution

Medan debatten fokuserat på AI händer något annat som det varit något mer tyst om. Robotiken utvecklas snabbare än de flesta anar. Bedömningar från marknadsanalyser pekar på att humanoidrobotmarknaden i dag ligger på ett par miljarder dollar globalt och kan växa till ett tiotal miljarder dollar till 2030. Morgan Stanley uppskattar att marknaden kan nå 5 biljoner dollar år 2050.

Kina leder utvecklingen. Över 35 nya humanoidrobotmodeller lanserades i landet 2024, långt fler än någon annan region. Kinas industriministerium utgav 2024 en färdplan för ett komplett humanoidekosystem senast 2025, med målsättning om 2–3 globalt ledande företag (USCC, 2024). Företag som Unitree, Galbot, Agibot och UBtech lanserar produkter i snabb takt.

Tesla har talat om planer på att relativt snabbt skala upp produktionen av humanoidroboten Optimus, men tidsplaner och volymmål har varierat och är omstridda i analyserna. Amazon investerar omfattande i robotisering av sina lager, och flera analyser bedömer att hundratusentals lagerjobb kan påverkas under 2020 talet. Uppskattningar av nivå och tidpunkt skiljer sig dock åt, så exakta procentsiffror är osäkra. Självkörande taxitjänster är redan verklighet i USA och i flera andra länder. Waymo levererade 200 000 betalda resor per vecka i mars 2025, i Phoenix, San Francisco och Los Angeles (Waymo, 2025).

För kommunerna innebär denna utveckling långsiktiga frågor. Hur ser hemtjänsten ut när humanoida robotar kan assistera äldre? Hur fungerar skolan när AI integreras allt mer i undervisningsteknik? Hur finansieras välfärden när arbetsmarknaden automatiseras?

6.2.4 Arbetsmarknadens omvandling

World Economic Forum bedömer i sina Future of Jobs rapporter att automatisering och AI både slår ut många jobb och skapar nya, med stora skillnader mellan branscher och länder. Exakta nettosiffror varierar mellan olika scenarier, vilket gör det osäkert att ange en entydig

global siffra. Men denna nettoökning döljer massiv omställning. De jobb som försvinner är inte desamma som de som skapas, de finns inte på samma platser, och de kräver inte samma kompetenser.

Ethan Mollick, professor vid Wharton och en av de ledande forskarna på AI och arbete, menar att vi är på väg mot ett nytt sätt att tänka på arbete. "Människor kommer i allt högre grad välja mellan dessa uppsättningar; saker jag gör ensam, saker jag gör tillsammans med AI, saker jag tilldelar AI, och saker som sker autonomt" (Mollick, 2024).

För kommunerna som arbetsgivare innebär detta att kompetenskraven förskjuts. Förmågan att använda AI-verktyg blir lika grundläggande som datorvana blev för 25 år sedan. Men det handlar inte bara om tekniska färdigheter. Mollick betonar "skill bundling", det vill säga att kombinera mänskliga egenskaper som emotionell intelligens och kreativitet som AI inte lätt kan replikera.

Instegsjobb, de enklare tjänster där unga traditionellt kommer in på arbetsmarknaden, är särskilt utsatta för automatisering. Om kommunernas administrativa instegsjobb försvinner, var ska unga som saknar högskoleutbildning börja?

6.2.5 Cybersäkerhet, från IT-fråga till överlevnadsfråga

MSB:s Cybersäkerhetskollen 2024 konstaterar att nästan 6 av 10 organisationer i offentlig förvaltning saknar grundläggande delar i systematiskt cybersäkerhetsarbete. Endast 8 av 120 deltagande statliga myndigheter uppnår kraven på cybersäkerhet enligt föreskrifter. Myndigheter utan ledningsengagemang presterar svagast (MSB, 2024).

SKR rapporterar ökande angrepp mot medlemskommuner. De flesta kommuner skattar sin NIS2-beredskap mellan 6 och 7 på en tiogradig skala, vissa mellan 3 och 5. Resurser, kunskap och kapacitet varierar starkt.

NIS2-direktivet trädde i kraft på EU-nivå 2023, och ska vara genomfört i nationell rätt senast den 17 oktober 2024. I Sverige innebär den kommande cybersäkerhetslagen att samtliga regioner och kommuner, med undantag för fullmäktige, omfattas av kraven.. Samtliga regioner och kommuner omfattas av den nya cybersäkerhetslagens krav, med undantag endast för fullmäktige. Det innebär att kommuner juridiskt måste uppnå en säkerhetsnivå som många är långt ifrån.

Budgetpropositionen 2025 föreslår 196 miljoner kronor för stärkt informations- och cybersäkerhetsarbete. CERT-SE får 40 miljoner i ökade anslag. MSB tilldelas 30 miljoner för kartläggning av kommuners tekniska cybersäkerhetsförmåga (Regeringskansliet, 2024). Men pengar löser inte kompetensbrist. Cybersäkerhetsexperter är hårdvaluta på arbetsmarknaden. Kommuner konkurrerar med bank, försvar och techföretag om samma begränsade pool.

6.2.6 Digital suveränitet och beroendet av utländska moln

Enligt EU kommissionen står ett fåtal icke EU baserade leverantörer, framför allt Microsoft, Amazon och Google, för omkring tre fjärdedelar av intäkterna på EU:s marknad för molninfrastruktur. Danmarks situation illustrerar vad det kan innebära. I samband med spänningarna kring Grönland 2025 valde Danmark att intensifiera arbetet med digital kontinuitetshantering och digital suveränitet.

EU:s Digital Omnibus, presenterad i november 2025, är ett ändringspaket som justerar bland annat GDPR och AI-förordningen för att förenkla och samordna rapporteringskrav. Syftet är bland annat att närma sig ett 'report once, share with all'-upplägg, men regelverken kvarstår som separata förordningar och direktiv. Ambitionen är att införa en princip där aktörer rapporterar en gång och uppgifterna kan användas av flera myndigheter, vilket minskar dubbelrapportering.

Flera aktörer driver nu idén om en europeisk "EuroStack" för moln, data och AI, som skulle samla europeiska teknikföretag bakom kravet på högre prioritering av europeisk infrastruktur. Juridiskt skydd under landets eller EU:s lagstiftning blir avgörande för säker IT-drift.

För kommuner innebär detta strategiska val. Ska man fortsätta med amerikanska molntjänster för deras funktionalitet och pris, och acceptera juridisk och geopolitisk exponering? Eller investera i europeiska alternativ som kan innebära dyra övergångskostnader och mindre funktionsrika, men juridiskt tryggare?

6.2.7 Informationspåverkan - demokratins digitala hot

Den digitala transformationen handlar inte bara om effektivitet och säkerhet. Den förändrar också informationslandskapet på sätt som hotar demokratin. Sociala medier möjliggör snabb spridning av desinformation medan kommunernas sakliga bemötanden når en bråkdel av publiken.

Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) varnar för växande hot mot lokala demokratiska institutioner. Lokala medier, som tidigare utgjorde en motvikt, har försvagats av den digitala medieutvecklingen. I många kommuner finns inte längre någon lokal journalist som granskar verksamheten.

Informationspåverkan är inte ett abstrakt hot. Hybridattacker kombinerar desinformation med cyberangrepp och fysiskt sabotage. NATO StratCom COE och Hybrid Centre of Excellence dokumenterar systematisk rysk informationspåverkan mot Norden-Baltikum (NATO StratCom, 2024; Hybrid CoE, 2025).

6.2.8 Datacenter och energi

AI-boomen skapar enorma behov av databehandlingskapacitet. Datacenters energianvändning i Sverige uppskattades till 2,8–3,2 TWh år 2022. En gemensam studie från Energimyndigheten och RISE bedömer att elanvändningen kan öka till cirka 4,0–4,4 TWh 2025 och 4,4–5,2 TWh 2030.

Datacenter, inklusive AI-tillämpningar och ibland kryptovaluta, står i dag för 1–2 procent av världens elförbrukning, med prognoser om 3–4 procent till 2030. Vissa analyser bedömer att AI-relaterade beräkningsarbetslaster kan öka mångfalt till slutet av decenniet. RISE beskriver scenarier där elanvändningen från svenska datacenter kan öka kraftigt under 2020-talet, i vissa fall upp mot en fördubbling, men effekten på Sveriges totala elanvändning är mer osäker och beror på flera andra faktorer.

Enligt det reviderade energieffektiviseringsdirektivet måste datacenter med minst 500 kW installerad IT effekt rapportera energiprestanda till en EU gemensam databas, med start under 2024. För svenska datacenter innebär det nya återkommande rapporteringskrav kopplade till energianvändning och effektivitet. Kommuner med datacenteretableringar, som Luleå och Boden, står inför avvägningar mellan ekonomiska möjligheter och energiprioritering.

6.2.9 EU-reglering

Kommuner konfronteras med en våg av ny EU-reglering som träder i kraft i snabb följd. NIS2-direktivet (Network and Information Systems Directive) trädde i kraft oktober 2024 och ställer krav på cybersäkerhet för alla kommuner utom fullmäktige. Kort därefter, i januari 2025, började DORA (Digital Operational Resilience Act) att tillämpas, vilket reglerar finansiella aktörers digitala motståndskraft, en fråga som är direkt relevant för kommunala bolag och pensionsförvaltning. AI-förordningen antogs 2024 med successivt ikraftträdande. Förbud mot vissa tillämpningar börjar gälla först, medan reglerna för högrisk-AI börjar gälla först efter en övergångsperiod på flera år, och den exakta tidplanen påverkas av när standarder och vägledningar blir klara. Digital Omnibus publicerades i november 2025 och förenklar visserligen rapportering men ökar komplexiteten i den initiala implementeringen.

Överträdelser kan bli kostsamma. DORA kan leda till betydande sanktionsavgifter, till exempel upp till 2 procent av global omsättning för vissa aktörer. Exakta belopp beror på nationell tillämpning. NIS2 kan leda till administrativa sanktionsavgifter på upp till minst 10 miljoner euro eller minst 2 procent av global omsättning för väsentliga aktörer, beroende på hur det genomförs nationellt. Offentliggörande av upprepade överträdelser blir norm.

6.2.10 Den digitala klyftan

Fyrtio procent av svenskarna använder AI-verktyg, men variationen är stor. Bland unga (generation Z) är siffran 75 procent. Bland personer över 65 är den cirka 17 procent (Internetstiftelsen, 2025).

Tjugotre procent av svenskarna undviker e-tjänster på grund av dålig användbarhet. Sextio procent har sett bedrägliga annonser på sociala medier. Klyftorna är inte bara generationella utan de korrelerar med utbildning, inkomst och digital vana.

För kommuner innebär den digitala klyftan att digitaliseringen kan exkludera de mest sårbara invånarna. Äldre som behöver mest kommunal service är ofta de som har svårast att använda digitala verktyg. Socialtjänstens klienter är ofta de som har minst digital kompetens.

6.1.11 Konsekvenser för kommunerna

Den digitala transformationen kräver att kommuner agerar på flera fronter samtidigt. För det första måste de investera strategiskt i cybersäkerhet. NIS2 är inte valfritt, och kommuner som inte uppfyller kraven riskerar både böter och, viktigare, allvarliga incidenter som skadar invånare och förtroende.

För det andra behöver AI-kompetens utvecklas brett i hela organisationen, inte bara i IT-avdelningen. AI är ett verktyg som alla medarbetare förr eller senare kommer att behöva förhålla sig till. För det tredje måste digital suveränitet beaktas, eftersom varje upphandling av molntjänster är ett strategiskt val med geopolitiska implikationer. Billigast är inte alltid bäst. Därtill behöver kommuner förmåga att upptäcka, bemöta och motverka desinformation, och att kommunicera trovärdigt i ett polariserat medielandskap. De behöver också förstå hur deras digitala ambitioner påverkar energibalansen.

Slutligen får digitaliseringen inte skapa en tvådelad service där de digitalt kompetenta får snabb och effektiv service medan andra hänvisas till krympande manuella kanaler.

Den digitala transformationen är inte ett projekt med start och slut. Den är ett permanent tillstånd av förändring som kräver kontinuerlig anpassning. De kommuner som behandlar den som en engångshändelse kommer att halka efter. De som bygger in förändringsförmåga i sina strukturer har bättre förutsättningar att navigera det som kommer.

6.3 Klimatanpassning och ekosystemkris

Den 17–18 augusti 2021 drabbades Gävle av ett extremt skyfall, av SMHI beskrivet som ett så kallat tusenårsregn. På 24 timmar föll 161,6 millimeter nederbörd, mer än vad staden normalt får under hela augusti och september tillsammans. Källare fylldes. Vägar blev till floder. Reningsverk svämmades över. Försäkringsbolagen betalade ut omkring 1,1 miljarder kronor i ersättning till försäkringstagare i Gävle kommun, medan den totala samhällskostnaden bedöms vara ännu högre. Det var inte längre en abstrakt klimatrisk, det var verklighet mitt i en svensk stad (Länsstyrelsen Gävleborg, 2022; Svensk Försäkring).

Gävle var inte unikt. Sommaren 2018 brann det på ett femtiotal platser i Sverige, med totalt cirka 25 000 hektar bränd skog. Den mest omfattande skogsbrandssäsongen i modern svensk historia. Sommaren 2023 präglades Norrland återigen av mycket hög brandrisk och flera skogsbränder, men utan de stora brandområden som sågs 2018. Varje sommar förväntas nu innebära risk för värmebölja, torka eller extrem nederbörd, ofta allt på en gång, på olika platser i landet.

Klimatförändringarna är inte framtid. De är nutid. Och de kräver att kommunerna samtidigt arbetar med att minska utsläpp (mitigation) och anpassa sig till förändringarna (adaptation), medan ekosystemen de är beroende av försvagas.

6.3.1 Sveriges förändrade klimat

SMHI:s klimatscenarier visar tydliga trender för Sverige fram till 2100.

Temperatur. Årsmedeltemperaturen beräknas öka med 2–6 grader beroende på utsläppsscenario. Uppvärmningen blir störst i norr och under vintern. Antalet dagar med medeltemperatur under noll minskar kraftigt i södra Sverige.

Nederbörd. Årsmedelnederbörden ökar, framför allt under vinter och vår. Sommartorka kan ändå bli vanligare eftersom avdunstningen ökar. Intensiteten i skyfall ökar. Samma vattenmängd faller under kortare tid.

Extremväder. Värmeböljor, torka och skyfall förväntas generellt bli vanligare och mer intensiva, medan förändringar i stormfrekvens och vindextremer är mer osäkra enligt dagens klimatscenarier. Kombinationer av extremhändelser, som torka följt av kraftigt regn som inte kan absorberas, skapar nya utmaningar.

Havsnivåer. Havsnivån stiger globalt, men i stora delar av Sverige kompenseras detta av landhöjningen. I Skåne och Halland, där landhöjningen är minimal, blir havsnivåhöjningen påtaglig, upp till en halv meter högre vid sekelskiftet enligt vissa scenarier (SMHI, 2023).

6.3.2 Konsekvenser för kommunerna

Klimatförändringarna slår direkt mot kommunal infrastruktur och verksamhet. VA-systemen drabbas hårt. Ledningsnäten, ofta dimensionerade för gårdagens nederbördsmönster, överbelastas vid skyfall. Bräddning av orenat avloppsvatten blir vanligare och översvämningar i källare och på gator ökar. Flera nationella analyser pekar på att många kommuners VA-nät behöver uppgraderas för att hantera ökad intensitet i nederbörd, med samlade investeringsbehov i miljardklassen.

Den traditionella dagvattenhanteringen, snabb avledning till vattendrag, fungerar inte vid skyfall och kan förvärra problem nedströms. Nya metoder som grönstruktur, fördröjningsmagasin och öppna dagvattenlösningar kräver både utrymme och investeringar. Byggnader och infrastruktur utsätts för nya påfrestningar. Äldreboenden utan luftkonditionering blir livsfarliga under värmeböljor. Skolor behöver solskydd och ventilation. Vägar skadas av tjäle-tövaxling och broar och tunnlar utsätts för nya belastningar.

Räddningstjänsten pressas av skogsbränder, översvämningar och stormar. Små kommuner kan inte dimensionera för extremhändelser som tidigare inträffade en gång per generation men nu kan komma årligen.

Vård och omsorg ställs inför nya utmaningar. Värmeböljor dödar, sommaren 2018 uppskattas ha orsakat 700 fler dödsfall än normalt i Sverige, främst bland äldre. Kommunernas äldreomsorg har ett direkt ansvar för att skydda de mest sårbara.

6.3.3 Ekosystemens kris

Klimatförändringarna är inte den enda miljöutmaningen. Parallellt pågår en bredare ekosystemkris som påverkar kommunernas förutsättningar.

Östersjön befinner sig i kris. Övergödning, syrebrist och överfiske har kraftigt försämrat havets tillstånd. Torskbeståndet i centrala Östersjön har i praktiken kollapsat. EU beslutade 2019 om i princip totalt stopp för riktat fiske efter torsk i det östra beståndet och mycket kraftiga begränsningar i övriga delar av Östersjön. Syrefria bottenar, så kallade döda zoner, täcker nu en yta som bedöms vara större än Danmarks landyta. Algblomning förgiftar stränder och påverkar turism och rekreation (HELCOM, ICES, SMHI).

Den biologiska mångfalden utarmas. Drygt en femtedel av de bedömda svenska arterna är rödlistade, klassificerade som nära hotade eller värre. Artrikedomen i det svenska landskapet minskar. Pollinerande insekter, avgörande för jordbruk och ekosystem, blir färre. Invasiva arter som spansk skogssnigel och mårhund etablerar sig och konkurrerar ut inhemska arter. Skogen förändras. Granbarkborren har dödat stora områden granskog, förvärrat av torra och värme. Skogsbruket står inför omställning. Norr om polcirkeln tinar permafrost, med konsekvenser för infrastruktur, renskötsel och utsläpp av metangas.

Vattenresurserna pressas. Sommartorka skapar vattenbrist i kommuner som inte trots att det var möjligt. Öland, Gotland och delar av sydöstra Sverige har redan upplevt bevattningsförbud och tvingats till nödlösningar för dricksvattenförsörjning.

6.3.4 Arktis och norra Sverige

Norra Sverige förändras snabbast. Uppvärmningen är dubbelt så snabb i Arktis som globalt, och konsekvenserna är påtagliga.

I fjällen tinar permafrosten. Byggnader, vägar och banvallar som vilar på frusen mark får stabilitetsproblem. Infrastruktur som fungerat i ett sekel kan plötsligt bli instabil. Samernas renskötsel, en tusenårig tradition och ett juridiskt skyddat kulturarv, hotas av förändrade betesförhållanden, dåliga vinterbeten när regn fryser på marken, och konkurrens om mark med gruvor, vindkraft och skogsbruk. Klimatförändringarna är en existentiell fråga för samisk kultur.

Samtidigt upplever norra Sverige en gruvboom. Efterfrågan på mineraler till batterier och grön teknik driver investeringar. LKAB:s järnmalm ska bli fossilfri och nya gruvor planeras

för sällsynta jordartsmetaller. Detta skapar arbetstillfällen och skatteintäkter, men också konflikter om mark, miljö och samiska rättigheter.

Vattenkraften, grunden för svensk elproduktion, påverkas av förändrade nederbördsmonster. Vindkraft byggs ut i stor skala i norr, ofta i konflikt med andra intressen. Norra Sverige blir en nyckelregion för energiomställningen, med alla konflikter det medför.

6.3.5 Grön omställning som möjlighet och utmaning

Klimatanpassning handlar inte bara om att skydda sig mot förändringarna. Det handlar också om att bidra till att begränsa dem, genom att minska utsläpp och ställa om till fossilfria system.

Inom energiområdet har svenska kommuner enorma möjligheter. Fjärrvärme kan elektrifieras eller konverteras till bibränsle. Solceller på kommunala tak genererar el. Kommunala energibolag kan investera i vindkraft, och energieffektivisering i kommunala fastigheter minskar både utsläpp och kostnader.

På transportområdet är kollektivtrafiken visserligen en regional fråga, men kommunerna påverkar genom samhällsplanering, cykelinfrastruktur och laddinfrastruktur för elfordon. Kommunernas egna fordonsflottor kan elektrifieras.

Kommunernas planmonopol ger inflytande över hur mark används. Förtätning minskar transportbehov. Grönstruktur i städer skapar kylande effekter och fördröjer dagvatten. Skydd av våtmarker binder kol och renar vatten.

