

Sektionen för ekonomisk analys
Erik Törnblom

Finansdepartementet

Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välstånd (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välstånd (SOU 2025:96)

Sammanfattning

SKR delar i huvudsak produktivitetskommissionens övergripande analys av produktivitetsutvecklingen och instämmer särskilt i beskrivningen av att statens styrning av kommuner och regioner i flera avseenden präglas av kortsiktighet, fragmentering och omfattande detaljstyrning, vilket försvårar ett effektivt och långsiktigt resursutnyttjande i kommunsektorn.

SKR avstyrker dock flera förslag inom området bostäder och byggande. Detta gäller bland annat förslagen om att utreda det kommunala planmonopolet, begränsa kommuners möjlighet att ställa krav på gestaltning, införa strikta tidsgränser och skadestånd i planprocessen samt begränsa möjligheten att begära kompletterande underlag. Dessa förslag riskerar att leda till rättsosäkerhet, ökade kostnader och försämrad kvalitet i samhällsbyggandet utan att bidra till ökad produktivitet.

SKR avstyrker även förslag inom området tillståndprocesser där det handlar om att tillsynen samlas vid en tillsynsmyndighet och att införa begränsningar gällande remissyttranden i första instans.

SKR invänder även mot förslag som innebär ökad statlig detaljstyrning eller nya centrala strukturer inom bland annat utbildning, transportinfrastruktur och välfärdsverksamheter, särskilt när reformer föreslås genomföras parallellt utan tillräcklig hänsyn till kommuners och regioners genomförandekapacitet.

Sammantaget framhåller SKR behovet av mer långsiktiga och förutsägbara planeringsförutsättningar, där statlig styrning i högre grad stödjer kommuners och regioners ansvar för effektivitet, kvalitet och utveckling i välfärden.

I det följande utvecklar SKR sina ställningstaganden i de delar av betänkandet där förslagen bedöms ha särskild betydelse för kommuner och regioner.

Avsnitt 4. Det finanspolitiska ramverket (SOU 2024:29)

SKR delar i huvudsak kommissionens analys av det finanspolitiska ramverket. SKR:s syn på ramverket, med fokus på behovet av mer stabila planeringsförutsättningar och minskad risk för procyklikaltet i kommunsektorn, har tidigare redovisats i [remissyttrandet](#) till Långtidsutredningen 2023 (SOU 2023:85).

SKR invänder dock delvis mot slutsatsen att det finanspolitiska ramverket generellt har skapat goda förutsättningar för produktivitetstillväxt. För kommunsektorn har nominellt oförändrade statsbidrag och avsaknad av värdesäkring i praktiken lett till ryckiga och kortsiktiga planeringsförutsättningar, snarare än ett effektivitetstryck.

Mycket politiskt fokus läggs nu på att fördela det årliga så kallade reformutrymmet, vilket i praktiken skapas av automatiska besparingar till följd av utebliven eller låg uppräknings av olika anslag i statsbudgeten. Detta skapar friktion, inte minst mellan staten och kommunsektorn. Ett mer långsiktigt perspektiv i finansieringen av kommunsektorn skulle bidra till att minska dessa spänningar och samtidigt stärka planeringsförutsättningarna för kommuner och regioner.

Avsnitt 5. Regelförenkling (SOU 2024:29)

SKR välkomnar att man ser över om man kan utveckla processen för framtagande av konsekvensutredningar och förbättra deras kvalitet. Det är positivt att peka ut en ansvarig myndighet som får ett särskilt uppdrag att hålla samman arbetet inom staten med regelförenkling, konsekvensutredningar och utvärderingar av regelverk (förslag 5.6.2). Det är även positivt om processen kan göras mer lättillgänglig genom digitalisering. SKR ser dock en överhängande risk att utredningens vilja att följa upp regler kontinuerligt innebär ett i sig utökat krav på att myndigheter, till exempel kommunala och regionala sådana, behöver lägga stora resurser på insamling av uppgifter för rapportering. Det är viktigt att förenklingsarbetet ser till helheten och inte innebär att man genom förenkling i ett led skapar större problem i ett senare led. Det är även viktigt att förenklingar inte skapar ytterligare administrativ börda eller utmaning för berörda myndigheter.

SKR anser att kommuner och regioner, som är huvudutförare av många regelstyrda uppdrag, på ett tydligt sätt bör lyftas upp och synliggöras i förslagen, och föreslår därför följande tillägg:

- Kommuner och regioner ska rutinmässigt ingå i samråden (förslag 5.6.3) när regler påverkar exempelvis välfärdstjänster, samhällsplanering, tillsyn, datainsamling och finansieringsmodeller. Samrådsprocessen bör bygga på tydliga underlag, realistiska tidsramar och faktisk påverkansmöjlighet.
- Ökad användning av digitala lösningar (förslag 5.6.3) måste ta hänsyn till kommuners och regioners roller som både uppgiftslämnare och systemansvariga. Regeringen behöver också säkerställa att

- grundläggande förutsättningar för digitala lösningar finns på plats, inkl. tekniska standarder och gemensam datainfrastruktur.
- Avseende regulatoriska sandlådor och försöksverksamhet (förslag 5.6.3) bör det framgå att även kommuner och regioner ska kunna ta del av detta.
 - För årlig inhämtning av synpunkter om möjligheter till förenkling av regelverk (förslag 5.6.4) bör en mer lämplig kanal erbjudas än verksamhet.se, förslagsvis en portal som tillhandahålls av Statskontoret.

SKR instämmer i utredningens bedömning att samtliga relevanta myndigheter ska bidra till att de grundläggande uppgifter som företagen lämnat in samlas och därmed kan återanvändas (förslag 5.6.10). SKR anser dock inte att det ska vara obligatoriskt för kommuner att ansluta sig. En övervägande majoritet av alla kommuner är redan anslutna till bastjänsten. För kommuner som inte är anslutna behöver berörd myndighet i stället undersöka vad som hindrar detta. I den mån det rör sig om att lokala verksamhetssystem inte är byggda för att använda SSBTGO-uppgifter handlar det snarare om ett behov av ökade insatser inom standardisering, och i förekommande fall, en fungerande modell för att hantera kostnader för anslutning. I den mån det rör sig om juridiska hinder, eller oklarheter, avseende kommuners möjligheter att använda SSBTGO-uppgifter i sin verksamhetsutövning, så behöver det ses över.

SKR avstyrker en utredning om att förtydliga kommunala myndigheters serviceskyldighet i kommunallagen (förslag 5.6.11). Kommunernas serviceskyldighet är reglerad på ett tillfredsställande sätt i förvaltningslagen.

SKR delar utredningens ambition att lokala beslut ska vara väl avvägda, effektiva och samhällsekonomiskt motiverade (förslag 5.6.11), men delar inte utredningens bedömning om att detta kräver att nya strukturer byggs upp, eller att detta behöver lagstadgas. Det ger en missvisande bild av både kommunernas faktiska handlingsutrymme och hur beslut i praktiken redan fattas.

Kommuners och regioners beslut styrs i mycket hög grad av statlig lagstiftning, förordningar, föreskrifter och nationella styrsignaler, såväl som av EU-regelverk. I denna styrning är redan ett stort antal samhällsekonomiska avvägningar inbyggda, exempelvis genom krav på likabehandling, proportionalitet, rättssäkerhet, miljö, hälsa, effektiv resursanvändning och god ekonomisk hushållning. Kommuner och regioner är därmed redan i sin löpande verksamhet skyldiga att kontinuerligt väga kostnader, nyttor och konsekvenser av sina beslut, inom ramen för de uppgifter och skyldigheter som staten ålagt dem.

Avsnitt 6. Tillståndsprocesser (SOU 2024:29)

SKR noterar att flera förslag för att effektivisera miljötillståndsprocesserna redan är genomförda inom ramen för andra utredningar och lagförslag, t.ex. ändringstillstånd som huvudregel, att ändringar kan göras efter anmälan till tillsynsmyndigheten och att tidplan ska tas fram för processen.

