

Yttrande-Remittering av betänkandet AI-kommissionens Färdplan för Sverige (SOU 2025:12)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är positiva till AI-kommissionens förslag om nationell satsning på AI för att stärka utveckling och användning av artificiell intelligens (AI) i Sverige. AI är en viktig teknik för offentlig sektor, inte minst för kommun- och regionsektorn som står för en stor del av Sveriges samlade välfärdsleverans. AI har potential att höja både kvalitet och effektivitet i välfärdsleveransen, något som är avgörande för de utmaningar som sektorn står inför. Det gäller inte minst den demografiska utvecklingen som kräver att offentlig sektor levererar mer välfärd av högre kvalitet med mindre resurser framöver.

Kommissionen lyfter de komplexa, rättsliga och organisatoriska frågor som AI-teknik medför och som behöver lösas ut gemensamt. Samtidigt ser SKR behov av en mer ambitiös och inkluderande strategi för att säkerställa att Sveriges offentliga sektor kan möta framtidens behov.

SKRs ställningstaganden gällande AI-kommissionens färdplan för Sverige (SOU 2025:12) sammanfattas enligt följande.

- SKR delar kommissionens slutsats att ”bristen på ledarskap är en central svaghet i ekosystemet” (Bilaga 2, s. 10) för AI och ser positivt på att kommissionen i slutbetänkandet föreslår en färdplan för AI-området; om Sverige ska agera strategiskt behövs en uttalad riktning framåt och förslag på hur detta ska styras och ledas.
- SKR konstaterar att kommissionens förslag är att fördela ansvaret på ett flertal statliga aktörer, som också har deltagit i utredningsarbetet. Men i förslaget saknas det övergripande ansvaret på myndighetsnivå och kommunernas och regionernas del i styrning, utveckling och förvaltning av nödvändig infrastruktur är oklar.
- SKR föreslår att en nationell AI-verkstad till del borde utgå från välfärdens kärnverksamheter i kommuner och regioner. SKR anser att kommuner och regioner bör ges större inflytande och en aktiv

roll i samordning och utveckling av AI i offentlig sektor tillsammans med ledande statliga aktörer.

- SKR anser att de föreslagna investeringarna om dryga två miljarder kronor fördelat över fem år är otillräckliga för att realisera ambitionen att Sverige ska vara ledande inom AI. En långsiktig och substantiell finansiering krävs, inte minst riktad till kommun- och regionsektorn där stora investeringar behövs för att säkerställa nödvändig datatillgång och bygga upp den kapacitet som behövs för att implementera effektiva AI-lösningar.
- SKR anser att Färdplanen i större utsträckning bör bygga vidare på den stora mängd befintliga AI-initiativ i kommuner och regioner snarare än att bygga nytt från grunden.
- SKR saknar en strategi för arbetslivets omställning i Färdplanen. En sådan strategi bör fokusera på kompetensförsörjning och kompetensväxling då dessa är offentlig sektors största utmaningar de kommande åren.
- SKR är kritiska till att skolan och skolväsendet inte omfattas av förslagen i AI-kommissionens Färdplan då det riskerar att förstärka den digitala klyftan och skada Sveriges förmåga att långsiktigt hantera digital omställning. SKR föreslår att skolan fortsättningsvis ska integreras i färdplanen med särskilda insatser för digital kompetens, lärares kompetensutveckling och lika tillgång till AI-resurser.
- SKR anser att förslaget om ansvar för AI-tillämpningar inom hälso- och sjukvården måste förtydligas och kompletteras med vilka roller som kommuner och regioner förväntas ha för utvecklingen inom området samt hur ansvar mellan stat och vårdhuvudmän bör fördelas för att skapa bästa förutsättningar för AI-tillämpningar inom hälso- och sjukvården.
- SKR sammanfattande bedömning är att förslagen i Färdplanen leder till en statligt fokuserad styrning. Detta riskerar att minska kommunalt och regionalt handlingsutrymme och innovationskraft.

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar AI-kommissionens färdplan för Sverige som ett angeläget och framtidsinriktat dokument. Samtidigt vill SKR framföra ett antal farhågor och inspel kopplat till färdplanens genomslag och relevans för Sveriges kommuner och regioner.