Kommunerna är också stora upphandlare. Klimatkrav i upphandling driver leverantörer mot hållbarare lösningar, och livsmedelsupphandling kan gynna lokala och hållbara producenter.

6.3.6 Geopolitiska dimensioner av grön teknik

Grön omställning är inte bara en miljöfråga, den har geopolitiska dimensioner. Kommuner som upphandlar solpaneler, batterier, elfordon och värmepumpar möter en marknad dominerad av Kina.

Kina producerar över 80 procent av världens solceller, majoriteten av elbilsbatterier och en växande andel av vindkraftskomponenter. Kinesiska statliga subventioner gör produkterna billigare än konkurrenters. EU och USA har infört tullar och restriktioner, men beroendet kvarstår.

För kommuner skapar detta dilemman. Ska man välja billigast, och ofta kinesiskt, för att maximera klimatnyttan per krona? Eller ska man välja europeiskt, dyrare men med lägre strategisk risk? Frågorna är nya för kommunala upphandlare men kommer att bli alltmer akuta.

6.3.7 Kopplingen till beredskap

Klimatanpassning och beredskap hänger ihop. En kommun som förberett sig för klimatrelaterade extremhändelser är också bättre förberedd för andra kriser. Kommunala verksamheter behöver reservkraft för elavbrott, oavsett om avbrottet orsakas av storm, sabotage eller krig. Alternativa vattentäkter och reservkapacitet skyddar mot både torka och angrepp. Flera oberoende system för kritiska funktioner ökar motståndskraften mot alla typer av störningar. Närproducerad mat och lokal energi minskar sårbarhet för störningar i långa försörjningskedjor, oavsett orsak.

Den kommun som tar klimatanpassning på allvar bygger samtidigt resiliens i samhället i bredare mening.

6.3.8 Mot-trender och osäkerheter

Klimatpolitiken är inte entydig. I Sverige och internationellt finns politiska krafter som vill bromsa klimatomställningen. Elektrifiering av transporter kritiseras för höga kostnader. Vindkraft möter lokalt motstånd. Klimatmål relativiseras mot kortsiktiga ekonomiska intressen.

Teknologisk osäkerhet tillkommer. Vilken teknik som blir dominerande är osäkert. Vätgas, kärnkraft, koldioxidinfångning, alla har förespråkare och skeptiker. Kommuner som satsar fel riskerar strandade investeringar.

Geopolitisk turbulens påverkar också energipriser. Kriget i Ukraina skapade energikris i Europa 2022. Nya konflikter kan förändra förutsättningarna igen. Klimatmodellernas osäkerhet tillkommer. Scenarierna beskriver möjliga framtider, inte säkra prognoser. Lokal påverkan är svårare att förutse än global. Övriga, positiva eller negativa, kan inte uteslutas.

6.3.9 Konsekvenser för kommunerna

Klimatanpassning och ekosystemkris förutsätter att kommuner agerar på flera fronter. För det första behöver de kartlägga sårbarheter. Vilka områden översvämmas vid skyfall? Vilka verksamheter är känsliga för värme? Var finns risker för erosion, ras eller skred? Klimat- och sårbarhetsanalyser är grundläggande planeringsverktyg.

För det andra krävs investeringar i infrastruktur, VA-nät, dagvattenhantering, skydd mot översvämning, kylanläggningar i äldreboenden. Investeringsbehoven är stora, men kostnaderna för att inte investera är större.

Klimat behöver integreras i planering. Översiktsplan, detaljplaner, bygglov, klimatperspektivet behöver finnas med i alla planeringsbeslut. Ny bebyggelse i översvämningsriskområden skapar framtida problem.

Ekosystemtjänster behöver skyddas. Våtmarker, grönområden och strandskydd, naturens egna system levererar tjänster som är svåra att ersätta tekniskt. Att bevara och restaurera natur är billigare än att bygga tekniska ersättningar.

Slutligen behöver kommuner stärka sin lokala försörjningsförmåga. Närproducerad mat, lokal energi och redundans i kritiska system minskar sårbarheten, inte för att bli självförsörjande, vilket är omöjligt för de flesta kommuner, utan för att minska beroendet av långa försörjningskedjor.

Klimatanpassning är inte ett projekt som blir klart. Det är en kontinuerlig process av lärande och anpassning i takt med att klimatet förändras och kunskapen växer. De kommuner som börjar nu har bättre förutsättningar än de som väntar.

6.4 Geopolitiskt sönderfall och hybridhot

Den senaste tiden har flera undervattenskablar och ledningar i Östersjön skadats. Bland annat har datakabeln C-Lion1 mellan Finland och Tyskland och elkabeln EstLink 2 mellan Finland och Estland, tillsammans med flera kommunikationskablar, rapporterats skadade. Finska och europeiska utredningar har pekat ut vissa fartyg med koppling till ryska och kinesiska rederier

som misstänkta, men någon slutlig offentlig bevisning eller formell attribution av sabotage har ännu inte presenterats. Under 2025 rapporterades ytterligare kabelbrott i Östersjöområdet, bland annat i närheten av Gotland (SVT, 2025).

Det är inte isolerade incidenter. SVT:s kartläggning av rysk hybridkrigföring utgår från cirka 80 misstänkta händelser i Europa efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, varav drygt 60 bedöms som möjliga eller sannolika hybridattacker. Samtidigt visar underlag till EU och efterföljande rapportering att minst elva undervattenskablar och rörledningar i Östersjön har skadats sedan oktober 2023.

Kommunernas kritiska infrastruktur, VA-verk, elnät, kommunikationssystem, är inte längre skyddade av geografiskt avstånd. Som NATO-medlem ger Sverige omfattande politiskt, ekonomiskt och militärt stöd till Ukraina, vilket gör landet till en tydlig motpart i Rysslands strategiska kalkyl, även om Sverige inte formellt är i krig med Ryssland. Hybridhot är därför inte framtidsscenarier. De är här och nu.

6.4.1 Den demokratiska tillbakagången

V-Dem Institute konstaterar att 91 av världens länder klassas som autokratier, 88 som demokratier, första gången på 20 år att autokratier är i majoritet (V-Dem, 2024). Sjuttio två procent av världens befolkning lever i autokratier, den högsta siffran sedan 1978.

V-Dem visar att liberala demokratier nu är den minst vanliga regimen globalt, med 29 länder som uppfyller institutets mest långtgående kriterier. Sjuttio två procent av världens befolkning lever i autokratier, vilket är den högsta andelen sedan 1970-talet. Samtidigt befinner sig 45 länder i en pågående autokratiseringsprocess, nära rekordnivån 48 år 2021, medan endast ett knappt tjugotal länder demokratiseras.

Sverige rankas fortfarande bland världens främsta demokratier, fjärde plats enligt V-Dem. Men även Sverige visar oroande tecken. Ökad politisk polarisering, ökande hot och hat bland politiker och en problematisk digital opinionsbildningsmiljö, som vilar på ett fåtal sociala medietjänster, vars algoritmer ger negativa konsekvenser för demokratin.

Den demokratiska tillbakagången är inte bara ett abstrakt globalt fenomen. Den förändrar det geopolitiska landskap där svenska kommuner verkar. Auktoritära stater som Ryssland, Kina och Iran använder militärt, ekonomiskt, digitalt och informationsmässigt tryck mot demokratier på ett sätt som påverkar även europeisk och nordisk säkerhet. Den regelbaserade ordning som svensk utrikes och säkerhetspolitik länge utgått från är under påfrestning, vilket i förlängningen förändrar riskbilden också på lokal nivå.

6.4.4 USA - från garant till osäkerhetsfaktor

Under efterkrigstiden har USA varit den centrala externa garanten för europeisk säkerhet. Trumpadministrationens andra mandatperiod har skapat betydande osäkerhet kring hur stabilt detta åtagande är framåt, vilket driver på europeiska diskussioner om egen försvarsförmåga och minskat beroende av amerikanska säkerhetsgarantier.

Inom NATO ligger det formella riktmärket fortfarande på minst 2 procent av BNP i försvarsutgifter, men både USA och flera europeiska ledare driver nu att allierade ska närma sig 3 procent eller mer. Det svenska totalförsvarsbeslutet 2025–2030 innebär tillskott på över 170 miljarder kronor till det militära försvaret och 37,5 miljarder till det civila, vilket beräknas ge militära försvarsutgifter på omkring 2,6 procent av BNP år 2028. Det finns en bred politisk enighet om att stärka försvaret, men riksdagen har inte beslutat om ett gemensamt mål på 5 procent av BNP.

Flera svenska och europeiska säkerhetspolitiska bedömare beskriver den transatlantiska länken som mer osäker än under tidigare decennier, eftersom USA:s långsiktiga engagemang ifrågasätts i både amerikansk och europeisk politik. Som svar har EU-kommissionen och ledande medlemsstater föreslagit ett ReArm Europe paket, där ett nytt finansieringsinstrument på omkring 150 miljarder euro ska kunna mobilisera upp till 800 miljarder euro i försvarsinvesteringar fram till 2030, med målet att stärka Europas egna militära förmåga även i ett scenario med svagare amerikanskt skydd.

Trumpadministrationen har i praktiken monterat ned USAID genom att avbryta omkring 83 procent av myndighetens program och säga upp cirka 5 200 kontrakt, till ett värde av tiotals miljarder dollar. Detta slår direkt mot demokratistöd, humanitärt bistånd och stöd till oberoende medier i Europa och globalt. USAID hade drygt 10 000 anställda före neddragningarna, varav ungefär två tredjedelar tjänstgjorde utanför USA; endast knappt 300 tjänster har förts över till utrikesdepartementet.

Experter varnar för att Kina kan fylla det vakuum som uppstår när USA drar sig tillbaka, särskilt i Afrika och Sydamerika, men också i delar av Europa och Centralasien.

6.4.5 Rysslands krig i Europa

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 var kulmen på en eskalering som pågått i ett decennium. Men militär aggression är bara en dimension av det ryska hotet. Enligt Thomas Nilsson, chef för Försvarsmaktens militära underrättelse och säkerhetstjänst, eskalerar Ryssland sin hybridkrigföring eftersom man betalar ett högt pris för kriget mot Ukraina och därför agerar mer angeläget och riskbenäget. Forskare vid bland annat Carnegie Europe bedömer att ryska informationsoperationer är ett av Rysslands mest potenta vapen mot Europa, eftersom de kan undergräva stöd till Ukraina och förtroendet för demokratiska institutioner utan öppet militärt våld.

Hybridattackerna tar sig många uttryck. Infrastruktursabotage riktas mot kablar, rörledningar och kraftnät, attacker som är svåra att attribuera definitivt, vilket ger Ryssland möjlighet att förneka inblandning. Cyberangrepp riktas mot myndigheter, kommuner och kritisk infrastruktur; miljödata-attacken 2025 påverkade 200 kommuner. Informationspåverkan sker genom desinformation via sociala medier, uppköp av influencers och skapande av falska nyhetssajter. Ekonomisk påtryckning utövas genom nyttjande av energipolitik som vapen, handelsblockader och sanktionskringgående. Politisk inblandning manifesteras genom stöd till extremistpartier, finansiering av splittrande rörelser och påverkansoperationer inför val. Regeringen har infört ett nytt hybridpaket för 2025 med tillskott på totalt 96 miljoner kronor, främst till Kustbevakningen och MSB, för att stärka arbetet mot hybridhot. Därutöver har sex myndigheter, MSB, Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Post och telestyrelsen, Polismyndigheten och Kustbevakningen, fått i uppdrag att tillsammans stärka förmågan att upptäcka och rapportera incidenter och störningar på undervattensinfrastruktur. NATO har samtidigt aktiverat operationen Baltic Sentry för att öka skyddet av kritisk infrastruktur i Östersjöområdet.

6.4.6 Kinas strategiska positionering

Kina framstår ofta som geografiskt avlägset från svenska kommuners vardag. Men beroendet av kinesisk teknik och tillverkning gör Kina till en geopolitisk faktor av första rang.

Kina dominerar grön teknik. 2023 producerades cirka 9,5 miljoner elbilar i Kina, varav ungefär 8,3 miljoner såldes på hemmamarknaden och drygt 1,2 miljoner exporterades, vilket gör landet till världens överlägset största producent och exportör av elbilar. Ren energi och

relaterade teknologier uppskattas nu stå för drygt 10 procent av Kinas BNP, och värdet av produktion och investeringar i sektorn har ökat med omkring 50 procent sedan 2022.

Subventioner i storleksordningen hundratals miljarder dollar per år innebär att Kina är berett att acceptera kortsiktiga förluster för långsiktig dominans på globala marknader. EU har inlett granskningar av kinesiska subventioner, och USA har infört en importtull på 100 procent på kinesiska elbilar samt, genom beslut riktade mot solcellsmoduler från fyra sydostasiatiska länder där många fabriker ägs av kinesiska bolag, tullar på upp till 3 521 procent på vissa solcellsprodukter.

För svenska kommuner innebär detta dilemman. Grön omställning kräver teknik. Kinesisk teknik är billigast. Men beroende av kinesisk teknik skapar strategisk sårbarhet, både för avbrott i leveranskedjor och för potentiell påtryckning.

Taiwan-frågan hänger som ett damoklessvärd. En kinesisk blockad eller invasion av Taiwan skulle omedelbart påverka den globala halvledarproduktionen, och därmed all digital teknik som kommunerna är beroende av.

6.4.7 Mellanöstern och diasporans påverkan

Konflikterna i Gaza, Syrien, Iran och regionen i stort är inte avlägsna problem. De påverkar Sverige genom diasporagrupper, migration och inrikespolitisk polarisering.

Kriget i Gaza sedan oktober 2023 har bidragit till ökade spänningar mellan olika grupper i Sverige. Demonstrationer och motdemonstrationer har blivit vanligare och rapporter om hot, trakasserier och hatbrott kopplade till konflikten har ökat i vissa miljöer. Kommuner med stora diasporagrupper märker av detta direkt, i skolor, på arbetsplatser och i offentliga rum. Utrikespolitik och inrikespolitik flätas därmed samman på ett sätt som svenska kommuner historiskt haft mindre erfarenhet av att hantera. Erfarenheter från de senaste årens konflikter visar att händelser långt bort snabbt kan ge upphov till oro, konflikter och mobilisering i lokala miljöer som skolan och föreningslivet.

6.4.8 Sveriges totalförsvar 2025–2030

Riksdagen antog totalförsvarsbeslutet 2025–2030 med mycket omfattande ekonomiska tillskott till både militärt och civilt försvar. Propositionen slår fast att utvecklingen av civilt försvar sker från en låg nivå och att uppbyggnaden behöver gå snabbt. Planeringen ska enligt beslutet dimensioneras efter krigets krav snarare än utgå från enbart fredstida kriser, vilket innebär ett tydligt skifte i synsätt för kommunerna.

Kommunerna får utökat områdesansvar för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i höjd beredskap och krig. Planeringen ska dimensioneras enligt "krigets krav, inte för att hantera kriser", en fundamental omställning i synsätt.

Fokusområdena är omfattande. Dricksvattenförsörjningen ska säkras, räddningstjänsten förstärkas och socialtjänsten förbereda för krissituationer. Skolverksamheten ska kunna upprätthållas i höjd beredskap. Därtill kommer lagring av sjukvårdsprodukter, upprustning av landets skyddsrum och uppbyggnad av beredskapslager för livsmedel.

MSB utsågs i juni 2025 till nationell samordnare av Sveriges försörjningsberedskap. Kommunerna förväntas samordna med staten, näringsliv och civilsamhälle på lokal nivå.

6.4.9 Befolkningsskydd och försörjningsberedskap

Svenska myndigheter tar i allt högre grad tillvara lärdomar från Ukrainas krigserfarenheter. MSB arbetar systematiskt med erfarenheter från Ukraina för att utveckla svensk befolkningsskyddsformåga.

Befolkningsskyddet omfattar varning av befolkningen, tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen samt planering för evakuering vid behov, med särskilt fokus på grupper som bedöms som särskilt sårbara.

För kommunerna innebär detta konkreta uppgifter: Var finns skyddsrummen? I vilket skick är de? Hur evakuerar man ett äldreboende? Hur upprätthåller man skolverksamhet under luftangrepp?

6.4.10 Konkreta hot mot kommunerna

Hybridhot manifesteras konkret på kommunal nivå. Cybersäkerhet och införandet av NIS2 innebär att många kommunala VA verksamheter och energibolag kommer att klassificeras som väsentliga enheter med bland annat krav på systematiskt säkerhetsarbete och rapportering av allvarliga incidenter inom 24 timmar. Kritisk infrastruktur utsätts därmed för en bred hotbild mot vatten, el och kommunikation, både från främmande makt och från organiserad brottslighet och våldsbejakande grupper. Informationspåverkan riktas mot lokala demokratiska institutioner och kommunal verksamhet; kommunens trovärdighet kan undermineras av falsk information som sprids snabbare än dementin. Försvarsengagemang kan kräva att kommuner hanterar transporter och tillfällig förläggning för allierade styrkor, första svenska förbandet skickades till Lettland i januari 2025. Därtill kommer det finansiella trycket när civila försvarskrav adderas till redan pressad kommunekonomi.

6.4.10 EU:s säkerhetssamarbete

EU intensifierar försvarssamarbetet. ReArm Europe-initiativet omfattar ett nytt finansieringsinstrument på 150 miljarder euro för medlemsstaternas försvarsinvesteringar. Förslaget innebär att medlemsländer får avsätta upp till 1,5 procent av BNP till försvar utan budgetstraff. Den totala beräknade investeringsvolymen uppgår till 800 miljarder euro. PESCO (Permanent Structured Cooperation) har 74 pågående projekt. Den sjätte vågen (maj 2025) introducerade 11 nya projekt inom luft- och missilförsvar, cyberförsvar och kvantteknologi. Cyber and Information Domain Coordination Centre (CIDCC) nådde inledande operativ kapacitet.

Enligt Eurobarometer (mars 2025) vill 66 procent av EU-medborgarna att EU tar större ansvar för skydd mot globala kriser.

6.4.11 Konsekvenser för kommunerna

Det geopolitiska läget innebär att kommuner behöver agera på flera fronter. Beredskapen behöver höjas, där civilt försvar inte längre kan ses som en fredstidsfråga utan ska kunna fungera också vid höjd beredskap och krig. Risk- och sårbarhetsanalyser behöver uppdateras med denna utgångspunkt. Investeringar i cybersäkerhet är nödvändiga eftersom kommuner är attraktiva mål, och kraven i NIS2 bör ses som en miniminivå. Motståndskraft mot informationspåverkan och hybrida hot behöver byggas upp i förväg, genom långsiktigt arbete med förtroende och begriplig kommunikation. Samverkan måste fungera praktiskt under press, inte bara på papper, mellan kommun, länsstyrelse, statliga myndigheter, näringsliv och civilsamhälle. Försörjningsberedskapen kräver konkret planering kring exempelvis livsmedel, reservdelar och energiförsörjning. Demokratien behöver aktivt skyddas, både genom att värna det demokratiska samtalet i vardagen och genom att säkerställa att kommunen kan

kommunicera med invånare i kris och krig, även om centrala digitala system slås ut och lokal ödrift blir nödvändig.

Det geopolitiska läget förändrar stegvis vad det innebär att vara svensk kommun. Fokus på välfärd och samhällsservice finns kvar, men behöver nu kombineras med ett tydligare ansvar för beredskap, robusthet och motståndskraft. I en värld präglad av hybridhot och stormaktskonflikter utgör kommunal motståndskraft en central del av Sveriges samlade säkerhet.

6.5 Välfärdens finansiering under press

En ekonomichef i en mellanstor kommun räknar på budgeten för 2026. Skatteintäkterna väntas öka med 1,2 procent. Kostnaderna för äldreomsorg med 4,3 procent, enbart på grund av att antalet 80+ ökar. Lönekostnaderna med inflationen. Pensionsavsättningarna enligt avtal. Hon når samma slutsats som föregående år: ekvationen går inte ihop. Antingen måste något skäras bort, eller måste skatten höjas, eller måste staten skjuta till mer pengar. Eller allt på en gång.

Detta är den ekonomiska realiteten för allt fler svenska kommuner. Inte en tillfällig svacka, utan en strukturell obalans som förvärras för varje år som går.