SKR konstaterar även att frågan om att införa en tillståndsmyndighet har utretts inom ramen för miljötillståndsutredningen, en förändring som SKR har tillstyrkt.

SKR avstyrker däremot att tillsynen samlas vid en tillsynsmyndighet. En sådan förändring skulle sannolikt innebära att all tillsyn flyttas från kommunal nivå till en statlig tillsynsmyndighet. Detta skulle innebära en mycket stor och problematisk förändring ur kommunalt perspektiv. Miljötillsynen är grunden i det kommunala tillsynsuppdraget. Det är nödvändigt att den kommunala miljötillsynen har en viss omfattning för att säkerställa lokal kompetens i kommunen gällande miljöfrågor och lokala förhållanden. Med miljötillsynen som bas klarar miljökontoren att ha bemanning som även kan hantera andra tillsynsområden som hälsoskydd, livsmedel, marknadskontroll, ibland även alkohol och tobak m.m. Ett alltför avgränsat och/eller spretigt tillsynsuppdrag blir svårt att bemanna och resurssätta över tid. Det är även viktigt för att kunna rekrytera kompetent personal. Det finns därmed en risk att kommunernas miljökompetens minskar, den behövs även för att säkerställa att det finns miljökompetens lokalt, bland annat för samhällsbyggnadsprocessen. Lokal tillsyn bygger på närhet och förmågan att utöva tillsyn tvärgående. Detta skapar effektivitet och är ett av de argument staten brukar ange när kommuner tilldelas nya tillsynsuppdrag. Genom att utöva tillsyn över flera tillsynsområden ("kontroll när kommunen redan är där") så minskar även kostnader för näringsidkare, vilket verksamhetsutövare uppskattar, enligt undersökningar som gjorts.

Ökad eller ändrad tillsyn framhålls som ett alternativ till krav i regelverk. SKR vill framhålla att tillsynen är som mest effektiv när det finns tydliga regler att följa. För att ta exemplet miljöbrottslighet och särskilt avfallsbrott är det inte möjligt att enbart genom tillsyn komma åt illegala förfaranden i alla de olika situationer där det kan förekomma. Tillsynsområdet är enormt och kräver stora resurser.

Avseende förslaget om tidigare och bindande kommunala besked (6.3.1) så har SKR inom ramen för andra utredningar tillstyrkt att kommunens ställningstagande i ett tidigt skede ska vara bindande, under förutsättning att det kommunala vetot behålls.

SKR tillstyrker förslaget om en utredning avseende riksintressesystemet (avsnitt 6.3.2). SKR anser att det är nödvändigt att ta ett helhetsgrepp kring både hushållningsbestämmelserna och riksintressesystemet. SKR har tidigare framfört att ett system för att avgöra målkonflikter kopplade till markanvändning avseende mark av nationellt intresse behöver baseras på principerna om att; staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar, den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras, beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta samt att det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse.

Gällande förslaget om att det bör införas en ventil för att i det enskilda fallet kunna beakta andra samhällsekonomiska intressen konstaterar SKR att det redan finns i miljöbalken i form av regeringens tillåtlighetsprövning, se 2 kap. 9–10 §§ samt 17 kap. miljöbalken.

Beträffande förslaget att begränsa hanteringen av sena remissyttranden för kraftledning så följer hanteringen av förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Att införa olika sektorsspecifika

handläggningsregler är sällan effektivt. Som konstaterats i flera utredningar och senast i analysen ”Var tar tiden vägen?” som Göteborgs universitet gjort på uppdrag av Naturvårdsverket så är en framtung process där alla fakta tas upp i ett tidigt skede oftast en framgångsfaktor som lägger grunden för en effektiv process och förebygger utdragna överklagandeprocesser i högre instans. Att införa begränsningar gällande remissyttranden i första instans skulle sannolikt vara kontraproduktivt och leda till fler överklaganden. SKR avstyrker därför ett sådant förslag.

En översyn av implementeringen av EU-regelverk på miljötillståndsområdet kommer att tas om hand inom ramen för Miljötillståndsutredningen, se Dir. 2025:2.

Avsnitt 7. Bostäder och byggande (SOU 2024:29)

7.4.1 Målsättningen för bostadsmarknaden behöver tydliggöras och regelverken reformeras

SKR stämmer delvis in i förslag 36 om att lägga fram en mål- och inriktningsproposition för bostadsmarknaden där målsättningen fastslås samtidigt som den bör innehålla konkreta inriktningar för ett kommande reformarbete. SKR delar bilden att det nuvarande regelverket och framför allt den praxis som vuxit fram försvårar för bostadsbyggandet men anser inte att en total reformering av gällande lagstiftning är en lämplig väg.

SKR anser att en total översyn av PBL skulle leda till osäkerhet, långa övergångsperioder och höga kostnader. Det skulle varken gynna fastighetsägare eller bostadsutvecklare. I stället riskerar otydliga nya regler att fördröja projekt, öka riskerna och driva upp kostnaderna.

7.4.3 Det kommunala planmonopolet bör utredas

SKR delar inte kommissionens bedömningar i avsnittet som handlar om att utreda det kommunala planmonopolet i syfte att öka byggbranschens produktivitetsutveckling. Kommunernas planeringsansvar skapar bäst förutsättningar att jämka samman olika intressen i samhällsbyggnadsprocessen eftersom kommunen har helhetsansvaret för mark- och vattenanvändning och kan samordna bostadsförsörjning, infrastruktur, näringsliv, miljöhänsyn och sociala behov i ett sammanhållet perspektiv.

7.4.4 Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling bör stärkas

SKR anser att det regionala utvecklingsansvaret ska ligga kvar hos regionerna och håller därför inte med kommissionens bedömning att utreda var det regionala utvecklingsansvaret ska ligga. Frågan om roll- och ansvarsfördelning mellan regionerna och länsstyrelsen hanteras i *Svesam – Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling* (LI 2024:06), som lämnar sitt slutbetänkande sommaren 2026. En tydlighet i ansvarsfrågan är en förutsättning för en effektiv samverkan mellan regionerna och länsstyrelsen.

7.4.6 Begränsa kommunernas möjlighet att ha åsikter om gestaltning

SKR delar inte bedömningen om att begränsa möjligheten för kommunen att ha åsikter om detaljerad gestaltning och utseende i vanliga bostadsbyggnadsprojekt. Arkitektur handlar i första hand om hälsa, trygghet och social hållbarhet. Kommunerna har ett lagstadgat ansvar enligt PBL att verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Detta är grundläggande för att skapa attraktiva och funktionella livsmiljöer.

7.4.7 Inför strikta tidsgränser för olika delar av planeringsprocessen

SKR delar inte bedömningen om att införa strikta tidsgränser eftersom planprocessens komplexitet och stora olikheter över landet gör det svårt att fastställa enhetliga tidsgränser för olika moment. Förseningar uppstår ofta på grund av överklaganden och domstolarnas handläggningstider.

7.4.8 Begränsa möjligheten att kräva ytterligare underlag

SKR delar inte bedömningen om att begränsa möjligheten för kommuner att kräva ytterligare underlag och att kraven i så stor utsträckning som möjligt ska vara enhetliga i hela landet. Nya omständigheter kan kräva kompletterande utredningar, och att förbjuda detta kan leda till att planer inte uppfyller lagkrav och därför upphävs vid domstolsprövning.

SKR bedömer att enhetliga krav med stor sannolikhet skulle få en negativ påverkan på många av de relativt enkla detaljplaner som tas fram. I stället för att minska mängden utredningar riskerar kravnivån att höjas, vilket sammantaget leder till ökade kostnader för samtliga projekt.

7.4.11 Främja standardiserat och modulärt byggande

SKR bedömer att det finns ett värde i att utreda möjligheten till typgodkännande, under förutsättning att utredningen tar hänsyn till de specifika förutsättningar som råder på den aktuella platsen. Ett generellt typgodkännande kan bidra till ökad effektivitet, men riskerar samtidigt att förbise viktiga lokala aspekter såsom kulturmiljö.