SKR anser att betänkandet i dagsläget har ett för starkt statligt fokus och inte tillräckligt beaktar kommuners och regioners roll, unika förutsättningar

och behov inom AI-utvecklingen. Detta trots att AI har en avgörande och central roll att spela i den kommunala och regionala välfärden och samhällsbyggnaden. Färdplanen riskerar att leda till ett ensidigt AI-stöd för offentlig sektor med för stort fokus på statlig verksamhet, vilket riskerar att minska handlingsutrymmet och innovationskraften samt försvåra möjligheten att anpassa AI-lösningar efter lokala behov och förutsättningar.

De föreslagna investeringarna för offentlig sektor om drygt två miljarder kr fördelat över fem år bedömer SKR som otillräckliga. För att AI ska göra faktisk skillnad i svensk välfärd krävs långsiktig och substantiell finansiering, till del särskilt riktad till kommuner och regioner. En sådan finansiering behöver inkludera medel både för investeringar i datatillgång och i att bygga kapacitet att genomföra förändringsarbetet i berörda verksamheter för att därmed kunna realisera nyttan av AI. SKR menar att det är avgörande att bygga vidare på den stora mängd befintliga AI-initiativ i kommuner och regioner snarare än att bygga nytt från grunden. Det hade varit anorlunda om sådana initiativ inte funnits men i princip alla kommuner samarbetar idag inom Handslag för digitalisering och samtliga regioner har bildat en gemensam samarbetsplattform för AI där alla deltar. Att bygga vidare och förstärka dessa initiativ möjliggör sannolikt både att utvecklingen kan gå snabbare och att kompetensen kan användas bättre när hinder för AI-implementering ska lösas ut. En avgörande faktor här är att Sverige som litet land saknar den kompetensbas som krävs för att arbeta i parallella spår.

SKR noterar att rapporten inte lägger förslag på författningsändringar vilket gör att konsekvensanalysen upplevs som hypotetisk och att det saknas förslag som leder till tillägg i konkreta myndighetsuppdrag.

1. Konsekvensutredning

1.2.1 Problemformulering

SKR noterar problemformuleringen men konstaterar att Färdplanen i sin nuvarande form i alltför stor utsträckning fokuserar på statliga aktörer och perspektiv. Färdplanen tar inte tillräcklig hänsyn till att den största delen av den offentliga sektorns tjänsteleverans sker i kommuner och regioner, där AI har störst potential att skapa nytta. SKR menar att en AI-verkstad för offentlig sektor måste utgå från de verksamheter där samhällsnyttan faktiskt uppstår, vilket i huvudsak sker i kommuner och regioner.

Kommissionen pekar på att Sveriges svaghet är den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen. SKR anser att problemet snarare ligger i statens brist på att leda arbetet med en samordnad digital infrastruktur där ansvar istället har fragmenterats på olika sektorsmyndigheter. Även departementen saknar samordning sinsemellan. Det finns en bristande förståelse för att digital infrastruktur behöver mer finansiering och strategiska

satsningar för att bygga de gemensamma digitala motorvägar som hela samhället ska använda. SKR delar inte uppfattningen att problemen beror på förvaltningsmodellen utan menar att dessa följer av på brist på nationell styrning.

1.3.3 Konsekvenser staten

Skatteverket och Försäkringskassan föreslås bli leverantörsmyndigheter för AI-verkstan. SKR konstaterar att det är just de statliga driftcentralerna, som i grunden har andra separata kärnuppdrag, som pekas ut att driva ett av de viktigaste nationella utvecklingsområdena, och att förslag till ansvar och styrning har lagts på redan etablerade och vedertagna roller i det statliga uppdraget. SKR hade gärna sett ett fördjupat resonemang om vilka alternativ som kommissionen övervägde för att möta sin egen problembeskrivning om avsaknaden av tydlig samordnad styrning. De organisationer som föreslås har redan haft del i kommissionens arbete med utredningen och SKR ser risker kopplat till samordning över samtliga sektorer, ett för starkt teknikfokus, låg förmåga att fånga behov i kommuner och regioner samt svårigheter med kompetensförsörjning. Myndigheten för digital förvaltning Digg har stor erfarenhet och hög förmåga att hantera dessa breda och komplexa samverkansutmaningar och borde beredas en större roll i den nationella satsningen på att stärka utveckling och användning av AI i offentlig sektor.