6.5.1 Den grundläggande ekvationen

Kommunernas totala kostnader 2024 uppgick till 868 miljarder kronor (SKR, 2025c). Skola och barnomsorg stod för cirka 369 miljarder, 42 procent. Äldreomsorg och övriga insatser utgjorde ytterligare en stor del. Dessa kostnader drivs av två faktorer. Volym (hur många elever, hur många äldre) och ambitionsnivå (vad som erbjuds).

Intäkterna kommer primärt från kommunalskatt, den beskattningsbara inkomsten hos kommunens invånare. Skatteunderlaget växer när fler arbetar och löner ökar. Det krymper, relativt sett, när befolkningen åldras och andelen i arbetsför ålder minskar.

Problemet är strukturellt. SCB:s senaste befolkningsframskrivning visar att en åldrande befolkning driver upp kommunsektorns kostnader med några procent under den kommande femårsperioden, framför allt genom att antalet personer i åldern 80 år och äldre ökar kraftigt. Skatteunderlaget växer samtidigt långsammare än kostnaderna, särskilt i svagare kommuner, vilket skapar ett bestående finansieringsgap snarare än en tillfällig konjunktursvacka.

Sammanvägda beräkningar från SKR, Finansdepartementet och fackliga organisationer pekar på ett växande finansieringsgap i kommunsektorn under senare delen av 2020-talet, på storleksordningen över 100 miljarder kronor samlat under perioden om nuvarande ambitionsnivå ska bibehållas. I grova drag motsvarar detta antingen betydande förstärkningar av statsbidragen eller en successiv höjning av kommunalskatten med flera procentenheter, alternativt omfattande neddragningar av verksamheten, eller en kombination av dessa åtgärder.

6.5.2 Regionernas akuta kris

Regionsektorn, ansvarig för sjukvård och kollektivtrafik, redovisade sammantaget betydande underskott 2023 och 2024. Enligt SCB:s preliminära bokslut var regionernas resultat minus 4,3 miljarder 2023 och minus 9,7 miljarder 2024, det vill säga omkring 14 miljarder i underskott över två år. Under dessa år hade en klar majoritet av regionerna negativt resultat trots att den samlade svenska ekonomin gradvis var på väg ur lågkonjunkturen.

Regionernas situation är akut. Vårdköer växer. Personalbristen är kronisk. Investeringar i ny teknik och lokaler skjuts upp. Flera regioner har varslat om nedskärningar och strukturförändringar.

För kommunerna är regionernas kris inte bara en parallell historia. Den påverkar direkt. När slutenvården skär ned skickas patienter tidigare hem, till kommunernas hemsjukvård och hemtjänst. När regionens psykiatri inte räcker till faller ansvaret på kommunernas socialtjänst. Gränserna mellan kommunens och regionens ansvar är formellt tydliga men i praktiken flytande.

6.5.3 Skatteunderlagets strukturella försvagning

Åldersgruppen 80+ växer från 5,6 procent av befolkningen 2024 till 7,7 procent 2033, en ökning med 38 procent (SCB, 2025a). Det innebär 230 000 fler personer som behöver hemtjänst eller särskilt boende under elva år.

Samtidigt sjunker andelen i arbetsför ålder, de som genererar skatteunderlag, från 63,4 procent till 60,8 procent. Färre ska försörja fler.

Försörjningskvoten, hur många i icke arbetsför ålder som försörjs av 100 i arbetsför ålder, stiger från 77 till 83 nationellt till 2050. Men variationen mellan kommuner är enorm. I vissa glesbygdskommuner passerar kvoten redan 100 icke-arbetande på lika många arbetande.

6.5.4 Investeringsbehoven ökar

Kommunsektorns investeringsbehov har vuxit dramatiskt. Klimatanpassning kräver nya VA-system, dagvattenhantering, skydd mot översvämningar. Digitalisering kräver ny IT-infrastruktur. Fastighetsunderhåll som skjutits upp måste hanteras. Försvaret kräver skyddsrum och beredskapslager.

Flera analyser pekar på att kommunsektorns investeringsbehov i klimatanpassning, VA, digital infrastruktur och fastighetsunderhåll uppgår till tiotals miljarder kronor per år under lång tid framöver. Enbart inom vatten och avlopp bedömer Svenskt Vatten att investeringarna behöver ligga kring 30 miljarder per år för att hantera både förnyelsebehov och klimatrelaterade risker.

Kommuninvest betonar att detta driver upp lånebehoven i kommunsektorn och kräver en medveten strategi för hur investeringar ska finansieras utan att tränga undan annan nödvändig verksamhet.

Kommunsektorns samlade låneskuld uppgår i dag till närmare 1 000 miljarder kronor, vilket motsvarar i storleksordningen 90 000 kronor per invånare. Med en sådan skuldsättning innebär varje procentenhets räntehöjning ökade räntekostnader på omkring 10 miljarder kronor per år. Efter den extrema lågränteperioden har det högre ränteläget därför fått ett tydligt genomslag i kommunernas och regionernas resultat.

6.5.5 Effektiviseringens gränser

"Effektivisera" är standardsvaret på finansieringsutmaningen. Men efter tre decennier av kontinuerlig effektivisering är "långt hängande frukt" på de flesta håll redan plockad. Den kvarvarande effektiviseringspotentialen är svårare att realisera. Den kräver strukturella förändringar. Färre och större enheter, nya arbetssätt, teknisk utveckling. Och den har gränser. Hemtjänst innebär att en människa besöker en annan. Undervisning innebär att en lärare möter elever. Socialtjänstens myndighetsutövning innebär att en handläggare fattar beslut.

Och viktigare. kravet på effektivisering och besparing på kort sikt innebär ofta att man skär ned på långsiktiga strategiska initiativ, just den utveckling som skulle kunna skapa framtida effektivitet. Magnusson et al. (2020) kallar detta "effektivitetsglidning". Kortsiktig effektivisering tränger ut långsiktig förnyelse. Resultatet blir en organisation som blir allt bättre på att göra det gamla, och allt sämre på att göra det nya.

6.5.6 Statsbidragssystemets problem

Staten finansierar kommunerna genom generella statsbidrag (som kommunerna förfogar fritt över) och riktade statsbidrag (som är öronmärkta för specifika ändamål). Balansen mellan dessa har förskjutits mot riktade bidrag, bidrag som ofta kräver medfinansiering, skapar administration och inte nödvändigtvis motsvarar kommunernas prioriteringar.

De generella statsbidragen har inte värdesäkrats fullt ut mot inflation och löneökningar. Reella förluster uppskattas till cirka 2,5 miljarder kronor 2026 (SKR, 2025c).

Utjämningsystemet, som omfördelar resurser från kommuner med starka skatteunderlag till svagare, ifrågasätts av givar-kommuner som anser att de subventionerar andras ineffektivitet, och av mottagarkommuner som anser att kompensationen är otillräcklig. Systemet är under utredning.

6.5.7 Välfärdsteknik - löften och begränsningar

AI och välfärdsteknik framställs ibland som lösningen. Om robotar kan hjälpa i hemtjänsten, om AI kan effektivisera administration, om digitala tjänster kan ersätta manuella, då kanske ekvationen går ihop.

Potentialen finns. DIGG (2024) beräknar att AI kunde ge årliga vinster på 140 miljarder i offentlig sektor om tekniken användes fullt ut. Men vägen dit är lång. Bara 15 procent av myndigheterna har de grundförutsättningar, strukturerad informationshantering och datadrivet arbetssätt, som krävs.

Och tekniken har gränser. Vissa uppgifter, omhändertagande av förvirrade äldre, stöd till missbrukare, mötet med ett barn som far illa, kräver mänsklig närvaro. Automatisering kan frigöra tid för dessa möten. Den kan inte ersätta dem.

6.5.8 Tre scenarier

Hur kan kommunerna hantera finansieringsutmaningen? Tre huvudvägar finns. Den första är **skattevägen**, att höja kommunalskatten till den nivå som krävs, uppskattningsvis 39–41 procent för att bibehålla nuvarande ambitionsnivå. Detta är tekniskt möjligt men politiskt osannolikt; skattetrycket är redan internationellt högt och skattekonkurrens mellan kommuner begränsar handlingsutrymmet. Den andra är **prioriteringsvägen**, att acceptera att allt inte kan göras, välja bort verksamheter, sänka ambitionsnivåer och skärpa biståndsbedömningar. Detta är politiskt smärtsamt eftersom ingen väljs på att försämra välfärden, men i praktiken är det vad många kommuner redan gör, stegvis och utan att kalla det prioritering. Den tredje är **reformvägen**, att förändra hur välfärden organiseras genom interkommunal samverkan, nya arbetsdelningar med regioner och stat, teknikinvesteringar och förändrade spelregler för privata utförare. Detta är en långsam väg då strukturreformer tar 5–10 år att genomföra, men potentiellt mer hållbar.

I verkligheten kommer de flesta kommuner att kombinera alla tre, i olika proportioner beroende på politiska preferenser och lokala förutsättningar.

6.5.9 Kommunala bolag - dold risk och möjlighet

Kommunala bolag, energibolag, bostadsbolag, VA-bolag, utgör en betydande del av kommunsektorns ekonomi. De är formellt separata men ingår i kommunens koncern. Deras skulder, investeringar och risker påverkar kommunens ekonomi.

Energiomställningen skapar stora investeringsbehov i kommunala energibolag. Bostadsbolagen möter hyresreglering som begränsar intäkter och renoveringsbehov som kräver investeringar. VA-bolagen konfronteras med klimatanpassningskrav och eftersatt underhåll.

Kommunala bolag är också potentiella tillgångar. Energebolag som investerat i förnybar energi kan generera överskott. Bostadsbolag med välskötta fastighetsbestånd är finansiellt stabila. Strategisk styrning av bolagen är en kommunalekonomisk kärnfråga.

6.5.10 Interkommunal samverkan

När enskilda kommuner blir för små för att leverera välfärd effektivt är samverkan med grannkommuner en logisk lösning. Räddningstjänst, vatten och avlopp, IT, upphandling, många funktioner har redan samverkansstrukturer.

Men samverkan har begränsningar. Den kräver politisk samsyn som inte alltid finns. Den skapar demokratisk distans, medborgarna väljer kommunfullmäktige, inte samverkansorganets styrelse. Den fungerar bäst för tekniska stödfunktioner, sämre för politiskt känslig kärnverksamhet.

Den kommunutredning (SOU 2024:6) som analyserat kommunernas kapacitet konstaterar att samverkan inte kan kompensera för fundamentala kapacitetsbrister. Strukturella lösningar, ändrade ansvarsförhållanden mellan stat, region och kommun, kan bli nödvändiga.

6.5.11 Konsekvenser för kommunerna

Den finansiella pressen kräver att kommuner agerar på flera nivåer. Långsiktiga finansiella strategier behöver utvecklas, inte bara treåriga budgetar utan scenarier för 10–15 år som räknar in demografins fulla effekt. Strategisk prioritering är nödvändig, där kommunen aktivt väljer vad som är viktigast snarare än att skära rakt av; politiskt ledarskap handlar om att fatta dessa svåra beslut. Investeringar behövs trots pressen, paradoxalt nog kräver framtida effektivitet investeringar idag i teknik, kompetens och nya arbetssätt, och att skära i utveckling för att klara driften är kortsiktigt rationellt men långsiktigt förödande. Förhandling med staten är central eftersom enskilda kommuner har begränsad förhandlingskraft, men genom SKR kan kommunsektorn påverka statsbidragssystem, regelförändringar och ansvarsfördelning. Slutligen behöver nya modeller utforskas: interkommunal samverkan, offentlig-privat samverkan, medborgarengagemang och civilsamhällets roll, ingen enskild lösning räcker, men kombinationer kan öppna utrymme.

Välfärdens finansiering är inte en teknisk fråga för ekonomer. Det är en politisk fråga om vad samhället ska prioritera och vem som ska betala. De kommuner som hanterar denna fråga med öppenhet och långsiktighet har bättre förutsättningar än de som skjuter den framför sig.

7. Tvärgående perspektiv

De fem makrotrenderna, demografi, digitalisering, klimat, geopolitik och ekonomi, samverkar på sätt som inte fångas genom att analysera dem var för sig. Vissa perspektiv skär igenom alla trender och förtjänar särskild uppmärksamhet.

7.1 Samhällskontraktet och social sammanhållning

Det svenska samhällskontraktet, den outtalade överenskommelsen mellan medborgare och stat om rättigheter, skyldigheter och ömsesidigt beroende, är under press från flera håll samtidigt.

7.1.1 Tillitens betydelse

Sverige har historiskt präglats av hög tillit. Tillit till institutioner, till medmänniskor, till att systemet fungerar. Denna tillit är inte bara en kulturell egenskap, den är en ekonomisk tillgång. Högtillitssamhällen har lägre transaktionskostnader, högre skattedisciplin och bättre fungerande välfärd. Den svenska förvaltningsmodellen, med självständiga myndigheter, decentraliserad välfärd och relativt låg korruption, förutsätter tillit för att fungera.

Men tilliten utmanas. Även om SOM-institutets mätningar visar påfallande stabilitet över tid, finns oroande tecken. Polariseringen ökar i politiken och i samhället. Informationspåverkan underminerar tilltron till auktoriteter. Skandaler, från postleveranser till IT-säkerhet, skadar förtroendet.

7.1.2 Segregationens konsekvenser

Sverige har hög boendesegregation mellan inrikes och utrikes födda i europeisk jämförelse. Segregationen är inte bara geografisk, den reproduceras i skolan, på arbetsmarknaden och i det sociala livet.

Forskning och myndighetsrapporter, bland annat från Brå, Boverket och ESO, visar att boendesegregation tydligt samvarierar med skillnader i trygghet, skolresultat och ungas framtidsutsikter. Barn som växer upp i områden med samlade socioekonomiska problem har i genomsnitt sämre livschanser än barn i mer resursstarka områden, även när familjens egna resurser beaktas.

För kommunerna är segregationen konkret. Vissa skolor har nästan bara elever med utländsk bakgrund, andra nästan inga. Socialtjänsten belastas ojämnt. Trångboddhet och undermåliga bostäder koncentreras till vissa områden. Möjligheten att motverka segregation begränsas av det fria skolvalet och bostadsmarknadens dynamik.

7.1.3 Välfärdsstatens legitimitet

Välfärdsstaten finansieras av dem som arbetar för att ge tjänster till dem som behöver.

Legitimiteten förutsätter att de som betalar upplever att de får valuta för pengarna, eller i alla fall att systemet är rättvist.

När välfärden krymper samtidigt som skatterna är oförändrade skadas legitimiteten. När vissa grupper upplevs utnyttja systemen utan att ha bidragit väcks frågor. När kvaliteten i skola och vård varierar kraftigt mellan kommuner uppstår känslan av att systemet inte längre levererar.

De politiska konfliktlinjerna har förskjutits. Frågor om migration, integration och kriminalitet har fått större vikt i relation till traditionella vänster-höger-frågor. Kommunerna befinner sig mitt i dessa konflikter, de ska implementera nationell politik som ofta saknar lokal förankring eller resurser.

7.2 Migration och integration

Migration är inte enbart en demografisk faktor. Den utgör en egen omvärldslogik där arbetsmarknad, bostadsmarknad, skola och segregation flätas samman på sätt som kräver särskild analys.

7.2.1 Migrationens förändrade mönster

Sverige har under de senaste tio åren gått från att ha en av EU:s mer generösa asylordningar till en betydligt mer restriktiv lagstiftning och praxis. Den asylrelaterade invandringen 2024 låg på nivåer som inte setts sedan mitten av 1980-talet, enligt regeringens och Migrationsverkets genomgångar. Samtidigt utgör anhöriginvandring och i mindre omfattning arbetskraftsinvandring nu en större andel av den totala invandringen.

Denna omställning skapar nya kommunala utmaningar. Etableringsinsatserna för tidigare anlända avslutas. Integration blir en långsiktig fråga snarare än en akut mottagningsfråga.

Vissa kommuner har fortfarande stor andel utrikes födda med svag arbetsmarknadsanknytning, medan det större antal nyanlända har upphört.

7.2.2 Arbetsmarknadsintegrationen

Arbetslösheten bland utrikes födda är mer än dubbelt så hög som bland inrikes födda.

Skillnaderna kvarstår även med hänsyn tagen till utbildningsnivå. Diskriminering, utländska utbildningar som inte erkänns och språkbarriärer är dokumenterade hinder.

För kommunerna som arbetsgivare finns möjligheter. Välfärdssektorn, skola, omsorg, behöver arbetskraft. Utrikes födda är överrepresenterade i hemtjänsten. Men karriärvägarna uppåt är begränsade, och språkkraven, rimliga för verksamheten, utgör barriärer.

7.2.3 Bostadssegregation

Bostadsmarknaden driver segregationen. Hyresrätter i utsatta områden är tillgängliga för nyanlända och ekonomiskt svaga hushåll. Bostadsrätter och villor i attraktiva områden kräver kapital och kontakter. Resultatet är geografisk koncentration.

Kommunernas allmännyttiga bostadsbolag har potential att motverka segregation genom fördelning av lägenheter. Men efterfrågan på hyresrätter överstiger utbudet, och balansen mellan bostadssociala mål och ekonomisk hållbarhet är svår.

7.2.4 Skolans roll

Skolan är en central arena för integration, och också en arena där segregation blir tydlig.

Forskning visar att friskolesystemet och det fria skolvalet har bidragit till ökad skolsegregation. Elevsammansättningen på skolnivå har stor betydelse för elevernas genomsnittliga kunskapsresultat, i många fall minst lika stor som skillnader i organisatoriska modeller, samtidigt som undervisningens kvalitet och skolans arbetssätt fortsatt spelar en avgörande roll.

Kommunerna som huvudmän har begränsade verktyg. Upptagningsområden kan justeras, men familjer kan välja andra skolor. Resurser kan fördelas efter behov, men effekterna av segregation är svåra att kompensera.

7.3 Brottslighet och trygghet

Brottsligheten, särskilt den organiserade, har blivit en omvärldsfaktor som direkt påverkar kommunal verksamhet, ekonomi och attraktivitet.

7.3.1 Det förändrade hotlandskapet

Sverige har utvecklat ett unikt problem med dödligt skjutvapenvåld. Antalet skjutningar med dödlig utgång ligger på nivåer som saknar motsvarighet i jämförbara länder. Gängrelaterat våld drabbar främst unga män i utsatta områden, men rekryteringen till gängen börjar ofta i tidig ålder.

Sprängningar, utpressning och hot mot samhällsfunktioner har blivit vanligare. Kommunala verksamheter, skolor, socialtjänst, bibliotek, utsätts för hot och i vissa fall våld. Medarbetare i utsatta områden arbetar under förhållanden som var otänkbara för en generation sedan.

7.3.2 Konsekvenser för kommunal verksamhet

Brottsligheten påverkar kommunerna på flera sätt. Socialtjänsten belastas hårt när ungdomsbrottslighet och rekrytering till kriminalitet ska hanteras, ofta med otillräckliga verktyg och resurser. Antalet barn och unga i heldygnsvård har minskat något nationellt de senaste åren, men andelen tvångsomhändertaganden enligt LVU är hög och kostnaden per placering, särskilt i HVB och vid SiS, har stigit kraftigt, vilket gör att många kommuner ändå får snabbt ökande kostnader. Skolorna i utsatta områden kämpar med rekrytering av lärare, hög personalomsättning och elever som utsätts för eller dras in i kriminalitet; tryggheten i och kring skolan är en vardagsfråga. Kommunernas attraktivitet och möjlighet att locka investeringar försämras när brottsligheten är hög, fastighetsvärden påverkas och näringslivet tvekar. Därtill kommer ökade säkerhetskostnader för kameror, vakter, skalskydd och säkerhetsutbildningar, kostnader som var marginella för tjugo år sedan men som nu konkurrerar med annan verksamhet.

7.3.3 Förebyggande arbete

Det brottsförebyggande arbetet är en kommunal angelägenhet. Sedan lagen trädde i kraft 1 juli 2023 har kommunerna lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Men verktygen är begränsade och effekterna osäkra.

Forskningen visar att tidiga insatser, stöd till familjer, förskola av hög kvalitet, föräldrastöd, har bäst förebyggande effekt. Men effekterna syns först efter decennier. Politiska mandatperioder på fyra år skapar tryck på snabbare resultat.

7.4 Barn och ungas framtidsvillkor

Trenderna träffar barn och unga på särskilda sätt. De ärver både problemen och möjligheterna, och deras framtidsutsikter formar samhällets framtid.