Däremot avstyrker SKR förslag 55 om att utreda särskilda avvikelsemöjligheter för seriebyggda hus. En sådan ordning är juridiskt svårhanterlig och riskerar att skapa orättvisa mellan olika aktörer och projekt. Det kan leda till en otydlig rättstillämpning och undergräva förtroendet för planprocessen.

Avsnitt 8. Transportinfrastruktur (SOU 2024:29)

8.7.1 Stärk samhällsekonomisk effektivitet och kostnadskontroll i planprocessen

SKR avstyrker delvis förslag 60: att integrera Trafikverkets investeringsplan med beslutet om att fastställa nationell plan och med det ekonomiska planeringssystemet för transportinfrastruktur. I dagsläget ser inte SKR ett behov av att ändra på den tolvåriga planeringsprocessen.

SKR avstyrker delvis förslag 61: att införa ett krav på motivering i de fall samhällsekonomiskt olönsamma projekt föreslås ingå i nationell

plan/investeringsplan. SKR betonar att samhällsnyttoberäkningar ska vara en delmängd av beslutsunderlag för utveckling av transportinfrastruktur.

Förmågan att ompröva beslut när det exempelvis blir betydande kostnadsökningar inom planeringsfaser behöver transparens från Trafikverkets sida gentemot berörda, såsom kommuner och regioner. Detta då exempelvis kommuner i enlighet med tidiga överenskommelser kan ha gjort stora investeringar för att möta statliga satsningar. Investeringar som kan bli förgävesåtgärder om det statliga åtagandet inte fullföljs. Alla åtgärder måste ses i den större helhet som de är en del av.

Avsnitt 9. Utbildning (SOU 2024:29)

SKR tillstyrker förslaget om försöksverksamhet med utvidgad undervisningstid, och betonar att försöksverksamhet som metod för att införa nya reformer ger viktiga insikter och underlag för ett mer träffsäkert införande. Förslaget att alla barn bör erbjudas ett visst antal timmar per år i fritidshem fram t.o.m. vårterminen det år barnet fyller 10 år samt att 6–12-åringar bör kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet, eller mer tid i dessa två verksamheter är bra förslag i sig, men med tanke på den svåra kompetensförsörjningssituationen för lärare i fritidshem är den svår att genomföra, även om ekonomiska resurser skulle tillsättas. SKR tillstyrker förslaget under förutsättning att det finansieras och att det kombineras med insatser för att stärka fritidshemmens kompetensförsörjning. Se SKR:s remissvar SKR2023/00285 på utredning SOU 2022:61 för ett utförligare resonemang.

SKR tillstyrker i huvudsak även stora delar av kommitténs övriga förslag inom utbildningsområdet.

Många av de förslag som presenteras i produktivitetskommissionen innebär dock en problematisk detaljstyrning, som inte stödjer en ökad produktivitet. Det handlar i flera fall om de reformer som är på gång på skolområdet, exempelvis att i lag (läroplanen) reglera hur undervisningen ska ske på ett detaljerat sätt, såväl avseende innehåll och undervisningsmaterial som för lärarnas arbetssätt och hur arbetstiden ska fördelas. Dessa förslag berörs endast övergripande i kommissionens rapport, men det förutsätts att dessa förslag ska genomföras.

- Att genomföra många förändringar samtidigt gör det svårt att överblicka vad som ska åstadkommas.
- För att genomföra förändringarna krävs en stor kapacitet lokalt, vilket dels är svårt för små kommuner och dels binder upp den viktiga förändringskapacitet som behövs för att hantera de specifika lokala utvecklingsbehoven.
- Vid flera förändringar samtidigt försvåras utvärderingen av dess inbördes effekter på helheten.

För att få bäst effekt för reformer på utbildningsområdet bör de genomföras successivt och om möjligt genom en inledande pilotverksamhet. På så sätt kan utvärderingar omhänderta oönskade effekter innan förändringen genomförs i stor skala. I en del fall föreslås förändringar för att skärpa en reforms genomslag,

innan den ens har hunnit implementeras. Här välkomnar vi de delar som handlar om kommunförsök, särskilt inom arbetsmarknadsområdet.

För att ge utbildningsområdet bättre förutsättningar för ökad produktivitet behöver den statliga styrningen förändras. Idag har skolan många detaljerade riktade statsbidrag. Vi vill se färre och mer långsiktiga, flexibla och kvalitetsdrivna statsbidrag för att skapa stabila och likvärdiga förutsättningar för skolor och kommuner.

Avsnitt 11. Policyverksamhet och försöksverksamhet (SOU 2024:29)

11.2.2 Utveckla arbetet med regulatoriska sandlådor

SKR tillstyrker förslaget. Försöksverksamhet kan bidra till lärande och bättre utformning av regler, särskilt i komplexa verksamheter. Samtidigt bör det framgå tydligare att även kommuner och regioner kan fungera som testmiljöer när regler berör deras ansvar. Försök måste planeras med tydliga lärandemål, tidig utvärdering och möjligheter till skalning om resultaten är positiva.

11.2.3 Gå vidare med förslag om frikommunförsök

SKR delar kommissionens bedömning om att statliga regelförenklingar i högre grad bör testas på kommunal nivå och att regeringen bör gå vidare med förslag om frikommunförsök.

Intresset för försöksverksamhet är mycket stort bland kommuner och regioner vilket bekräftades av att Försöksverksamhetskommittén (dir. 2021:110) mottog omkring 90 förslag på försöksverksamhet. I utredningens slutbetänkande (SOU 2023:94) presenterades flera väl underbyggda förslag som syftade till att stärka kommunernas och regionernas kapacitet. Utredningen framhöll även behovet av en permanent funktion för försöksverksamhet vilket SKR också efterfrågat. Statskontoret har därefter fått i uppdrag att analysera och föreslå regelförenklingar och försöksverksamheter för ökad effektivitet i kommunal verksamhet. (Fi2025/00998). Mot bakgrund av det stora intresset och de samhällsutmaningar kommuner och regioner står inför är det viktigt att regeringen går vidare med förslag om frikommunförsök och att några förslag förverkligas. Regeringen bör också ge berörda myndigheter i uppdrag att främja försöksverksamhet.

Avsnitt 12. Kommunsektorn (SOU 2024:29)

12.3.1 Stärk uppföljning och lärande i kommuner och regioner

Förslag 98: Inrätta ett kommunal- och regionalekonomiskt råd i syfte att främja effektivitet och lärande.

SKR är tveksamt till förslaget och anser att effektiviseringsarbetet bäst görs av kommunerna och regionerna själva. Arbetet i Regiongranskningsfunktionen pågår. Det arbetet behöver först utvärderas för att se om det tillfört någon nytta för regionerna och om bilden av regionerna stärkts. Därefter kan ett ställningstagande göras om nyttan med ett sådant råd för kommuner och regioner.

12.3.2 Mer ändamålsenlig ekonomisk styrning av kommunsektorn

Förslag 100: Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna en statsbidragsprincip, där användandet av riktade statsbidrag regleras.

SKR instämmer, förslaget kommer att leda till en högre effektivitet, men viktigt att principen godkänns av riksdagen för att säkra långsiktighet. Regeringen bör även redovisa huruvida föreslagna bidrag lever upp till statsbidragsprincipen. Dessutom bör en översyn göras av befintliga riktade statsbidrag för att bedöma i vilken mån de lever upp till den godkända principen.

Ändamålsenligt uppgiftsinsamlande för kommunsektorn

Bedömning 101.

SKR delar bedömningen, som skulle öka effektiviteten om den genomförs. Myndigheterna behöver regelbundet utvärdera nyttan av de uppgifter de samlar in och samordna insamlingen av relevanta uppgifter; en uppgift en gång, helst automatiskt och med digital teknik.

Avsnitt 13. Skatter (SOU 2024:29)

SKR ser positivt på att utreda förändringar i skattesystemet. Det är viktigt att skattesystemet skapar förutsägbarhet och stabila finansieringsförutsättningar för kommunernas och regionernas verksamheter. SKR deltar gärna i en sådan översyn.