1.3.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommissionen konstaterar att förslagen inte inskränker det kommunala självstyret. Det kortfattade avsnittet lyfter i huvudsak att förslagen kan innebära utmaningar för mindre kommuner. SKR anser att bedömningen är svår att göra då konsekvenserna för kommun- och regionsektorn, som satsar mer än 1,2 miljoner medarbetare, borde ha analyserats djupare och formulerats i både mer bredd och djup då merparten av den svenska välfärdsleveransen hanteras härifrån.

SKR ser det som centralt att AI-utvecklingen sker i nära samverkan mellan stat, kommuner och regioner och att de unika förutsättningar och behov som finns i dessa verksamheter beaktas. Färdplanen riskerar att leda till ett ensidigt AI-stöd för offentlig sektor med för stort fokus på statlig verksamhet, vilket riskerar att minska handlingsutrymme och innovationskraft samt försvåra möjligheten att anpassa AI-lösningar efter lokala behov och förutsättningar.

1.4 Kostnadsmässiga konsekvenser

För att AI ska göra faktisk skillnad i svensk välfärd krävs långsiktig och substantiell finansiering, inte minst i kommun- och regionsektorn. Det

pågår över 1 000 AI-initiativ i kommunal och regional regi. Sveriges fortsatta utveckling behöver bygga vidare på de initiativ som finns, snarare än att skapa nya parallella strukturer, vilket skulle vara en konsekvens av ett alltför statligt centrerat angreppssätt.

Utredningen konstaterar att det saknas beräkningskraft för både offentlig sektor och för mindre företag. Akademien kommer att ta del av de satsningar på superdatorer som görs inom ramen för EU-program och Knut och Alice Wallenbergs stiftelse (KAW), men vi ser att kommuner och regioner kommer att behöva upphandla kapaciteten från privata molnleverantörer. SKR ser risker med att kommuner och regioners möjligheter att nyttja beräkningskraft begränsas av ekonomiska överväganden.

SKR konstaterar att de dryga två miljarder kronor fördelat över fem år som nu föreslås som investering för AI i offentlig sektor är alldeles för lite för att lösa utmaningarna och lågt jämfört med satsningar i andra jämförbara länder.

1.4.4 AI-verkstad för offentlig sektor

SKR välkomnar förslaget om satsning på en AI-verkstad men kritisk till att den ska ledas enbart av Skatteverket och Försäkringskassan. Dessa myndigheter saknar operativ förankring i välfärdens kärnverksamheter där AI har störst potential att skapa nytta. SKR anser att kommuner och regioner bör ges större inflytande och en aktiv roll i samordning och utveckling av AI i offentlig sektor tillsammans med ledande statliga aktörer.

1.5.3 Överensstämmelse med unionsrätten

SKR konstaterar att AI-kommissionens färdplan i stora delar saknar den juridiska konkretion som är nödvändig. Många av de föreslagna åtgärderna förutsätter juridiska justeringar och måste förhållas till befintlig lagstiftning, inklusive unionsrätten såsom GDPR och den kommande AI-förordningen. Det saknas dock författningsförslag och tydlig vägledning kring juridiska aspekter i betänkandet. Detta försvårar bedömningen av genomförbarhet, kostnader och rättsliga risker med förslagen. Givet den komplexa juridik som omgärdar AI i offentlig sektor, inklusive frågor om ansvarsfördelning och personuppgifter, ser vi detta som en allvarlig brist. SKR efterlyser därför att det fortsatta arbetet med färdplanens förverkligande inbegriper tydlig juridisk analys, vägledning och konkreta förslag till nödvändiga lagändringar för att säkerställa överensstämmelse med unionsrätten och svensk rätt.

Bilaga 2 Färdplan för Sverige

2. En stabil grund på att bygga på

AI-factory och relaterade nationella initiativ riskerar att utformas främst utifrån statliga eller industriella behov. SKR vill understryka vikten av att kommun- och regionsektorn ges en aktiv roll som medskapare i utformning och styrning av nationella AI-satsningar. För att öka legitimitet och skapa goda förutsättningar för lyckad nyttorealiserings bör kommuner och regioner involveras redan från initiativens start. SKR föreslår att program som AI-verkstad och AI-factory integrerar ett kommunalt och regionalt spår i såväl styrning som genomförande.