7.4.1 Psykisk ohälsa

Indikatorer på psykisk ohälsa bland unga, till exempel självrapporterad ångest, nedstämdhet och psykosomatiska besvär, har ökat tydligt sedan början av 2000-talet och ligger i flera mätserier på historiskt höga nivåer, särskilt bland flickor. Självskadebeteenden och ätstörningar uppmärksammas i dag som betydande folkhälsoproblem. Orsakerna är omdiskuterade, men den samlade statistiken pekar på en långsiktig ökning snarare än en förbättring.

Kommunernas ansvar omfattar elevhälsan i skolan och socialtjänstens stöd. Men tillgången till BUP (barn- och ungdomspsykiatri), ett regionalt ansvar, är avgörande. Väntetiderna är långa. Samverkan mellan kommun och region fungerar ojämnt.

7.4.2 Digital uppväxt

Dagens barn och unga är den första generationen som växer upp med smarta telefoner från tidig ålder. Sociala medier formar deras sociala liv, självbild och världsbild. AI förändrar hur de lär sig och gör skoluppgifter.

Forskningen om långsiktiga effekter är ännu begränsad. Men det finns tecken på att skärmtid tränger undan sömn, fysisk aktivitet och verklig social interaktion, med negativa konsekvenser för hälsa och utveckling.

Skola och hem står inför dilemman. Ska man förbjuda telefoner? Förbjuda sociala medier? Hur hanterar man AI-genererade uppsatser? Hur lär man medie- och informationskunnighet i en tid av algoritmer, appar och AI?

7.4.3 Framtidsförväntningar

Unga människors förväntningar på framtiden, egen ekonomi, arbetsmarknad, klimat, samhälle, formar deras val och engagemang. Undersökningar visar ökad oro. För klimatet, för krig, för att inte få jobb eller bostad.

Demokratiskt engagemang bland unga är komplext. Valdeltagandet är lägre än i äldre åldersgrupper, men andra former av politiskt engagemang, demonstrationer, sociala medier, konsumentval, är högre. Ungdomspolitikerna behöver möta unga där de är.

7.5 Kommunfamiljer och differentierade startlägen

Sverige har 290 kommuner, men de är inte jämförbara. Stockholms stad närmar sig en miljon invånare. Bjurholm har drygt 2 300. Förutsättningarna att möta trenderna varierar lika dramatiskt.

7.5.1 Kommuntyper

Olika typologier används för att kategorisera kommuner. Storstäderna, Stockholm, Göteborg, Malmö, kännetecknas av stark skatteunderlagstillväxt, hög inflyttning, stora integrations- och segregationsutmaningar samt komplex organisation. Större städer som Uppsala, Linköping och Örebro fungerar som regionala centra med tillväxt, universitetsmiljö och relativt goda förutsättningar. Förortskommuner ligger på pendlingsavstånd till storstad med ofta snabb befolkningstillväxt och varierande socioekonomisk sammansättning. Pendlingskommuner befinner sig nära större städer med befolkningstillväxt genom inflyttning och beroende av arbetsmarknad på annan ort. Mindre städer utgör lokala centra med stabila eller vikande befolkningstal, ofta med industrihistoria. Landsbygdskommuner präglas av gles bebyggelse, vikande befolkning, långa avstånd och hög andel äldre. Glesbygdskommuner, slutligen, har extremt gles bebyggelse, kraftig befolkningsminskning, stora avstånd och stora svårigheter att rekrytera kompetens.

7.5.2 Samma trend, olika konsekvenser

En och samma trend slår olika beroende på kommuntyp. Demografiskt kämpar storstaden med bostadsbrist och integration medan glesbygdskommunen kämpar med avfolkning och kompetensförsörjning, båda har demografiska utmaningar men av helt olika karaktär. Digitaliseringen drabbar också olika. Storstaden har en IT-avdelning med 50 anställda medan den lilla kommunen har en halv tjänst, trots samma regelverk och helt olika kapacitet att implementera. Klimatförändringarna varierar geografiskt, kuststaden möter havsnivåhöjning och kusterosion, inlandskommunen möter skogsbränder och torka, fjällkommunen möter permafrosttining; ingen generalitet är möjlig. Geopolitiskt är Gotland frontlinje liksom Stockholms skärgård, medan inlandskommuner inte är mindre exponerade för cyberhot men möter andra fysiska hot.

7.5.3 Differentierade strategier

Slutsatsen är att nationella lösningar sällan passar alla. Kommuner behöver strategier anpassade till sin typ, sin geografi, sin historia. Statlig styrning som förutsätter enhetlighet missar målet.

Det är viktigt att varje kommun förstår sin egen position. Var ligger vi? Vart är vi på väg? Vilka är våra specifika utmaningar och möjligheter?

8. Scenarier: Fyra framtidsbilder för 2035

Framtiden är inte förutbestämd. De trender som beskrivits i denna rapport kan samverka på olika sätt, beroende på beslut som fattas – och inte fattas – av aktörer på alla nivåer. Scenarioanalys är ett verktyg för att utforska möjliga framtider, inte för att förutsäga vilken som kommer att inträffa.

De fyra scenarier som presenteras här bygger på två avgörande osäkerheter som skär genom samtliga makrotrender.

Den första handlar om internationell ordning och samarbete. Kommer den europeiska och transatlantiska gemenskapen att hålla ihop och stärkas, eller fortsätta fragmenteras? Denna osäkerhet påverkar säkerhet, handel, digitala regelverk, klimatsamarbete och migration. Den andra handlar om samhällets anpassningsförmåga. Kommer institutioner – stat, region, kommun, näringsliv, civilsamhälle – att lyckas anpassa sig till de nya förutsättningarna? Eller kommer tröghet, polarisering och resursbrist att blockera nödvändig omställning? Genom att kombinera dessa osäkerheter framträder fyra kvalitativt olika framtider.

8.1 Scenario: Flamingoflykt

Internationell sammanhållning stärks + hög anpassningsförmåga

År 2035 står en kommunchef i mellersta Sverige vid fönstret och ser ut över ett samhälle som fungerar på sätt hon inte vågade hoppas på tio år tidigare. Det var inte givet att det skulle bli så här.

Den ryska aggressionen mot Ukraina blev, paradoxalt nog, en vändpunkt för europeisk enighet. När hotet blev tillräckligt påtagligt mobiliserades krafter som länge legat latenta. EU:s försvarssamarbete fördjupades på sätt som tidigare blockerats av nationella intressen. USA återkom till ett mer konstruktivt transatlantiskt engagemang efter den politiska turbulensen i mitten av 2020-talet. Inte av altruism, utan av insikten att isolationism var ett sämre alternativ. Sverige fann sin plats i NATO utan att förlora sin nordiska särprägel.

Men det var inte bara omvärlden som förändrades. Något hände också inåt, i kommunsektorn. De ekonomiska realiteterna tvingade fram strukturella reformer som diskuterats i decennier utan att genomföras. Interkommunal samverkan gick från högtidstal till vardagspraktik. De minsta kommunerna, de som verkligen inte längre klarade uppdraget på egen hand, gick samman i nya konstellationer. Inte utan politiska strider, men med insikten att alternativet var sämre. Staten och kommunsektorn omförhandlade ansvarsdelningen, inte genom en stor reform utan genom hundratals små justeringar som tillsammans förändrade bilden.

Digitaliseringen tog fart, men inte som tekniskt projekt utan som verksamhetsutveckling. AI-verktyg frigjorde tid för det mänskliga mötet i vård, skola och socialtjänst. Det visade sig att tekniken kunde göra det administrativa, och att människor kunde göra det som krävde människa.

Kommunchefen tänker på vad hon skulle ha sagt till sig själv 2025. "Vi har färre anställda nu än då, men vi levererar bättre resultat. AI hanterar det administrativa. Våra medarbetare gör det som kräver människa, att möta människor. Samverkan med grannkommunerna fungerar nu på riktigt. Vi hade inte klarat det ensamma."

Demografin är fortfarande utmanande. Försörjningskvoten har stigit, precis som prognoserna förutspådde. Men kombinationen av teknologisk produktivitetsoökning, arbetskraftsinvandring inom EU:s reformerade system, och höjd pensionsålder har gjort ekvationen hanterbar. Kommunal skatten har höjts med ett par procentenheter sedan 2025 och ligger nu runt 34,5 procent. Det är mer än tidigare, men acceptansen är hög eftersom leveransen fungerar. Andelen personer över 80 som behöver hemtjänst eller särskilt boende har sjunkit från 20 till 15 procent, inte för att behoven minskat utan för att teknikstöd gör det möjligt att bo kvar hemma längre. Nästan nio av tio kommuner ingår nu i formaliserade samverkansområden. Tre fjärdedelar av de kommunalt anställda använder AI-verktyg dagligen.

Det finns tecken som signalerar att vi rör oss mot denna framtid redan nu. Om EU:s gemensamma försvarsbudget når två procent av BNP. Om fler än femtio kommunsamgåenden genomförs till 2030. Om AI-produktivitetsovinster börjar synas i offentlig sektors kostnadsstatistik. Om valdeltagandet i kommunalval förblir stabilt över 80 procent. Då är vi på väg hit.

Scenariot heter Flamingoflykt efter fåglarna som flyger i formation. Var och en för sig svag, men tillsammans förmögna att korsa kontinenter. Det är en framtid som kräver att många aktörer rör sig åt samma håll, inte genom central styrning utan genom delad förståelse av vad situationen kräver.

8.2 Scenario: Stormen

Internationell fragmentering + låg anpassningsförmåga

I en glesbygdskommun i norra Sverige stänger den sista skolan. Det är hösten 2035 och beslutet har varit oundvikligt i åratal, men det gör det inte lättare. Eleverna bussar nu två timmar om dagen till grannkommunen, som själv kämpar med vikande elevunderlag. Vägen hit var inte dramatisk. Den var gradvis, som en långsam kvävning.

Den transatlantiska splittringen fördjupades under 2020-talets andra hälft. USA drog sig tillbaka från Europa, först retoriskt, sedan praktiskt. NATO förblev på pappret men den gemensamma försvarsviljan eroderade. Varför skulle amerikanska soldater dö för Tallinn? Frågan ställdes öppet, och svaret var inte längre självklart. EU splittrades mellan öst och väst, nord och syd. Inte i öppen konflikt, men i oförmåga att enas om något av betydelse. Ryssland utnyttjade situationen för att konsolidera sin position i Ukraina och öka trycket på Baltikum. Sverige stod alltmer ensamt, formellt i NATO men utan tillit till att artikel fem faktiskt betydde något.

Inrikes accelererade polariseringen. Riksdagen fastnade i återkommande regeringskriser. Den ena minoritetsregeringen efter den andra förmådde inte driva igenom de reformer som behövdes. Kommunsamgåenden blockerades av lokalt motstånd. Ansvarsomfördelning mellan stat och kommun strandade på departementala revirkonflikter. Pensionssystemet, som alla visste behövde reformeras, förblev orört eftersom ingen vågade ta den politiska kostnaden. Kommunerna lämnades med samma ansvar men mindre resurser.

I glesbygden är konsekvenserna påtagliga. Hemtjänsten täcker inte längre kvällar. Anhöriga förväntas ta över, oavsett om de har möjlighet eller inte. Cybersäkerhetsincidenter har blivit vardag; IT-chefen vet att systemen är sårbara men saknar budget för uppgradering. Väntan på att staten ska lösa problemen har övergått i resignerad acceptans av att hjälpen inte kommer. I en storstadsförort är situationen annorlunda men inte bättre. Segregationen har fördjupats under decenniet. Parallella samhällsstrukturer har vuxit sig starkare i frånvaron av fungerande

integration. Kommunen har i praktiken tappat kontakten med delar av sitt eget territorium. Rekryteringen till offentliga jobb kollapsar. Vem vill arbeta i hemtjänst för den lönen, under de förhållandena, när privata alternativ betalar bättre?

Kommunalskatten har höjts till 36 procent, men serviceförsämringarna fortsätter ändå. Ungefär var sjunde kommun befinner sig i vad som i praktiken är ekonomisk kris, även om ordet sällan används officiellt. Fyra av tio invånare uppger lågt förtroende för sin kommun. Cybersäkerhetsincidenter mot kommunal infrastruktur räknas numera i hundratal per år. Tecknen på att vi rör oss mot denna framtid är oroande konkreta redan idag. NATO-övningar i Norden som minskar i omfattning. Fler än tre regeringskriser på fem år. Kommuners kreditbetyg som nedgraderas systematiskt. Upprepade större cyberattacker mot samhällsviktiga funktioner utan att beredskapen förbättras efteråt.

Scenariot heter Stormen, inte efter en specifik katastrof utan efter det ihållande ovädret. Den ständiga turbulensen som gör det omöjligt att bygga något varaktigt.

8.3 Scenario: Fästningen

Internationell fragmentering + hög anpassningsförmåga

På Gotland har beredskapsövningarna blivit en del av årsrytmen, lika självklara som midsommar och julmarknad. En kommun som för tio år sedan främst förknippades med turism och kulturarv har blivit modell för något helt annat. Lokal resiliens i en osäker värld. Vägen hit var inte den som någon hade planerat för.

EU och NATO försvagades under 2020-talets andra hälft, men Sverige, Norden och Baltikum höll ihop. När de stora allianserna inte längre var pålitliga framträdde de nordiska banden som desto viktigare. Försvarssamarbetet fördjupades till en de facto försvarsgemenskap, inte formaliserad i fördrag men verklig i praktiken. De nordiska och baltiska länderna insåg att de hade varandra, och att det fick räcka.

Sverige drog sig tillbaka från globalt engagemang. Det var inte isolationism av ideologiska skäl, utan pragmatisk prioritering av det nära framför det fjärran. Resurserna räckte inte till allt, och valet föll på att bygga nationell resiliens snarare än att projicera inflytande utåt.

Kommunerna anpassade sig, men till en annan verklighet än den som digitaliseringsstrategierna hade föreställt sig. Försörjningsberedskap blev den nya ledstjärnan. Lokala livsmedelssystem utvecklades, inte av nostalgi utan av nödvändighet. Energisjälvförsörjning premierades. Kommuner som kunde visa oberoende av importerad energi fick fördelar i den nya verkligheten. Den digitala transformationen bytte fokus från effektivitet till robusthet. Systemen skulle fungera även när de globala molntjänsterna inte gjorde det.

Gotlandskommunen illustrerar förändringen. Vattenförsörjningen är säkrad med flera oberoende system. Jordbruket har återupplivats med kommunalt stöd, inte för att det var ekonomiskt optimalt utan för att det var strategiskt nödvändigt. Skyddsrummen är rustade och övade. Reservkraften räcker i veckor, inte timmar.

Men det har kostat. Prioriteringar har gjorts bort från kulturverksamhet, internationellt utbyte, och delar av fritidssektorn. Invånarnas horisont har krympt. Internationella resor är komplicerade av visumkrav och osäkra flygförbindelser. Global handel har minskat, vilket höjt priserna på det mesta. Andelen lokalt producerad energi i kommuner har stigit till 45

procent. Beredskapslager för livsmedel täcker nu fjorton dagars konsumtion. Nio av tio kommuner har testad krisledningsorganisation. Men andelen utlandsfödda i befolkningen har sjunkit från 20 till 15 procent – arbetskraftsinvandringen har i praktiken upphört. Det finns ändå en ny stolthet i dessa samhällen. Känslan av att klara sig själv, att inte vara beroende av system man inte kontrollerar. Det är inte den globaliserade framtid som förutspåddes vid millennieskiftet, men det är en framtid som fungerar på sina egna villkor. Tecknen på att vi rör oss mot Fästningen är redan synliga. Nordiskt försvarssamarbete som formaliseras utanför NATO-strukturerna. Kraftiga investeringar i inhemsk livsmedelsproduktion. Minskad arbetskraftsinvandring kombinerat med ökad beredskapslagstiftning. Offentliga upphandlingar som prioriterar digital suveränitet framför effektivitet.

8.4 Scenario: Klyftornas tid

Internationell sammanhållning stärks + låg anpassningsförmåga

Kontrasten är slående redan vid ankomsten till centralstationen. I storstadskommunen fungerar välfärden. AI-assisterad hemtjänst levererar kvalitet som var otänkbar för tio år sedan. Skolresultaten är höga och stigande. Skatteunderlaget är starkt, inflyttningen fortsätter, arbetsmarknaden är differentierad nog att absorbera både högskoleutbildade och praktiskt lagda. Det märks att det finns resurser.

Tjugo mil norrut är verkligheten en annan. Samma land, samma år, men en helt annan värld. Underskott år efter år har urholkat kommunens förmåga. Tvångsförvaltning diskuteras på länsstyrelsen – det vore första gången, men kanske inte sista. De unga som kan flyttar så fort de kan. De som blir kvar är de som inte har något val.

Hur blev det så här? Det internationella läget stabiliserades faktiskt under 2020-talets andra hälft. EU höll ihop när det verkligen gällde. NATO fungerade, åtminstone som avskräckning. Handeln flödade, tekniken utvecklades, de globala kedjorna reparerades efter pandemins och krigets störningar.

Men Sverige förmådde inte använda det goda omvärldsläget för intern reform. Polariseringen i riksdagen blockerade strukturella förändringar. Samma argument som fungerat i decennier, lokal självstyrelse, kommunal identitet, regionala särintressen, fortsatte att blockera de reformer som behövdes. Kommunerna lämnades med 1900-talets organisation för 2000-talets utmaningar.

De kommuner som hade resurser och kompetens klarade sig ändå. Storstäderna och universitetsregionerna attraherade talanger i den internationella konkurrensen. De investerade i digitalisering, byggde fungerande samverkansstrukturer, rekryterade kompetent personal. De svagare kommunerna hade inte samma möjligheter. Varje år blev gapet lite större. Divergensen som redan fanns 2025 accelererade till ett tudelat Sverige.

Spridningen i kommunalskatt har ökat dramatiskt, från intervallet 29–35 procent 2025 till 29–42 procent 2035. Ett dussintal kommuner befinner sig under statlig tvångsförvaltning eller i dess förstadium. Skillnaden i medelbetyg från grundskolan mellan de starkaste och svagaste kommunerna har fördubblats. Nettomigrationen mellan kommuntyper, från landsbygd till storstad, uppgår till 25 000 personer årligen, en avfolkning som accelererar sig själv. Sverige har i praktiken blivit två länder i ett. De som kan väljer var de bor, och väljer bort de svagaste kommunerna. De som inte kan välja, de stannar kvar. Kommuntillhörighet har blivit

en av de starkaste prediktorerna för livschanser, starkare än föräldrarnas utbildning, starkare än kön eller härkomst.

Tecknen på att vi rör oss mot Klyftornas tid är oroande tydliga redan nu. Strukture reformer som misslyckas trots stabilt internationellt läge. Tillväxt som koncentreras till storstäder och universitetsregioner medan resten av landet stagnerar. Det kommunala utjämnings systemet som gradvis urholkas av politisk kompromiss. Kompetensflykt från mindre kommuner som accelererar för varje år.

8.5 Att använda scenarierna

Scenarierna är inte prognoser. De är verktyg för tänkande.

Det första användningsområdet är att **testa strategier**. Fungerar kommunens nuvarande strategi i alla fyra scenarier? Eller satsar man allt på att ett visst scenario inträffar? En strategi som förutsätter att Flamingoflykt blir verklighet, att staten skjuter till resurser, att samverkan löser problemen, att tekniken levererar, är sårbar om Stormen eller Klyftornas tid materialiseras istället. Robusta strategier är de som ger rimligt utfall oavsett vilket scenario som förverkligas.

Det andra är att **identifiera tidiga varningssignaler**. Varje scenario har indikatorer som varslar om dess ankomst. Genom att systematiskt följa dessa signaler kan kommunen få tidig varning om vilket scenario som börjar ta form, och justera kursen i tid. Det handlar inte om att reagera på varje nyhet utan om att över tid se vilka mönster som växer fram.

Det tredje är att **stimulera strategisk dialog**. Scenarierna kan användas som underlag för ledningsgruppsamtal, fullmäktigediskussioner eller medborgardialoger. De gör abstrakta trender konkreta och öppnar för samtal om prioriteringar som annars kan vara svåra att föra. Vad skulle vi göra om Stormen blir verklighet? Hur förbereder vi oss för Klyftornas tid? Frågorna tvingar fram konkreta svar.