Avsnitt 3. Teknisk utveckling, forskning och innovation (SOU 2025:96)

3.5.9 Förbättrade fåmansföretagsregler

I utredningen tillstyrks de förslag som lämnades av Kommittén om förenklad beskattning av ägare till fåmansföretag (SOU 2024:36), SKR:s ståndpunkter framgår i [remissyttrandet](#).

Den kommunala skattebasen påverkas negativt vid ökade möjligheter till beskattning inom inkomstskattelaget kapital i stället för som inkomst av tjänst. Kommunsektorn kompenseras via höjda statsbidrag, men det är en statisk kompensation i kronor som sedan ligger fast. Den kommunala skattebasen ökar med drygt fyra procent så på lång sikt handlar det om stora belopp. Det är viktigt att komma ihåg att fler regleringar görs på detta statiska sätt eller att statsbidrag inte heller värdesäkras. En möjlighet är att utvärdera sådan reglering efter hand och korrigera kompensationen.

Avsnitt 4. Digitalisering och AI (SOU 2025:96)

SKR ställer sig generellt positiv till de bedömningar och förslag som kommissionen lämnar i avsnitt 4 om Digitalisering och AI och vill i synnerhet understryka följande.

- I avsnittet *Tillgängliggör svenska data* finns flera mycket relevanta förslag för kommuner och regioner, inte minst kopplat till förslaget ”Genomför en reform för datadelning” där SKR tillstyrker behovet av att skyndsamt genomföra förslagen i SOU 2023:96 för att skapa tydlighet kring interoperabilitet på nationell nivå. Likaså är bedömningen i förslaget ”Säkerställ tillgång till svenska data” relevant för kommuner och regioner. SKR anser dock att de två förslag som lämnas i utredningen är väl begränsade givet det stora behovet av tillgång till svenska data. Det bör finnas utrymme för skarpare och tydligare krav på myndigheter att säkerställa sammanställning och tillgängliggörande av data, liksom att säkerställa att de resurser som krävs för att genomföra detta tillförs myndigheterna.
- SKR tillstyrker förslaget att ersätta ”nuvarande registerlagar med en enda registerlag”. SKR har i tidigare remissvar uttryckt behovet av en mer sammanhållen registerlagstiftning, vilket inte minst har potential att underlätta samarbetet kring digitalisering i offentlig sektor (se SKR:s remissvar till Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, SOU 2023:100).
- Avsnittet med uppmaningen att ”[f]örbättra den digitala infrastrukturen i offentlig sektor” är avgörande för att skapa goda förutsättningar för en fortsatt digitalisering i kommuner och regioner. SKR delar utredningens bedömning att ”[i]nvesteringarna i förvaltningsgemensam digital infrastruktur behöver öka” och tillstyrker förslaget att ta ”[t]a fram en årlig investeringsplan för samhällsinvesteringar i digital infrastruktur”. Planen behöver tas fram i nära samverkan mellan parterna i offentlig sektor med såväl statliga aktörer som kommuner och regioner, och den bör säkerställa en ändamålsenlig balansering av de resurser som läggs på infrastruktur inom olika sektorer i offentlig sektor då det idag råder en påtaglig obalans i statens satsningar inom olika sektorer (jmf ex skolan med hälso- och sjukvården).
- SKR ställer sig tveksam till relevansen i förslaget att ”[s]kapa en marknadsplats för digitala lösningar i offentlig sektor” och föreslår ytterligare utredning av potentiell nytta med förslaget innan ev. konkreta insatser genomförs.
- SKR framhåller värdet av att ”[f]rämja automatisering inom offentlig sektor” och delar bedömningen att ”[a]utomatiseringen av beslutsfattandet i offentligt finansierad verksamhet bör öka” och tillstyrker förslaget om att göra ”en översyn av områden där automatisering kan vara relevant”.

Avsnitt 5. Arbetsmarknad och kompetensförsörjning (SOU 2025:96)

5.3.1 Underlätta högkvalificerad arbetskraftsinvandring

SKR tillstyrker utredningens förslag, vilket också överensstämmer med vad SKR tidigare framfört, bland annat i remissvaret till SOU 2024:15 ”Nya regler för arbetskraftsinvandring mm”. SKR förespråkar en förenklad och effektiv arbetskraftsinvandring för att hantera arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden och i välfärdssektorn. Systemet behöver vara överblickbart och förutsägbart för att arbetsgivarna ska kunna rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES när det är brist på arbetskraft.

5.3.2 Lönebildningen bör bli mer flexibel

SKR avstyrker utredningens förslag att ge MI i uppdrag att analysera hur en flexiblere lönebildning kan åstadkommas.

Motiveringen till utredningens förslag innehåller överväganden som innebär tydliga avsteg från den svenska modellen och den lokala lönebildningen. Effekter kan bli en mer centraliserad och statligt styrd lönebildning. Det rör t.ex. överväganden om att staten (MI) i vissa fall ska kunna medverka till avtal som överskrider industrimärkets nivå, eller att en central obalansnämnd ska kunna bedöma om obalans inom visst område motiverar avsteg från industrimärket. SKR bedömer att dessa utgångspunkter för den föreslagna analysen är olämpliga.

SKR står bakom och värnar den svenska modellen i sin nuvarande form. Modellen har, särskilt sedan industriavtalet och införandet av ”märket” 1997, tjänat svensk arbetsmarknad väl – både arbetsgivare och arbetstagare.

5.3.4. Mer ändamålsenliga och effektivare utbildningsval

Komvux är centralt för Sveriges omställningsförmåga och bör nyttjas mer konsekvent. Den flexibilitet och bredd som komvux erbjuder är viktig både för individen och arbetsmarknaden.

Vi vill betona att komvux är ett flexibelt och kraftfullt verktyg som kan användas betydligt mer. De längre ansökningsperioderna och höjda statsbidragen från och med 2026 är steg i rätt riktning.

SKR ser också positivt på att produktivitetskommissionen lyfter kommunförsök. Många kommuner har efterfrågat sådana möjligheter, särskilt inom arbetsmarknadsområdet. Vi lyfter detta i vårt yttrande över den senaste försökskommittén. *Yttrande - Förändring genom försök – försöksverksamhet i den kommunala sektorn (SOU 2023:94).*

Utredningens förslag har delvis samma syfte som den föreslagna särskilda ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (från den så kallade Hwang-utredningen) som regeringen remitterat men ännu inte gått vidare med. Här handlar det dock enbart om

utbildning som ges på universitet och högskola och riktar sig till yrkesverksamma. I det remissvaret ställde sig SKR i huvudsak positivt till förslagen:

Ett utökat uppdrag till Myndigheten för yrkeshögskolan att bevilja stöd till utbildning som idag främst ges inom högskolan är ett bredare och delvis nytt förslag som utredningen skissar på. En viktig aspekt i sammanhanget är att YH-utbildning och högskoleutbildning är olika saker, YH-utbildning är/ska vara eftergymnasial (dvs på en högre nivå än gymnasieutbildning i teori och praktik) men inte akademisk. Samtidigt finns det förstås oklarheter kring gränsdragningar och hinder för övergångar mellan utbildningsformerna. Generellt är SKR:s hållning att det ska vara så få "återvändsgränder" i utbildningssystemet som möjligt och att utbildningar ska ges i "rätt" utbildningsform.

5.3.5 Stärk de nationella yrkesprogrammen på gymnasial nivå

Utredningen stödjer SOU 2024:74, om en ny gymnasial yrkesutbildning. Där har SKR svarat på remissen. SKR är till stora delar positivt till förslagen men det finns några utestående frågeställningar. Vad gäller NY (Nationell yrkesutbildning) så är det en ny utbildningsform som pågår som pilot med Yrkeshögskolan som ägare. Den konkurrerar med Vux och har delvis samma målgrupp men andra förutsättningar. Den pågående pilotverksamheten Nationell Yrkesutbildning (NY) måste utvärderas innan beslut fattas. Det är särskilt viktigt att säkerställa att komvux inte påverkas negativt. Behovet av flexibla utbildningsvägar för vuxna är stort, men förändringar bör baseras på tydliga resultat från piloten. SKR för ett resonemang om detta i vårt yttrande över slutbetänkandet från utredningen Växla yrke som vuxen - en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna (SOU 2024:16)

5.3.7 Ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd

SKR är positiva till att förenkla ansökningsprocessen men ser risk för motverkande effekter i förslagen att föreslå snabbare och effektivare ansökningsprocess samtidigt som att olika grupper ska prioriteras utifrån ett antal olika variabler. Det senare ger sannolikt merarbete och ökad administration och riskerar att förlänga ansökningsperioden.