AI-verkstaden föreslås stödja en rad viktiga delar för att få fart på AI-användandet tillsammans med ett riktat stöd (insatsstyrka) för mindre aktörer. SKR är positiva till detta förslag, men tveksam till avgiftskonstruktionen. I färdplanen framhålls att Ena (Digg) inte utgör en lämplig plattform för att etablera AI-verkstaden då den ”inte är en gemensam infrastruktur för utveckling och tillgängliggörande av AI-drivna tjänster i offentlig förvaltning” (Bilaga 2, s. 99). SKR ser inte att just detta ansvar har lagts på någon myndighet ännu, och hade önskat ett djupare resonemang om varför en digitaliseringsmyndighet inte kan betraktas som den naturliga bäraren av en AI-verkstad i ett långsiktigt perspektiv.

Färdplanens förslag förutsätter ofta kommunal medfinansiering, vilket inte är realistiskt för stora delar av kommunsektorn. SKR anser att riktade och långsiktiga statliga satsningar är nödvändiga för att få brett genomslag och undvika att innovation stannar i pilotskala. SKR föreslår att ett statligt innovationsstöd öronmärks för välfärdsinnovation med AI i kommunal och regional sektor.

SKR uppfattar förslagen som att den totala kostnaden för färdplanens satsningar på 10 år är 16,7 miljarder, varav 2,3 miljarder utgör den avgiftsfinansierade posten för offentlig sektor. SKR tolkar detta som att kommissionens fokus har varit att positionera Sverige på det europeiska och globala forsknings- och utvecklingsområdet snarare än att adressera användning av AI för att möta välfärdens utmaningar. SKR ställer sig frågande till om detta är rätt prioritering och förordar att en större andel av föreslagna medel reserveras för tillämpningar inom offentlig sektor.

SKR instämmer med utredningens konstaterande att möjligheterna med att använda AI är helt beroende av tillgången till data, och att de juridiska förutsättningarna för att dela och använda data är både komplicerande och

hindrande. SKR hade önskat tydligare förslag i Färdplanen för hur dessa bristande förmågor ska hanteras.

Flera förslag i färdplanen förutsätter att kommuner och regioner kan dela data effektivt, men det saknas i dag inom flera områden tydliga standarder, incitament och juridiskt stöd för detta. SKR ser ett stort behov av en separat nationell färdplan för interoperabilitet och datainfrastruktur i offentlig sektor där kommuner och regioner deltar aktivt. Särskild vikt bör läggas vid förutsättningar för semantisk och juridisk interoperabilitet i välfärdsdata. Utredningen En reform för datadelning (SOU 2023:96) rymmer flera förslag som har potential att bidra till mer effektiv datadelning, vilka ännu inte har implementerats.

3. AI för alla

Kompetenslyft för alla

SKR ställer sig positiv till de kompetenssatsningar som föreslås i Färdplanen. Bibliotekens roll i att främja demokrati, källkritik och digital inkludering är grundläggande för ett hållbart och jämlikt samhälle och är ett viktigt kommunalt uppdrag, där kommunernas förmågor att särskilt beakta behov och förutsättningar är en nyckelfaktor för ett lyckat resultat. SKR välkomnar därför förslaget om en satsning på 100 miljoner kronor på folkbiblioteken men anser att det är för lågt för att få den effekt som önskas.

SKR anser att AI bör vara en central del i ett livslångt lärande och arbetsmarknadens omställning och önskar därför att förslaget om statens ansvar i Färdplanen gått längre vad gäller planering och finansiering av kompetensutveckling för anställda, både inom privat och offentlig sektor, än att enbart gälla ett sammankallande av arbetsmarknadens parter. SKR önskar tydligare ansvarstagande och finansiering för omställning då vi vet att de demografiska utmaningarna vi står inför kan minskas med stöd av AI.

SKR är kritiska till att skolan och skolväsendet inte omfattas av förslagen i AI-kommissionens Färdplan. Detta trots att AI-kommissionens direktiv anger att kommittén ska beakta de möjligheter och risker som AI kan innebära för skolväsendet, även om den inte ska lämna förslag som avser skolväsendet. SKR menar att exkluderingen får flera kritiska konsekvenser. Skolan har ett centralt demokratiskt och kompensatoriskt uppdrag, och att exkludera den från nationella AI-satsningar riskerar att minska Sveriges förmåga att bygga kompetens för framtiden samt att förstärka den digitala klyftan. Skolan är en sektor starkt påverkad av AI, och att lämna den utanför nationella AI-strategier är skadligt för Sveriges förmåga att hantera digital omställning på lång sikt. Färdplanens mål om bred folkbildning och digital delaktighet riskerar att inte förverkligas om skolan lämnas utanför. SKR anser därför att det är av avgörande vikt att skolan och skolväsendet

integreras i den fortsatta utvecklingen av Färdplanen, med särskilda insatser riktade mot digital kompetens för elever, kompetensutveckling för lärare och lika tillgång till AI-resurser.