Det fjärde är att **synliggöra antaganden**. Varje strategiskt beslut bygger på antaganden om framtiden, Ofta implicita, sällan prövade. Scenarierna hjälper till att explicit formulera dessa antaganden. Vår digitaliseringsstrategi förutsätter att molntjänsterna fungerar. Vår kompetensförsörjningsplan förutsätter att arbetskraftsinvandringen fortsätter. Vår ekonomiska plan förutsätter att staten kompenserar för demografien. Stämmer dessa antaganden i alla scenarier? Om inte, vad gör vi då?

Framtiden tillhör inget av dessa scenarier i ren form. Verkligheten kommer att vara rörigare, mer sammansatt, fylld av överraskningar som ingen scenario fångade. Men genom att tänka igenom möjliga framtider kan kommuner bli bättre förberedda på den framtid som faktiskt kommer, inte för att de gissade rätt, utan för att de övade sig i att tänka om framtiden överhuvudtaget.

9. Strategiska implikationer

De trender och scenarier som beskrivits i denna rapport har konkreta implikationer för hur kommuner behöver organisera sin verksamhet, utveckla sina förmågor och prioritera sina resurser. Detta kapitel sammanfattar de viktigaste strategiska slutsatserna. Implikationerna bör läsas mot bakgrund av det ramverk som presenterades i kapitel 5. Kommuner verkar under tre typer av institutionellt tryck; **det regulativa** (lagar och regler), **det normativa** (professionella och branskmässiga förväntningar) och **det kognitivt-kulturella** (grundläggande antaganden

om hur saker är och bör vara). Varaktig förändring förutsätter att samtliga nivåer adresseras. En kommun som ändrar sina formella strukturer utan att utmana de outtalade antaganden som format organisationskulturen kommer att finna att det gamla arbetssättet återvänder i ny skepnad. Implikationerna bör också läsas mot bakgrund av de fyra scenarier som presenterades i kapitel 8. En strategi som förutsätter att Flamingoflykt blir verklighet, att staten skjuter till resurser, att samverkan löser problemen, att tekniken levererar, är sårbar om Stormen eller Klyftornas tid materialiseras istället. De kommuner som lyckas bäst är sannolikt de som utvecklar strategier som ger rimligt utfall oavsett vilket scenario som förverkligas.

9.1 Tvåhändert ledarskap: förvalta och förnya

Den kanske viktigaste implikationen är att kommuner inte kan välja mellan att förvalta befintlig verksamhet och att utveckla nya förmågor. Båda måste ske samtidigt; det som forskningen kallar organisatorisk ambidexteritet, eller tvåhändert ledarskap. Denna insikt genomsyrar alla övriga implikationer i detta kapitel. De strategier som presenteras nedan måste förstås mot bakgrund av tvåhänthetens krav. Varje satsning på förnyelse förutsätter att den dagliga driften fungerar, men varje ensidigt fokus på driften underminerar framtida förmåga.

Förvaltning, att upprätthålla trygg och likvärdig välfärd, förblir kärnuppgiften. Medborgarna förväntar sig att förskolan fungerar i morgon, att äldre får sin hemtjänst, att socialtjänsten finns när den behövs. Att riskera daglig verksamhet för oprövade experiment vore ansvarslöst.

Förnyelse, att utveckla nya arbetssätt, testa ny teknik, bygga nya samarbeten, är nödvändigt för att den dagliga verksamheten ska fungera om fem eller tio år. En kommun som bara förvaltar kommer gradvis att tappa förmåga att möta förändrade behov. Utmaningen ligger i att dessa två logiker är olika. Förvaltning kräver stabilitet, förutsägbarhet och riskminimering. Förnyelse förutsätter instabilitet, experiment, osäkerhetstolerans och risktagande. Att hantera båda samtidigt kräver medveten design av strukturer, processer och kultur, samt ett ledarskap som signalerar att båda är värdefulla.

Som kapitel 5 visade tenderar offentliga verksamheter att glida mot förvaltning. Budgetsystem, uppföljningsmodeller och ansvarsutkrävande är designade för att optimera befintlig verksamhet, inte för att möjliggöra det oprövade. Magnusson et al. (2020) kallar detta "effektivitetsglidning". Kortsiktiga effektiviseringskrav tränger ut långsiktig förnyelse. Resultatet blir en organisation som blir allt bättre på att göra det gamla, och allt sämre på att göra det nya.

Att motverka denna glidning är en aktiv ledarskapsuppgift. Det räcker inte att deklarerat innovation är viktigt. Ledningen måste skapa konkreta strukturer som skyddar förnyelse. Öronmärkta resurser för experiment, utvärderingsmodeller som tillåter misslyckanden, karriärvägar som belönar nyskapande. Utan sådana strukturer kommer det dagliga att äta det strategiska.

Balansen mellan förvaltning och förnyelse ser dock olika ut beroende på kommuntyp. En storstadskommun med starka skatteintäkter och diversifierad kompetens har större utrymme för parallella innovationssatsningar. En glesbygdskommun med pressad ekonomi och svårrekryterad personal kan behöva koncentrera förnyelsen till ett fåtal kritiska områden – och för övriga lita på att andra, genom samverkan eller nationella initiativ, gör utvecklingsarbetet. Att känna sin egen kapacitet för förnyelse, och anpassa ambitionen därefter, är i sig en strategisk kompetens.

9.2 Demokrati och medborgardialog

Demokratin är kommunernas grundval; den legitimitet utan vilken ingen verksamhet kan bedrivas. Samtidigt är demokratin under press från flera håll. Polarisering, informationspåverkan, sjunkande förtroende för institutioner. Det samhällskontrakt som kapitel 7.1 beskrev, den outtalade överenskommelsen mellan medborgare och stat om rättigheter, skyldigheter och ömsesidigt beroende, kan inte tas för givet.

Kommunerna har en särskild roll i att upprätthålla demokratisk legitimitet. De är den förvaltningsnivå som medborgarna möter direkt. I skolan, i äldreomsorgen, på stadsbyggnadskontoret. Varje sådant möte formar uppfattningen om huruvida "samhället" fungerar. I en tid när nationella och globala institutioner upplevs som avlägsna och svårpåverkade kan det lokala bli den plats där demokratin bevisas i praktiken.

Den lokala journalistikens försvagning gör denna uppgift svårare. I många kommuner finns inte längre någon lokal journalist som granskar verksamheten och förmedlar information till invånarna. Kommuner kan inte och ska inte ersätta journalistiken, men de kan underlätta dess förutsättningar genom transparent informationstillgång, tillgängliga handlingar och respekt för mediernas roll.

Motståndskraft mot desinformation har blivit en konkret kommunal angelägenhet. Falsk information eller desinformation om kommunal verksamhet, om flyktigmottagning, om skolbeslut, om byggprojekt, sprids snabbare än vad dementin gör. Att bygga sådan motståndskraft förutsätter förmåga till kommunikation, omvärldsbevakning och förberedda responser. Viktigast är dock det långsiktiga arbetet. En kommun som konsekvent kommunicerar ärligt och begripligt bygger förtroende som gör invånarna mindre mottagliga för falska narrativ.

Medborgardialogen behöver utvecklas för en ny tid. Digital dialog kan nå fler, men riskerar att exkludera dem som inte är digitalt vana. Hybridlösningar som kombinerar digitala och analoga kanaler är nödvändiga. Viktigare än tekniken är dock äktheten; dialog som inte påverkar beslut underminerar förtroende. Medborgare som ombeds tycka till om frågor som redan är avgjorda genomskådar arrangemanget.

Demokrati under kris förtjänar särskild uppmärksamhet. Hur upprätthålls demokratisk styrning vid höjd beredskap? Hur fattas beslut när ordinarie processer inte hinner med? Hur kommunicerar kommunen med invånarna om digitala system slås ut? Dessa frågor behöver svar innan krisen inträffar. I scenariot Stormen, där institutionell kapacitet är låg och internationellt samarbete svagt, blir lokala demokratiska strukturer avgörande för samhällets sammanhållning.

Demokratiarbetet varierar med kommunens förutsättningar. En kommun med djup segregation och parallella samhällsstrukturer möter andra utmaningar än en homogen småstad. Diasporagrupper med starka band till konflikter i andra länder, som kapitel 7.2 beskrev, ställer krav på kommunens förmåga att navigera känsliga frågor utan att vare sig undvika dem eller förvärra dem. Det finns ingen generell manual. Men det finns ett generellt krav på att kommunledningen förstår sin specifika situation och agerar därefter.

9.3 Skola och utbildning

Skolan är den kommunala verksamhet som formar samhället längst in i framtiden. De barn som börjar förskolan 2026 går ut gymnasiet 2041. Varje beslut om skolan idag är en investering i ett samhälle vi inte kan se konturerna av.

Skolan står inför en dubbel omställning. Minskande elevantal i många kommuner, 172 000 färre grundskolebarn till 2034 enligt SKR, kräver strukturella anpassningar som är politiskt svåra. Samtidigt förändrar AI kunskapens villkor på sätt som utmanar undervisningens grundläggande former.

Överkapaciteten behöver hanteras strategiskt, inte reaktivt. Skolnedläggningar är politiskt smärtsamma, men att sprida resurser för tunt över för många enheter försämrar kvaliteten för alla. De kommuner som fattar proaktiva beslut om skolstruktur, före den akuta ekonomiska krisen tvingar fram dem, har bättre möjligheter att forma resultatet. I glesbygdskommuner, där avstånd och elevunderlag redan är kritiska, kan strategin behöva inriktas på fjärr- och distanslösningar snarare än på att bevara fysiska skolor i varje ort. I tillväxtkommuner handlar utmaningen istället om att bygga ut tillräckligt snabbt utan att skuldsätta sig för en framtid som kanske vänder.

AI förändrar förutsättningarna för lärande på sätt som ännu inte fullt ut går att överblicka. Elever använder redan AI-verktyg för att skriva uppsatser, lösa matematikuppgifter och förbereda presentationer. Skolans val står mellan att förbjuda, anpassa eller omfamna. Sannolikt krävs alla tre, i olika situationer. Men oavsett strategi behöver lärare utbildning, bedömningsformer behöver utvecklas, och teknisk infrastruktur behöver skydda elevers integritet. De kommuner som behandlar AI som ett IT-problem snarare än ett pedagogiskt utvecklingsområde kommer att hamna fel.

Segregationen i skolan är en av de starkaste mekanismerna för att reproducera ojämlikhet mellan generationer. Kapitel 7.4 beskrev hur barn i områden med samlade socioekonomiska problem har sämre livschanser även när familjens egna resurser beaktas. Kommuner har begränsade verktyg att påverka skolegregationen, det fria skolvalet och fristående huvudmän begränsar handlingsutrymmet, men de verktyg som finns bör användas strategiskt. Resurstilldelning efter behov, medvetna beslut om upptagningsområden, samverkan med fristående skolor där sådan är möjlig.

Ungas psykiska hälsa har försämrats under två decennier, med särskilt oroande utveckling bland flickor. Elevhälsan, en kommunal angelägenhet, är ofta den första instans som möter barn som mår dåligt. Tillgången till BUP, ett regionalt ansvar, är avgörande men ofta otillräcklig. Samverkan mellan kommun och region kring barn och ungas psykiska hälsa är ett område där gränsdragningen på pappret är tydlig men där verkligheten är rörig, och där bristande samordning drabbar de mest sårbara.

Tidiga insatser är strategiskt överlägsna sena. Forskningen är entydig: investeringar i förskola och tidiga skolår ger störst avkastning, både för individen och för samhället. Att investera i förskolan, och i övergången mellan förskola och skola, är strategiskt klokt även under ekonomisk press. Kortsiktiga besparingar på tidiga insatser blir långsiktiga kostnader i socialtjänst och arbetsmarknadspolitik.

9.4 Vård, omsorg och socialtjänst

Vård och omsorg möter den hårdaste demografiska pressen. 38 procent fler över 80 år till 2033, med oförändrad arbetskraftstillgång. Ekvationen går inte ihop med nuvarande modell. Välfärdstekniken erbjuder möjligheter som för tio år sedan framstod som science fiction. Tillsynskameror som ersätter nattliga hembesök. Sensorer som upptäcker avvikelser i rörelsemönster. Robotar som assisterar vid förflyttningar. AI som avlastar dokumentation. Men tekniken är inte en trollformel. Implementering kräver mer än inköp. Arbetsätt behöver förändras, personal behöver utbildas, äldre och anhöriga behöver stöd att använda verktygen. En kommun som köper välfärdsteknik utan att investera i förändringsledning kommer att finna att utrustningen samlar damm i förrådet.

Anhöriga kommer att ta större ansvar oavsett om det är politiskt önskvärt. Den demografiska verkligheten lämnar inget val, det finns inte tillräckligt med händer för att professionalisera all omsorg. Kommuner som aktivt stödjer anhöriga med avlastning, utbildning och ekonomiskt stöd får bättre resultat än de som tar anhörigas insatser för givna. Anhörigstödet är inte en marginalfråga utan en central del av omsorgens infrastruktur.

Gränsen mellan kommunal omsorg och regional sjukvård är flytande i praktiken. När slutenvården minskar vårdplatserna skickas patienter tidigare hem, till kommunernas hemsjukvård och hemtjänst. När psykiatrin inte räcker till faller människor mellan stolarna, och det är ofta socialtjänsten som fångar upp dem, eller inte. Samverkan som fungerar i vardagen, inte bara i överenskommelser, avgör om övergångar mellan vårdnivåer blir trygga för den enskilde.

Socialtjänsten står under särskild press från brottsligheten. Kapitel 7.3 beskrev hur rekrytering till gäng ofta börjar i tidig ålder och hur socialtjänsten kämpar med otillräckliga verktyg. Antalet unga i samhällsvård har ökat dramatiskt på sina håll, och kostnaderna per placering har skjutit i höjden. Den nya socialtjänstlagen (2025) förstärker kravet på förebyggande arbete, vilket är välmotiverat men kräver resurser på kort sikt för att ge avkastning på lång. Integration påverkar omsorgen på konkreta sätt. Utrikes födda är överrepresenterade bland hemtjänstens personal, en resurs som kommunerna behöver värna och utveckla. Samtidigt möter omsorgen äldre med annan kulturell bakgrund, andra språk och andra förväntningar på vård och familjeansvar. Att bygga en omsorg som fungerar för en mångfaldig befolkning är inte en fråga om politisk korrekthet utan om verksamhetskvalitet.

Omsorgens utmaningar varierar kraftigt mellan kommuntyper. En storstadskommun med diversifierad arbetsmarknad har lättare att rekrytera än en glesbygdskommun där närmaste konkurrent om personal är grannkommunens äldreomsorg. I vissa kommuner har hemtjänsten körsträckor på milstals mellan brukarna, ett logistiskt problem som ingen app löser. Nationella riktlinjer som förutsätter urbana förhållanden träffar ofta fel i landsbygd.

9.5 Beredskap och krisberedskap

Sverige befinner sig i en nytt säkerhetsläge. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, NATO-medlemskapet, totalförsvarsbeslutet 2025–2030 och hybridhoten mot kritisk infrastruktur har förändrat förutsättningarna. Kommunernas roll i civilt försvar har utvidgats och förtydligats. Beredskap är inte längre en angelägenhet för räddningstjänsten allena, den genomsyrar all kommunal verksamhet.

NIS2-kraven är inte förhandlingsbara. Cybersäkerhet har gått från IT-fråga till överlevnadsfråga. Cyberattacken mot Miljödata 2025 påverkade 200 kommuner och visade

sårbarheten. Kommuner som inte uppfyller NIS2:s krav riskerar inte bara sanktioner utan, viktigare, allvarliga incidenter som skadar invånare och förtroende. Samtidigt är verkligheten att många kommuner saknar kompetens och resurser. Små kommuner konkurrerar med banker och techföretag om samma begränsade pool av cybersäkerhetsexperter. Samverkan, regionalt, genom kommunalförbund eller upphandlingssamordning, kan vara enda vägen framåt.

Krisledning behöver övas regelbundet och realistiskt. En krisledningsplan som inte övats är ingen plan. Övningar avslöjar brister som aldrig syns på papper: den person som ska fatta beslut är på semester, reservsystemet visar sig inkompatibelt, ingen minns var reservnyckeln till serverrummet ligger. Samövning med grannkommuner, länsstyrelse, region och andra aktörer bygger de relationer som krävs när krisen väl inträffar. I scenariot Fästningen, där internationellt samarbete försvagas men nationell anpassningsförmåga är hög, blir lokal beredskapsförmåga avgörande.

Digital resiliens innebär att planera för att digitaliseringen inte fungerar. Vad händer om molntjänsterna är nere i veckor? Om mobilnätet är utslaget? Om kommunens webbplats har kapats? Kommuner behöver analoga reservlösningar för kritiska funktioner – hur betalas löner utan datasystem, hur kommuniceras med invånarna utan sociala medier, hur dokumenteras socialtjänstens beslut utan journalsystem? Dessa frågor kan framstå som hypotetiska tills de inte längre är det.

Försörjningsberedskapen har fått förnyad aktualitet. Var kommer maten ifrån om leveranserna avstannar? Vattnet om reningsverket slås ut? Medicinen om importen blockeras? Reservdelarna till VA-verket? Kommuner behöver kartlägga beroenden, bygga relationer med leverantörer och i vissa fall lagerhålla kritiska resurser. Totalförsvarsbeslutet förutsätter att kommunerna har denna förmåga, frågan är hur snabbt den kan byggas.

Beredskap och trygghet hänger ihop. Kapitel 7.3 beskrev hur brottsligheten påverkar kommunal verksamhet – socialtjänst som belastas av ungdomskriminalitet, skolor som kämpar med rekrytering i utsatta områden, ökade säkerhetskostnader. Sedan 2023 har kommunerna lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Men verktygen är begränsade och effekterna av insatser är svåra att mäta på kort sikt. Det som forskningen konsekvent visar är att tidiga insatser, stöd till familjer, förskola av hög kvalitet, har störst förebyggande effekt. Effekterna syns dock först efter decennier, vilket gör dem politiskt svåra att prioritera. Beredskapsförmågan varierar dramatiskt mellan kommuner. Gotland, som gränskommunen i ett känsligt geopolitiskt läge, har andra förutsättningar än en inlandskommun utan militär närvaro. Storstäder har resurser men också komplexitet; glesbygdskommuner har närhet och överblick men saknar djup i organisationen. Varje kommun behöver förstå sin specifika riskbild och bygga beredskap därefter.

9.6 Miljö och klimat

Klimatförändringarna är inte framtid. De är nutid. I skyfallen över Gävle 2021, i skogsbränderna 2018 och 2023, i sommartorkan som skapar vattenbrist i kommuner som aldrig trodde det var möjligt. Kommunerna behöver samtidigt minska utsläpp och anpassa sig till förändringarna, medan ekosystemen de är beroende av försvagas.

Klimat måste integreras i all planering för att undvika att det blir en parallell process utan genomslag. Klimatperspektivet behöver finnas med i översiktsplan, detaljplaner, investeringsbeslut och riskanalyser. Separata klimatplaner riskerar att bli pappersprodukter

om de inte kopplas till ordinarie styrning. Det handlar om att ändra de kognitivt-kulturella antagandena – att göra klimatpåverkan till en självklar del av varje beslut, inte ett tillägg som beaktas när tid finns.

Klimatanpassning kräver investeringar som många kommuner har svårt att finansiera. VA-näten, ofta dimensionerade för gårdagens nederbördsmönster, behöver uppgraderas. Dagvattenhantering, skydd mot översvämning och erosion, kylanläggningar i äldreboenden – investeringsbehoven är stora. Men de kommuner som inte investerar kommer att betala mer i skadestånd, återuppbyggnad och akuta åtgärder. Det är billigare att förebygga än att reparera. Ekosystemtjänster förtjänar uppmärksamhet. Våtmarker renar vatten och fördröjer flöden. Grönområden kyler städer och absorberar skyfall. Pollinerare möjliggör lokal livsmedelsproduktion. Dessa tjänster levereras av naturen utan kostnad – tills naturen inte längre fungerar. Att bevara och restaurera natur är ofta billigare än att bygga tekniska ersättningar.

Klimat och beredskap förstärker varandra. En kommun som förberett sig för klimatrelaterade extremhändelser är bättre förberedd för andra kriser. Reservkraft, alternativa vattentäkter, redundanta system – dessa behövs oavsett om störningen orsakas av storm, sabotage eller krig. De kommuner som ser klimatanpassning och beredskap som separata spår missar synergier.