SKR ser en risk, att om bidragsdelen sänks och där lånedelen ska utökas, kan det avskräcka grupper som inte vill/kan/vågar ta studielån. Studier visar att personer med en bakgrund där det är ovanligt att studera med studielån i mindre utsträckning väljer att studera med studielån, jämfört med personer som kommer från omvända förhållanden. Detta kan i sin tur motverka förslaget om att vissa grupper ska prioriteras. Detta särskilt som betänkandet pekar på att grupper med hög utbildning är de som nu söker stödet i störst utsträckning.

SKR anser att i stället för att låta KK-stiftelsen vara med och utveckla utbildningar bör yrkeshögskoleutbildningar samt nya yrkesvux stå modell för vilka utbildningar som ska ges och hur de ska utformas. Utbildning kommer endast till stånd om bransch eller sektor vill och är med och utformar innehåll, vilket ger stor relevans, träffsäkerhet och hög andel som går vidare till nya arbeten. Samtidigt som det bidrar positivt till kompetensförsörjningen hos arbetsgivare.

5.3.9 Utvärdera verksamheten inom omställningsavtalen

Ett annat förslag till förändring gällande att personer som redan arbetar inom ett bristyrke inte ska beviljas omställningsstudiestöd, om det inte beror på hälsofrågor, var på remiss 2024 och SKR svarade i remissvar. Där var SKR positivt inställd till förändring att även inkludera personer i bristyrken i omställningsstudiestödet. Detta då det kan underlätta rörlighet på arbetsmarknaden och ge positiva effekter för andra sektorer och branscher.

SKR håller med kommissionen om behov av att utreda och utveckla verksamheten inom omställningsavtalen. Det är en ny reform som har haft utmaningar och problem i starten och där förbättringar har gjorts kring ansökningsförfaranden. Även när reformen varit verksam några år anser SKR att utvärderingar av verksamhetens utformning och inriktning bör göras kontinuerligt. Detta då arbetsmarknaden är i ständig förändring med nya förutsättningar. Här är det dock viktigt att arbetsmarknadens parter involveras, då de är en part genom omställningsorganisationer och har tecknat kollektivavtal som är avhängiga regelsystemet.

SKR ser vidare utmaningar och risk för effekter som går emot andra förslag (ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd) om att prioritera andra grupper gällande sänkt bidragsdel till förmån för ökad lånedel. Här hänvisar utredningen till en studie som visar att personer som inte beviljats studiestöd, ändå väljer att studera. Således finns en betalningsvilja och att studier kommer påbörjas även utan ekonomiskt stöd. Dock skulle en minskad stöddel riskera att de personer som önskas gynnas i punkten ovan, inte söker stödet. Detta då personer med lägre utbildning och där det inte finns tradition av att ha studiemedel, i lägre utsträckning vill finansiera studier på detta sätt.

5.3.11 En förändrad föräldraförsäkring

SKR verkar för att främja jämställda villkor och ett jämställt arbetsliv i sin helhet. Förbundet har därför tidigare varit positivt inställt till att föräldraledigheten fördelas mer jämlikt mellan kvinnor och män, se remissvar (SKR 15-0339) angående Ds 2015:8. Men förändringar i föräldraförsäkringen i syfte att göra arbetslivet mer jämställt förutsätter komplicerade analyser och avvägningar som saknas i denna utredning. Om ambitionen är att göra förändringar i föräldraförsäkringen i detta syfte så bör ett första steg snarare vara att på sedvanligt sätt specifikt utreda den frågan. SKR avvaktar med ett mer detaljerat yttrande tills en sådan utredning är genomförd.

Avsnitt 8. Klimat- och industripolitik (SOU 2025:96)

8.3.2 Kostnadseffektivitet bör vara en bärande princip

SKR ser det som nödvändigt att ibland differentiera styrmedel på klimatområdet och ge stöd till olika näringar och grupper, med hänsyn till omställningsmöjligheter, konkurrensförhållanden, sidonyttor och sociala konsekvenser. Stödet Industriklivet behöver ses i detta sammanhang.

SKR anser att regeringens näringspolitiska mål behöver tydliggöras och att det behövs en nationell strategi för ett samlat agerande och ansvarstagande för den

gröna omställningen i Sverige. Detta behöver även omfatta ett närmare samarbete mellan stat och kommuner.

8.3.10 Se över befintliga stöd och strukturer

SKR avstyrker kommissionens förslag om att skapa en tillväxtpolitisk och en regionalpolitisk myndighet. En stor del av det regionala utvecklingsarbetet handlar om näringslivsfrämjande arbete som ska bidra till tillväxt utifrån regionala förutsättningar och styrkeområden. Den indelning som kommissionen föreslår riskerar därför att bli ineffektiv. SKR anser också att det behövs en djupare analys innan det går att avgöra hur den regionala utvecklingspolitiken kan stärkas och därför blir slutbetänkandet från utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling (LI 2024:06 SVESAM) i juni 2026 intressant att följa.

Avsnitt 9. Energiförsörjning (SOU 2025:96)

9.4.5 En ändamålsenlig utbyggnad av elsystemet bör kunna genomföras med statligt stöd

SKR framhåller behovet att åtgärda flaskhalsar i energisystemet, genom att välja lämpligaste åtgärder inom produktion, distribution, effektivisering, flexibilitet eller lagring, såsom i det aviserade och mer kortsiktiga stödet Kraftlyftet. Stöd till enskilda kraftslag såsom ny kärnkraft och havsbaserad vind bör utformas i relation till de förmågor och nyttor de tillför energisystemet i stort. Risk finns annars för undanträngning av andra insatser t.ex. kraftvärme och fjärrvärme, som inte nämns i betänkandet, men också står inför investeringsbeslut. SKR framhåller att dessa energislag bör ges ersättning för de systemnyttor som de tillför med planerbar energiproduktion i landets tätorter.

Avsnitt 10. Bostadsmarknaden (SOU 2025:96)

10.4.1 En reformerad hyresmarknad

SKR instämmer delvis i förslag 114 om att förenkla ändringar av en byggnads användningsområde. SKR anser att det ska kunna finnas viss flexibilitet i en byggnads användningsområde, samtidigt som det är viktigt att det finns regelverk som är förutsägbara, tydliga och som stävjar fusk och fel i byggandet. För att inte den lokala demokratin ska urholkas är det viktigt att demokratiskt beslutade detaljplaner även fortsättningsvis är styrande för vad som får byggas. Det kan dock finnas skäl att undersöka huruvida det finns behov av en enklare och snabbare process för ändring av befintliga detaljplaner vid exempelvis ändrad användning.

10.4.3 Främja neutralitet i val av bostadsort

SKR instämmer i förslaget om att genomföra en översyn av styrmedel som direkt eller indirekt kan antas påverka människors val av bostadsort, i syfte att minska oavsedda snedvridningar och öka neutraliteten. SKR vill dock skicka med att det är viktigt att förslag från en sådan utredning inte landar i alltför stor statlig inblandning eller inskränkningar i kommunernas självstyre.

Avsnitt 11. Kriminalitet och tillit (SOU 2025:96)

Produktivitetskommissionens förslag i kapitel 11 syftar till att motverka välfärdsbrottslighet, stärka tilliten och öka effektiviteten i användningen av offentliga medel. SKR delar avsnittets inriktning och ser positivt på ambitionen att minska oseriösa aktörers utrymme i offentligt finansierad verksamhet. Avseende förslag 119 anser SKR att en översyn av LOV behöver göras, men inte att lagen bör upphävas. Resonemanget utvecklas i yttrandet till förslag 174.