Innovation, entreprenörskap och riskkapital

SKR välkomnar flera av kommissionens förslag i avsnittet om innovation, entreprenörskap och riskkapital – särskilt utökningen av IMY:s regulatoriska sandlåda med ett spår för offentlig sektor samt förstärkningen av testbäddsverksamhet. Detta är viktiga steg mot en mer samordnad innovationsinfrastruktur. Samtidigt är avsnittet otillräckligt när det gäller finansieringsmodeller och offentlig sektors roll. Sveriges kommuner och regioner är idag bärande delar av det nationella innovationssystemet – som behovsägare, basfinansiärer av innovationsmiljöer och som nav för datadelning, testmiljöer och samverkan. Trots detta framstår offentlig sektor främst som tillämpare av innovation, snarare än som den medskapare och drivkraft för innovation som sektorn utgör.

SKR efterlyser därför en tydligare strategi för hur kommunal och regional innovationskapacitet ska stärkas. Det bör inkludera öronmärkt innovationsfinansiering för offentlig sektor, formaliserade roller i styrning och långsiktiga partnerskap mellan stat, näringsliv och kommunal och regional sektor.

AI för en offentlig sektor i framkant

SKR anser att Färdplanen har ett för starkt teknikfokus och förhållandevis svagt fokus på välfärdens behov och de etiska avvägningar som krävs för att bygga förtroendefull tillämpning av AI. SKR betonar vikten av behovsdriven innovation, förankring i verksamhet och aktiv medverkan av professioner och invånare.

Färdplanen förutsätter att kommuner och regioner har kapacitet att implementera AI-lösningar, men många aktörer i sektorn saknar såväl teknisk kompetens som ekonomiska resurser för detta. Färdplanen riskerar därmed att öka gapet mellan å ena sidan stora och resursstarka kommuner och å andra sidan små kommuner med mindre resurser. SKR betonar behovet av differentierat stöd och långsiktiga investeringar i lokal och regional innovationsförmåga. SKR föreslår att riktade utvecklingsmedel för kompetensuppbyggnad och förvaltning av AI-system tillförs kommun- och regionsektorn.

Hälso- och sjukvården är både den del av offentlig sektor där tillämpningen av AI kommit längst och en sektor som i förlängningen rymmer en stor potential för lyckad AI-tillämpning. SKR delar kommissionens bedömning att det finns ett stort behov av ”nationella strategier, mål och handlingsplaner

för AI i hälso- och sjukvården” samt att det saknas ”tillräckliga investeringar för att skapa förutsättningar för införande” (Bilaga 2, s. 95). SKR anser dock att förslaget om ansvar för AI-tillämpningar inom hälso- och sjukvård måste förtydligas och kompletteras med vilka roller som kommuner och regioner förväntas ha för utvecklingen inom området samt hur ansvar mellan stat och vårdhuvudmän bör fördelas för att skapa bästa förutsättningar för AI-tillämpningar inom hälso- och sjukvården.

4. Ledarskap och styrning

Ledarskap och styrning för att genomföra Färdplanen

SKR delar kommissionens uppfattning att Sveriges styrning av digitalisering och AI är fragmenterad. I färdplanens nuvarande form riskerar denna fragmentering att förstärkas. Det är därför centralt att AI-utvecklingen i Sverige sker i nära samverkan mellan stat, kommuner och regioner, och att de unika förutsättningar och behov som finns i kommunal och regional verksamhet beaktas. SKR efterlyser därför en nationell struktur för stöd och samordning där kommuner och regioner ges en formell roll för att bidra till ledning och styrning.

SKR ser fram emot att medverka till ett genomförande av en svensk AI-färdplan som är förankrad i välfärdens behov, och där lokal och regional nivå är aktiva och erkända parter.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson, vd