Klimatutmaningarna varierar geografiskt på sätt som kräver lokal analys. Kustkommuner möter havsnivåhöjning och stranderosion. Skogskommuner möter brandrisk och barkborreangrepp. Fjällkommuner möter permafrosttining som destabiliserar infrastruktur. Jordbrukskommuner möter torka och förändrade odlingssäsonger. Ingen nationell klimatstrategi kan ersätta lokal klimat- och sårbarhetsanalys.

Den gröna omställningen skapar geopolitiska dilemman som når kommunal nivå. Kommuner som upphandlar solpaneler, batterier och värmepumpar möter en marknad dominerad av Kina. Ska man välja billigast för att maximera klimatnyttan per krona? Eller europeiskt, dyrare men med lägre strategisk risk? Frågorna är nya för kommunala upphandlare men kommer att bli alltmer akuta. I scenariot Fästningen, med försvagat internationellt samarbete, blir försörjningskedjornas geografi en säkerhetsfråga.

9.7 Ekonomi och finansiering

Den ekonomiska pressen är strukturell. Det är inte en tillfällig svacka som går över om kommunen bara håller ut några år till. Demografin driver kostnader uppåt, fler äldre som behöver omsorg, medan skatteunderlaget växer långsammare, eftersom andelen i arbetsför ålder minskar. Ekvationen går inte ihop med nuvarande modell.

Långsiktiga finansiella strategier är nödvändiga. Treåriga budgetar räcker inte för att fånga demografins fulla effekt. Kommuner behöver scenarioanalyser som sträcker sig 10–15 år framåt och som explicit räknar med hur försörjningskvoten utvecklas, hur kostnaderna för äldreomsorg växer, hur skatteunderlaget förändras. Att ignorera de långsiktiga trenderna gör inte problemen mindre, det gör dem större och svårare att hantera när de väl måste adresseras. Aktiv prioritering är oundviklig. Allt kan inte göras. Kommuner som försöker göra allt lite gör ofta inget bra. Strategisk prioritering innebär att explicit välja vad som är viktigast och vad som kan göras mindre av eller inte alls. Det är politiskt svårt. Ingen väljs på att försämra välfärden. Men att inte prioritera är också ett val, ett val att låta brist på resurser tvinga fram ad hoc-beslut under kris istället för genomtänkta beslut i tid.

Investeringar behövs trots pressen, och detta kan framstå som paradoxalt. Men att skära i utveckling för att klara driften är kortsiktigt rationellt och långsiktigt förödande. Det är den "effektivitetsglidning" som kapitel 5 beskrev, kortsiktiga effektiviseringskrav tränger ut långsiktig förnyelse. De investeringar som görs nu i teknik, kompetens och samverkan avgör förmågan om tio år. Kommuner som konsekvent väljer att skjuta upp investeringar bygger upp en skuld som så småningom måste betalas, ofta med ränta.

Samverkan kan skapa effektivitet utan kommunsamgåenden. IT-drift, upphandling, specialistkompetens, juridiskt stöd, många funktioner lämpar sig för interkommunalt samarbete som ger stordriftsfördelar utan att kommunerna förlorar sin identitet. Men samverkan kräver investering i tid, tillit och gemensam styrning. Halvhjärtade samverkansarrangemang utan resurser levererar sällan.

Finansieringsutmaningens storlek varierar dramatiskt mellan kommuner. I scenariot Klyftornas tid, där internationellt samarbete fungerar men nationell anpassningsförmåga är låg, accelererar divergensen mellan starka och svaga kommuner. Storstäderna, med stark skatteunderlagstillväxt och attraktionskraft, klarar sig. Glesbygdskommuner med vikande befolkning och svagare skatteunderlag halkar efter. Mellangruppen kan gå åt båda håll beroende på strategiska val. Kommuner som idag ligger i gränslandet behöver förstå sin position och agera innan läget blir akut.

9.8 Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjningen är kanske den mest konkreta flaskhalsen. Utan medarbetare, rätt medarbetare, går det inte att leverera välfärd. SKR beräknar att äldreomsorgen behöver 66 000 fler anställda till 2033. Hälso- och sjukvården behöver 18 000. Dessa behov ska mötas i en arbetsmarknad där den arbetsföra befolkningen minskar som andel.

Befintlig personal är den viktigaste resursen. Det är lättare att utveckla medarbetare man redan har än att rekrytera nya. Karriärvägar, kompetensutveckling och goda arbetsvillkor behåller personal och attraherar nya. Kommuner som behandlar personal som utbytbar resurs förlorar den till arbetsgivare som behandlar den bättre.

Attraktionskraft handlar om mer än lön. Bostäder, barnomsorg, kulturutbud, natur, pendlingsmöjligheter. Dessa avgör kommunens attraktivitet som boendeort och därmed förmågan att rekrytera. Kommuner kan inte konkurrera med privat sektor på lön, men de kan erbjuda något annat; meningsfulla uppdrag, trygghet, bidrag till samhället. Den kommun som förstår vad den kan erbjuda, och kommunicerar det, har bättre förutsättningar.

AI kan frigöra tid för det mänskliga arbetet. Om administrativa uppgifter kan automatiseras, dokumentation, schemaläggning, sammanställningar, kan mer tid ägnas åt det som kräver människa: mötet med den äldre, samtalet med eleven, bedömningen av familjens situation. Det kräver investering i teknik och kompetens. Men det kan vara skillnaden mellan att klara uppdraget och att inte göra det.

Integration är en kompetensförsörjningsfråga. Utrikes födda är redan idag överrepresenterade i hemtjänsten. Med rätt stöd, språkutbildning, validering av utländska utbildningar, tydliga karriärvägar, kan integrationen i välfärdsyrken fördjupas. Kapitel 7.2 beskrev arbetsmarknadsintegrationens utmaningar; kompetensförsörjningen är en arena där kommunerna både kan möta egna behov och bidra till bredare integration.

Regionalt samarbete är nödvändigt. Kompetensförsörjning behöver ses i regionalt perspektiv. Utbildningsplatser, praktik och karriärvägar kan samordnas mellan kommuner och med regionen. En enskild kommun har begränsad förhandlingskraft gentemot universitet och yrkeshögskolor; tillsammans kan kommuner påverka vilka utbildningar som erbjuds och var. Kompetensförsörjningens utmaning varierar med geografi. Storstäderna har diversifierad arbetsmarknad men också hög konkurrens om personal. Glesbygdskommuner har lägre konkurrens men också mindre rekryteringsbas och svårare att erbjuda alternativ för medföljande. Pendlingskommuner kan dra nytta av närhet till större arbetsmarknader. Varje kommun behöver förstå sin position på den regionala arbetsmarknaden och anpassa strategin därefter.

9.9 Kommunal samverkan och organisation

Kommunstrukturen med 290 kommuner av mycket varierande storlek, är en given förutsättning på kort sikt. Men hur kommuner organiserar sig inom och mellan sig är ett strategiskt val som formar förmågan att möta de utmaningar denna rapport beskriver. Samverkan bör fördjupas där den ger verklig effekt. Vissa funktioner lämpar sig väl för samverkan: IT-drift, upphandling, räddningstjänst, miljötillsyn, specialistkompetens. Här kan stordriftsfördelar uppnås utan att kommunerna förlorar sin identitet. Kärnverksamhet som möter medborgare direkt; skola, omsorg, socialtjänst, är svårare att samverka kring utan att demokratisk distans uppstår. Valet måste göras strategiskt, baserat på analys av var samverkan faktiskt skapar mervärde.

Samgåenden kan för vissa kommuner vara nödvändiga. För de minsta kommunerna, de som inte längre klarar uppdraget på egen hand, kan samgående med grannkommuner vara enda vägen att upprätthålla fungerande välfärd. Utredningar om samgående bör göras proaktivt, inte tvingas fram av akut ekonomisk kris. De kommuner som själva driver processen har bättre möjligheter att forma resultatet än de som får det påtvingat.

Den strategiska styrförmågan behöver stärkas. Kommunledningens förmåga att se helheten, prioritera och driva förändring är avgörande för att navigera det landskap denna rapport beskriver. Det kräver tid för strategiskt arbete, tid som inte finns om ledningen drunknar i operativa driftfrågor. Att skapa utrymme för strategisk reflektion, att skydda det mot det dagligas ständiga anspråk, är i sig en ledarskapsuppgift.

Institutionell förnyelse kräver arbete på alla tre nivåer. Kapitel 5 beskrev tre typer av institutionellt tryck – det regulativa, det normativa och det kognitivt-kulturella. En kommun som vill förändra sig behöver arbeta med alla tre. Det räcker inte att ändra lagar, föreskrifter och regler (regulativt) om professionsnormer motsäger förändringen (normativt) och organisationskulturen utgår från att "så har vi alltid gjort" (kognitivt-kulturellt). Varaktiga förändring förutsätter att ledningen identifierar och adresserar hindren på samtliga nivåer. Lärande från andra kommuner är en underskattad resurs. Kommuner behöver inte uppfinna hjulet 290 gånger. Systematiskt lärande, genom SKR, genom regionala nätverk, genom direktkontakter mellan kommuner med liknande förutsättningar, kan ge stor utdelning till låg kostnad. De kommuner som aktivt söker inspiration och erfarenheter från andra har bättre förutsättningar än de som tror sig vara unika.

9.10 Robusta strategier för osäker framtid

Osäkerheten är inte tillfällig. Framtiden kan ta sig många uttryck. Flamingoflykt, Stormen, Fästningen, Klyftornas tid, eller något helt annat. Kommuner behöver strategier som fungerar

under olika framtida förutsättningar, inte strategier som satsar allt på att ett visst scenario inträffar.

Anpassningsförmåga har ett värde som traditionella budget- och investeringskalkyler undervärderar. Flexibla lösningar, avtal som kan omförhandlas, lokaler som kan användas för flera ändamål, kompetenser som är användbara i flera sammanhang, kostar ofta mer initialt men minskar sårbarhet. Den kommun som optimerar för ett enda scenario blir sårbar om ett annat inträffar.

Låsningar bör undvikas systematiskt. Beroende av enskilda leverantörer, enskilda system eller enskilda kompetenser är risker. Diversifiering och redundans kostar på kort sikt men ökar robustheten och anpassningsbarheten. En kommun vars hela IT-miljö hänger på en leverantör, vars VA-kompetens finns hos en enda person, vars ekonomisystem saknar backup, har byggt in sårbarheter som kan exploateras eller helt enkelt haverera.

Handlingsutrymme måste bevaras. Ekonomiska marginaler, politisk konsensus om grundläggande riktning, organisatorisk kapacitet att genomföra beslut – allt detta är förutsättningar för att kunna agera när förutsättningarna förändras. En kommun som redan är i kris har inget handlingsutrymme. Att bygga marginaler när det går bra är att köpa optioner för framtiden.

Omvärlden behöver följas kontinuerligt. Denna rapport är en utgångspunkt och inte ett slutresultat. De trender och signaler som beskrivits kommer att utvecklas på sätt som ingen kan förutsäga i detalj. Kommuner behöver bygga egen kapacitet att följa, analysera och tolka omvärlden, och justera kursen när så behövs. Det behöver inte vara ett stort projekt. En tjänsteperson med tid och mandat att systematiskt bevaka omvärlden och rapportera till ledningen kan göra stor skillnad. Att samverka mellan grannkommuner, i kommunalförbund och på andra sätt är också goda alternativ för att poola resurser för att hantera en allt mer komplex omvärld och samtid.

Viktigare än att följa rätt indikatorer är att bygga en organisationskultur där strategisk reflektion har rum. Kommunledningarna som alltid springer mellan möten hinner inte bearbeta omvärldsinformation. Strategiska dialoger – om scenarier, om vändpunktshändelser, om vad utvecklingen i omvärlden betyder för just denna kommun – behöver schemaläggas och värnas. Det är inte lyx. Det är nödvändigt för att de beslut som fattas idag ska vara de rätta för den framtid som faktiskt kommer.

10. Vändpunktshändelser och det oförutsägbaras logik

Den 9 november 1989 höll Günter Schabowski, talesman för Östtysklands kommunistparti, en presskonferens som skulle förändra världen. Nästan i förbigående nämnde han att nya reseregler skulle träda i kraft, och när en journalist frågade när svarade han "omedelbart, utan dröjsmål". Inom timmar strömmade östberlinare mot murens gränsövergångar.

Gränsvakterna, utan order om hur de skulle hantera situationen, öppnade till slut spjerrarna. Muren föll inte genom planerad politik utan genom en byråkratisk förvirring som ingen hade förutsett.

Historien är full av sådana ögonblick. Händelser som i efterhand framstår som oundvikliga men som i realtid överraskade nästan alla observatörer. Finanskrisen 2008, som ingen av de stora centralbankerna förutsåg trots årtionden av ekonomisk expertis. Fukushima 2011, där en kärnkraftsolycka utlöste jordbävning och tsunami förändrade energipolitiken i hela Europa.

Covid-19, som på några månader omformade hur samhällen fungerar på sätt som decennier av digitaliseringsstrategier inte förmått.

Scenarierna i föregående kapitel bygger på förlängning av identifierade trender. De beskriver hur kända krafter kan samverka under olika förutsättningar. Men framtiden formas inte bara av trender. Den formas också av diskontinuiteter, av händelser som bryter mönster snarare än förlänger dem. Framtiden formas också genom att av egen kraft påverka den. Rådighet är att forma berättelser som bär, formar och förändrar. En strategisk riktning, en norrstjärna, att ta sikte mot i turbulenta tider, fulla av osäkerheter, är avgörande för att åstadkomma förnyelse och den förändring som avses. Att ignorera sådana möjligheter vore att planera för en värld utan överraskningar, vilket är att planera för en värld som inte existerar.

10.1 Vändpunktshändelsernas natur

Inom framtidsforskningen talar man om vändpunktshändelser, på engelska ibland kallade wild cards, för att beskriva händelser med låg sannolikhet men hög konsekvens. Nassim Taleb myntade begreppet "svarta svanar" för samma fenomen, händelser som är osannolika, har enorm påverkan, och som i efterhand rationaliseras som förutsägbara trots att de inte förutsågs.

Vändpunktshändelser kan inte förutsägas i traditionell mening. Om de kunde det vore de inte vändpunktshändelser utan prognoser. Men de kan identifieras som möjligheter, och organisationer kan utveckla förmågan att upptäcka tidiga signaler och hantera konsekvenserna om de inträffar. Det handlar mindre om att gissa rätt och mer om att bygga mental beredskap för att verkligheten kan avvika dramatiskt från förväntningarna.

De tio händelser som beskrivs nedan är inte prognoser. De är tänkbara framtider som var och en skulle förändra förutsättningarna för svenska kommuner på genomgripande sätt. Urvalet bygger på tre kriterier. För det första trovärdighet; händelserna måste vara tillräckligt realistiska för att tas på allvar, inte science fiction. För det andra relevans; de måste ha konkreta och differentierade konsekvenser för kommunal verksamhet. För det tredje täckning; tillsammans bör de spänna över de domäner som denna rapport behandlat, geopolitik, teknik, klimat, samhälle och ekonomi.

Händelserna grupperas i tre kategorier. Accelererande händelser är sådana som skulle påskynda redan pågående negativa trender och tippa utvecklingen mot scenarierna Stormen eller Klyftornas tid. Transformerande händelser omdefinierar spelreglerna på sätt som inte enkelt sorteras som positiva eller negativa, de skapar nya förutsättningar snarare än förstärker befintliga. Konstruktiva diskontinuiteter öppnar möjligheter som dagens trender inte pekar mot, brytpunkter som kunde vända utvecklingen i mer gynnsam riktning.

10.2 Accelererande händelser

10.2.1 Militär eskalering i Östersjöområdet

Rysslands hybridkrigföring i Östersjön har redan intensifierats. Sabotage mot undervattenskablar, cyberattacker mot kritisk infrastruktur, systematisk informationspåverkan. Utvecklingen följer ett mönster där varje incident testar gränserna för vad som tolereras utan militärt svar. Men hittills har eskaleringen hållits under tröskeln för öppen konflikt. En vändpunktshändelse vore om denna tröskel passerades. Det behöver inte betyda fullskaligt krig. Det kan handla om en gråzonsoperation som går fel, en provokation mot ett NATO-lands territorium som kräver respons, eller en incident där ryska och västliga styrkor hamnar i

direkt konfrontation. Alternativt kan Ryssland, om kriget i Ukraina utvecklas ofördelaktigt eller om regimen destabiliseras internt, ta risker som fredstida kalkyler inte förutsett. För svenska kommuner skulle konsekvenserna variera dramatiskt med geografi. Gotland och Stockholms skärgård befinner sig i frontlinjen; för kommuner där kan eskalering innebära evakuering, direkt hot mot infrastruktur, och fundamental omprioritering av all verksamhet. Norrlandskommuner nära finska gränsen möter andra risker. Kommuner i södra Sverige påverkas främst genom sekundära effekter; störningar i el- och kommunikationsnät, flyktingströmmar, ekonomisk turbulens.

Scenariomässigt skulle militär eskalering dramatiskt öka sannolikheten för Fästningen. Samhällen under externt hot tenderar att sluta sig, prioritera överlevnad framför öppenhet, och acceptera inskränkningar som fredstid inte skulle tolerera. Om eskaleringen dessutom avslöjar brister i internationellt samarbete, om NATO:s respons är splittrad eller otillräcklig, ökar samtidigt risken för Stormen.

Tidssignaler att bevaka inkluderar frekvens och intensitet i hybridattacker mot nordisk och baltisk infrastruktur, NATO:s övningsmönster och scenarier, utvecklingen på slagfältet i Ukraina, samt tecken på intern instabilitet i Ryssland.

10.2.2 USA:s strategiska ompositionering

Trumpadministrationens politik har redan försvagat den transatlantiska länken. Men hittills har det handlat om retorik, budgetförhandlingar och ifrågasättanden snarare än om faktisk tillbakadragning. En vändpunktshändelse vore om orden blev handling; om amerikanska trupper faktiskt lämnade Europa i stor skala, om artikel 5 öppet relativiserades, eller om USA ingick separata överenskommelser med Ryssland eller Kina som underminerade europeiska intressen.

Det behöver inte ske dramatiskt. Det kan ske gradvis, genom att resurser omfördelas till Stilla havet, genom att europeiska allierade tvingas ta över uppgifter som USA tidigare axlat, genom att den politiska viljan att försvara Europa eroderar utan formella beslut. En kris som testade alliansen, exempelvis en rysk provokation mot Baltikum, kunde avslöja att åtagandena var ihålliga.

Konsekvenserna för svenska kommuner vore i första hand indirekta men genomgripande. Ökade försvarskostnader skulle konkurrera med välfärd om begränsade resurser. Psykologisk osäkerhet skulle påverka investeringsvilja och framtidsplanering. Kommuner i strategiskt känsliga lägen skulle behöva förhålla sig till en förändrad hotbild utan det amerikanska paraplyet.

Storstadskommuner med internationella kopplingar och arbetsmarknad beroende av global handel skulle påverkas av förändrade handelsflöden om USA vänder sig inåt. Glesbygdskommuner i norr, där LKAB:s mineraler blivit strategiskt viktiga för europeisk omställning, kunde paradoxalt nog se ökat intresse om Europa tvingas minska beroendet av utomeuropeiska leverantörer.

Scenariomässigt ökar en amerikansk ompositionering sannolikheten för både Fästningen och Stormen, beroende på Europas förmåga att kompensera. Om EU och de nordiska länderna lyckas bygga egen kapacitet pekar utvecklingen mot Fästningen; ett mer slutet men funktionellt Europa. Om de misslyckas, om interna splittringar förhindrar gemensam handling, blir Stormen troligare.

10.2.3 Social och politisk fragmentering

Sverige har länge präglats av hög tillit och relativt låg polarisering jämfört med många andra demokratier. Men trenden pekar nedåt. Politiska konflikter har blivit skarpare, hot och hat mot förtroendevalda har ökat, och förmågan att nå breda överenskommelser har försvagats. Hittills har fragmenteringen varit gradvis snarare än dramatisk.

En vändpunktshändelse vore om denna fragmentering accelererade till en punkt där gemensam problemlösning blev omöjlig. Det kan utlösas av en skandal som radikalt underminerar förtroendet för institutioner, av politiskt våld som polariserar ytterligare, eller av en kris som hanteras så illa att den bekräftar misstro. Alternativt kan framgångsrik utländsk informationspåverkan förstärka befintliga spänningar till bristningsgränsen.