Utredningen har därutöver på ett förtjänstfullt sätt lyckats beskriva en mycket komplex situation på ett relativt begränsat antal sidor och förslagen om att uppgiftslämnandeskyldighet ska gälla för privata utförare av hälso- och sjukvård (förslag 120), tillståndsplikt införs för ytterligare verksamheter inom hälso- och sjukvården, däribland primärvård (förslag 121) samt kraven för att erhålla tillstånd att bedriva offentligt finansierad verksamhet skärps och beviljas endast om utförare bedöms uppvisa särskild lämplighet (förslag 122) ligger helt i linje med det arbete som SKR bedriver och har under lång tid fört fram i olika sammanhang.

Avsnitt 13. Kommunsektorn (SOU 2025:96)

13.3.1 En garantimodell för kommunsektorns finansiering

140 Bedömning: Statens nuvarande ordning för finansiering av kommunsektorn bidrar till otydlighet och oförutsägbarhet, vilket försämrar förutsättningarna för att kunna bedriva effektiva verksamheter.

141 Förslag: En statlig garantimodell för kommunsektorns finansiering införs.

SKR instämmer, det skapar förutsägbarhet för kommuner och regioner och verkar dessutom kontracykliskt, dvs kan dämpa en lågkonjunktur. Dessutom behöver staten inte riskera att ge för mycket i tillfälligt stöd, om lågkonjunkturen blir lägre än befarat.

13.3.2 Bättre redovisning för förbättrad tydlighet

142 Förslag: En redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen.

SKR instämmer, det är en grundläggande hygienfaktor att riksdagen och kommuner och regioner får en samlad bild av förändringarna av statsbidragen och får vetskap om hur mycket ett tillskott betyder reellt.

13.3.3 Metoder för att kunna mäta produktivitet utvecklingen

143 Bedömning: Produktivitetmätningar i offentlig sektor bör baseras på prestationsmått som kvalitetsjusteras där så är möjligt.

144 Förslag: SCB ges i uppdrag att ta fram och utveckla metoder och mått för kvalitetsjusterade produktionsvolym, samt att kontinuerligt hålla dessa mått uppdaterade i tidsserier.

SKR instämmer i att det behövs bättre metoder för att bättre kunna beskriva produktivitet och effektivitet, men det behöver problematiseras. I vissa länder görs för sjukvården en kvalitetsjusterad beskrivning av produktivitet. Svårigheterna att göra detta ska inte underskattas (vilka kvalitetsmått som ska väljas och vilken vikt de ska ha etc.), men modeller för detta bör undersökas.

Ett annat spår kan för hälso- och sjukvården vara att på makronivå i stället utgå från kostnad per invånare och med denna utgångspunkt komplettera kostnadsmått med bedömningar av kvalitetsförbättring/hälsovinster över tid, eller vid jämförelser mellan regioner. Det finns skäl att vara öppen för olika lösningar för frågan om hur produktivitet och effektivitet ska mätas.

13.3.4 Statsbidragsportal och sektorsbidrag

145 Förslag: En statsbidragsportal för samtliga riktade statsbidrag tas fram, där all information om bidragen samlas och där ansökan, återrapportering samt redovisning sker.

Statskontoret jobbar för närvarande med portalen som ska vara klar senast den 31/3. Till en början ska den bara ge en samlad bild av alla riktade statsbidrag.

SKR instämmer, portalen bör utvecklas till att även innefatta ansökan, återrapportering och redovisning så att det kan göras på ett likartat sätt för alla statsbidrag.

146 Förslag: Minska antalet riktade statsbidrag genom att de avslutas eller inordnas i sektorsbidrag.

SKR instämmer, antalet riktade statsbidrag bör minska. Förstahandsvalet är dock att föra över riktade bidrag till de generella för att öka effektiviteten än mer.

13.3.5 Kommunala bolag och dold mervärdesskatt

147 Förslag: Tillsätt en utredning i syfte att analysera de kommunala bolagens roll samt ta fram förslag för att garantera insyn, ansvarsutkrävande, sund konkurrens och motverka korruptionsrisker.

SKR ställer sig tveksamt till förslaget. Det är oklart vilka konkreta åtgärder en sådan utredning förväntas leda till och vilken faktisk effekt dessa i så fall skulle få.

148 Förslag: Schablonersättningsnivåerna till kommuner och regioner för s.k. dold mervärdesskatt sänks.

Det låter rimligt att uppdatera utredningens (SOU 2015:93) beräkningar och därefter anpassa schablonersättningen, dvs inte nödvändigtvis sänka den.

13.3.6 Beredskap för kommunsammanläggningar och mellankommunal samverkan

149 Förslag: Regeringen ska ha beredskap att rikta särskilt stöd till kommuner som önskar att gå samman med andra kommuner eller ingå mellankommunal samverkan.

Stödet kan handla om att en lämplig myndighet bistår med analyskapacitet i kommunernas utredningsarbete, eller andra former av stöd som beskrivs i Kommunperspektivutredningens betänkande (SOU 2024:6).

SKR instämmer, det låter rimligt att staten bidrar med analyskapacitet. Inte minst när det gäller förutsättningar för mellankommunal samverkan.

Avsnitt 14. Administration i offentlig sektor (SOU 2025:96)

SKR *delar* utredningens analys av utvecklingen av administrationen i offentlig sektor, och orsakerna till denna.

SKR *tillstyrker* även förslagen om att minska perspektivträngseln genom att begränsa generella rapporteringskrav i regleringsbrev och myndighetsuppdrag (förslag 14.3.1), att myndigheternas rapporteringsintervall för uppdrag och återrapporteringskrav bör ses över med sikte på att minska uppgiftslämnarbördan (förslag 14.3.2), och att detaljeringsgraden av myndighetsföreskrifter behöver minskas (förslag 14.3.3). Förenkling av föreskrifter skulle innebära mindre överdokumentation, en enklare och mer förutsägbar inspektion/tillsyn, och mer tid till kärnuppdraget som skapar värde för invånare och det lokala näringslivet. Detta lyfts bland annat i SKR:s rapport [Antikrångel – välfärden med kärnuppdraget](#) i fokus som publicerades i oktober 2025.

I avsnitt 14.3.4 presenterar utredningen ett resonemang om att organisatorisk samverkan ofta är en ineffektiv och administrativ styrningsform. Utredningen gör bedömningen att densamma därför bör begränsas ”till när ett tydligt skäl identifierats för varför det är nödvändigt och ett tydligt och avgränsat mål formulerats för vad som ska åstadkommas” (s. 485). Skrivningen syftar särskilt på sådan samverkan som staten ger uppdrag om, dvs. samverkan mellan myndigheter. Vi anser att *detta resonemang behöver kvalificeras* för att tydliggöra vilken typ av samverkan som det finns skäl att begränsa, och vilken typ av samverkan som fortsatt är nödvändig, och i förekommande fall behöver förstärkas.

Det finns flera exempel i rapporten [Antikrångel – välfärden med kärnuppdraget](#) på inom vilka områden samverkan mellan myndigheterna idag är otillräcklig. Ett exempel är att Länsstyrelsernas arbete med att koordinera styrsignalerna från nationella myndigheter behöver stärkas för att möjliggöra bättre och mer effektiva avvägningar mellan olika nationella intressen i detaljplaneprocesser. Ett annat exempel är att myndigheterna behöver bättre samordna/samköra sina datainsamlingar inom närliggande tematiska områden – ett viktigt led i att minska den administrativa bördan för kommuner och regioner. Ett tredje exempel är att MSB behöver bli en starkare samordningskraft för NIS2 implementeringen, för att tydliggöra, jämkla och samordna föreskrifter mellan myndigheter. Annars är risken överhängande att implementering blir mycket administrativt belastande och därmed kostsam, både för kommuner och regioner, och för näringslivet.

Avsnitt 15. Offentlig upphandling (SOU 2025:96)

SKR delar i huvudsak de slutsatser som kommissionen gör kring hur offentliga upphandlingar kan effektiviseras och tillstyrker förslagen om en statlig annonsdatabas (15.3.2) och om att stärka Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd (15.3.4).