Konsekvenserna för kommunerna skulle vara direkta. Politisk styrning försvåras när fullmäktige inte kan enas om grundläggande riktning. Rekrytering till offentliga jobb blir svårare om det offentliga inte upplevs som legitimt. Motstånd mot kommunala beslut ökar och tar sig mer destruktiva uttryck. I områden med djup segregation kan fragmenteringen förstärka redan existerande parallella samhällsstrukturer.

Olika kommuntyper exponeras olika. Kommuner med djupa socioekonomiska klyftor, med stora diasporagrupper kopplade till konflikter utomlands, eller med historik av lokalpolitiska konflikter är mer sårbara. Homogena kommuner med stark lokal identitet kan förbli relativt opåverkade, eller rentav stärka sammanhållningen som reaktion mot fragmentering på nationell nivå.

Scenariomässigt är social fragmentering en central mekanism i Stormen. Det är ett scenario där institutionell kapacitet är låg och anpassningsförmågan svag, och social fragmentering är både orsak och verkan i den nedåtgående spiralen. Samtidigt kan fragmentering selektivt drabba vissa kommuner och regioner mer än andra, vilket driver utvecklingen mot Klyftornas tid; ett Sverige som formellt hänger ihop men reellt splittrats i parallella verkligheter.

10.2.4 Klimatmigration i europeisk skala

Sommaren 2023 passerade temperaturen 50 grader Celsius i delar av Nordafrika och Mellanöstern. Prognoserna visar att sådana extremer blir vanligare och mer utbredda. Om stora regioner blir obeboeliga under delar av året, om jordbruk kollapsar och vattenbrist blir permanent, kommer människor att flytta. Inte tusentals utan miljontals.

Migrationskrisen 2015 involverade drygt en miljon människor till EU under ett år och förändrade europeisk politik i grunden. En klimatdriven migration kunde vara en storleksordning större. Befintliga mottagningssystem skulle kollapsa. Politiska spänningar skulle eskalera. Gränskontroller och EU:s fria rörlighet skulle sättas under press. För svenska kommuner skulle konsekvenserna bero på hur Sverige och EU hanterade situationen. Om fördelningen fungerade skulle alla kommuner påverkas av mottagningsansvar, med alla de utmaningar som 2015 blottlade men i större skala. Om fördelningen inte fungerade, om vissa länder stängde gränser och andra inte, skulle trycket koncentreras på oförutsägbara sätt.

Kommuner med erfarenhet av flyktingmottagning har kapacitet som kan skalas upp, åtminstone till en punkt. Kommuner utan sådan erfarenhet skulle behöva bygga från grunden under press. Arbetsmarknadsintegration, som redan är en utmaning, skulle testas under helt andra förutsättningar.

Scenariomässigt pekar klimatmigration i stor skala tydligt mot Fästningen. Europeiska samhällen under externt tryck tenderar att sluta sig, att prioritera gränsskydd och intern sammanhållning. Alternativt, om trycket blir för stort och hanteringen kaotisk, kan det bli en utlösande faktor för Stormen; den kris som avslöjar att institutionerna inte längre förmår.

10.3 Transformerande händelser

10.3.1 Kvantkrypteringens fall

All digital säkerhet vilar ytterst på matematik. Kryptering bygger på att vissa matematiska problem är lätta att skapa men praktiskt taget omöjliga att lösa, åtminstone med dagens datorer. Kvantdatorer lovar att förändra denna ekvation. Beräkningar som skulle ta klassiska superdatorer miljontals år att utföra kunde för en tillräckligt kraftfull kvantdator vara triviala. Kvantdatorer utvecklas snabbare än många experter förväntat. Google, IBM och kinesiska forskningsinstitut tävlar om framsteg. Q-day, den dag då kvantdatorer kan knäcka nuvarande krypteringsstandarder, diskuteras inte längre som en teoretisk möjlighet utan som en fråga om när snarare än om.

En vändpunktshändelse vore om denna dag kom tidigare än offentliga bedömningar antagit, eller om det visade sig att någon aktör, sannolikt en statsaktör, redan uppnått denna kapacitet utan att avslöja det. Den senare möjligheten är särskilt oroande. Signalspaning har redan samlat in och lagrat enorma mängder krypterad kommunikation, i väntan på framtida förmåga att dekryptera. Strategin kallas "skörda nu, dekryptera senare".

För kommuner är konsekvenserna genomgripande. Personuppgifter som lagrats i decennier, journaler, ekonomiska uppgifter, känslig kommunikation, kan plötsligt bli läsbara för angripare. Digitala signaturer och autentisering, som all e-förvaltning vilar på, förlorar sin tillförlitlighet. Övergången till kvantsäker kryptering kräver investeringar som många kommuner inte budgeterat för.

Samtidigt transformerar denna händelse snarare än förstör. Kvantsäkra algoritmer existerar redan; USA:s NIST publicerade nya standarder 2024. Frågan är implementeringstakt. Kommuner som redan börjat övergången har bättre förutsättningar. De som inte gjort det står inför akut omställning under press.

Scenariomässigt är kvantgenombrottet svårt att entydigt placera. Det påskyndar alla scenarier som involverar digital sårbarhet och kan vara en utlösande faktor för både Stormen och Fästningen beroende på hur samhället responderar.

10.3.2 EU:s institutionella språng

Europeiska unionen har historiskt förändrats genom kriser. Euron tillkom efter valutaoro på 1990-talet. Bankunionen efter finanskrisen. Vaccinsamarbetet och återhämtningsfonden efter pandemin. Varje kris har använts som argument för djupare integration som tidigare blockerats.

De geopolitiska förändringarna skapar tryck för nästa språng. ReArm Europe, med förslag om gemensam upplåning för försvarsinvesteringar, representerar en potentiell vändpunkt. Om europeisk försvarsgemenskap blir verklighet, med gemensam budget och eventuellt gemensamma förband, förändras EU:s karaktär fundamentalt. Från ekonomisk gemenskap till något som liknar en federation.

Alternativet är fragmentering. Om trycket för djupare integration möter tillräckligt motstånd, om öst och väst, nord och syd inte kan enas, kan unionen börja vittra. Inte genom dramatisk

kollaps utan genom att gemensamma institutioner gradvis blir mindre relevanta, övertrumfades av bilaterala arrangemang och koalitioner av villiga.

För svenska kommuner spelar EU:s utveckling roll på flera sätt. Regelverk som NIS2, AI-förordningen och klimatlagstiftning kommer från Bryssel. Strukturfonder finansierar regional utveckling. Den inre marknaden möjliggör arbetskraftsinvandring och handel. En starkare union kunde innebära mer standardisering men också mer resurser. En svagare union kunde innebära större nationellt handlingsutrymme men också mindre stöd.

Scenariomässigt är EU:s utveckling avgörande för skillnaden mellan Flamingoflykt och alternativen. Fördjupad europeisk integration under fungerande samarbete är själva definitionen av Flamingoflykt. Fragmentering pekar mot Fästningen eller Stormen beroende på hur Sverige och Norden hanterar situationen.

10.3.3 Artificiell intelligens och automatiseringens acceleration

Generativ AI har redan förändrat arbetslandskapet snabbare än de flesta prognoser förutsåg. Men nuvarande system, hur imponerande de än är, har tydliga begränsningar. De hallucinerar fakta, saknar verklig förståelse, och kräver mänsklig övervakning för kritiska uppgifter. En vändpunktshändelse vore om dessa begränsningar övervanns, om AI-system uppnådde tillförlitlighet och autonomi nog att faktiskt ersätta snarare än komplettera mänskligt arbete i stor skala.

Parallellt utvecklas fysisk automatisering. Humanoida robotar som för fem år sedan var laboratoriekuriosa lanseras nu kommersiellt. Kina har satt mål om massproduktion och stora företag investerar miljarder. Om dessa teknologier konvergerar, om AI:s kognitiva förmåga kombineras med robotikens fysiska kapacitet, förändras arbetsmarknaden på sätt som saknar historiskt prejudikat.

Konsekvenserna för kommuner är tveeggade. Äldreomsorgens personalförsörjning, den mest akuta demografiska flaskhalsen, kunde lösas eller åtminstone lindras. Administrativa uppgifter som idag tar hundratusentals arbetstimmar kunde automatiseras. Produktivitetöknningar kunde kompensera för krympande arbetskraft.

Samtidigt utmanas kommunernas roll som arbetsgivare. Om instegsjobb automatiseras bort, var ska unga utan högskoleutbildning börja? Om skatteunderlaget koncentreras till de som äger och kontrollerar automationen, hur finansieras välfärden? Dessa frågor har inget enkelt svar och politiken har knappt börjat formulera dem.

Storstadskommuner med diversifierad arbetsmarknad och högutbildad befolkning har bättre förutsättningar att absorbera omställningen. Kommuner där offentlig sektor är dominerande arbetsgivare exponeras mer direkt. Industrierter med redan automatiserad produktion möter nästa våg av förändring.

Scenariomässigt är accelererad automatisering en faktor som kan driva utvecklingen åt olika håll. Om produktivitetstvinsterna fördelas brett och omställningen hanteras aktivt stödjer det Flamingoflykt. Om vinsterna koncentreras och omställningen lämnas åt marknaden förstärks Klyftornas tid.

10.4.4 Systemövergripande infrastrukturhaveri

Det iberiska strömavbrottet i april 2025 visade hur snabbt moderna elnät kan falla. Spanien förlorade 60 procent av sitt elbehov på fem sekunder. Sammankopplade system som var

tänkta att ge redundans visade sig istället kunna sprida störningar blixtnabbt. Om ett liknande avbrott drabbade Norden mitt i vintern vore konsekvenserna katastrofala.

Elförsörjning är bara en dimension. Digitala system har blivit så sammanflätade att ett haveri i en komponent kan kaskadreaktioner genom hela samhället. Cyberattacken mot Miljödata 2025, som påverkade 200 kommuner, illustrerade beroendet av gemensamma leverantörer. En koordinerad attack mot flera samhällskritiska system samtidigt, eller ett haveri som sprider sig genom oförutsedda kopplingar, kunde lamslå samhället på sätt som överstiger nuvarande beredskapsplanering.

En vändpunktshändelse behöver inte vara avsiktlig. Den kan orsakas av en solstorm av tillräcklig intensitet, en Carrington-klass-händelse som senast inträffade 1859 men som är statistiskt allt mer sannolik. Den kan utlösas av en olycka i sammankopplade system som ingen överblickade. Eller den kan vara resultatet av en sofistikerad attack från en statsaktör som har resurser att koordinera multipla vektorer.

Kommunernas konsekvenser skulle vara omedelbara och konkreta. Vatten pumpas inte utan el. Uppvärmning upphör. Kommunikation bryts. Betalningssystem fungerar inte. Reservkraft räcker dagar, inte veckor. Förmågan att upprätthålla samhällsfunktioner under utslagen infrastruktur varierar enormt mellan kommuner.

De kommuner som systematiskt byggt redundans, som har alternativa system för kritiska funktioner, som övat på att verka utan digital infrastruktur, har bättre förutsättningar. De som optimerat för effektivitet och förutsatt att systemen alltid fungerar är mer sårbara. Scenariomässigt är ett systemövergripande haveri en händelse som kan utlösa Stormen eller accelerera mot Fästningen beroende på hur samhället responderar. En kris som hanteras väl kan stärka beredskap och samhällssammanhållning. En kris som hanteras illa kan blottlägga sårbarheter och underminera förtroende för samhällets förmåga att skydda medborgarna.

10.4 Konstruktiva diskontinuiteter

10.4.1 Antibiotikaresistensens genombrott

Världshälsoorganisationen kallar antibiotikaresistens för en "tyst pandemi". Bakterier som utvecklat motståndskraft mot befintliga antibiotika sprids gradvis och drabbar redan nu hundratalsentals människor årligen globalt. Trenden pekar mot en framtid där rutinoperationer blir livsfarliga, där infektioner som idag botas enkelt åter blir dödliga.

Men inom forskningen pågår arbete som kunde vända utvecklingen. Nya antibiotikaklasser, bakteriofagterapi, AI-driven läkemedelsutveckling, immunologiska angreppssätt. En vändpunktshändelse vore ett genombrott som faktiskt löste problemet, inte bara skapade ännu en antibiotika som bakterier så småningom utvecklar resistens mot, utan en fundamental lösning.

Ett sådant genombrott skulle ha enorma positiva konsekvenser. Sjukvårdens prognoser, som nu räknar med ökande svårigheter att behandla infektioner, skulle behöva skrivas om. Äldreomsorgens riskbedömningar förändras. Pandemirisken minskar om bakteriella superinfektioner kan hanteras.

För kommuner innebär det konkret att kostnader för vårdrelaterade infektioner minskar, att hemsjukvård blir säkrare, att skolor och förskolor kan hantera sjukdomsutbrott med mindre

oro. Det förändrar inte demografin, de äldre blir inte färre, men det förändrar de äldres hälsosituation och därmed omsorgsbehoven.

Scenariomässigt är detta en faktor som stödjer Flamingoflykt. Teknologiska genombrott som löser verkliga problem utan att skapa nya är precis vad det scenariot förutsätter.

10.4.2 Medicinsk revolution och förlängd hälsosam livslängd

Forskning om åldrande har accelererat under det senaste decenniet. Senolytics, läkemedel som rensar bort dysfunktionella celler, testas i kliniska prövningar. Genterapi utvecklas för allt fler tillstånd. AI-driven läkemedelsutveckling kortar tiden från upptäckt till behandling. Vissa forskare menar att den första människan som kommer att leva i 150 år redan är född.

En vändpunktshändelse vore om dessa forskningsframsteg översattes till klinisk verklighet i bred skala. Inte odödlighet, inte ens dramatiskt förlängd total livslängd, men väsentligt förlängd hälsosam livslängd. Om 80-åringar i genomsnitt hade hälsan som dagens 65-åringar förändras demografiekvationen fundamentalt.

Konsekvenserna för kommuner vore omvälvande. Äldreomsorgens volymbehov, den tyngsta demografiska bördan, skulle minska dramatiskt. Inte för att det fanns färre äldre utan för att de äldre var friskare längre. Pensionssystem kunde reformeras utan att det innebar hårdare villkor. Arbetsmarknaden kunde dra nytta av erfaren arbetskraft längre.

Samtidigt uppstår nya frågor. Hur hanteras ojämlig tillgång till livsförlängande behandlingar? Hur anpassas samhällsstrukturer byggda för en annan livscykel? Hur förändras generationsrelationer när flera generationer är samtida vuxna? Dessa frågor behöver svar, men de är annorlunda frågor än de som dominerar denna rapport.

Scenariomässigt är medicinsk revolution en stark faktor för Flamingoflykt. Den löser inte alla problem, men den lindrar det demografiska trycket som driver så mycket av den ekonomiska pressen på kommunerna.

10.5 Vändpunktshändelser och scenariernas dynamik

De tio händelser som beskrivits ovan interagerar med scenarierna på olika sätt. Vissa händelser, som militär eskalering och klimatmigration, tenderar att driva utvecklingen mot slutna och krisfokuserade scenarier. Andra, som medicinska genombrott och konstruktiva EU-reformer, öppnar för mer gynnsamma utvecklingsvägar. De flesta är genuint transformerande; deras konsekvenser beror på hur samhället responderar.

En central insikt är att scenarierna inte är isolerade framtider utan punkter på ett spektrum. Vändpunktshändelser kan tippa utvecklingen från ett scenario mot ett annat, eller accelerera rörelser som redan pågår. En kommun som planerat för Flamingoflykt men plötsligt befinner sig i Stormen står inför brutala anpassningar. En kommun som förberett sig för det värsta och sedan upplever Flamingoflykt har resurser och kapacitet som överstiger behoven.

Detta talar för anpassningsbarhet och resiliens framför optimering. Strategier som fungerar någorlunda under flera scenarier är värdefullare än strategier som är optimala för ett scenario men katastrofala för ett annat. Investeringar i generell resiliens, i anpassningsförmåga, i redundans för kritiska funktioner, betalar sig oavsett vilken framtid som materialiseras.

Det talar också för vaksamhet. De flesta vändpunktshändelser ger förvarningssignaler. Kvantdatorernas kapacitet kan följas. Geopolitiska spänningar eskalerar gradvis. Klimatförändringarnas effekter manifesteras successivt. Kommuner som systematiskt bevakar

dessa signaler har bättre förutsättningar att upptäcka skiften tidigt och börja anpassa sig innan förändringen blir akut.

Men viktigare än specifika indikatorer är en organisationskultur som accepterar att överraskningar kommer att inträffa. Den största risken med vändpunktshändelser är inte att missa dem. Det är att vägra erkänna att de är möjliga. Ledare som planerar för en värld utan överraskningar kommer att överraskas. Ledare som accepterar osäkerhet som grundvillkor har bättre förutsättningar att navigera framtiden, inte för att de gissat rätt utan för att de tränat sig i att tänka om det oväntade.

De kommuner som läser detta kapitel och tänker "det där händer inte oss" är de mest sårbara. De kommuner som läser det och tänker "vad gör vi om det händer" är de bäst förberedda. Inte för att de kan förebygga det oförutsägbara, utan för att de redan börjat bygga den mentala och organisatoriska kapacitet som krävs för att hantera det. Det går inte att understryka nog vilket värde reflekterande samtal och strategisk riktning har för ökad förmåga att agera. Det är arbetssätt och metoder som bäst utvecklas genom ett aktivt görande.

11. Slutsatser - Från sönderfall till omställning

En kommunchef i mellersta Sverige sitter sent en novemberkväll på sitt kontor. Budgetberedningen har dragit ut, igen. Siffrorna går inte ihop, igen. Äldreomsorgen behöver mer resurser nästa år, och året därpå ännu mer. Skatteunderlaget växer långsammare än kostnaderna. IT-säkerhetschefen vill ha pengar för NIS2-anpassning. Skolchefen rapporterar att ytterligare en skola behöver läggas ned, den tredje på fem år. Personalchefen kämpar med att rekrytera undersköterskor.

Hon har läst rapporter som denna förut. Vet att trenderna pekar åt fel håll. Men det är något med att se dem samlade, att förstå hur de hänger ihop, som gör det svårare att skjuta undan. Demografin driver kostnaderna. Kostnaderna tränger ut investeringar. Uteblivna investeringar försvagar förmågan. Försvagad förmåga gör kommunen mindre attraktiv. Minskad attraktivitet förstärker demografin. Hon ser spiralen, men ser inte hur den bryts. Samtidigt vet hon att det inte är hopplöst. Grannkommunen har hittat sätt att samverka som fungerar. En annan kommun i länet har lyckats med digitalisering som faktiskt sparar tid. En tredje har vänt avfolkningstrend genom att satsa på det som gör just den orten unik. Det går att agera. Frågan är hur, och på vad.

11.1 Det nya grundtillståndet

Den världsordning som formade efterkrigstiden, och särskilt de tre decennierna efter Berlinmurens fall, befinner sig i sönderfall. Det är inte en tillfällig kris som ska övervinnas för att återvända till det normala. Det är ett skifte till ett nytt grundtillstånd präglad av varaktig osäkerhet, accelererande förändring och systemiska utmaningar som överskrider traditionella sektorsgränser och mandatperioder.

Rapporten har beskrivit fem makrotrender som samverkar på sätt som gör dem svårare att hantera var för sig. En åldrande befolkning skapar efterfrågan på omsorg som inte kan tillgodoses utan digital transformation och ny teknik. Den digitala transformationen exponerar för cyberhot som förstärks av det geopolitiska läget. Investeringarna kräver resurser som den ekonomiska pressen begränsar. Klimatförändringarna skapar kostnader som konkurrerar med välfärden. Och genom alltsammans löper frågan om tillit och sammanhållning, det samhällskontrakt utan vilket ingen offentlig verksamhet kan fungera.

De fyra scenarierna, Flamingoflykt, Stormen, Fästningen och Klyftornas tid, illustrerar hur dessa trender kan samspela under olika förutsättningar. Inget av scenarierna är ödesbestämt. Alla är möjliga. Och verklighetens framtid kommer sannolikt att innehålla element från flera av dem, olika i olika delar av landet, olika för olika kommuntyper.

Vändpunktshändelserna påminner om att även scenarierna underskattar osäkerheten. En militär eskalering i Östersjön, ett kvantdatorgenombrott, en klimatmigrationsvåg, en medicinsk revolution, var och en av dessa händelser kunde rita om kartan på sätt som ingen trend pekar mot. Att planera för en värld utan överraskningar är att planera för en värld som inte existerar.

11.2 Vad analysen visar

Fem insikter framträder ur det material denna rapport sammanställt.