SKR tillstyrker även förslaget om att förändra de europeiska upphandlingsreglerna så att upphandlande myndigheter får större frihet kring hur upphandlingar genomförs (15.3.6). Att förändra de europeiska regelverken är emellertid en svår och långsam process. Enligt SKR skulle motsvarande resultat kunna uppnås för mindre upphandlingar genom en höjning av direktupphandlingsgränserna i de svenska upphandlingslagarna. Den nuvarande direktupphandlingsgränsen för varor, tjänster och byggtreprenader är 700 000 kr. Beloppet har varit oförändrat sedan den 1 februari 2022 och påverkas inte av inflation eller andra omvärldshändelser. Enligt SKR är det därför hög tid att lagstiftaren höjer direktupphandlingsgränsen, helst upp till tröskelvärdena.

En höjd direktupphandlingsgräns skulle ha många fördelar ur ett produktivitetssperspektiv. Transaktionskostnaderna vid direktupphandlingar för både upphandlande myndigheter och leverantörer är lägre än för annonserade upphandlingar. Höjda gränser innebär även att resurser kan allokeras till upphandlingar av större värde och genom en minskad administrativ process ges mindre aktörer ökade möjligheter att erhålla kontrakt. Att det inte råder någon avtals spärr vid direkttilldelningar leder också till kortare ledtider när så behövs.

Avsnitt 17. Hälso- och sjukvård (SOU 2025:96)

17.3.1 Stärkt primärvård med tillräcklig resurstilldelning

172 Bedömning: Primärvårdens roll bör stärkas och dess resursandel öka genom omfördelning inom vårdsystemet. Patienter bör styras mot primärvård som första vårdnivå.

173 Förslag: Omställningen till en stärkt primärvård ska följas genom de mått som föreslås i SOU 2018:39, bl.a. andelen utfärdade specialistbevis i allmänmedicin samt primärvårdens andel av de totala sjukvårdskostnaderna.

Det vore önskvärt att det fanns bättre underlag för beslut om resursfördelning i hälso- och sjukvården än mål om olika verksamheters andelar av totala kostnader, både för primärvård och annan vård. Att öka primärvårdens andel av resurserna kan inte utgöra ett självändamål eftersom andelen är beroende på hur verksamheterna och kostnaderna utvecklas inom övriga delar. En sådan prioritering måste även föregås av en samlad analys där även den kommunala primärvårdens andel av hälso- och sjukvårdens totala kostnader beaktas.

I debatten om primärvårdens resurser anför studier som talar för att en resursstark primärvård med hög kontinuitet i patient-läkarrelationen. Dessa samband är ofta svåra att analysera, men de politiska besluten om resursfördelning behöver förstås fattas med stöd av de kunskapsunderlag som är tillgängliga. Sverige har ett av världens mest teambaserade primärvårdssystem, där flera professioner delar på

patientansvaret. Detta är en styrka som gör att uppföljningsmått som enbart mäter läkarresurser ger en missvisande bild av primärvårdens kapacitet.

I den svenska, relativt decentraliserade hälso- och sjukvården borde dessa frågor kunna studeras genom att jämföra regioner eller olika geografiska områden inom regioner med varandra. Primärvårdens ställning varierar. För att få en heltäckande bild måste analysen även inkludera primärkommunernas ansvar för hälso- och sjukvård samt deras ansvar för omsorgsinsatser.

I praktiken är det svårt att analysera vårdsystems effektivitet, dels på grund av bristande datatillgång, dels på grund av att regionerna har oklara juridiska möjligheter att använda data från de privata vårdgivare man finansierar i olika analyser. Data finns ofta eller skulle kunna ingå i regionens vårddatalager, men bedöms inte kunna användas på det vis som krävs.

Juridiska oklarheter bör undanröjas. Man bör därutöver överväga att etablera breda forskningsdatabaser för att kunna studera dessa komplexa vårdsystemsfrågor och bättre kunna värdera vilken resursnivå och funktion för primärvård som ger störst nytta i det samlade vårdsystemet.

17.3.2 Kravet på regionerna att tillämpa LOV tas bort

174 Förslag: Kravet på regionerna att tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem som upphandlingsform för primärvård tas bort.

SKR är positiv till en översyn av LOV. Det finns en del utmaningar i systemet med obligatoriskt vårdval i primärvården och är därför positiv till en översyn av LOV.

Många menar å ena sidan att obligatoriet lett till att regionernas rådighet och styrning av sjukvården försvagats. Å andra sidan menar vissa att den utveckling och effektivisering vi sett i primärvården aldrig skulle ha kommit till stånd utan det obligatoriska vårdvalet i primärvården.

SKR menar dock att obligatoriet bara är en av flera delar som behöver ses över och att det främst är LOV i sig som behöver förändras. Oavsett avskaffat eller bibehållet obligatorium i primärvården behöver regionerna själva, via t.ex. uppdragsbeskrivningar och ersättningsmodeller, styra och utveckla den sjukvård man finansierar och erbjuder sina medborgare. Detta kan göras både via avtal med privata vårdgivare eller via överenskommelser med den egna regionen. I vårdavtalen kan det också regleras hur vårdgivarna ska vara integrerade i det samlade vårdutbudet. Här skulle en översyn av LOV kunna ge nya öppningar för utvecklad styrning och samverkan.

Det finns också utmaningar kring att få logiken i LOV-systemet, som bygger på konkurrens och valfrihet, att fungera i glest befolkade delar av landet. Här behöver modeller och regelverk som stöder samverkan mellan vårdgivare och utveckling av digital samverkan över huvudmannagränser utvecklas.

Även uppföljning behöver utvecklas för att göra det lättare att förebygga välfärdsbrottslighet.

17.3.3 Ersättningssystem och beskrivningssystem

175 Förslag: Socialstyrelsen ska rikta stöd till vårdens huvudmän när de utformar sina ersättningssystem. Syftet är att skapa en större enhetlighet, främja kontinuitet, motverka förekomsten av oönskade incitament, minska detaljregleringen och fasa ut s.k. lågvärdevård.

SKR avstyrker förslaget. Förslaget bygger på en förväntan om Socialstyrelsens kapacitet som riskerar att överskatta myndighetens möjligheter inom området. SKR vill betona att regionerna, i samverkan med SKR, har den bästa förutsättningen och expertisen för att utveckla ändamålsenliga ersättnings- och styrmodeller.

Man bör inte frikoppla frågan om ersättningsmodeller från den bredare frågan om hur sjukvården styrs med uppdrag inom egen-regivård och med avtal i den vård som bedrivs av privata bolag eller där vård köps av annan region.

Relevant är också att de allra flesta regioner efter en period från 1990-talets början av beställar-utförarlösningar (behovsbaserad budgetering med inslag av prestationersättning för vårdgivare) gått över till mer konventionella förvaltningsmodeller som ram för sin styrning av egen-regiverksamheten.

”Ersättningsmodellen”, ofta en anslagsbudget, är numera ett inslag av flera i den sjukvårdsstyrning en region bedriver. Kompetensuppbyggnad och erfarenhetsspridning avseende sjukvårdsstyrning är uppenbart viktigt, men det finns inga skäl att tro att Socialstyrelsen bör ha en viktig roll i detta. Socialstyrelsen bör snarare utveckla sin kapacitet inom sina etablerade arbetsfält, som nationella kliniska riktlinjer och som hållare och användare av hälsodataregister.

176 Förslag: Socialstyrelsen ska se över hälso- och sjukvårdens beskrivningssystem och förändra dessa för att stimulera en överföring av vård till öppnare vårdformer på lägsta effektiva omhändertagandenivå.

SKR ställer sig tveksamt till detta förslag. Det är inte självklart hur hälso- och sjukvårdens ”beskrivningssystem” ska utvecklas för att stödja en överföring av vård till öppna vårdformer.

Sverige har troligen redan idag ett av världens mest öppenvårdsinriktade sjukvårdssystem (enligt OECD med jämförelsevis mycket få vårdplatser vid sjukhus). Detta har främst skett genom att nya metoder att bedriva vård tillämpats, utan egentlig koppling till så kallade beskrivningssystem, till exempel DRG-gruppen av vårdkontakter i den specialiserade somatiska vården.