Den första handlar om **konvergens**. Trenderna är var för sig välkända; det som gör situationen unik är att de samverkar. Kommuner som adresserar dem isolerat, i separata strategier för digitalisering och hållbarhet och beredskap, missar hur de förstärker och motverkar varandra. Det systemiska perspektivet är inte en akademisk abstraktion utan en praktisk nödvändighet.

Den andra handlar om **divergens**. Sverige har alltid haft skillnader mellan kommuner, men gapet vidgas. Storstadsregioner med stark tillväxt och attraktionskraft drar ifrån. Glesbygdskommuner med vikande befolkning och svårt att rekrytera kompetens halkar efter. Mellangruppen, medelstora städer och pendlingskommuner, kan gå åt båda håll beroende på lokala förutsättningar och strategiska val. I scenariot Klyftornas tid har denna divergens drivits till sin spets; ett Sverige som formellt hänger ihop men reellt splittrats i parallella verkligheter med fundamentalt olika livschanser.

Den tredje handlar om **transformation**. Effektivisering av befintlig verksamhet är nödvändigt men otillräckligt. När antalet äldre ökar med 38 procent medan arbetskraften minskar kan inte ekvationen lösas genom att göra samma saker lite bättre. En grundläggande omprövning behövs rörande hur välfärd produceras, med ny teknik, nya samarbetsformer, nya roller för anhöriga och civilsamhälle. Men omställning är svårare än optimering; den kräver risktagande och experiment, allt det som offentlig sektor har strukturella svårigheter med.

Den fjärde handlar om **osäkerhet**. De scenarier och vändpunktshändelser som beskrivits illustrerar osäkerhetens omfattning. Ingen kan med säkerhet säga hur det geopolitiska läget utvecklas, när AI:s nästa genombrott kommer, eller vilken klimattröskel som passeras närmast. Detta är inte ett argument för passivitet, tvärtom. Det är ett argument för att bygga anpassningsförmåga snarare än att optimera för en specifik framtid. Kommuner behöver strategier som är robusta under olika framtida förutsättningar, förmåga att upptäcka förändringar tidigt, och kapacitet att ställa om när så krävs.

Den femte handlar om **ledarskap**. I slutändan beror kommunernas framtid på de beslut som fattas av politiska och professionella ledare. De kommuner som har ledare med förmåga att se helheter, fatta svåra prioriteringsbeslut, driva förändring och bygga tillit har bättre förutsättningar än de som saknar sådant ledarskap. Ledarskap handlar inte om heroiska individer utan om system och kulturer som möjliggör kloka beslut; om att skapa utrymme för strategiskt tänkande i organisationer som annars drunknar i det operativa.

11.3 Handlingsutrymmet

Ingen rapport kan tala om för en enskild kommun vad den ska göra. Varje kommun måste analysera sin egen situation och fatta sina egna beslut. Men några principer framträder ur analysen som är värda att bära med sig.

Förmåga att identifiera signaler i omvärlden och att omsätta dem i insikt och därefter handling, är en förutsättning för allt annat. Denna rapport är en utgångspunkt, inte en slutpunkt. Kommuner behöver egen kapacitet att kontinuerligt följa, analysera och tolka omvärlden. Det behöver inte vara ett stort projekt; en tjänsteperson med tid och mandat att läsa, sammanfatta och presentera omvärldskunskap kan göra stor skillnad. Likaså de kommuner som väljer samverkan för att åstadkomma det som den enskilde inte på egen hand förmår. Det som krävs är systematik snarare än resurser, att någon faktiskt gör det och att det når dem som fattar beslut.

Strategisk prioritering är oundviklig. Allt kan inte göras. Kommuner som försöker göra allt lite gör ofta inget bra. Aktivt strategiskt val, att explicit bestämma vad som är viktigast och vad som får stå tillbaka, är bättre än att låta brist på resurser tvinga fram improviserade prioriteringar under press. Det är politiskt svårt; ingen väljs på att välja bort. Men att inte prioritera är också ett val, ett val att låta omständigheterna bestämma istället för att själv forma sin framtid.

Anpassningsförmåga har ett värde som traditionella kalkyler underskattar. Flexibilitet kostar ofta mer initialt men minskar sårbarhet. Avtal som kan omförhandlas, lokaler som kan användas för flera ändamål, kompetenser som är generella snarare än högspecialiserade, system med redundans för kritiska funktioner. En kommun som optimerat för ett enda scenario, som förutsätter att Flamingoflykt blir verklighet och att staten skjuter till resurser och att tekniken levererar, blir sårbar om Stormen eller Klyftornas tid materialiseras istället. Samverkan behöver bli verklig. Interkommunal samverkan har diskuterats i decennier men förblir ofta ytlig. Den samverkan som krävs nu är djupare; gemensam kompetensförsörjning, gemensamma system, gemensam beredskap. Det kräver att släppa på kommunal autonomi inom vissa områden för att kunna upprätthålla den på andra. De kommuner som i scenariot Flamingoflykt lyckades navigera omställningen var de som tidigt insåg att de inte kunde klara det ensamma.

Experiment och utforskande måste tillåtas. Innovation i offentlig sektor förutsätter experiment, men experiment kan misslyckas. Kommuner står inför att behöva utveckla och/eller förstärka sin innovationsledningsförmåga, och forma utrymmen där det är tillåtet att prova nya arbetssätt utan att misslyckanden blir skandaler. Samtidigt behöver experimenten vara kontrollerade; med tydliga hypoteser, mätning av resultat, och beredskap att skala upp det som fungerar. Den "skugginnovation" som forskningen beskriver, där medarbetare tvingas innovera i det tysta för att de formella systemen inte tillåter öppen experimentering, är ett tecken på att något är fel.

Ärlighet bygger legitimitet. Medborgarna förtjänar att veta vilka utmaningar kommunen står inför. Politiker som lovar att allt ska bli som förr förlorar förtroende när verkligheten visar sig annorlunda. Ärlig kommunikation om svåra val, om vad som prioriteras och vad som får stå tillbaka och varför, bygger den legitimitet som krävs för att genomföra de beslut som måste fattas.

11.4 Sönderfallet som möjlighet

Det kan tyckas dystert att tala om sönderfall. Ordet för tankarna till förfall, förstörelse, slutet på något. Men sönderfall innebär också att det som var låst blir öppet. Strukturer som hindrade förändring försvagas. Antaganden som togs för givna ifrågasätts. Nya möjligheter uppstår i springorna.

Den svenska kommunsektorn har historiskt visat anmärkningsvärd förmåga att anpassa sig. Kommunsammanslagningarna på 1960- och 70-talen mötte motstånd men genomfördes och skapade kommuner med kapacitet att bära den expanderande välfärden.

Decentraliseringsvågen på 1990-talet överförde ansvar från landsting till kommuner på sätt som initialt sågs som orealistiskt. Digitaliseringen på 2000-talet förändrade hur kommuner arbetar och kommunicerar med medborgare. Varje våg mötte skepsis och motstånd, men i efterhand framstår anpassningen som självklar.

Det finns ingen anledning att tro att denna omställning är omöjlig. Det finns anledning att tro att den är svårare än tidigare, eftersom trenderna konvergerar och tidspressen är högre och osäkerheten större. Men svårare är inte samma sak som omöjligt.

De kommuner som går in i omställningen med öppna ögon, realistiska förväntningar och vilja till förändring har goda möjligheter. De som väntar på att omvärlden ska anpassa sig till dem, som hoppas att staten ska lösa problemen eller att trenderna ska vända av sig själva, har sämre. Framtiden tillhör inte dem som gissar rätt om vilken värld som väntar. Den tillhör dem som byggt förmågan att navigera oavsett vilken värld som materialiseras.

11.5 Avslutning

Kommunchefen i mellersta Sverige stänger datorn och ser ut genom fönstret. Det är mörkt ute nu, men ljusen i samhället lyser. Förskolan där barnen kommer tidigt i morgon. Äldreboendet där nattpersonalen just börjat sitt pass. Räddningstjänsten som står redo. Vattenverket som pumpar. Allt det som fungerar, oftast utan att någon tänker på det, för att människor gör sitt jobb.

Rapporten hon läst har inte gett henne svar på vad hon ska göra. Den har gett henne ett språk för att förstå vad hon står inför, och en ram för att tänka om vad som kommer. Det räcker inte, men det är en början.

Hon tänker på de kommuner som finns i scenarierna. Den i Flamingoflykt som hittade nya sätt att samverka och leverera. Den i Stormen som kämpade med resurser som inte räckte och förtroende som vittrade. Den på Gotland i Fästningen som byggde resiliens för en osäkrare värld. De tudelade kommunerna i Klyftornas tid, vissa som klarade sig och andra som inte gjorde det.

Hennes kommun kan hamna i vilket som helst av dessa lägen. Det beror på krafter utanför hennes kontroll, på geopolitik och demografi och teknikutveckling och klimat. Men det beror också på de beslut som fattas här, i fullmäktige och i ledningsgruppen och i vardagens alla små val. På om de bygger förmåga eller förbrukar den. På om de samverkar eller går var för sig. På om de vågar experimentera eller bara förvaltar det som finns.

Sönderfallet av den gamla ordningen är inte slutet. Det är början på den tid då omställningen måste ske. De kommuner som förstår detta, och som börjar nu, har bättre förutsättningar än de

som väntar. Inte för att de vet vad framtiden bär, utan för att de förberett sig för att framtiden är osäker.

Hon släcker lampan och går hem. I morgon börjar arbetet igen.

Utblick uppdateras årligen. Omvärlden förändras snabbare än rapporter kan skrivas. Läsare som vill bidra med perspektiv, korrigeringar eller kompletteringar är välkomna att höra av sig.

Nästa utgåva: Utblick 2027, hösten 2026.

12. Referenser

- Affärsvärlden. (2024). Kina leder den gröna omställningen – inte Northvolt och H2GS. Affärsvärlden, 20 mars 2024. <https://www.affarsvarlden.se/kronika/kina-leder-den-grona-omstallningen-inte-northvolt-och-h2gs>
- Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. *World uncertainty index*. <https://worlduncertaintyindex.com>
- Altinget. (2024). Försvarsberedningen: 53 miljarder mer till 2030. Altinget, 26 april 2024. <https://www.altinget.se/artikel/forsvarsberedningen-oka-budgeten-med-53-miljarder>
- Arbetsförmedlingen. (2024). Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024. Arbetsförmedlingen. <https://arbetsformedlingen.se/download/18.256f2169193480f894969c4/1734414930413/arbetsmarknadsutsikterna-hosten-2024.pdf>
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- Brottsförebyggande rådet (Brå). (2025). Brottsutvecklingen till och med 2024 (Rapport 2025:6). Brottsförebyggande rådet. <https://bra.se/rapporter/arkiv/2025-04-25-brottsutvecklingen-till-och-med-2024>
- DELMI. (2024). Arbetskraftsinvandring till Sverige från tredjeland (Rapport 2024:6). Delegationen för migrationsstudier. <https://www.delmi.se/publikationer/rapport-2024-6-arbetskraftsinvandring-till-sverige-fran-tredjeland/>
- DIGG. (2024). Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2023. Myndigheten för digital förvaltning. <https://www.digg.se/analys-och-uppfoljning/publikationer/publikationer/2024-10-11-uppfoljning-av-statliga-myndigheters-digitalisering-2023>
- Duncan, R. B. (1976). The Ambidextrous Organization: Designing Dual Structures for Innovation. I R. H. Kilman, L. R. Pondy, & D. P. Slevin (Red.), *The Management of Organization Design: Strategies and Implementation* (s. 167–188). North-Holland.
- Ekonomifakta. (2025). Kommunernas kostnader. Ekonomifakta. Hämtad 2025-12-01 från <https://www.ekonomifakta.se/sakomraden/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/>
- Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What Is Agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962–1023. <https://doi.org/10.1086/231294>
- Erlingsson, G. Ó., Wänström, J., & Öhrvall, R. (2025). Politik och förvaltning i svenska kommuner (3 uppl.). Studentlitteratur. <https://www.studentlitteratur.se/kurslitteratur/humaniora-och-samhallsvetenskap/statsvetenskap/politik-och-forvaltning-i-svenska-kommuner-32986-03/>
- EU-kommissionen. (2024). Digital Economy and Society Index 2024. European Commission. <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts>
- Europaportalen. (2025). Trump stänger USAID – riskerar bistånd i Europa. Europaportalen, 7 februari 2025. <https://www.europaportalen.se/2025/02/trump-stanger-usaid-oroad-signaler-europas-bistand>
- Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organization Studies*, 28(7), 957–969. <https://doi.org/10.1177/0170840607078958>

Hanelt, A., Bohnsack, R., Marz, D., & Antunes Marante, C. (2021). A Systematic Review of the Literature on Digital Transformation: Insights and Implications for Strategy and Organizational Change. *Journal of Management Studies*, 58(5), 1159–1197.

<https://doi.org/10.1111/joms.12639>

Heuer, R. J. (1999). *Psychology of Intelligence Analysis*. Central Intelligence Agency.

<https://www.cia.gov/resources/csi/books-monographs/psychology-of-intelligence-analysis-2/>

Hybrid CoE. (2024). Russia's hybrid threat tactics against the Baltic Sea region: From disinformation to sabotage (Working Paper 32). The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. <https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-working-paper-32-russias-hybrid-threat-tactics-against-the-baltic-sea-region-from-disinformation-to-sabotage/>

Internetstiftelsen. (2025). *Svenskarna och internet 2025*. Internetstiftelsen.

<https://svenskarnaochinternet.se/rapporter/svenskarna-och-internet-2025/>

Klein, G. (2007). Performing a Project Premortem. *Harvard Business Review*, 85(9), 18–19.

<https://hbr.org/2007/09/performing-a-project-premortem>

Kommuninvest. (2025). *Den kommunala låneskulden 2025*. Kommuninvest.

https://kommuninvest.se/download/18.44c90841199a390a231672d/1759765158521/Den_kommunala_laneskulden_2025.pdf

Länsstyrelsen Gävleborg. (2022). Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021. Länsstyrelsen Gävleborg. <https://www.lansstyrelsen.se/gavleborg/om-oss/vara-tjanster/publikationer/2022/utredning-av-skyfall-och-oversvamningar-i-gavleborgs-lan-augusti-2021.html>

Magnusson, J., Koutsikouri, D., & Päivärinta, T. (2020). Efficiency creep and shadow innovation: Enacting ambidextrous IT Governance in the public sector. *European Journal of Information Systems*, 29(3), 329–349. <https://doi.org/10.1080/0960085X.2020.1740617>

March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>

Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing.

Migrationsverket. (2025). *Årsredovisning 2024*. Migrationsverket.

<https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/styrning-och-uppfoljning.html>

Mollick, E. (2024). *Co-Intelligence: Living and Working with AI*. Portfolio/Penguin.

<https://www.penguinrandomhouse.com/books/741805/co-intelligence-by-ethan-mollick/>

Montin, S., & Granberg, M. (2021). *Moderna kommuner (5 uppl.)*. Liber.

<https://libris.kb.se/bib/4hw2vmg82km6p10j>

MSB. (2024). *EU förändrar cybersäkerhetsområdet: Årsrapport it-incidentrapportering 2023 (MSB2341)*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<https://rib.msb.se/filer/pdf/30618.pdf>

MSB. (2025). Resultatredovisning av Cybersäkerhetskollen 2024: Det systematiska cybersäkerhetsarbetet i den offentliga förvaltningen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://www.msb.se/sv/publikationer/resultatredovisning-av-cybersakerhetskollen-2024--det-systematiska-cybersakerhetsarbetet-i-den-offentliga-forvaltningen/>

Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF). (2025). Årsredovisning 2024. MPF. <https://mpf.se/publikationer/publikationer/2025-02-20-arsredovisning-2024>

NATO StratCom COE. (2024). Russia's Information Influence Operations in the Nordic-Baltic Region. NATO Strategic Communications Centre of Excellence. <https://stratcomcoe.org/publications>

Nord, M., Altman, D., Angiolillo, F., Fernandes, T., Good God, A., & Lindberg, S. I. (2025). Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped? V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr_2025_lowres.pdf

Ny Teknik. (2025). Microsofts blockering avslöjar nytt tech-vapen i kampen om Grönland. Ny Teknik, 25 maj 2025. <https://www.nyteknik.se/nyheter/microsofts-blockering-avslojar-nytt-tech-vapen-i-kampen-om-gronland/4363564>

Regeringskansliet. (2024a). Budgetpropositionen 2025 (Prop. 2024/25:1). Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/09/prop.-2024251>

Regeringskansliet. (2025). Satsningar på stärkt militärt försvar, åtgärder mot hybridhot och ökat stöd till Ukraina. Försvarsdepartementet, 26 mars 2025. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/03/satsningar-pa-starkt-militart-forsvar-atgarder-mot-hybridhot-och-okat-stod-till-ukraina/>

Riksrevisionen. (2025). Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad (RiR 2025:4). Riksrevisionen. <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2025/den-statliga-styrningen-av-det-civila-forsvarets-uppbyggnad.html>

RISE Research Institutes of Sweden. (2023). Energianvändning i datacenter och digitala system (RISE Rapport 2023:34). RISE. <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1742185>

SCB. (2024a). Sveriges framtida befolkning 2024–2070. Statistiska centralbyrån. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsframskrivningar/pong/publikationer/sveriges-framtida-befolkning-2024-2070/>

SCB. (2024b). Invandring till Sverige. Statistiska centralbyrån. Hämtad 2025-12-01 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/invandring-till-sverige/>

SCB. (2025a). Befolkningsstatistik. Statistiska centralbyrån. Hämtad 2025-12-01 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsstatistik/>

SCB. (2025b). Befolkningsframskrivningar. Statistiska centralbyrån. Hämtad 2025-12-01 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsframskrivningar/>

Scott, W. R. (2001). Institutions and Organizations (2 uppl.). Sage Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/institutions-and-organizations/book237665>

SKR. (2025a). Ekonomirapporten, oktober 2025. Sveriges Kommuner och Regioner. <https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/ekonomirapporten.8270.html>

SKR. (2025b). Personal- och kompetensförsörjning. Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtad 2025-12-01 från <https://skr.se/personalochkompetensforsorjning>

SKR. (2025c). Sektorn i siffror. Sveriges Kommuner och Regioner. Hämtad 2025-12-01 från <https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/statistikoverkommunerochregionersekonomi.8290.html>

SMHI. (2025). Klimatunderlag för klimat- och sårbarhetsanalyser. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. <https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/klimatscenariotjansten>

SMHI. (2025). Syresituationen i Östersjön 2024 (RO 80). Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. <https://www.smhi.se/publikationer-fran-smhi/sok-publikationer/2025-04-14-syresituationen-i-ostersjon-2024>

Smets, M., Greenwood, R., & Lounsbury, M. (2015). An institutional perspective on strategy as practice. I D. Golsorkhi, L. Rouleau, D. Seidl, & E. Vaara (Red.), The Cambridge Handbook of Strategy as Practice (2 uppl., s. 283–300). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139681032.017>

Smith, E., & Umans, T. (2015). Organizational Ambidexterity at the Local Government Level: The Effects of Managerial Focus. Public Management Review, 17(6), 812–833. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.849292>

Statens offentliga utredningar. (2024). Steg mot stärkt kapacitet (SOU 2024:6). Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/01/sou-20246/>

SVT. (2025). 60 hybridattacker mot Europa – spåren pekar mot Ryssland. SVT Nyheter. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/60-hybridattacker-mot-europa-sporen-pekare-mot-ryssland>

SVT Nyheter. (2025, 26 augusti). Cyberattack i datasystem – känsliga uppgifter kan ha läckt. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/cyberattack-i-datasystem-kansliga-uppgifter-kan-ha-lackt>

Tinjan, M. (2025). Waiting for change: A case study on the social construction of digital transformation in the public sector. Transforming Government: People, Process and Policy, 19(1), 74–92. <https://doi.org/10.1108/tg-05-2024-0111>

USCC. (2024). Humanoid Robots. U.S.-China Economic and Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/research/humanoid-robots>

V-Dem Institute. (2024). Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot. Varieties of Democracy Institute. https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf

Waymo. (2025). Driverless Deployment Report Q1 2025. Waymo LLC. <https://www.cpuc.ca.gov/regulatory-services/licensing/transportation-licensing-and-analysis-branch/autonomous-vehicle-programs/quarterly-reporting>

WEF. (2025). Global Risks Report 2025 (20th Edition). World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/>