Socialstyrelsen och regionerna har under kommande år tillsammans en mycket stor uppgift i att förbättra tillgången på data om sjukvårdens åtgärder och resultat, vilket är grunden för vår förmåga att beskriva/värdera vårdinsatsen. Dels ska primärvården och andra verksamheter inkluderas i framtida hälsodataregister, dels

behöver vårddokumentationen utvecklas så att olika uppgifter realistiskt kan fångas och kunna ingå i en automatiserad rapportering till både hälsodata- och andra register. I dag är till exempel registreringen av framför allt medicinska åtgärds-koder ojämn och bristfällig.

Blir detta framgångsrikt kommer vår förmåga att föra dialog om sjukvårdens kostnader och kvalitet att förbättras.

17.3.4 Remisskrav för akutvård på sjukhus

177 Förslag: Primärvården ges ansvar för brådskande hälso- och sjukvård som inte kräver vård på akutsjukhus. För akuta besök på sjukhus införs remisskrav om inte särskilda skäl föreligger.

SKR avstyrker förslaget. Att införa krav på remiss för akut vård bedöms inte vara ändamålsenligt. Ett sådant krav skulle dessutom förutsätta en omfattande utbyggnad av primärvårdsjouren.

Patienter som söker akutvården har i regel behov av snabba insatser, och majoriteten av dessa fall kräver faktisk akut vård. Införandet av remisskrav riskerar därför att minska kostnadseffektiviteten och försvåra tillgången till nödvändig vård.

Det är också oklart för vilka patientgrupper ett remisskrav skulle bidra till ökad effektivitet eller bättre vård. För icke-akuta patienter är det i stället mer ändamålsenligt att utveckla en träffsäker triagering, exempelvis genom 1177, för att undvika onödiga besök på akutmottagningen.

17.3.5 Strategiskt ansvar för kompetensförsörjning och vårdinfrastruktur

178 Förslag: Staten ska ta ett tydligare strategiskt ansvar för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.

Förslaget innebär ett avsteg från den svenska modellen, vilket SKR vill uppmärksamma. Produktivitetskommissionen går längre i sina förslag än Vårdansvarskommittén. SKR stod bakom kommitténs förslag och betonade behovet av bättre samordning kring utbildningsdimensioneringen samt att staten, genom Socialstyrelsen, följer utvecklingen av tillgången till ST-läkare. Samtidigt är det regionerna som ytterst ansvarar för att planera sitt framtida kompetensbehov.

Det förslag som rör en mer flexibel lönebildning innebär dock ett steg bort från den svenska modellen, där lönebildningen hanteras av arbetsmarknadens parter. Besvaras under avsnitt 5.3.2 (bedömning 58, förslag 59).

179 Bedömning: Staten bör bistå huvudmännen med samordning av vårdinfrastrukturplanering.

SKR avfärdar bedömningen. Det är sjukvårdsregionernas uppgift att samordna vårdinfrastrukturen.

17.3.6 Skyldigheten att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort

180 Förslag: Regionernas skyldighet att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan tas bort.

SKR instämmer i problembeskrivningen. Det var aldrig meningen att lagstiftningen skulle ge de negativa konsekvenser som utredningen belyser.

Att enbart avskaffa skyldigheten löser dock inte den grundläggande frågan om hur digital vård ska integreras med den ordinarie verksamheten, särskilt eftersom digital vård i dag ofta bedrivs över huvudmannagränser.

Det nuvarande regelverket och gällande lagstiftning skapar ett tydligt spänningsfält mellan å ena sidan ambitionen om kontinuitet och å andra sidan patientens valfrihet. Denna spänning kommer inte att lösas av sig själv. Den digitala transformationen är dock nödvändig, men den förutsätter förändringar i lagstiftningen som bättre harmoniserar med intentionerna i omställningen till nära vård.

Om man ska genomföra förslaget att regionernas skyldighet att ersätta digital utomlänsvård enligt utomlänstaxan ska tas bort, finns det två alternativ:

1. Ersätta befintlig ersättningsmodell, som idag som används enligt utomlänstaxan, med någon annan ersättningsmodell.
2. Eliminera behovet av en ersättningsmodell för digital utomlänsvård genom exempelvis översyn av befintlig lagstiftning.

SKR ser fram emot att ta del av utredningen som ska föreslå en ny och stärkt vårdgaranti (dir. 2024:50).

17.3.7 Bättre kontroll över den utförda hälso- och sjukvården

181 Förslag: Systemet med privatpraktiserande läkare och fysioterapeuter verksamma genom den nationella taxan avslutas.

SKR tillstyrker förslaget. Under förutsättning att departementet i det fortsatta handlägningsarbetet tydliggör på vilket sätt som små vårdgivare kan komplettera en enskild regions vårdutbud.

17.3.9 Hälso- och sjukvårdens digitalisering

183 Bedömning: Staten bör ta ett större ansvar för och tydligare styra centrala delar av vårdens digitalisering.

Bra att staten tar ett större ansvar för vissa centrala komponenter i den digitala infrastrukturen. Regionerna behöver dock tillsammans med staten ha ett fortsatt ansvar för prioriteringen av både utvecklingen av den digitala infrastrukturen och de digitala tjänsterna.

185 Bedömning: Hälso- och sjukvårdens data bör i högre utsträckning kunna nyttjas för primär- och sekundäranvändning.

SKR delar bedömningen att hälsodata i högre utsträckning bör kunna nyttjas för primär- och sekundäranvändning, i linje med till exempel EHDS, men även med arbetet med en regiongemensam vårddatastrategi som bedrivs.

En nyckelaspekt är att den tid som vårdgivare ägnar åt dokumentation blir så väl använd som möjligt. Detta ställer krav på strukturerad vårddokumentation som både är ändamålsenlig för vård av den enskilde patienten, och för sekundär användning, som forskning och en mer nyansrik uppföljning. Behovet av extra registrering för specifika sekundära ändamål ska vara så liten som möjligt.

Att strukturera och standardisera vårddokumentationen är arbetskrävande; det krävs medverkan från både kliniskt sakkunniga och informatisk kompetens och det har hittills i väsentlig grad saknats nationella styrmekanismer för detta arbete. Detsamma gäller kravställandet av slutprodukterna, de IT-system som vårdgivare använder.

Det finns nu inom regionernas system för kunskapsstyrning olika färskare exempel på sådana arbeten, till exempel dokumentation av levnadsvanor och svarsmallar inom patologi. Att antalet huvudjournalssystem minskar bör förbättra förutsättningarna för att etablera nationella standarder för vårddokumentationen som faktiskt tillämpas i IT-stöden.

Den samlade kapaciteten för att utveckla och förvalta de ”informationsspecifikationer” som krävs för ökad strukturering av vårddokumentation är otillräcklig. Regionkollektivet har vissa kompetenser och tillgång till kliniskt sakkunniga. Staten kan, som föreslås i betänkandet, spela en viktig roll, i samverkan med regionerna.

17.3.10 Vikten av prevention

187 Förslag: Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ges ett gemensamt uppdrag att utforma ett nationellt reformprogram för stärkt egenvård samt beskriva vilken avlastning det skulle kunna innebära för hälso- och sjukvården.

SKR ställer sig tveksam till att enskilda myndigheter ska ta fram olika program för att styra utvecklingen. Regionerna är inom ramen för kunskapsstyrningsorganisationen och i samverkan med Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten de som är bäst lämpade att utveckla de preventiva insatserna.

17.3.11 Fasa ut lågvärdevård

188 Förslag: Lågvärdevård fasas ut genom bättre följsamhet av de nationella riktlinjerna. Arbetet med Kloka Kliniska Val intensifieras.

SKR instämmer i att det finns ett behov av att regionerna intensifierar sitt arbete med att fasa ut så kallad lågvärdevård. Viktigt dock att identifiera vad som bör klassas som lågvärdevård. Frågan har också bäring på behovet av en större diskussion i samhället kring vad som ska ingå i det offentliga åtagande och hur det ska finansieras.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande