Mötesbok: KSNAU (2026-05-05)

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott

Datum: 2026-05-05

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum

Kommentar:

Dagordning

Beslutsärenden

170/26 Upphandling: Konsulentstödda familjehem - Godkännande av leverantör kategori C 3

171/26 Upphandling: Parkmaskiner och gräsklippare 2019-3 (26129): godkännande av avrop från avtalet 8

172/26 Remiss informationssäkerhetspolicy och informationssäkerhetsriktlinjer 12

173/26 European Youth Capital (Europas ungdomshuvudstad) 30

174/26 Slutrapport IOP akuthärbärge EU-migranter 36

Till KS/KF

175/26 Motion 34/2025: Inrätta en kommunövergripande kvalitetsfunktion; Bore Sköld (V) 41

176/26 Motion 38/2025: Synliggör kostnaden för möten inom kommunen; Elmer Eriksson (M) 46

177/26 Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030 51

178/26 Dispens från regler gällande dygnsvila 145

179/26 Yttrande över revisionsgranskning av Umeå kommuns digitaliseringsarbete 170

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? 203

181/26 Remiss: Förslag till Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap 547

182/26 Svenska Kommun Försäkrings AB (SKFAB) : Täckning av solvenskapitalkrav 2025-12-31 568

183/26 Kommunstyrelsens delegationsordning 591

Information

184/26 Information: Civil beredskap 2026 652

185/26 Nämndinitiativ: Förstärkta insatser mot antisemitism och hatbrott i Umeå kommun; Hans Lindberg (S) 655

186/26 Information: Planeringsprocessen 656

187/26 Information: Finans 657

188/26 Stadsdirektören informerar 2026-05-05 658

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-16

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00356

Informationssäkerhetspolicy och informationssäkerhetsriktlinje

Förslag till beslut
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott beslutar

att överlämna remiss av reviderad informationssäkerhetspolicy och reviderad riktlinje för informationssäkerhet till kommunens nämnder för yttrande.

Ärendebeskrivning
Enligt kommunstyrelsens beslut avseende aktualitets- och relevansprövning av styrande dokument i april 2024 ska informationssäkerhetspolicy samt riktlinje för informationssäkerhet revideras.

Den reviderade informationssäkerhetspolicyn har uppdaterats utifrån ny lagstiftning på informationssäkerhetsområdet (cybersäkerhetslagen) och det förändrade omvärldsläget. Policyn syftar till att beskriva informationssäkerhetsarbetets övergripande inriktning.

Den nuvarande informationssäkerhetsriktlinjen är mycket omfattande och kommer i samband med revideringen att delas upp och omhändertas utifrån olika områden, för en tydligare och mer ändamålsenlig styrning av informationssäkerhetsarbetet.

Den reviderade riktlinjen ”systematiskt informationssäkerhetsarbete” har uppdaterats utifrån ny lagstiftning inom informationssäkerhetsområdet (cybersäkerhetslagen) och det förändrade omvärldsläget. Riktlinjen syftar till att stödja nämndernas arbete genom att beskriva och konkretisera de fokusområden som Umeå kommuns verksamheter ska arbeta med för att uppnå ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete i enlighet med lagstiftning och relevanta standarder.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00356

Beslutsunderlag

Remissversion: Informationssäkerhetspolicy
Remissversion: Riktlinjer systematiskt informationssäkerhetsarbete

Beredningsansvariga

Jonas Andersson Wikström, säkerhetschef
Hanna Öberg, informationssäkerhetssamordnare

Beslut och beslutsunderlag ska skickas till

Protokoll och remisshandlingar ska skickas till samtliga nämnder.
Svar på remiss skickas till ksdiarium@umea.se senast den 4 september 2026. Ange ärendenummer KS-2026/00356 i ämnesraden.

Jonas Andersson Wikström
Säkerhetschef

Hanna Öberg,
Informationssäkerhetssamordnare

UMEÅ KOMMUN

Informationssäkerhet

REMISSVERSION

Informationssäkerhetspolicy

Beslutad av: Kommunfullmäktige	**Diarienummer:** [XXXX]	**Datum, paragraf för beslut:** [20XX-XX-XX, § XX]	**Dokumentet styr:** Alla nämnder
Dokumenttyp: Policy	**Giltighetstid:** [20XX-XX-XX]	**Dokumentansvarig:** Kommunstyrelsen	

Informationssäkerhetspolicy

Umeå kommuns informationssäkerhetsarbete omfattar Umeå kommuns verksamhetsinformation och utgår från principen att var och en ska kunna lita på informationen och vara trygg med hur den hanteras.

Verksamhetsinformation omfattar all information som skapas, tas emot och förvaltas i aktiviteter under Umeå kommuns uppdrag i alla dess former, oavsett hur informationen hanteras.

All verksamhetsinformation har en informationsägare. Informationsägaren ansvarar för verksamhetsinformation ges ett tillräckligt skydd. Verksamhetsinformation ägs organisatoriskt av respektive myndighet där den ansvarige är nämnden.

Informationssäkerhetsarbetets inriktning

1. Det kommungemensamma arbetet med informationssäkerhet utformas utifrån ISO/IEC 27001 och 27002 och inriktningen i denna policy. Arbetet ska kontinuerligt utvecklas, följas upp och förbättras.
2. Informationssäkerhetsarbetet i alla nämnder ska säkerställa att informations konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet upprätthålls.
3. Information ska erhålla rätt nivå av skydd genom ett systematiskt och riskbaserat arbetssätt.
4. Information ska skyddas genom organisatoriska, fysiska, tekniska och personalrelaterade säkerhetsåtgärder i enlighet med författningskrav och interna styrdokument.

Begrepp

Information: Kunskap om objekt, såsom fakta, händelser, saker, processer eller idéer, inklusive begrepp, som inom ett visst sammanhang har en särskild betydelse.

Informationssäkerhet: Bevarande av informationens konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.

Informationsägare: Person eller enhet som har ansvaret för den information som skapas och hanteras inom den egna verksamheten.

Konfidentialitet: Egenskap som innebär att information inte tillgängliggörs eller avslöjas för obehöriga individer, objekt eller processer.

Riktighet: Egenskap som innebär att information är korrekt och fullständig.

Säkerhetsåtgärd: Åtgärd för att bibehålla och/eller förändra risker.

Tillgänglighet: Egenskap som innebär att information är åtkomlig och användbar på begäran från ett behörigt objekt.

Verksamhetsinformation: Information som skapas, tas emot och underhålls som bevis och/eller som en tillgång av en organisation eller person för att uppfylla legala förpliktelser eller för att utföra transaktioner i verksamheten, oavsett typ av medium och format.

Relaterade styrdokument

- Riktlinjer för informationssäkerhet
- Policy för informationsförvaltning

UMEÅ KOMMUN

Informationssäkerhet

REMISSVERSION

Riktlinje informationssäkerhet

Systematiskt informationssäkerhetsarbete

Beslutad av: Kommunstyrelsen	**Diarienummer:** [XXXX]	**Datum, paragraf för beslut:** [20XX-XX-XX, § XX]	**Dokumentet styr:** Alla nämnder
Dokumenttyp: Riktlinje	**Giltighetstid:** [20XX-XX-XX]	**Dokumentansvarig:** Kommunstyrelsen	

Innehåll

Inledning ... 3
Bakgrund och syfte ... 3
Lagar och standarder ... 3
Angränsande styrdokument ... 3
Omfattning och avgränsning ... 4
Begrepp och definitioner ... 5
Ansvar ... 6
Informationsägare ... 6
Systemägare ... 6
Fokusområden i nämndernas systematiska arbete ... 7
Informationskartläggning ... 7
Informationssäkerhetsklassning ... 7
Riskhantering ... 7
Säkerhetsåtgärder ... 8
Informationssäkerhet i leverantörskedjan ... 8
Incidenthantering ... 9
Kontinuitetshantering ... 9
Informationssäkerhetskultur och utbildning ... 9
Bilaga 1 – Informationssäkerhetsklassning och skyddsnivåer ... 10
Klassningsmatris ... 11
Bilaga 2 – Riskhantering ... 12
Kriterier för värdering av sannolikhet och konsekvens ... 12
Sannolikhet ... 12
Konsekvens ... 12
Riskmatris ... 13
Kriterier för riskacceptans ... 13

Inledning

Bakgrund och syfte

Umeå kommuns informationssäkerhetsarbete omfattar Umeå kommuns verksamhetsinformation och utgår från principen att var och en ska kunna lita på informationen och vara trygg med hur den hanteras.

Ett systematiskt informationssäkerhetsarbete utgör grunden för att skydda information, upprätthålla förtroendet för organisationen och efterleva författningskrav. Ett systematiskt informationssäkerhetsarbete ökar också möjligheten att kunna stå emot och hantera störningar och avbrott kopplat till informationshanteringen.

Denna riktlinje syftar till att stödja nämndernas arbete genom att beskriva och konkretisera de fokusområden som Umeå kommuns nämnder ska arbeta med för att uppnå ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete.

Lagar och standarder

Krav på informationssäkerhet utgår från gällande lagstiftning och relevanta standarder, t.ex:

- Cybersäkerhetslagen
- *Myndigheten för civilt försvars och allmänna råd om säkerhetsåtgärder och utbildning (ej beslutade)*
- *Myndigheten för civilt försvars föreskrifter om incidentrapportering och informationsskyldighet (ej beslutade)*
- Dataskyddsförordningen
- Offentlighets- och sekretesslagen
- Arkivlagen
- ISO/IEC 27001 och 27002

Angränsande styrdokument

- Informationssäkerhetspolicy
- Policy för informationsförvaltning

Omfattning och avgränsning

Denna riktlinje gäller för alla nämnder i Umeå kommun och all information som skapas, tas emot och förvaltas i aktiviteter under kommunens uppdrag i alla dess former, oavsett hur informationen hanteras.

Om det vid något tillfälle råder motsättningar mellan författningskrav och interna styrdokument har författningskrav företräde i tolkningen.

Verksamhet och information som omfattas av säkerhetsskyddslagen omfattas inte av denna riktlinje. För sådan gäller säkerhetsskyddslagen och dess relaterade författningskrav och interna styrdokument.

Begrepp och definitioner

Samtliga begrepp och definitioner är hämtade från Umeå kommuns begreppsmodell för informationsförvaltning[1].

Incident: Händelse som kan vara eller skulle kunna leda till en störning, en förlust, ett nödläge, eller en kris.

Information: Kunskap om objekt, såsom fakta, händelser, saker, processer eller idéer, inklusive begrepp, som inom ett visst sammanhang har en särskild betydelse.

Informationssystem: Uppsättning av applikationer, tjänster, informationsteknologiska tillgångar och andra informationshanteringskomponenter.

Informationssäkerhet: Bevarande av informationens konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.

Informationstillgång: information, och resurser som hanterar den, som är av värde för en organisation.

Informationsägare: Person eller enhet som har ansvaret för den information som skapas och hanteras inom den egna verksamheten.

Konfidentialitet: Egenskap som innebär att information inte tillgängliggörs eller avslöjas för obehöriga individer, objekt eller processer.

Kontinuitet: Förmåga att upprätthålla verksamhet på en i förhand bestämd nivå.

Riktighet: Egenskap som innebär att information är korrekt och fullständig.

Tillgänglighet: Egenskap som innebär att information är åtkomlig och användbar på begäran från ett behörigt objekt.

Skyddsnivå: Samling uttalade behov avseende skydd.

Systemägare: Den som äger och har ett överordnat ansvar för administration, drift och säkerhet för ett informationssystem.

Säkerhetsåtgärd: Åtgärd för att bibehålla och/eller förändra risker.

Verksamhetsinformation: Information som skapas, tas emot och underhålls som bevis och/eller som en tillgång av en organisation eller person för att uppfylla legala förpliktelser eller för att utföra transaktioner i verksamheten, oavsett typ av medium och format.

[1] Begreppsmodell informationsförvaltning — OpenDataUmea

Ansvar

Umeå kommun ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete enligt kommunens informationssäkerhetspolicy. Ansvar för informationssäkerhet följer ordinarie verksamhetsansvar. Den betyder att den som är chef för en viss verksamhet är också formellt ansvarig för informationssäkerhetsarbetet i verksamheten.

Informationsägare

All verksamhetsinformation (benämns hädanefter information i detta dokument) ska ha en utsedd informationsägare. Respektive nämnd är ytterst ansvarig för den information som hanteras i nämnden, förvaltningen och dess verksamheter. Det innebär att nämnden är informationsägare ur ett juridiskt perspektiv.

Nämnden delegerar det operativa ansvaret till förvaltningen som har det operativa ansvaret för att informationssäkerhetsarbetet bedrivs systematiskt och riskbaserat.

Som informationsägarens representant ansvarar förvaltningen och dess verksamheter för att informationssäkerhetsarbetet leds, planeras, genomförs, dokumenteras och följs upp.

Informationssäkerhetsarbetet ska integreras med befintliga sätt att leda och styra organisationen.

Systemägare

Alla informationssystem ska ha en utsedd systemägare. Respektive nämnd är ytterst ansvarig för de informationssystem som förvaltas i nämnden, förvaltningen och dess verksamheter. Det innebär att nämnden är systemägare ur ett juridiskt perspektiv.

Nämnden delegerar det operativa ansvaret till förvaltningen vilket innebär att förvaltningen har det operativa ansvaret för drift och säkerhet i de informationssystem som förvaltningen innehar.

Som systemägarens representant ansvarar förvaltningen och dess verksamheter för att säkerställa att informationssystem upprätthåller det skydd som motsvarar skyddsbehovet i den information som förekommer i informationssystemet. Skyddsnivå fastställs av informationsägaren.

För informationssystem som ingår i ett samverkansobjekt enligt Umeå kommuns samverkansmodell för digitalisering så utgör objektägaren förvaltningens representant för systemägaren.

Fokusområden i nämndernas systematiska arbete

Nedan beskrivs de områden som informationsägare och systemägare (genom dess representanter i förvaltningen och dess verksamheter) ansvarar för i arbetet med att upprätthålla ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete.

Informationskartläggning

Informationsägaren ska säkerställa att all information är kartlagd och dokumenterad.

Dokumentationen ska redogöra för vilken verksamhetsprocess informationen hanteras i, vem som är informationsägare samt var informationen hanteras (t.ex. informationssystem).

Informationssäkerhetsklassning

Informationsägaren ansvarar för att arbete med informationssäkerhetsklassning genomförs och dokumenteras.

All information ska värderas avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet utifrån vilka konsekvenser ett bristande skydd kan få. Författningskrav och interna krav ska vägas in i klassningen.

Informationssäkerhetsklassning ska genomföras innan information behandlas i informationssystem.

Informationssäkerhetsklassningen ska följas upp och utvärderas vid behov men minst årligen.

Se bilaga 1 - Informationssäkerhetsklassning och skyddsnivåer.

Riskhantering

Informationsägaren ska utifrån ett allriskperspektiv identifiera, analysera och värdera risker med informationshanteringen för att få underlag för valet av lämpliga och proportionella säkerhetsåtgärder. Resultatet av informationssäkerhetsklassningen och eventuella risker som identifierats genom omvärldsbevakning används som ett ingångsvärde i riskanalysen.

Riskanalys ska genomföras innan information behandlas i informationssystem och vid förändrade hot och nya sårbarheter.

De säkerhetsåtgärder som väljs för att åtgärda identifierade risker ska dokumenteras i en åtgärdsplan. Arbetet med säkerhetsåtgärder enligt åtgärdsplanen ska följas upp utifrån identifierat behov, men minst var tredje månad.

Informationsägaren ansvarar för att arbete med riskhantering utförs och att resultatet fastställs avseende den information denne ansvarar för.

Systemägaren ansvarar för att arbete med riskhantering utförs och att resultatet fastställs avseende de informationssystem och de delar av den digitala miljön som denne ansvarar för.

Se bilaga 2 – Riskhantering.

Säkerhetsåtgärder

Informationsägaren ska säkerställa att information skyddas med lämpliga och proportionella säkerhetsåtgärder utifrån resultat från genomförda informationssäkerhetsklassningar och riskanalyser.

Informationsägaren ska involvera systemägaren i arbetet med att identifiera och hantera behov av säkerhetsåtgärder i informationssystem. Informationsägaren fastställer och kommunicerar krav på säkerhetsåtgärder i informationssystem till systemägare som har ett överordnat ansvar för informationssäkerheten i informationssystem.

Informationsägaren ska vid behov men minst årligen bedöma effektiviteten av införda säkerhetsåtgärder genom att följa upp och utvärdera deras lämplighet och proportionalitet i förhållande till externa krav, interna behov och identifierade risker.

Säkerhetsåtgärder avseende information som hanteras i informationssystem är framtagna i en kommungemensam kravkatalog. Kravkatalogen anger en miniminivå av rekommenderade säkerhetsåtgärder för informationssystem, med utgångspunkt i informationens skyddsnivå. Kravkatalogen utgår från SS-EN ISO/IEC 27002: 2022 samt gällande lagstiftning inom informationshanteringsområdet.

Informationssäkerhetsklassning ligger till grund för vilka säkerhetsåtgärder som väljs från kravkatalogen. Riskanalys ligger till grund för ytterligare säkerhetsåtgärder som behöver vidtas utifrån de åtgärdsförslag som beslutats i riskanalysen.

Informationssäkerhet i leverantörskedjan

Innan avtal upprättas med en leverantör som ska behandla kommunens information, t.ex. i ett av leverantören tillhandahållet informationssystem ska informationsägaren ha:

- Säkerställt att systemägare är utsedd.
- Genomfört en informationssäkerhetsklassning av den information som ska hanteras av leverantören och i informationssystemet.

- Identifierat och åtgärdat de risker som finns med att informationen hanteras av leverantören och i informationssystemet.
- Identifierat de krav på säkerhetsåtgärder som behöver ställas på leverantören och informationssystemet.
- Kontrollerat att tilltänkt leverantör och informationssystem uppfyller kraven på säkerhetsåtgärder och bedömt att dessa kommer att kunna uppfylla kraven under avtalstiden.

Innan leverantören påbörjar behandlingen av information ska informationsägaren godkänna informationsbehandlingen och systemägare fatta beslut om driftsättning av informationssystemet.

Incidenthantering

Informationsägaren ska säkerställa att incidenter relaterade till information och informationssystem upptäcks, rapporteras, hanteras, dokumenteras och följs upp i samverkan med systemägaren. Incidenter ska hanteras och åtgärdas skyndsamt för att minimera skador i verksamheten och för individer.

Informationsägaren ska säkerställa att informationssäkerhetsincidenter och personuppgiftsincidenter där anmälningsskyldighet finns enligt lag eller förordning, anmäls till ansvarig myndighet.

Kontinuitetshantering

Verksamhet som kommunen är skyldig att utföra enligt författning ska kunna bedrivas på en acceptabel nivå trots nedsatt funktionalitet eller allvarlig störning/avbrott i informationssystem.

Informationsägaren ska säkerställa att det finns avbrottsplaner eller kontinuitetsplaner för informationssystem som är nödvändiga för att bedriva sådan verksamhet.

Informationssäkerhetskultur och utbildning

Informationsägaren ska säkerställa att alla medarbetare har förutsättningar för att behandla information på ett säkert sätt. Alla medarbetare ska ha relevant och aktuell kunskap och kompetens för att kunna omhänderta risker vid åtkomst till information och informationssystem, utifrån sina behov.

Bilaga 1 – Informationssäkerhetsklassning och skyddsnivåer

Klassning av information görs utifrån tre olika perspektiv - konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Informationen värderas utifrån vilka konsekvenser som kan uppstå om dessa perspektiv inte upprätthålls.

- **Konfidentialitet –** information ska enbart ska vara tillgänglig för den som är behörig till den.
- **Riktighet –** information ska vara korrekt och fullständig.
- **Tillgänglighet –** information ska finns tillgänglig för den som behöver den när den behöver den.

Bedömningen av vilka konsekvenser som kan uppstå om konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet brister leder fram till att man kan avgöra skyddsnivå.

Umeå Kommun använder sig av fem skyddsnivåer vid klassning av information, se klassningsmatris.

Klassningsmatris

Skyddsnivå	Konfidentialitet	Riktighet	Tillgänglighet
5. Särskild	**K5** Information som omfattas av Säkerhetsskyddslagen. Hanteras enligt särskilda rutiner.	**R5** Information som omfattas av Säkerhetsskyddslagen. Hanteras enligt särskilda rutiner.	**T5** Information som omfattas av Säkerhetsskyddslagen. Hanteras enligt särskilda rutiner.
4. Hög	**K4** Information där förlust av konfidentialitet kan medföra allvarlig påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra allvarlig påverkan på liv och hälsa.	**R4** Information där förlust av riktighet kan medföra allvarlig påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra allvarlig påverkan på liv och hälsa.	**T4** Information där förlust av tillgänglighet kan medföra allvarlig påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra allvarlig påverkan på liv och hälsa.
3. Utökad	**K3** Information där förlust av konfidentialitet kan medföra betydande påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra betydande påverkan på liv och hälsa.	**R3** Information där förlust av riktighet kan medföra betydande påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra betydande påverkan på liv och hälsa.	**T3** Information där förlust av tillgänglighet kan medföra betydande påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra betydande påverkan på liv och hälsa.
2. Grundläggande	**K2** Information där förlust av konfidentialitet kan medföra måttlig påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra måttlig påverkan på liv och hälsa.	**R2** Information där förlust av riktighet kan medföra måttlig påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra måttlig påverkan på liv och hälsa.	**T2** Information där förlust av tillgänglighet kan medföra måttlig påverkan på förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra måttlig påverkan på liv och hälsa.
1. Låg	**K1** Information där förlust av konfidentialitet inte medför negativa konsekvenser för förmågan att upprätthålla verksamhet, bibehålla förtroende, efterleva lagstiftning eller medföra någon påverkan på liv och hälsa.	Krav finns alltid att information ska vara riktig, bedöms ej.	Krav finns alltid att information ska vara riktig, bedöms ej.

Bilaga 2 – Riskhantering

Vid en riskanalys identifieras vilka oönskade händelser som kan påverka informationshanteringen och varför de kan ske, detta formuleras som risker.

Riskerna värderas utifrån hur stor sannolikhet det är att risken inträffar och vilka konsekvenser risken kan medföra om den inträffar. Därefter identifieras vilka åtgärder som bör vidtas för att minska riskerna och vem som är ansvarig för att åtgärderna vidtas.

Umeå Kommun använder sig av fyra nivåer vid bedömning av sannolikhet och konsekvens, se riskmatris.

Utifrån riskernas värdering finns krav på att riskerna hanteras, se kriterier för riskacceptans.

Kriterier för värdering av sannolikhet och konsekvens

Sannolikhet

Sannolikhet innebär bedömningen av hur stor chans det är att en identifierad oönskad händelse inträffar. Sannolikheten bedöms utifrån fyra nivåer:

1. Osannolik/ Mycket låg
2. Mindre sannolik
3. Möjlig/ Hög
4. Sannolik/ Mycket hög/ Kan ej bedömas

Konsekvens

Konsekvens innebär bedömningen av hur det påverkar en verksamhet eller en enskild individ om en identifierad oönskad händelse inträffar. Konsekvensen bedöms utifrån fyra nivåer:

1. Ingen/ Försumbar skada
2. Måttlig skada
3. Betydande skada
4. Allvarlig skada

Riskmatris

Riskmatrisen visar hur risker värderas utifrån sannolikhet och konsekvens. Genom att multiplicera värdet för sannolikhet med värdet för konsekvens erhåller varje risk ett riskvärde.

Allvarlig 4				
Betydande 3				
Måttlig 2				
Försumbar 1				
Konsekvens/ Sannolikhet	**Osannolik**	**Mindre sannolik**	**Möjlig**	**Sannolik/kan ej bedömas**

Kriterier för riskacceptans

Tabellen visar hur beslut om att acceptera risker eller vidta åtgärder ska fattas.

Riskvärde	Riskhantering	Åtgärder	Krav på genomförande av åtgärd
Låg risk 1-2	Acceptera risk	Inga krav	Inga krav
Medelhög risk 3-6	Reducera risk	Åtgärder för att minska risk (sannolikhet eller konsekvens) ska finnas med i åtgärdsplan	Ska genomföras inom rimlig tid baserat på åtgärdens omfattning (tid, kostnad, resurser)
Hög risk 8-9	Reducera risk	Åtgärder för att minska risk (sannolikhet eller konsekvens) ska finnas med i åtgärdsplan	Ska genomföras snarast möjligt baserat på åtgärdens omfattning (tid, kostnad, resurser)
Mycket hög risk 12-16	Eliminera/undvik risk	Omfattande åtgärder för att minska risk ska finnas med i åtgärdsplan, alt. ändra förfarande helt för att undvika risken	Ska genomföras omedelbart.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-28

Kommunstyrelsens närings- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/01072

European Youth Capital (Europas ungdomshuvudstad)

Förslag till beslut

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar

att bevilja kommunstyrelsen sammanlagt 11 900 tkr under perioden 2027-2030, enligt bilaga, för förberedelse och genomförande av European Youth Capital 2029. Medlen tas från anslaget för oförutsedda behov och civil beredskap.

att ovanstående beslut gäller under förutsättning att Umeå kommun tilldelas titeln.

Ärendebeskrivning

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade under 2025 att Umeå kommun ska ansöka om att bli European Youth Capital (EYC) 2029 . Ansökan är ett strategiskt initiativ för att stärka ungdomars delaktighet, inflytande och egenmakt i Umeå. Umeå har nu gått vidare som en av fem utvalda städer i Europa i ansökningsprocessens nästa steg. Det innebär att Umeå bedöms ha en stark ansökan och att arbetet nu går in i en mer fördjupad fas, där krav ställs på konkretisering av organisation, innehåll och finansiering. Slutligt beslut om vilken stad som tilldelas titeln fattas i november 2026.

EYC som satsning på ungdomsdemokrati

Världen står inför ett demokratiunderskott där endast en liten andel av världens befolkning lever i fullvärdiga demokratier. Även lokalt finns utmaningar. I Umeå är unga en underrepresenterad grupp när det gäller inflytande i samhällsutvecklingen. Satsningen på EYC ska ses som en långsiktig investering i ungdomsdemokrati. Det handlar inte enbart om ett enskilt programår, utan om att:

- stärka ungdomars egenmakt och delaktighet,
- skapa nya och mer inkluderande strukturer för inflytande,
- utveckla samverkan mellan unga, civilsamhälle och kommun,
- bidra till ett mer motståndskraftigt och inkluderande samhälle.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/01072

EYC fungerar som en katalysator för att skapa ett perspektivskifte där unga är en självklar part i utvecklingen av Umeå, snarare än mottagare av insatser .

Inriktning och genomförande

Arbetet med EYC bygger på att unga själva är medskapare och medledare i processen. Arbetet organiseras i nära samverkan mellan unga, kommunen och civilsamhälle, och syftar till att skapa både konkreta aktiviteter och långsiktiga strukturella förändringar.

En viktig del i det fortsatta arbetet är att säkerställa att fler grupper av unga nås, särskilt underrepresenterade grupper, samt att delaktigheten får verkligt inflytande.

Organisation och resurser

För att genomföra EYC krävs en särskild organisation. I nuläget planeras bland annat:

- ett EYC-kansli med successiv uppbyggnad
- tematiska arbetsgrupper med både tjänstepersoner och unga,
- en tydlig styr- och ledningsstruktur där unga ges inflytande.

Erfarenheter från andra städer visar att en tydlig organisation och tillgång till rätt kompetens är avgörande för genomförandet.

Finansiering

EYC innebär behov av finansiering både för förberedelse och genomförande. Finansiering planeras ske genom:

- kommunala medel,
- EU-program (t.ex. Erasmus+),
- nationella och regionala medel,
- samverkan med näringsliv och civilsamhälle.

För att säkerställa genomförandet krävs att kommunen visar på en långsiktig kommunal finansiering samt hur finansiering för genomförandet av ECY 20298 ska säkerställas. I sin ansökan har Umeå lyft fram att det redan görs betydande satsningar på unga inom ramen för Umeå kommuns grunduppdrag, se bilaga. Där visades en summering av Umeå kommuns budget för ungdomar (15-35 år) under perioden 2021-2025 samt en framskrivning av budgeten fram till 2030. Utöver det finns även ett förslag på budget för genomförandet av EYC 2029, se bilaga.

Bedömning

Bedömningen är att Umeås avancemang till nästa steg i ansökningsprocessen är ett kvitto på en stark kandidatur och ett relevant utvecklingsarbete. Att avsätta budgetmedel under förutsättning att Umeå tilldelas titeln EYC 2029 är nödvändigt för att:

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/01072

- säkerställa ett professionellt genomförande,
- skapa långsiktiga effekter för ungdomsdemokratin,
- tillvarata den internationella position som EYC innebär.

Satsningen bedöms bidra till att stärka Umeås tillväxt i termer av attraktivitet, innovationsförmåga och sociala hållbarhet.

Sammanfattning

Umeås kandidatur till European Youth Capital 2029 är en strategisk satsning på att stärka ungdomsdemokratin och ungas delaktighet i samhällsutvecklingen. Genom att avsätta medel för genomförandet skapas förutsättningar för att, om Umeå tilldelas titeln, genomföra en satsning som ger långsiktiga effekter för både unga och kommunen som helhet.

Beredningsansvariga

Mikael Brändström, Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag

Bilaga - Förslag på budget för genomförandet av EYC 2029.
Bilaga – Beskrivning Umeå kommuns budget i grunduppdrag 2021-2025

Beslutet ska skickas till

-

Elin Pietroni
stadsdirektör

Mikael Brändström
utvecklingsdirektör

Underlag till ansökan EYC

Umeå kommuns budget för ungdomar 15–35 år under åren 2021–2025

Sammanställning budget 2021–2025.

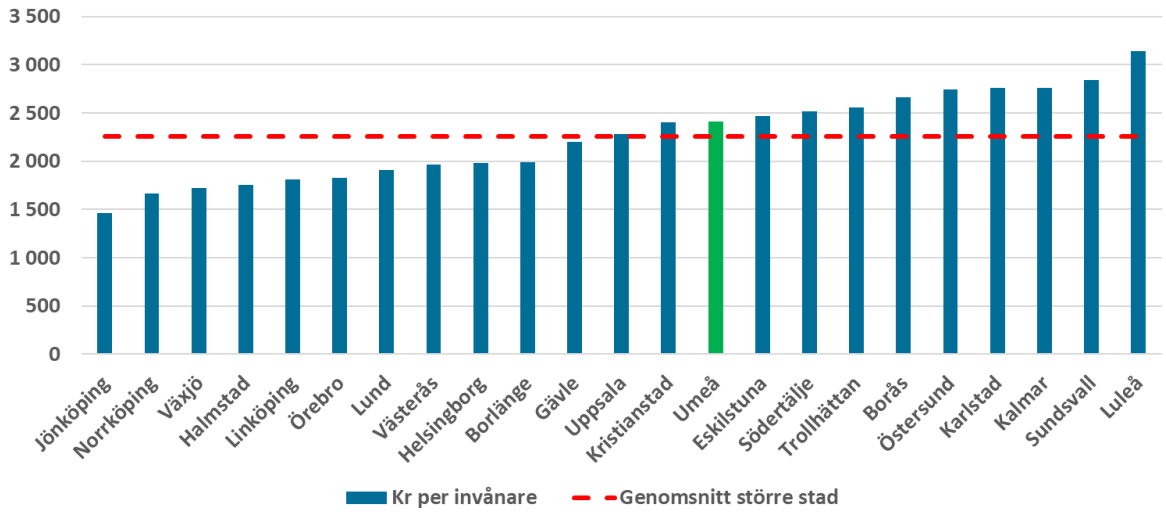
Belopp i tkr

	2021	2022	2023	2024	2025
Fritidsnämnd	41 650	43 160	44 338	45 536	46 953
Kulturnämnd	38 313	39 926	41 901	43 852	44 714
Gymnasie-och vuxenutbildningsnämnd	8 299	9 418	11 266	10 125	11 500
Summa	**88 262**	**92 504**	**97 505**	**99 513**	**103 167**
Andel av total budget	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%

Fritidsnämnd

- Budget för hela Fritid Unga (fritidsgårdar).
- Budget för två bidrag (aktivitetsstöd samt stöd till lokalhyra) som riktas till målgruppen barn/ungdomar.

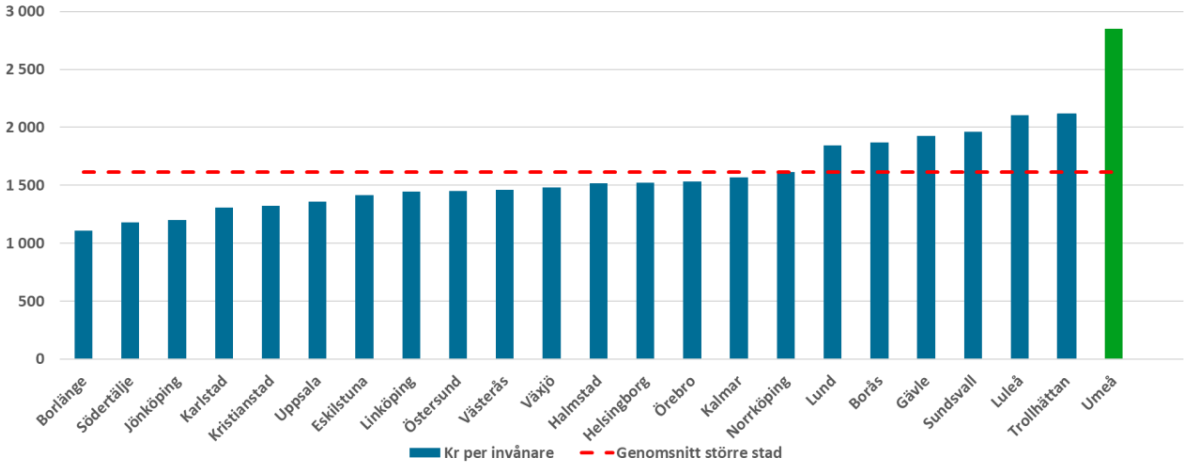
Nettokostnad fritidsverksamhet för större städer 2024, kr/invånare.



Kulturnämnd

- Åldersgruppens andel av budget för kulturverksamhet; stöd till föreningar, biblioteksverksamhet, kulturskola och program.

Nettokostnad kulturverksamhet för större städer 2024, kr/invånare.



Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd

- Kommunens budget för feriearbeten.
- Åldersgruppens beräknade andel av arbetsmarknadsverksamhet såsom ungdomstorget, VIVA och returbutik (arenor för arbetsträning eller arbetsförberedande insatser)
- Lagstadgad verksamhet som gymnasieskola, VUX och KAA (kommunala aktivitetsansvaret) ingår ej.

	UMEÅ KOMMUNS BUDGET FÖR UNGDOMSVERKSAMHET (SEK)		
ÅR	**EYC-program**	**Ord verksamhet -Icke-obligatoriska åtaganden från staden, t.ex. ungdomsgårdar, bidrag, kulturaktiviteter, bibliotek, sommarjobb, platser för arbetsförmedling, arbetsförberedelse för ungdomar mellan 15 och 35 år.**	**Totalt**
2027	1 000 000	106 000 000	107 000 000
2028	1 600 000	108 000 000	109 600 000
2029	8 500 000	110 000 000	118 500 000
2030	800 000	112 000 000	112 800 000
TOTALT	**11 900 000**	**436 000 000**	**447 900 000**

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-27

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2023/00433

Överenskommelse mellan Umeå kommun, Umeå Pastorat och Pingstkyrkan i Umeå om ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) 3.0

Förslag till beslut
Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har sedan 2017 i olika former bidragit till finansieringen av ett akuthärbärge och sociala insatser riktade mot utsatta EU-medborgare. Samverkan formaliserades under 2018 genom ett IOP mellan Umeå pastorat, Pingstkyrkan och Umeå kommun, ett partnerskap som sedan dess förnyats.

Det senaste IOP:t med denna inriktning avslutades i april 2026 och då behovet samverkan svarade mot har förändrats och minskat kommer IOP:t med fokus på härbärge inte att förnyas.

Bifogat finns slutrapport från samverkanspartner inom IOP:t, Umeå pastorat och Pingstkyrkan i Umeå. De samlade erfarenheter dessa organisationer lyfter från tiden med insatser sammanfattas i rapporten såhär av organisationerna själva:

- Verksamheten mötte initialt ett akut behov och bidrog till minskad social oro
- Insatsen har varit kostnadseffektiv genom kombinationen av kommunalt stöd och ideellt engagemang
- IOP-formen har skapat struktur, långsiktighet och tydlig ansvarsfördelning
- Samverkan har möjliggjort bredare insatser än vad enskilda aktörer kunnat åstadkomma
- Målgruppens behov varierar, och individuellt bemötande är avgörande

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2023/00433

Beslutsunderlag

Slutrapport IOP akuthärbärget EU-migranter

Beredningsansvariga

Mikael Brändström, utvecklingsdirektör
Annika Dalén, utvecklingsstrateg

Beslutet ska skickas till

Ledningskoordinator

Mikael Brändström
Utvecklingsdirektör

Annika Dalén
Utvecklingsstrateg

Slutrapport IOP – Utsatta EU-medborgare

Period: 2018-10-01 – 2026-04-30 (med fokus på 2023–2026)
Parter: Umeå kommun, Umeå pastorat (Svenska kyrkan), Pingstkyrkan i Umeå
Syfte: Att möjliggöra en mötesplats samt ett akut natthärbärge för utsatta EU-medborgare och andra utsatta personer som inte är stadigvarande boende i Umeå.

Bakgrund

Mellan 2014 och 2017 genomfördes tillfälliga insatser för utsatta EU-medborgare och asylsökande genom kyrklig samverkan samt genom projekten ”Make Sence – social inkludering och egenmakt för utsatta EU-medborgare” och Dignity Omnia.

Kommunstyrelsen beslutade 2014-11-11 att ”Umeå kommun ser positivt på och även fortsättningsvis stödja det föreningsliv alternativt ideell sektor alternativt civilsamhälle och föreningar gör för utsatta EU-medborgare”.

Vintern 2017–2018 öppnades ett tillfälligt härbärge i Pingstkyrkans lokaler med delvis kommunal finansiering. Trots insatserna kvarstod sociala utmaningar kopplade till otrygga boendelösningar och vistelse i offentliga miljöer.

Våren 2018 etablerades ett Idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Svenska kyrkan, Pingstkyrkan och Umeå kommun. Syftet var ”att möjliggöra en mötesplats och ett akut natthärbärge för utsatta EU-medborgare och andra utsatta personer som inte är stadigvarande boende i Umeå”. Partnerskapet inleddes 2018-10-01 och har förlängts till 2026-04-30.

En fyrarumslägenhet i Pingstkyrkan iordningställdes med åtta platser för nattlogi. Verksamheten har erbjudit trygg övernattning med grundläggande hygienmöjligheter och självhushåll. Parallellt har Svenska kyrkan bedrivit en mötesplats med stöd i myndighetskontakter, samhällsvägledning och social inkludering. Arbetet har tydliggjort svårigheter kring samordningsnummer, bankkonto och arbetsmarknadsetablering – en problematik som i praktiken ofta inneburit ett ”moment 22”.

Verksamhet 2023–2026

Härbärget

Under perioden har behovet av sovplatser successivt minskat. Biljettutdelning har anpassats utifrån efterfrågan. Samtliga inskrivna har erbjudits individuella samtal med social planering och vägledning kring rättigheter, skyldigheter och syftet med vistelsen i Umeå.

Under vintern 2024/2025 utökades öppettiderna till dygnet runt mellan fredag kväll och måndag morgon. Antalet personer från Rumänien har minskat, medan nya grupper från andra europeiska länder har tillkommit.

Etablering försvåras av kravet på arbetskontrakt för samordningsnummer, samtidigt som arbetsgivare ofta kräver samordningsnummer före anställning. Boendesituationen är ofta otrygg och kortsiktig.

Mötesplatsen

Mötesplatsen har erbjudit samhällsvägledning, stöd i arbetsmarknadsfrågor samt tillgång till dusch och tvättmöjligheter. Personal har bistått med CV-skrivning, kontakter med arbetsgivare och Arbetsförmedlingen.

Många i målgruppen har begränsad skolbakgrund, vilket försvårar etablering på arbetsmarknaden. Följden blir ibland informella arbetsförhållanden utan kontrakt.

Juridisk rådgivning

Juridisk rådgivning har erbjudits i samverkan med juriststudenter vid Umeå universitet och i dialog med Asylrättscentrum. Antalet nya asylärenden har minskat avsevärt. Nuvarande ärenden rör främst medborgarskap, verkställighetshinder och familjeåterförening.

Arbetsmöjligheter – Swedish at Work

Genom samverkan med det sociala företaget Swedish at Work har enklare timanställningar möjliggjorts. Insatsen har gett arbetslivserfarenhet och referenser. Antalet deltagare har minskat, främst till följd av övergång till annan anställning eller utflyttning från kommunen.

Hälsoinsatser

Mötesplatsen har bedrivit hälsofrämjande arbete och fungerat som stöd vid kontakter med vård och tandvård. Organisationen Läkare i Världen har bedrivit mottagning en kväll per vecka och erbjudit enklare undersökningar, receptförskrivning samt remittering vid behov.

Värme och vila

Vid behov har kompletterande nattverksamhet erbjudits under vintermånader i form av Värme och vila. De senaste två vintrarna har behovet varit begränsat. Under 2026 har verksamheten ännu inte kunnat öppnas på grund av brist på volontärer.

Ekonomiskt stöd

Ekonomiskt stöd i form av presentkort har erbjudits månadsvis via Svenska kyrkans diakonala medel samt genom bistånd efter utredning via Pingstkyrkan. Antalet mottagare av regelbundet stöd har minskat till cirka åtta personer per månad. Tillfälligt stödbehov kvarstår. Under det senaste året har ett tiotal familjer erhållit stöd.

Samverkan

En viktig framgångsfaktor är samverkan, både inom civilsamhället och med övriga samhällsfunktioner. Många stabila samarbeten har utvecklats under perioden. Mötesplatsen samverkar med Socialtjänsten som en naturlig ingående part i överenskommelsen och SFI. I viss mån även med VIVA integration där vi observerat och konstaterat att samverkan kan utvecklas för individerna som blir bofasta i stan.

Övriga civilsamhälleaktörer som vi genom åren samverkat med är Röda Korset, Umeå Stadsmission, Barnrättsbyrån, Vän i Umeå, Ingen människa är illegal, PMU-secondhand samt församlingar inom Umeå Kristna råd. Myndigheter som vi har regelbunden samverkan med är Polisen, Region Västerbotten (sjukvård och tandvård) Länsstyrelsen, Skatteverket, Kronofogden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Ekonomi (sammanfattning)

Verksamheten har finansierats genom kommunala medel samt egeninsatser från Svenska kyrkan och Pingstkyrkan. Under 2025 har Svenska kyrkan fakturerat faktiska kostnader, vilka understiger avtalat belopp. Pingstkyrkans kostnader har överstigit tilldelade medel.

Preliminärt för 2026 beräknas Svenska kyrkans kostnader uppgå till cirka 550 000 kr. Pingstkyrkans återstående kostnader enligt överenskommelse uppgår till 117 000 kr.

Samlade erfarenheter 2018–2026

- Verksamheten mötte initialt ett akut behov och bidrog till minskad social oro.
- Insatsen har varit kostnadseffektiv genom kombinationen av kommunalt stöd och ideellt engagemang.
- IOP-formen har skapat struktur, långsiktighet och tydlig ansvarsfördelning.
- Samverkan har möjliggjort bredare insatser än vad enskilda aktörer kunnat åstadkomma.
- Målgruppens behov varierar, och individuellt bemötande är avgörande.

Frågeställning

Hur bör kommunen och civilsamhället gemensamt förhålla sig till personer som etablerat sig i Umeå, tidigare haft arbete och personnummer men som för närvarande saknar arbete och bostad?

Slutord

IOP-samarbetet har visat sig vara en ändamålsenlig modell för att möta ett akut och komplext behov. När behovet nu minskat är det samtidigt ansvarsfullt att avsluta insatsen och ompröva formerna för framtida samverkan. Erfarenheterna utgör en stabil grund för fortsatt dialog mellan kommun och civilsamhälle i arbetet med att möta kommande samhällsutmaningar.

Umeå 2026-02-12

Kristina Hedell
Umeå pastorat

Ulf Sundkvist
Pingstkyrkan i Umeå

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-22

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00802

Motion 34/2025: Inrätta en kommunövergripande kvalitetsfunktion; Bore Sköld (V)

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige beslutar

att anse motionen besvarad.

Ärendebeskrivning
Bore Sköld (V) har i en motion föreslagit att det ska inrättas en kommunövergripande kvalitetsfunktion. Bakomliggande argument enligt motionären är att kommunen under senare år fått återkommande kritik för brister i kvalitet och rättssäkerhet.

Motionären anser att dessa kvalitetsbrister bland annat orsakats med anledning av att ansvaret för att upptäcka, analysera och åtgärda brister i dag till stor del ligger på respektive nämnd och förvaltning.

För att stärka kommunens arbete med kvalitet och förebyggande åtgärder föreslår motionären därför att Umeå kommun inrättar en kommunövergripande funktion för systematiskt kvalitetsarbete. Funktionen föreslås enligt motionärerna komplettera och stärka nämndernas och förvaltningarnas egna systematiska kvalitetsarbete och inte inskränka på de skyldigheter som följer av lagstiftning, som skollagen eller socialtjänstlagen. Funktionen skulle vidare kunna ta emot och analysera rapporter om avvikelser, klagomål, Lex Sarah, Lex Maria, arbetsmiljöanmälningar samt förelägganden från tillsynsmyndigheter. Informationen skulle behandlas på aggregerad nivå för att identifiera återkommande mönster och vid behov kan fördjupade översyner initieras. En samlad kvalitetsrapport skulle exempelvis ske kvartalsvis till kommunstyrelsen och en gång per år till kommunfullmäktige. Funktionen skulle också kunna vara ett stöd och en resurs för förvaltningarna i att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet, och en samlad kompetens i kvalitetsfrågor.

Stadsledningskontorets bedömning

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00802

Kommunfullmäktige har idag ålagt respektive nämnd ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med de grunduppdrag, mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelserna i av kommunfullmäktige fastställt reglemente.

Kommunstyrelsen har enligt kommunallag och kommunfullmäktiges fastställda reglemente ansvar för att ha uppsikt över kommunens nämnder, bolag och övriga verksamhetsformer.

Att i enlighet med motionärens förslag införa en kommunövergripande kvalitetsfunktion som både ska ha en stödjande och kontrollerande funktion, ha förmåga att upptäcka, analysera och åtgärda kvalitetsbrister, samt fånga, analysera och rapportera kvalitetsdata och avvikelser riskerar att undergräva respektive nämnds explicita ansvar för kvaliteten i nämndens verksamhet och förflytta detta ansvar till kommunstyrelsen. Stadsledningskontoret gör vidare bedömningen att en sådan kommunövergripande kvalitetsfunktion ej kan inrättas utan ett väsentligt resurstillskott (motsvarande 10-12 åa) till kommunstyrelsens förvaltning, resurser som Stadsledningskontoret bedömer skulle nyttjas väsentligt mer effektivt om de tillfördes de nämnder som enligt motionären har återkommande kvalitetsbrister.

Stadsledningskontoret anser dock att motionären i delar har en poäng i att kommunstyrelsen idag saknar överblick över hur nämnderna sköter sitt systematiska kvalitetsarbete och att stora delar av den verksamhets- och kvalitetsstatistik som upparbetas av kommunens nämnder ej aggregeras och återförs till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Det saknas idag även fastställd styrning för när och hur nämnd ska informera kommunstyrelsen om väsentliga avvikelser inom kvalitetsområdet.

Dessa brister kan dock hanteras utan att en kommunövergripande kvalitetsfunktion inrättas. Kommunstyrelsen utfärdar årligen anvisning till kommunens nämnder om vilken inrapportering och uppföljning som nämnd ska lämna till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Att komplettera denna anvisning med krav på att nämnd vid respektive rapporteringstillfälle ska inkomma med kvalitetsberättelse (inkl aggregerad statistik över avvikelser etc) bedöms väsentligt öka kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges möjlighet till insyn och kunskap om status i nämndernas kvalitetsarbete.

För att ytterligare öka kommunstyrelsens insyn i och möjlighet att bedöma i vilken omfattning respektive nämnd bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete kan information om respektive nämnds systematiska

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00802

kvalitetsarbete med fördel infogas som en specificerad delmängd i kommunstyrelsens uppsiktsplikt, detta skulle exempelvis kunna ske genom att respektive nämnd årligen ska lämna en beskrivning av nämndens ledningssystem för kvalitet och de förändringar nämnden vidtagit och planerar vidta för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet i nämndens verksamhet. Detta kan med fördel infogas i Stadsledningskontorets pågående arbete med att upparbeta förslag till specificering och reglering av innehållet i kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

För att ytterligare stärka kommunstyrelsens möjlighet att utöva uppsikt över kommunens nämnder i kvalitetshänseende anser Stadsledningskontoret vidare att respektive nämnd bör åläggas att skyndsamt informera kommunstyrelsen om nämnden får kännedom om att väsentlig avvikelse inträffat i nämndens verksamhet. Detta kan ske genom att nämnd åläggs att lämna information till kommunstyrelsen eller ngt av kommunstyrelsens utskott om att väsentlig avvikelse uppstått, orsak till avvikelsen och information om de åtgärder nämnden vidtagit med anledning av avvikelsen. Sådan information ska utformas på sådant sätt att författningsenliga krav på sekretess upprätthålls. En sådan skrivning kan med fördel infogas i kommunens riktlinje för god ekonomisk hushållning och fastställas av kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Motion 34/2025: Inrätta en kommunövergripande kvalitetsfunktion; Bore Sköld (V)

Beredningsansvariga

Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Motionären

Elin Pietroni
Stadsdirektör

Dan Gideonsson
Ledningskoordinator

Motion till Umeå kommunfullmäktige, 2025-09-15

Inrätta en kommunövergripande kvalitetsfunktion

Umeå kommun har under senare år fått återkommande kritik för brister i kvalitet och rättssäkerhet inom välfärden. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid flera tillfällen utfärdat vitesförelägganden mot kommunen på grund av missförhållanden inom äldreomsorgen och bristande verkställighet av beslut enligt LSS och SOL och frekventa anmälningar enligt Lex Sarah och Lex Maria visar på återkommande avvikelser och brister. Liknande mönster har synts i antalet klagomål, arbetsmiljöanmälningar och i ett stort inflöde av ärenden till kommunens visselblåsarfunktion. När brister inte hanteras snabbt riskerar brukare, patienter, elever och medarbetare att utsättas, samtidigt som kommunen åsamkas både skadat förtroende och ekonomiska kostnader i form av förelägganden och viten.

En del av problemet är att ansvaret för att upptäcka, analysera och åtgärda brister i dag till stor del ligger på respektive nämnd och förvaltning. Det blir på så sätt upp till enskilda chefer och tjänstepersoner att själva bedöma kvaliteten i sitt utförda arbete. Detta innebär en ökad risk för att lojalitetsband, beroendeställningar i chefsleden och tystnadskulturer tillåts etablera sig. Det är uppenbart att befintliga verktyg för genomförande och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet inte räcker till.

För att stärka kommunens arbete med kvalitet och förebyggande åtgärder föreslår vi därför att Umeå kommun inrättar en kommunövergripande funktion för systematiskt kvalitetsarbete. Funktionen skulle komplettera och stärka nämndernas och förvaltningarnas egna systematiska kvalitetsarbete och inte inskränka på de skyldigheter som följer av lagstiftning, som skollagen eller socialtjänstlagen. Den skulle kunna ta emot och analysera rapporter om avvikelser, klagomål, Lex Sarah, Lex Maria, arbetsmiljöanmälningar samt förelägganden från tillsynsmyndigheter. Informationen skulle behandlas på aggregerad nivå för att identifiera återkommande mönster och vid behov kan fördjupade översyner initieras. En samlad kvalitetsrapport skulle exempelvis ske kvartalsvis till kommunstyrelsen och en gång per år till kommunfullmäktige. Funktionen skulle också kunna vara ett stöd och en resurs för förvaltningarna i att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet, och en samlad kompetens i kvalitetsfrågor.

En möjlig modell är att funktionen organiseras som en enhet under kommunstyrelsen, ledd av en kvalitetschef och med ett tvärprofessionellt team som representerar kompetensområden som socialtjänst, skolrätt, patientsäkerhet, arbetsmiljö, juridik och analys. Funktionen skulle ha möjlighet att ta del av sekretessbelagd information men huvudsakligen arbeta med aggregerade uppgifter. Kommunstyrelsen skulle ges mandat att vid utformningen anpassa organisationen för att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet.

Det finns redan idag ett antal instanser på plats för att granska kommunens kvalitet och följsamhet till lagar och regler. Exempel på dessa är tillsynsmyndigheterna Skolinspektionen och IVO, visselblåsarfunktionen och kommunrevisionen. Men ingen av dessa instanser har uppdrag eller kompetenser som möjliggör det för dem att kontinuerligt granska och stödja upp kommunens

kvalitetsarbete. Kommunrevisionen, exempelvis, har till uppdrag att i efterhand granska nämnder och styrelser enligt kommunallagen och ska bedöma laglighet, ändamålsenlighet och intern kontroll, men är inte avsedd att vara en löpande operativ funktion. Revisionen måste också vara oberoende från förvaltningen, och kan därför inte samtidigt agera stödjande kvalitetsfunktion. Om revisionen tog över denna uppgift skulle den riskera att granska sitt eget arbete, vilket strider mot dess grundprinciper. Revisionen saknar dessutom sekretessbrytande åtkomst på det sätt som krävs för att följa avvikelser i realtid och har inte den tvärprofessionella kompetens som krävs för ett löpande förbättringsarbete. Visselblåsarfunktionen är även den ett viktigt verktyg, men den aktiveras bara i särskilda fall där en enskild anställd väljer att slå larm. Sammantaget saknas en kommunövergripande och proaktiv funktion som löpande kan se mönster och risker över förvaltningsgränserna, men som måste ses som ett komplement till kommunrevisionen, nämndernas internkontroll, huvudmännens kvalitetsarbete enligt speciallagstiftning, visselblåsarfunktionen samt tillsynsmyndigheter.

Genom att inrätta en kvalitetsfunktion kan kommunen ta ett viktigt steg i att öka kvaliteten och rättssäkerheten i kommunens verksamheter. Det är även ett led i att agera mer förebyggande istället för reaktivt. På kort sikt kräver funktionen resurser, men på lång sikt är det en investering i ett minskat antal viten, förbättrad arbetsmiljö, snabbare åtgärdade missförhållanden och ett stärkt förtroende för kommunen. Det är ett sätt att förena tillit med kontroll, och att bygga en lärande organisation som kan se sina brister innan de blir avvikelser, mänskligt lidande och skandaler.

Vänsterpartiet yrkar:

att Umeå kommun utreder förutsättningar och former för inrättandet av en kommunövergripande kvalitetsfunktion, och därefter formulerar ett förslag till införande för beslut i kommunfullmäktige.

att som en del av detta förslag utforma ett reglemente och en instruktion för funktionen, inklusive hur funktionens uppdrag kan harmoniseras med lagstiftning samt sekretess- och dataskyddsbestämmelser.

att i utredningen utgå från principen att kvalitetsfunktionen ska utgöra ett komplement till bl.a. kommunrevisionen, nämndernas internkontroll, och visselblåsarfunktionen.

Bore Sköld
Vänsterpartiet

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-08

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/01006

Motion 38/2025: Synliggör kostnaden för möten inom kommunen; Elmer Eriksson (M)

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige beslutar

Att avslå motionen i enlighet med Tekniska nämndens yttrande.

Ärendebeskrivning
Elmer Eriksson (M) har lämnat in en motion där han vill att Kommunfullmäktige beslutar

- att Umeå kommun inför ett system för att beräkna kostnaden för mötesbokningar i Outlook.
- att den totala kostnaden för kommunens möten ska redovisas årligen.

Tekniska nämnden har yttrat sig och föreslår att motionen ska avslås. Nämnden hänvisar till att det idag finns tekniska lösningar inom både Microsoft och egenutvecklade tillägg. Dessa lösningar är dock förenade med betydande begränsningar, kostnader och osäkerheter. Tydliga arbetssätt, ansvar i chefsled och kontinuerlig uppföljning inom respektive verksamhet bedöms ge större effekt än tekniska kostnadsberäkningar baserade på osäkra kalenderdata.

Beslutsunderlag
Motion 38/2025
Tekniska nämndens yttrande

Beslutet ska skickas till
Motionären
Tekniska nämnden

Elin Pietroni
Stadsdirektör

Sofia Gustafsson
Nämndsekreterare

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2026-03-19

§ 32
Diarienr: TN-2026/00154

Yttrande Motion 38/2025: Synliggör kostnaden för möten inom kommunen

Beslut

Tekniska nämnden beslutar

att föreslå Kommunfullmäktige att avslå motionen med nedanstående motivering.

Reservation
Marianne Löfstedt (M) och Alireza Mosahafi (M) reserverar sig till förmån för eget yrkande.

Ärendebeskrivning

Elmer Eriksson (M) har lämnat in en motion där han vill att Kommunfullmäktige beslutar

- att Umeå kommun inför ett system för att beräkna kostnaden för mötesbokningar i Outlook.
- att den totala kostnaden för kommunens möten ska redovisas årligen.

Tekniska nämnden har fått den för yttrande.

Yttrande

Utredning och bedömning

Syftet att öka medvetenheten om mötens resursåtgång och därigenom bidra till effektivare mötesformer är i grunden positivt en utredning har genomförts avseende tekniska förutsättningar och möjliga lösningar.

Utredningen visar att det i dagsläget finns några olika alternativ för att uppskatta och synliggöra möteskostnader, exempelvis genom analysverktyg i Microsoft 365 eller genom egenutvecklade tillägg. Samtidigt visar utredningen att dessa lösningar är förenade med betydande begränsningar, kostnader och osäkerheter.

En grundläggande utmaning är datakvaliteten. Kalenderdata i Outlook ger inte en tillförlitlig bild av faktisk närvaro eller faktisk resursåtgång. En och samma medarbetare kan vara bokad på flera möten samtidigt men endast delta i ett av dem. Medarbetare kan ha accepterat en mötesinbjudan men ändå utebli, eller tackat nej men ändå delta. Det är även vanligt att mötesinbjudningar inte besvaras alls eller att möten avslutats tidigare/senare än planerat. Dessa omständigheter innebär att beräkningar som baseras på mötesbokningar riskerar att bli missvisande och inte spegla verkligt resursutnyttjande.
Vidare saknas entydiga grunder för hur en möteskostnad ska definieras. Det finns flera principiella frågeställningar, exempelvis:

- om kostnaden ska baseras på schabloner eller individuella lönekostnader,
- hur externa deltagare ska hanteras, särskilt när mötet är initierat av extern part,
- om olika mötesformer ska värderas olika (fysiska möten, digitala möten, möten med resor eller möten på annan geografisk plats)
- samt om det enbart är kostnader för arbetstid som ska ingå eller om även lokaler eller andra faktorer ska inkluderas.

Utredningen visar också att de identifierade tekniska lösningarna medför icke obetydliga kostnader och förvaltningsbehov. Licensbaserade lösningar innebär höga årliga kostnader vid en bred utrullning i organisationen. Alternativet med egenutvecklade tillägg kräver intern utveckling, drift, vidareutveckling och anpassning till förändringar i Microsofts plattformar. Sammantaget bedöms detta innebära en administrativ och ekonomisk belastning som inte står i rimlig proportion till den nytta som kan uppnås.

Mot denna bakgrund bedöms att ett införande av ett system för att synliggöra möteskostnader i Outlook skulle ge begränsat besluts- och styrvärde, samtidigt som risken för felaktiga tolkningar och förenklade slutsatser är betydande. Det finns även en risk att fokus förskjuts från verksamhetens faktiska resultat och kvalitet till schablonmässiga kostnadsindikatorer som inte ger en rättvisande bild av mötens nödvändighet eller nytta. Tydliga arbetssätt, ansvar i chefsled och kontinuerlig uppföljning inom respektive verksamhet bedöms ge större effekt än tekniska kostnadsberäkningar baserade på osäkra kalenderdata.

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2026-03-19

Förslag på sammanträdet
Alireza Mosahafi (M) yrkar på bifall till motionen.
Marianne Löfstedt (M) yrkar på bifall till motionen.

Lina Vänglund (S) yrkar på bifall till tjänsteskrivelsen.
Christina Bernhardsson (S) yrkar på bifall till tjänsteskrivelsen.
Johan Stål (V) yrkar på bifall till tjänsteskrivelsen.

Tekniska nämndens beslutsordning
Ordförande frågar om nämnden kan ställa sig bakom tjänsteskrivelsen och konstaterar att så är fallet.

Reservation
Marianne Löfstedt (M) och Alireza Mosahafi (M) reserverar sig till förmån för eget yrkande.

Beslutsunderlag
Motion Synliggör kostnaden för möten inom kommunen. Bilaga.

Checklista för handläggning av ärenden inför politiska beslut anses inte tillämpbar.

Beredningsansvariga
Mattias Wallmark

Beslutet ska skickas till
ksdiarium@umea.se, märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/01006

Motion till Umeå kommunfullmäktige

Synliggör kostnaden för möten inom kommunen

Möten utgör en stor del av många kommunanställdas arbetsdag. De kan ofta vara nödvändiga, men alltför många möten tenderar att vara ineffektiva eller rent ut av onödiga. Det kan då ta tid och fokus från viktiga arbetsuppgifter som behöver genomföras. Möten ska genomföras på ett effektivt sätt, annars riskerar de att bli en onödig kostnad och slösa bort medarbetarnas tid. Talesättet *”tid är pengar”* är i högsta grad relevant även inom offentlig verksamhet.

Ett exempel på en kommun som har arbetat med just detta är Huddinge. Där har kommunen synliggjort kostnaden för varje möte genom att göra ett programmeringstillägg till Outlook. Vid varje mötesinbjudan räknas kostnaden ut för att hålla möten. Ju fler deltagare och ju längre mötestiden är, desto högre är kostnaden. Syftet med kostnadsberäkningen är att det ska väcka tankar hos den som kallar till ett möte*: Behövs verkligen det här möten? Är rätt personer inbjudna? Finns det en tydlig dagordning?*

Umeå kommun borde följa Huddinges exempel och införa ett liknande system för att beräkna kostnaden för möten. En sådant verktyg gör det möjligt att synliggöra de dolda kostnaderna för möten och på så vis effektivisera mötesformerna, minska onödig mötestid och frigöra tid för kärnverksamhet. Det skulle på sikt kunna leda till en förbättrad möteskultur inom kommunens organisation och därmed en bättre arbetsmiljö.

Med anledning av ovanstående föreslår jag att kommunfullmäktige beslutar

att Umeå kommun inför ett system för att beräkna kostnaden för mötesbokningar i Outlook

att den totala kostnaden för kommunens möten ska redovisas årligen

Umeå 2025-11-05

Elmer Eriksson, kommunfullmäktigeledamot (M)

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-04-29

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00822

Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

att fastställa friluftsprogram 2026-2030 enligt bilaga 1.

Ärendebeskrivning

Fritidsnämnden föreslår kommunfullmäktige att fastställa ett friluftsprogram för 2026-2030. Nämnden har på uppdrag av kommunfullmäktige arbetat fram ett friluftsprogram som komplement till övriga kommunala plan- och programförklaringar. Se förslag till program i bilaga 1.

Friluftsprogrammet tydliggör Umeå kommuns ambitioner inom friluftspolitiken. Programmet redovisar även ansvarsfördelningen inom kommunen för de fokusområden som berör friluftsliv. Fokusområden beskriver inriktning för kommunens arbete och vilken utveckling som programmet förväntas bidra till. Respektive nämnd ansvarar för att konkretisera och implementera programmet i sin verksamhet. Fritidsnämnden har ett huvudansvar för programmet och för samordning av berörda aktörer.

Programmet har varit på remiss till berörda nämnder och synpunkter redovisas i bilaga 3.

Beslutsunderlag

Bilaga 1. Friluftsprogram 2026-2030
Bilaga 2. Protokoll fritidsnämnden 2026-03-18
Bilaga 3. Synpunktsredovisning remissvar
Bilaga 4. Kartläggning friluftsområden

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till
Fritidsnämnden, Tomas Savilahti

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00822

Elin Pietroni
Statsdirektör

xxx
xxx



Friluftsprogram 2026–2030

Beslutad av:
Kommunfullmäktige

Dokumenttyp:
Program

Diarienummer:
KS-2026/xxxxx

Giltighetstid:
2026–2030

Datum, paragraf för beslut:
[2026-XX-XX, § XX]

Dokumentansvarig:
Fritidsnämnden

Dokumentet styr:
Kommunens egna nämnder

Innehåll

Friluftsprogram ... 1
Innehåll ... 2
1. Inledning ... 4
Bakgrund ... 4
Syfte ... 5
Metod och framtagande ... 5
Avgränsning ... 6
Giltighetstid ... 6
Vem berörs av programmet ... 6
Vem styrs av programmet ... 7
Begrepp och definitioner ... 7
2. Mål ... 8
Kommunala mål ... 8
Nationella mål för friluftsliv ... 9
Agenda 2030 ... 10
3. Fokusområden ... 11
Fokusområde: Natur ska bli tillgänglig för fler ... 11
Fokusområde: Stärkt engagemang och samverkan ... 12
Fokusområde: Öka kunskapen om allemansrätten ... 13
Fokusområde: Öka tillgången till natur för friluftsliv ... 13
Fokusområde: Förstärka skyddet för skyddade områden ... 15
Fokusområde: Möjligheten till friluftsliv för unga ... 16
Fokusområde: Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftslivsarbete och strategiskt folkhälsoarbete i kommunen ... 17
Fokusområde: Öka kunskapen om friluftsliv hos allmänheten ... 18
4. Genomförande av programmet ... 19
Ansvarsfördelning ... 19
Konkretisering av åtgärder ... 20
5. Uppföljning av programmet ... 20
6. Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv ... 21
Översiktsplan ... 21
Kartläggning och klassning av friluftsområden i Umeå kommun ... 25
Parkprogram ... 25

Riktlinjer för lekmiljöer och skogen 25
Umeås lokala miljömål 26
Cykeltrafikprogram 27
Kollektivtrafikprogrammet 27
Föreskrifter och skötselplaner för naturreservat 27
Program för tillgänglighet i Umeå kommun 2018 –2030 27
Umeå kommuns landsbygdsprogram 27
Grönstrukturprogram, under framtagande 28
Medverkande 29
Ansvarig nämnd 29
Styrgrupp 29
Arbetsgrupp 29
Expertstöd 29
Övrigt medverkande från 29
Bilagor 30
Bilaga 1: Kartläggning av friluftsområden i Umeå kommun 31
Bilaga 2: Naturvårdsverkets tio friluftsmål 34

Friluftsprogram 2026–2030

1. Inledning

Friluftsliv handlar om mötet mellan människa och natur och har bevisad positiv effekt på både fysisk och psykisk hälsa. Det främjar sociala relationer och bidrar till hållbar natur- och kulturturism och regional utveckling. Därför är tillgången till friluftsområden värdefull både för individen och samhället i stort.

Friluftsprogrammet bidrar till kommunens arbete med social hållbarhet. Attraktiva grönområden och parker är en central åtgärd i den fysiska miljön, då en välutvecklad grönstruktur främjar rörelse och har särskilt stor betydelse i områden med socioekonomiska utmaningar.

Möjligheten till ett aktivt friluftsliv med högkvalitativa rekreationsområden har blivit en viktig faktor vid val av bostadsort. Närheten till friluftsområden spelar en stor roll i skapandet av en attraktiv boendemiljö.

Umeå kommun erbjuder vackra naturmiljöer med kust- och älvslandskap, skogar och bergsterräng, vilket skapar utmärkta förutsättningar för friluftsliv året om. Trots det är många av dessa områden fortfarande relativt okända för både invånare och besökare. Det gäller både stadsnära friluftsområden och friluftsområden på Umeås landsbygder.

För att bevara och utveckla friluftsmiljöer i en växande kommun krävs tydlig och strukturerad stadsplanering. Ett friluftsprogram kan ge en helhetsstrategi för att stärka natur- och friluftsfrågorna i kommunen. Från utpekande områden i översiktsplanen och dess fördjupningar konkretiseras friluftsprogrammet som ett styrmedel om hur dessa områden ska förvaltas vidare inom respektive ansvarsområde bland Umeå kommuns förvaltningar. Genom samarbete mellan förvaltningar och andra aktörer kan friluftslivet bli mer tillgängligt och synligt för invånarna.

Ett övergripande friluftsprogram kan därmed bidra till att fler upptäcker Umeås natur, samtidigt som det stärker stadens attraktionskraft inom besöksnäringen och främjar en hållbar utveckling.

Bakgrund

Kommunen har en nyckelroll i att skapa förutsättningar för ett fungerande friluftsliv.

Människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv är en viktig källa till välbefinnande, god folkhälsa och social gemenskap. Umeå kommun växer och med 200 000 invånare som mål år 2050 är det viktigt med en tydlig strategi för att bevara och utveckla Umeås attraktivitet med möjligheter att utöva friluftsliv och rekreation.

Fritidsnämnden har en vision om att vara en hälsokommun som erbjuder kommunens invånare en livsmiljö som bland annat främjar en god folkhälsa och sociala värden med möjligheter till gemenskap, rekreation, rörelserikedom och friluftsliv för alla oavsett ålder och bakgrund.[1]

Ett steg mot en mer sammanhållen friluftspolitik togs när fritidsnämnden rekommenderade att kommunfullmäktige skulle ge nämnden i uppdrag att ta fram ett friluftsprogram som komplement till övriga plan- och programdokument. Förslaget antogs formellt genom kommunfullmäktige inför 2019, där fritidsnämnden tilldelades huvudansvaret för uppdraget.[2]

I de fördjupade översiktsplanerna finns utpekade områden för friluftsändamål som kan och bör utvecklas. Fritidsförvaltningen har genomfört en kartläggning och bedömning av dessa områden. Länsstyrelsen i Västerbotten beviljade stöd i form av lokalt naturvårdsbidrag, LONA, för genomförandet av kartläggningen med syfte att stärka och kvalitetssäkra friluftslivet inom Umeå kommun. Resultatet har sammanställts i en digital karta med hjälp av ett geografiskt informationssystem, se utdrag bilaga 1.

Syfte

Syftet med programmet är att tydliggöra Umeå kommuns friluftspolitiska ambitioner.

Friluftsprogrammet, tillsammans med en kommande åtgärdsplan är ett samlat och fördjupat underlag som belyser vad som görs och vilka utvecklingsområden som ska prioriteras.

Det ska också förtydliga ansvarsfördelningen för de fokusområden som berör friluftsliv.

Metod och framtagande

Arbetet med friluftsprogrammet har letts av en arbetsgrupp inom fritidsförvaltningen, med stöd från experter inom olika kommunala verksamheter[3]. Förutom att de har bidragit med faktaunderlag har verksamheterna även deltagit i en workshop kopplad till fokusområdena. Ideella föreningar, organisationer och friluftslivsintressenter har varit del i processen vid kartläggningen av friluftsområden i Umeå kommun.

[1] Fritidsnämnden, FN-2023/00044.
[2] Kommunfullmäktigemål till nämnderna, 2018. *Planeringsförutsättningar, budget och investeringar.*
[3] Kommunala verksamheter: Fritidsförvaltningen, Gator och parker, Strategisk utveckling, Miljö- och hälsoskydd, Mark och exploatering, Näringsliv, Utbildning och Visit Umeå.

Resultatet från 2019 års stadsdelsdialoger, som samordnades av Strategisk utveckling (tidigare Övergripande planering), har lyft fram medborgarnas favoritplatser i stadsnära utemiljöer och tas i beaktande i programmet.

Avgränsning

Friluftsprogrammet omfattar hela kommunen och fokuserar på generella frågor som bland annat kopplar till naturvårdsverkets nationella friluftsmål.

Fokusområden beskriver inriktning för kommunens arbete och vilken utveckling som programmet förväntas bidra till.

Giltighetstid

Programmet gäller år 2026–2030. För att hålla programmet aktuellt så ska det därefter revideras varje mandatperiod.

Vem berörs av programmet

Friluftsprogrammet berör en bred målgrupp beroende på dess intressen. Programmets målgrupp är kommunens organisationer/verksamheter medan friluftslivets målgrupp är allmänheten, enskilda individer likväl som familjer och andra intressegrupper som söker gemensamma utomhusupplevelser, där barn och ungdomar utgör en viktig målgrupp.

Förskolor och skolor integrerar friluftsliv i undervisningen för att främja lärande och hälsa.

Föreningsaktiviteter genom organisationer, exempelvis scouterna och idrottsföreningar som har utevistelse i natur- och kulturlandskapet bland sina aktiviteter, spelar en central roll i att engagera unga i naturaktiviteter, det ideella föreningslivet står för merparten av friluftsanläggningarna på landsbygden.

Ideella organisationer har en viktig roll i att engagera unga i naturaktiviteter genom sina föreningsverksamheter. På landsbygden är det ideella föreningar som ansvarar för sina friluftsanläggningar oftast med bidrag från kommunen.

Vidare kan föreningar och organisationer, Friluftsfrämjandet, Svenska Turistföreningen samt jakt- och fiskeföreningar, arrangera aktiviteter och utbildningar för olika grupper. Aktörer inom natur- och kulturturism och dess aktiviteter och arrangemang bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark och hållbar utveckling och regional tillväxt.

Offentliga aktörer har en viktig roll genom att ansvara för friluftsområden, leder och naturreservat. Dessutom arbetar aktörer som Naturvårdsverket och Länsstyrelser med natur- och friluftsfrågor för att säkerställa tillgången till och utvecklingen av friluftslivet i Sverige.

Vem styrs av programmet

Kommunens nämnder ska följa programmet och ansvara för respektive nämnds verksamhetsområde. De som främst berörs är byggnadsnämnden, fritidsnämnden, för- och grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, kommunstyrelsen, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt tekniska nämnden.

Begrepp och definitioner

Begreppet **friluftsliv** kan innefatta helt olika saker och aspekter för olika människor. För friluftsprogrammet används den officiella definition som bland annat finns i *Förordning om statsbidrag till friluftsorganisationer* (SFS 2010:2008). **Friluftsliv** – en definition, *Vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.*

Friluftsområde är ett område som erbjuder goda möjligheter för allmänheten att utöva friluftsliv i en relativt orörd eller lätt tillgänglig naturmiljö. Området ska ha ett långsiktigt skydd eller planeringsstatus som bevarar dessa möjligheter.[4]

I utpekade områden kan jord- och skogsbruk och andra näringar bedrivas med särskild hänsyn till rekreations- och friluftsintressen, där stor vikt läggs även vid att bevara den biologiska mångfalden[5]

Tillgänglighet: Riksdagens mål om **tillgänglig** natur för alla innebär att alla människor ska ha möjlighet att vistas i och njuta av natur- och kulturlandskapet. Tillgänglighet handlar om människors kunskap om att friluftsområden existerar och deras föreställningar om hur tillgängliga områdena är. Att känna sig välkommen till, lockad och stimulerad av naturen är avgörande för att områden ska användas. Se även Umeå kommuns tillgänglighetsprogram.[6]

Tillgänglighetsanpassad: Tillgänglighetsanpassade friluft- och naturområden ger människor med funktionsvariationer tillgång till olika friluftsaktiviteter.

[4] Naturvårdsverket.se
[5] Skogsstyrelsen.se
[6] www.umea.se/kommunochpolitik/manskligarattigheter/tillganglighetochfunktionsnedsattning

Fysisk tillgänglighet: Fysisk tillgänglighet inom friluftslivet handlar om att säkerställa att naturområden, leder och friluftsanläggningar kan användas av så många som möjligt, oavsett fysiska förutsättningar. Det innebär att ta hänsyn till personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, äldre personer, barnfamiljer med barnvagnar och andra grupper med särskilda behov.

Folkhälsa: Folkhälsa är ett samlingsbegrepp för hela befolkningens hälsa. Den innefattar både fysisk, psykisk och social hälsa. En god folkhälsa innebär att hälsan är så god, jämlikt och jämställt fördelad som möjligt bland olika grupper i samhället.[7]

Grönyta: En grönyta är alla typer av vegetationsklädda ytor som bygger upp den samlade grönstrukturen inom en tätortsgräns.[8]

Grönområde: I officiell svensk statistik definieras grönområde som

- sammanhängande grönytor (vegetationsklädda ytor)
- minst ett visst minsta område (till exempel minst 0,5 hektar)
- allmänt tillgängliga ytor för allmänheten inom och nära tätorter.[9]

Grönstruktur (ÖP) är det samlande begreppet för all grönska i landskapet och inkluderar även områden med yt- och grundvatten. Begreppet omfattar allt från gröna innegårdar, parkmiljöer, skogsdungar, strandområden och odlingsmarker till större sammanhängande rekreationsområden. Stadens grönstruktur består av ett nätverk av små och stora, naturliga eller anlagda gröna områden med olika karaktär, funktion och upplevelsevärden.[10]

2. Mål

Kommunala mål

Programmet för friluftsliv har koppling till ett flertal styrdokument med beröring på friluftsliv – se avsnitt 6, *Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv.*

Enligt Umeå kommuns strategiska plan för 2016–2028 ska Umeå kommun aktivt arbeta för att skapa goda levnadsvillkor för alla. I planen är det övergripande målet att hela Umeå kommuns utveckling och tillväxt ska ske med social, ekologisk, ekonomisk och kulturell hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

[7] Folkhälsomyndigheten.se
[8] Statistiska centralbyrån (SCB)
[9] Statistiska centralbyrån (SCB)
[10] Statistiska centralbyrån (SCB)

Friluftsprogram 2026–2030

Umeå kommuns mål med friluftslivet:

Tillgänglighet året runt – natur och gröna miljöer ska finnas nära folk och vara lätta att nå.

Folkhälsa och hållbarhet – främja fysisk, psykisk och social hälsa och hållbarhet.

Bevarande och utveckling – skydda kultur- och naturvärden men ändå möjliggöra rekreation.

Delaktighet och engagemang – samarbeta med medborgare och föreningar i planeringen.

Nationella mål för friluftsliv

Umeå kommuns friluftsprogram förhåller sig till samma mål som den nationella friluftspolitiken.

Regeringsskrivelsen *2012/13:51* redovisar hur friluftspolitiken ska genomföras och följa uppsatta mål. Den bygger vidare på propositionen *Framtidens friluftsliv* (2009/10:238) och fastställer tio mätbara mål för att säkerställa att friluftslivet blir mer tillgängligt och hållbart för alla.

De tio målen i skrivelsen omfattar:

- **Tillgänglighet** – att fler ska ha möjlighet att utöva friluftsliv, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga.
- **Samverkan** – att myndigheter, kommuner, föreningar och näringsliv arbetar tillsammans för att stärka friluftslivet.
- **Allemansrätten** – att allemansrätten värnas och sprids som en grund för tillgång till naturen.
- **Natur för friluftsliv** – att samhällsplanering tar hänsyn till friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap.
- **Tätortsnära natur** – att bevara och utveckla grönområden nära städer för att ge fler möjlighet till friluftsliv i sin vardag.
- **Regional tillväxt** – att friluftsliv samt natur- och kulturturism bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark och hållbar utveckling och regional tillväxt
- **Skyddade områden** – att friluftslivet skapar goda förutsättningar för utevistelse genom förvaltning och skötsel som främjar friluftsliv och rekreation.
- **Utbildning i friluftsliv** – att kunskap om friluftsliv integreras i skola och annan utbildning för att öka förståelsen för natur och miljö.

- **Folkhälsa** – att friluftsliv främjas som en resurs för bättre hälsa och livskvalitet.
- **Kunskap om friluftslivet** – att det finns hög kompetens i frågor som rör friluftsliv bland myndigheter, organisationer, kommuner, markägare och företag.

Regeringsskrivelsen fungerar som ett verktyg för att styra och följa upp friluftspolitiken på nationell nivå, samtidigt som den ger vägledning för regionala och kommunala aktörer i arbetet med att utveckla och bevara friluftsmöjligheter.[11]

Agenda 2030

Friluftsprogrammet stödjer de globala hållbarhetsmålen i *Agenda 2030*, som består av 17 mål antagna av FN:s medlemsländer och ska uppnås till år 2030. Särskilt målen *God hälsa och välbefinnande (3), God utbildning (4), Minskad ojämlikhet (10), Hållbara städer och samhällen (11), Bekämpa klimatförändringarna (13) samt Ekosystem och biologisk mångfald (15)* har en tydlig koppling till friluftsprogrammets fokusområden och de nationella friluftsmålen. Genom att säkerställa tillgång till natur och friluftsaktiviteter bidrar friluftslivet både till ökad livskvalitet och en hållbar utveckling på global nivå.



De 17 globala målen för hållbar utveckling (www.globalamalen.se).

[11] Se nationella mål, bilaga 2.

3. Fokusområden

Den här delen av friluftsprogrammet beskriver åtta övergripande fokusområden som är prioriterade för Umeå kommun. Fokusområden beskriver inriktning för kommunens arbete och vilken utveckling som programmet förväntas bidra till. Det är områden som alla nämnder behöver samlas kring och gemensamt jobba för att förbättra. De är ett stöd för nämnder när de ska göra sin egen prioritering och planering av verksamhet. Respektive fokusområde har koppling till de nationella friluftsmålen, se Nationella mål för friluftsliv, bilaga 2.

Fokusområde: Natur ska bli tillgänglig för fler [12]

Friluftsliv och naturvistelse kan utövas av alla, men möjligheten att ta del av friluftslivet varierar av olika anledningar. Den påverkas av faktorer som närhet, information och åtkomlighet, tillgänglighet och användbarhet liksom av människors förutsättningar och behov som exempelvis ålder, kunskap och funktionsförmåga.

Tillgänglighet handlar både om hur människor tar sig ut i naturen och hur de kan röra sig inom och nyttja anläggningar i den. Det är viktigt att öka kännedomen om friluftsområden och deras tillgänglighet för att fler ska kunna ta del av dem.

Exempelvis kan en god friluftsupplevelse främjas genom att det finns god information om utbudet av friluftsliv samt tydlig skyltning och information på leder och i friluftsområden. En hög standard och god skötselnivå på friluftsanordningar bidrar också till tillgänglighet och trivsel. Vidare är informationsmaterial om tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsvariationer på utvalda platser av stor betydelse, liksom en naturguide som underlättar för besökare att hitta och ta del av natur- och friluftsutbudet.

HUR

Kommunen bör förbättra information och kommunikation om friluftsliv på alla plan.

Förbättrade kommunikationsmöjligheter till kommunens besöksmål, frilufts- och naturområden.

Det är viktigt att aktivt arbeta för att människor med olika könsidentiteter, bakgrunder och fysiska förutsättningar ska ha möjlighet att utöva och ta del av friluftsliv. Detta förutsätter

[12] Mål 1, nationellt mätbart mål: *Tillgänglig natur för alla*. Naturvårdsverket.se

bland annat en god tillgänglighet och användbarhet, information och kunskapsspridning. Mer information om tillgänglighetsfrågor finns i ett separat tillgänglighetsprogram.[13]

Kommunikationsarbetet kan målgruppsanpassas, stor vikt läggs på allemansrätten, som är grundläggande för ett aktivt och rörligt friluftsliv.

Fokusområde: Stärkt engagemang och samverkan[14]

Umeå har ett starkt föreningsliv där ideella föreningar spelar en central roll i friluftslivet. Det lokala engagemanget är viktigt för att erbjuda aktiviteter och sprida kunskap i hela kommunen. Den ideella sektorn bidrar starkt till friluftsanläggningar utanför tätorterna, och kommunen har en viktig roll i att fortsätta stötta föreningslivet för ett stärkt friluftsliv.

För att utveckla friluftslivets alla dimensioner bör även allmänheten involveras i dessa frågor. Kommunen har en samordnande roll i att skapa nätverk mellan olika aktörer medan Länsstyrelsen ansvarar för det regionala samarbetet och vägleder kommunerna.

Eftersom många natur- och friluftsområden ligger på privat, bolags- eller statlig mark är en god dialog mellan kommunen och markägarna viktig. Detta säkerställer ett långsiktigt utbud av friluftsmiljöer och främjar tillgången till friluftsliv för allmänheten.

Med en hållbar landsbygdsutveckling följer attraktiva landsbygder för boende, näringsliv, föreningar och besökare med fokus på turism, hållbar tillväxt, livskvalitet och samverkan. *Umeå kommunens Program för hållbar landsbygdsutveckling* konkretiserar detta genom fem tematiska målområden: livsmiljöer, näringsliv, offentlig service, infrastruktur och lokal utveckling.[15]

HUR

En kommunövergripande samverkans- och planeringsgrupp för friluftsliv ska tillskapas. Arbetsgruppen föreslås ta sig an att:

- Besluta om formen för ett lokalt friluftsråd med adjungerad specialkompetens. Olika samverkanforum, organiserade möten och lotsmöten kan bidra till bättre samordning och insatser.
- Ansvarsfördelning inom kommunen för utveckling av friluftsliv och skötseln av friluftsområden.

[13] www.umea.se/tillganglighet
[14] Mål 2 och 6, nationellt mätbart mål: *Starkt engagemang och samverkan* samt *Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling.* Naturvårdsverket.se
[15] www.umea.se/landsbygd

- Framtagande av handlingsplan med prioriterade åtgärder för respektive verksamhet/förvaltning, bland annat ta vidare frågan om utvecklingen av Umeälvens delta med ett naturcentrum vid Tuvan och utvecklingen av Norrbyskär.
- Kommunen ska skapa förutsättningar för lokala initiativ inom besöksnäringen och utveckla samarbetet med länsstyrelsen och andra myndigheter, företag, rennäringen och föreningar.
- Engagemang i samarbeten som Landsbygdsutvecklingsrådet, Biosfärområde Vindelälven Juhttátahkka och Region Västerbotten är viktigt för fortsatt utveckling.

Fokusområde: Öka kunskapen om allemansrätten[16]

Allemansrätten är en förutsättning för att alla kan vistas fritt i den svenska naturen. Utgångspunkten är respekt och ansvar för såväl naturen som markägare och andra användare av marken – olika platser och tidpunkter avgör vad du kan eller inte kan göra. Tillsammans är det vårt gemensamma ansvar att värna denna gamla sedvana med omtanke och dess budskap – inte störa inte förstöra. För att öka den allmänna kunskapen och förståelsen är det därför viktig att informera om allemansrättens innebörd liksom de rättigheter och skyldigheter den medför**.** Allemansrätten är ingen lag, däremot omges allemansrätten av lagar och regler som sätter gränser för vad som är tillåtet.[17]

HUR

Kommunen bör sprida information om allemansrätten via olika forum, exempelvis kommunwebben med länkar till Naturvårdsverket. Särskild kunskapsspridning bör riktas till för- och grundskola samt nysvenskar, i samverkan med SFI, Naturskolan och andra utbildningsorgan.

Besökare i naturen ska få tydlig information om relevanta regler genom informationstavlor, hemsidor och online kartor.

Fokusområde: Öka tillgången till natur för friluftsliv [18]

Umeå kommunen växer – då är det viktigt att säkerställa tillgången till naturområden för friluftsliv. Kommunen äger och förvaltar en stor del av den tätorts- och bostadsnära naturen

[16] Mål 3, nationellt mätbart mål: *Allemansrätten*. Naturvårdsverket.se
[17] https://www.naturvardsverket.se/amnasomraden/allemanratten
[18] Mål 4 och 5, nationellt mätbart mål: *Tillgång till natur för friluftsliv* samt *Attraktiv tätortsnära natur.* Naturvårdsverket.se

vilket ger möjlighet att bevara och värna om viktiga frilufts-, natur- och kulturmiljövärden. Tillgången till attraktiv tätortsnära natur är en viktig del av en hållbar utveckling, vilket lyfts i Agenda 2030[19] och Strategin för levande städer[20].

Utövandet av friluftsliv avtar med avståndet till naturen, och eftersom en stor del av friluftsliv utövas till vardags är närhet och tillgänglighet med aktiva färdsätt till parker, rekreations- och friluftsområden avgörande. Detta är särskilt viktigt för äldre, barn och personer med funktionsnedsättning, som kan ha det svårare med att ta sig till mer avlägsna naturområden. Därför bör små grönområden bevaras och hållas tillgängliga med aktiva färdsätt som gång, cykel och rörelsehjälpmedel, utan att det kräver långa transporter.

Utbudet av olika typer av leder utgör en viktig del för besökare och besöksnäring. Väl underhållna leder ökar den turistiska potentialen och kommunikationer till och från leder skapar goda förutsättningar för naturturism.

Översiktsplanen betonar vikten av att utveckla friluftsliv, rekreations- och utflyktsmål genom ökad tillgänglighet till Umeälvslandskapet, Röbäcksberget, Nydala-, Kulla- och Tavelsjöområdet.

Det är avgörande att kommunen har ett aktuellt kunskapsunderlag om natur- och friluftsområden, vilket bör uppdateras kontinuerligt. Dessutom behöver etablerade modeller finnas för att hantera eventuella målkonflikter mellan olika intressen. En kartläggning av kommunens friluftsområden har genomförts och sammanställts, vilket har resulterat i ett material med översiktliga beskrivningar av områdenas värden (Bilaga 1).

Vid detaljplanering bör Umeå kommun prioritera rekreations- och friluftsområden genom att planera för rekreationsområden (R-områden) samt allmän platsmark (parkmark). R-områden, som fritidsförvaltningen har rådighet över, kan över tid nyttjas och utvecklas till frilufts- och rekreationsanläggningar. Eftersom allmän platsmark har begränsningar i förändrade användningsområde, är det viktigt att noggrant värdera och planera dessa områden.

[19] FN:s Globala mål antogs av världens ledare 2015. Målen ska bidra till en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling och vara uppnådda till år 2030 i världens alla länder.

[20] I strategin för Levande städer presenterar regeringen sin samlade politik för hållbar stadsutveckling. Det är Sveriges första nationella stadsutvecklingsstrategi. Strategin fokuserar på mål för hållbara städer liksom politik för i huvudsak städernas transporter och grönska samt innovativt och hållbart byggande. https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2018/05/kortversion-av-strategi-for-levande-stader/

HUR

Kommunen bör sträva efter att säkerställa prioriterade naturområden, bland annat genom att upprätta avtal med markägare, samt överväga bildande av naturreservat och/eller i översiktsplaner peka ut gröna områden av särskild vikt.

För att trygga friluftsliv och skydda naturvärden fram till 2030 samt i kommunens fortsatta utveckling, bör fler friluftsområden planeras och utvecklas. Att värna och successivt utveckla den gröna infrastrukturen kring staden kan bidra till att stärka natur- och friluftsvärden samt skapa samspel med stadens bebyggelseutveckling.

Det är även viktigt att integrera frilufts- och rekreationsområden i detaljplaner för att möta framtida behov av offentliga miljöer och anläggningar. Över tid kan dessa nyttjas och utvecklas som frilufts- och rekreationsanläggningar för att möta framtida behov av offentliga miljöer och anläggningar.

Vid detaljplanering bör särskild hänsyn tas till att bevara och utveckla naturområden nära bostäder, så att de långsiktigt kan bidra till rekreation, turism och ett aktivt friluftsliv. Även naturområden som används av förskolor och skolor bör värnas och utvecklas för att främja barns och ungas utevistelse, lärande och naturkontakt.

Fokusområde: Förstärka skyddet för skyddade områden [21]

Områden som har särskilt stor betydelse för djur, växter och människor kan behöva skyddas av lagen. Skyddade områden är exempelvis naturreservat, vattenskyddsområden, djur- och växtskyddsområden och Natura 2000. Kommunen kan inte bilda men däremot genomföra skötselåtgärder inom Natura-2000 områdena för att gynna friluftslivet, så länge de inte är i konflikt med bevarandemålen. Kommunen kan ingå naturvårdsavtal för områden som förutom att bevara naturvärden också har värden för friluftsliv.

I översiktsplanen finns det utpekat både skyddad natur som naturreservat och skyddsvärd natur med potential att utvecklas till rekreationsområden. Natura 2000 områden, särskilt Umeälvens delta och slätter i stadens närhet är viktiga resurser för rekreation.[22]

Skyddade områden, inklusive naturreservat, spelar en central roll för både friluftsliv och naturturism. Naturreservatens regler ska inte begränsa, utan snarare välkomna friluftslivet. Många reservat har leder, vindskydd, eldstäder, markerade stigar och information för att underlätta tillgången till naturen.

[21] Mål 7, nationellt mätbart mål: *Skyddande områden som resurs till friluftslivet*. Naturvårdsverket.se
[22] Översiktsplan Umeå kommun. www.umea.se/oversiktsplan

Tuvan i Umeälvsdeltat har identifierats som ett utvecklingsområde för ett framtida naturcentrum. En förstudie bekräftar platsens lämplighet för kort- och långsiktiga etableringar.[23]

HUR

Kommunen, i samverkan med Länsstyrelsen, ser ett naturcentrum på Tuvan som en del av utvecklingen av Umeälvsdeltat och hållbar platsutveckling.

För att stärka tillgänglighet och marknadsföring är det viktigt att kartlägga skyddade områden och identifiera eventuella brister på anläggningsunderhåll och tillgänglighet.

Kommunen ska ha ett gott ansvarstagande om grönområden med höga värden, exempelvis för det som anges som skyddsvärd natur, genom utpekande i översiktsplan och vid behov säkerställa dessa viktiga värden med skötsel-/mångbruksplaner.

Där det är lämpligt ska naturreservat ha en uppdaterad skötselplan som säkerställer bevarande och utveckling av natur-, kultur- och friluftsvärden. Arbetet med att stärka skydd, tillgänglighet och hållbar förvaltning av naturmiljöer ska fortsätta.

Fokusområde: Möjligheten till friluftsliv för unga [24]

Tillgänglighet till och förståelse för naturen är en naturlig del av förskolans och skolans undervisning utifrån det lagstadgade uppdraget i skollag och läroplaner.

Utomhuspedagogik stärker inlärning, koncentrationsförmåga och kreativitet genom att aktivera kroppen, sinnena och känslorna. Barn som känner en koppling till naturen har dessutom större benägenhet att värna om den.

Naturskolan ger stöd och är ett komplement till den undervisning som bedrivs, stödjer pedagoger och erbjuder utomhuspedagogik för elever.

Initiativet Håll Sverige Rent samarbetar med skolor i Umeå för att öka miljömedvetenhet. Dessutom är många av kommunens förskolor och skolor certifierade med Grön Flagg, en del av det internationella Eco-Schools nätverket.[25]

[23] Diariedokument: FN-2014/00283-2 Förstudie Naturcentrum Tuvan.
[24] Mål 8, nationellt mätbart mål: *Ett rikt friluftsliv i skolan.* Naturvårdsverket.se
[25] Grön flagg (Eco-Schools) är en certifiering för skolor som jobbar med hållbar utveckling utifrån barns idéer. Den drivs av Håll Sverige Rent.

HUR

Skola och förskola arbetar utifrån läroplanen med att aktivt väcka barnens och elevernas intresse för och förståelse av naturen.

Vårdnadshavare ska få ökad insikt i värdet av naturliga skolgårdsmiljöer.

Tillsammans med naturskolan fortsätter skolor och förskolor sitt aktiva arbete med att väcka barns intresse för och förståelse av naturen.

Vårdnadshavare ska få ökad insikt om värdet av barnens vistelse i naturen samt de möjligheter och utmaningar som naturliga skolgårdsmiljöer kan erbjuda.

Vid planering och etablering av nya skolor beaktas närhet till detaljplanelagd natur för att främja utomhuspedagogik och rekreation. Även vid utformning-och renovering av förskole- och skolgårdsmiljöer ska inslag av naturmark prioriteras i detta avseende.

Fokusområde: Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftslivsarbete och strategiskt folkhälsoarbete i kommunen [26]

Att vistas i naturen och delta i friluftsliv har många positiva effekter på folkhälsan. Förutom att främja fysisk aktivitet skapar friluftsliv även möjligheter till social samvaro i en avkopplande miljö.

Umeå kommun arbetar utifrån de nationella folkhälsomålen, där det övergripande målet är att skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Ett av delmålen fokuserar på fysisk aktivitet. Därför ska det i Umeå kommun finnas goda möjligheter till friluftsliv och fysisk aktivitet för alla, oavsett ålder och livssituation.[27]

Friluftsliv, folkhälsa och rörelserikedom hänger tätt samman. Rörelserikedom handlar om att skapa förutsättningar, motivation och förmåga till livslång fysisk aktivitet genom självförtroende, kunskap och rörelseglädje. Naturen och offentliga skolgårds- och parkmiljöer är en utmärkt resurs för detta och bör användas för att främja aktivitet i alla åldrar.

HUR

Friluftsfrågor och hälsofrämjande aktiviteter bör kontinuerligt lyftas i Umeå kommuns Hållbarhetsutskott (KSHU) och det Regionala Folkhälsonätverket i Västerbotten. Det stärker

[26] Mål 9, nationellt mätbart mål: *Friluftsliv för god folkhälsa*. Naturvårdsverket.se
[27] Folkhälsan i Umeå kommun. Årsrapport 2019. www.umea.se

samverkan, främjar fysisk och mental hälsa, möjliggör erfarenhetsutbyte och kan bidra till bättre resurser och planering för tillgängliga natur- och rekreationsmiljöer

Ökad samverkan mellan kommunala verksamheter och det lokala föreningslivet kan skapa rörelserika offentliga miljöer.

Områden bör etableras där aktiviteter inte är "styrda" eller arrangerade, utan inbjuder till spontan lek och aktivitet likväl stillhet och naturupplevelse.

Korta och fysiskt tillgängliga promenad-/vandringsleder bör tillskapas i attraktiva bostadsnära skogar, om möjligt för sommar- och vinterbruk.

Fokusområde: Öka kunskapen om friluftsliv hos allmänheten [28]

Umeå kommun har en viktig roll i att stödja människors möjlighet till friluftsliv och stimulera till vistelse i naturen.

Kommunen ansvarar för samhällsplanering, förvaltar stora markområden som är värdefulla för friluftslivet, natur- och kulturturism och är huvudman för skola och förskola. Hög kompetens kring frågor som rör friluftsliv inom kommunala förvaltningar är därför av stor vikt liksom att beslut grundar sig på lokal kunskap och erfarenhet liksom etablerad forskning.

Umeå kommun ska ha hög kompetens kring frågor som berör friluftsliv och verka för att kunskap sprids till allmänhet och friluftslivets aktörer.

HUR

Utveckla kunskap och mervärde kring friluftsliv, natur- och kulturturism i kommunen genom omvärldsbevakning, uppföljning och utvärdering.

Kommunen ska marknadsföra och synliggöra utomhusupplevelser kopplade till rörelse, friluftsliv och folkhälsa för att inspirera och nå en bred målgrupp samt uppmärksamma goda exempel och kommunicera insatser inom området.

Länsstyrelsen är en samverkanspartner och resurs för kommunen som vägledare. De bjuder årligen in till friluftslivsforum, konferenser och utbildningar på regional och nationell nivå.

[28] Mål 10, nationellt mätbart mål: *God kunskap om friluftslivet*. Naturvårdsverket.se

4. Genomförande av programmet

Ansvarsfördelning

På regional nivå ansvarar Länsstyrelsen för att bevaka riksintressen, mellankommunala frågor samt hälsa och säkerhet i samband med kommunal planering.

Länsstyrelsen har även ett ansvar för att skydda naturområden enligt 7 kap. miljöbalken. Detta inkluderar att bilda och förvalta naturreservat för att säkerställa tillgången till områden för friluftsliv.

På kommunal nivå ansvarar kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för att säkerställa att målen för friluftslivet uppnås. Även en kommun kan skapa och förvalta naturreservat inom kommunens gränser. Inom den kommunala förvaltningen hanteras friluftsfrågor av flera nämnder genom dess verksamhets-/ansvarsområden:

Byggnadsnämnden (stadsbyggnadsförvaltningen): Ansvarar för bygglov, detaljplanering samt miljö- och hälsoskyddsfrågor kopplade till fysisk planering i Umeå.

Fritidsnämnden (fritidsförvaltningen): Ansvarar för förvaltningen av kommunala friluftsanläggningar och främjar föreningslivets anläggningar. Samordnar friluftsprogrammet och är tillika sammankallande för planering av ett lokalt friluftsråd.

För- och grundskolenämnden samt **gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (utbildning):** Utgår från förskolans och skolans styrdokument i undervisningen av friluftsliv och utevistelse.

Kommunstyrelsen (Mark och exploatering): Ansvarar för förvaltningen av kommunens markområden som inte ligger under Gator och parker eller fritidsförvaltningens ansvar.

Kommunstyrelsen (Strategisk utveckling): Ansvarar för den övergripande planeringen av friluftsområden och grönstruktur samt frågor kring tillgänglighet, folkhälsa och landsbygdsutveckling.

Kommunstyrelsen (Näringsliv): Näringsliv och platsutveckling är Umeå kommuns operativa och strategiska organ för näringslivsutveckling och tillväxt.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (Miljö- och hälsoskydd): Arbetar med naturvårdsplanering samt tillsyn enligt miljöbalken, inklusive tillsyn av kommunala naturreservat.

Tekniska nämnden (Gator och parker): Ansvarar för förvaltningen av natur- och parkområden inom detaljplanelagda områden för att främja friluftsliv och rekreation.

Förutom dessa nämnder bidrar även andra kommunala verksamheter till friluftslivet samt destinations- och platsutveckling. Genom samverkan säkerställs en hållbar och tillgänglig

utveckling som uppfyller medborgarnas, föreningslivets och andra intressenters förväntningar samt främjar friluftslivets fortsatta positiva utveckling i kommunen.

Konkretisering av åtgärder

För att programmet ska ha effekt är det avgörande att alla nämnder prioriterar kommunens utpekade fokusområden samt har en tydlig förståelse för hur intentionerna i friluftsprogrammet ska uppnås. Det skapar förutsättningar för en samordnad och långsiktigt hållbar utveckling av friluftslivet i kommunen.

I det fortsatta arbetet med programmets fokusområden behöver åtgärder, strategier och prioriteringar bli mer konkreta. Varje nämnd ansvarar för att utveckla och genomföra sina fokusområden inom den ordinarie planeringen. Det kan göras i verksamhetsplan och budget eller i en separat plan, till exempel en handlingsplan eller åtgärdsplan. Stöd för detta kan exempelvis tas genom framtagna åtgärds/tjänstepersonsförslag.[29]

Genomförandet av friluftsprogrammet ställer höga krav på samverkan mellan nämnder och andra kommunala verksamheter eftersom de berör flera verksamheters intressen och ansvarsområden.

Fritidsförvaltningen initierar och blir inledningsvis sammankallande för planering av en kommunal samverkansform, lokalt friluftsråd.

5. Uppföljning av programmet

Fritidsnämnden har ett ledande sammanhållande ansvar för att programmet genomförs och följs upp. Programmet och dess genomförande och effekter kommer följas upp vartannat år samt vi programmets slut.

Uppföljningen sker dels inom ramen för kommunens riktlinjer för aktiverande styrning, dels genom en separat process på verksamhetsnivå där fritidsnämnden ansvarar för att hålla ihop uppföljning och utvärdering av programmet som helhet.

[29] Genomförd workshop på tjänstepersonnivå resulterade i åtgärdsförslag till resp. fokusområde. En handling som kan arbetas vidare med. (2024)

6. Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv

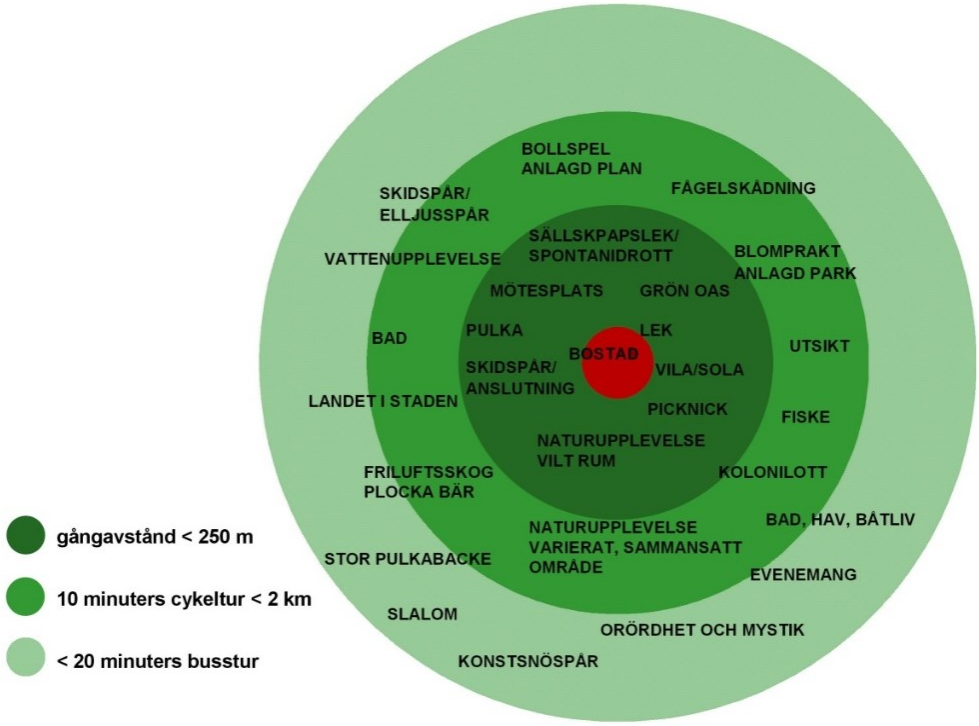
Översiktsplan

Översiktsplanen med fördjupningar utgör grunden för all planering av byggande samt långsiktig mark- och vattenanvändning i Umeå kommun. När det gäller friluftsliv är målsättningen att:

- Bevara och utveckla de unika möjligheterna till ett brett utbud av friluftsaktiviteter. Inom 250 meter från bostaden ska det finnas parker eller grönområden som erbjuder lek, motion, tillgång till mindre vilda miljöer, såsom stadsdelsskogar eller blomrikängar.
- Större park- och naturområden med varierat innehåll, som ger möjlighet till friluftsaktiviteter och upplevelser året om, ska vara tillgängliga inom en kortare cykeltur eller en längre promenad, det vill säga inom 2 kilometer.
- Skogsområden med höga sociala värden bör skötas på ett sätt som bevarar rekreations-, natur- och friluftsvärden.
- I översiktsplanen identifieras större strövområden med möjlighet till friluftsaktiviteter i naturliga miljöer, inklusive badstränder samt leder och stråk för rekreation. Särskilt fokus har lagts på älvslandskapet, kusten och landsbygderna. Värdefulla kustmiljöer som del i Umeås attraktionskraft som gör att många dras hit. Besökare söker sig hit för att bada, fiska, fågelskåda, åka båt eller bara njuta av havet.

För Umeå tätort har 18 rekreationsområden pekats ut, där områdesvisa riktlinjer har tagits fram för att stärka friluftslivet. Inom dessa områden bör åtgärder som kan få en negativ påverkan på friluftsvärdena undvikas.[30]

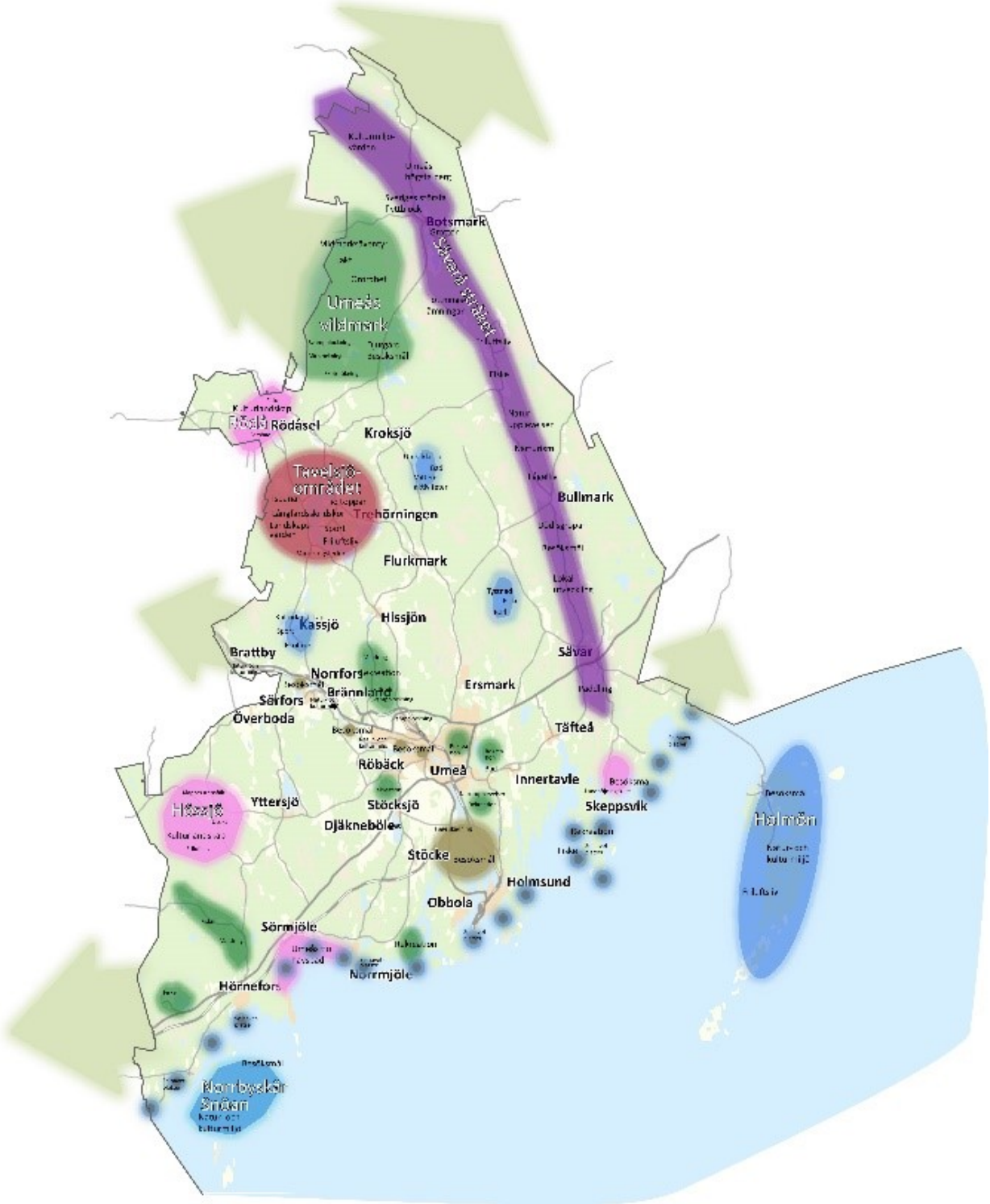
[30] Översiktsplan Umeå kommun. www.umea.se/oversiktsplan



Målbild för gröna upplevelsevärden (ur Översiktsplan för Umeå). Måltavlan illustrerar den mångfald av aktiviteter och upplevelser som bör finnas inom räckhåll från bostaden. Sammansättningen av aktiviteter och upplevelser varierar i olika delar av staden, men mångfald ska alltid eftersträvas.



Den gröna strukturen runt staden bygger på tätortsnära rekreationsområden, gröna korridorer, ett antal stråk längs älv och bäckar. Därtill finns ett mer finmaskigt nät med parker och gröna oaser. Längs den gröna korridor som omfamnar staden erbjuds en rad möjligheter för rekreation och livskvalitet.



Kommunen har en bredd av resurser för utveckling över hela kommunens yta. De varierade miljöerna med älvar, lång kuststräcka, öar, sjöar och berg samt fantastiska naturmiljöer knutna till skogs- och odlingslandskap erbjuder livsmiljöer och möjlighet till besöksmålsutveckling för dagens och morgondagens boende och besökare.

Kartläggning och klassning av friluftsområden i Umeå kommun

Fritidsförvaltningen har kartlagt friluft- och rekreationsområden. Dokumentationen tydliggör de specifika ställningstaganden som gjorts under kartläggningen och innehåller kortfattade beskrivningar av friluft- och rekreationsområden samt deras användning, baserat på tillgänglig information.

Kartläggningen utgår till stor del från underlag i översiktsplaner och fördjupningar för att säkerställa samstämmighet med övrig planering.

För att få en bredare förståelse för hur friluftsområden används har föreningar och organisationer, som erhållit kommunala driftsbidrag för friluftsanläggningar eller badplatser, fått möjlighet att ange vilka områden de nyttjar, i vilken omfattning och för vilket ändamål.

Parkprogram

För att stadens gröna ytor ska utvecklas på ett önskvärt och enhetligt sätt finns Umeå kommuns parkprogram. Programmet målar upp önskvärda egenskaper och funktioner för stadens grönområden. Likt översiktsplanedelen *Fördjupning för Umeå* poängteras vikten av att skapa tillgängliga och bostadsnära grönområden.

Utöver det så framhålls även värdet av att grönområdena har varierande kvaliteter och funktioner för att öka deras attraktivitet och göra de mer flexibla för olika gruppers behov.

Här är det även aktuellt att grönytorna närmast bostaden fyller vardagsbehoven av till exempel avkoppling, platser för lek och mötesplatser. Samtidigt som det en bit från bostaden bör finnas större grönområden för motionsaktiviteter, äventyr och friluftsliv.

Genom att skapa en tillgänglig och varierande grönska i staden ges flera fördelar. Målet med parkprogrammet är därför att ta fram principer för hur Umeås närmiljöer ska utvecklas och kopplas samman. En viktig del av parkprogrammet handlar även om att identifiera grönområden som inte fyller dess fulla funktion samt att identifiera svaga gröna samband i staden. Detta görs i syftet att kunna stärka och tillgängliggöra sambanden i framtida planering.

Riktlinjer för lekmiljöer och skogen

I arbetet med stadens gröna miljöer så har ett antal **riktlinjer för lekmiljöer och skogar** tagits fram.

Riktlinjer för lekplatser och lekmiljöer – I takt med att Umeå växer och förändras så bör det säkerställas att det finns olika lekmiljöer för stadens barn. Lekmiljöerna behöver nödvändigtvis inte vara iordningställda utan kan finnas i exempelvis ett naturområde.

Gemensamt för lekmiljöerna är dock att de bör finnas inom en räckvidd på 250 meter från bostaden och att det även ska gå att ta sig till miljöerna på ett trafiksäkert sätt. Inom 500 meter från bostaden bör det även finnas en större stadsdelslekplats.

Lekmiljöerna i Umeå ska utformas till attraktiva mötesplatser för både barn och vuxna. Det är viktigt att lekmiljöerna upplevs inkluderande, ger motoriska utmaningar, har lekvärden året runt och även har lekvänliga omgivningar.

Riktlinjer för stadsnära/bebyggelsenära skogar – En bra skogsmiljö nära människors bostad erbjuder direkt tillgång till friluftsliv och rekreation som främjar välbefinnande och hälsa. Skogen är en källa till positiva naturupplevelser och skapar en medvetenhet om kretslopp och naturbruk. Bebyggelsenära skogar är ett komplement till anlagda parkytor och de aktiviteter som erbjuds där.

Några av målen med bebyggelsenära skogar är att skapa en grön och vacker plats för alla att se och uppleva. Skogen bör även ha en variation av träd i olika åldrar och storlekar och främja sociala, biologiska och kulturella värden över tid.

Det är viktigt att skogar i olika åldrar sparas och görs tillgängliga samt att det finns möjlighet att uppleva äldre, orörd skog som undantas från skogsbruk.

Umeås lokala miljömål

Umeås lokala miljömål förtydligar vad som är särskilt viktigt lokalt i Umeå utöver de nationella och regionala miljömålen.

Ett av målområdena handlar om att bevara och tillgängliggöra natur- och rekreationsområden**.** Det definierade målet är att *“Senast 2040 sköts alla utpekade natur- och rekreationsområden efter en mångbruksplan så att deras värden bevaras och tillgängliggörs.”*

I en mångbruksplan finns ambitionen att på ett samlat sätt beskriva och planera för alla de skilda former av markanvändning, exempelvis friluftsliv, naturvård, virkesproduktion, rekreation, som olika intressegrupper och andra gör anspråk på.[31]

Ett annat område som kopplar till friluftsliv handlar om grönområden med god social och ekologisk funktion. Målet är att “*år 2025 ska gröna stråk och områden vara utvecklade i*

[31] Umeås lokala miljömål, 2020, s. 16

Friluftsprogram 2026–2030

Umeås tätorter med nya och befintliga parker och gröna offentliga rum för alla, vilket säkerställer god social och ekologisk funktion i staden”.

Cykeltrafikprogram

Cykeltrafikprogrammet visar hur kommunen ska förbättra situationen för Umeås cyklister. Programmet omfattar hela kommunen och fokuserar på kommunens infrastruktur.

Ett av målen i programmet kopplar till Umeå kommuns folkhälsomål. Att ta sig fram i naturen på cykel är ett utmärkt sätt att främja folkhälsan och det har en stark anknytning till friluftslivet.

Kollektivtrafikprogrammet

Kollektivtrafikprogrammet beskriver hur Umeå kommun ska planera och arbeta för att kollektivtrafiken ska kunna möta befolkningstillväxten, utgöra en större andel av det totala resandet samt göra vardagen enklare för alla resenärer.

Kollektivtrafiken är en tillgång för friluftslivet då det kan möjliggöra resor till och från friluftsområde och bostad. Därmed blir det enklare att ta sig ut till frilufts- och rekreationsområden i och utanför Umeå tätort.

Föreskrifter och skötselplaner för naturreservat

Umeå kommun ansvarar för två naturreservat, Strömbäck-Kont och Grössjön. Alla naturreservat har föreskrifter och en skötselplan som är beslutade av fullmäktige.

Program för tillgänglighet i Umeå kommun 2018–2030

Program för tillgänglighet i Umeå kommun med fokusområdet *Fysisk miljö* och specifikt Plan för etapp 2, där målet med tillgänglig fysisk miljö är att möjliggöra för alla invånare att vara delaktiga på lika villkor, att kunna välja bostad, skola, utbildning, arbete, fritidsaktiviteter och så vidare. För att möjliggöra det måste miljöerna ha en grundläggande tillgänglighet under alla årstider. Det gäller publika byggnader och lokaler, bostäder och arbetsplatser. Det gäller även allmänna platser och anläggningar som till exempel gator, torg, parker, idrottsanläggningar, bibliotek, lekplatser och friluftsområden.

Umeå kommuns landsbygdsprogram

Programmet visar hur kommunen ska jobba med landsbygdsutveckling för att nå kommunens landsbygdsmål. Fokus ligger på områden där kommunen har rådighet eller kan

bidra stöttande. Utgångspunkten är att landsbygdsutveckling skapas tillsammans och att ingen aktör har ensam rådighet. Trepartnerskapet mellan ideell, privat och offentlig sektor utgör själva arbetsmodellen för landsbygdsutveckling.

Grönstrukturprogram, under framtagande

Programmet är tänkt att bli en kommunövergripande handlingsplan som samlar kunskap och föreslår åtgärder för att stödja Umeås hållbara tillväxt. Programmet främjar välplanerade, mångfunktionella grönområden som erbjuder kostnadseffektiva och hållbara lösningar för utmaningar kopplade till stadsutveckling, klimat och folkhälsa.

En central utmaning är att grönytor minskar i takt med stadsförtätningen, samtidigt som de ska fylla allt fler funktioner. För att undvika målkonflikter i markanvändningen krävs goda underlag för planering och förvaltning.

Grönstrukturprogrammet stärker samordningen mellan förvaltningar och aktörer, och tydliggör grönområdenas funktioner, ekosystemtjänster och värden. Det hjälper till att identifiera vad som bör bevaras och utvecklas, vilket möjliggör smarta avvägningar och mångfunktionella lösningar.

Programmet fungerar både som kunskapsunderlag och strategiskt dokument, med konkreta förslag för hur grönstrukturens värden kan integreras i planering, byggande och förvaltning – för att uppnå översiktsplanen och de lokala miljömålen.

Medverkande

Ansvarig nämnd

Fritidsnämnden

Styrgrupp

Fritidsförvaltningen:
Stefan Hildingsson, fritidsdirektör
Anders Linder, verksamhetschef driftenheten

Arbetsgrupp

Fritidsförvaltningen:
Thomas Savilahti, lokal- och anläggningsstrateg, fritidskonsulent
Erik Spade, fiskekonsulent
Patrik Wivstad, fritidskonsulent
Elisabeth Lundman, enhetschef driftenheten
Oskar Östlin, fiskekonsulent

Expertstöd

Gator och parker: Isabelle Forsberg, landskapsarkitekt
Strategisk utveckling: Pernilla Helmersson, samhällsplanerare
Miljö- och hälsoskydd: Doris Grellmann, naturvårdare
Mark och exploatering: Jenny Vindegard, mark- och exploateringsingenjör

Övrigt medverkande från

Länsstyrelsen Västerbotten
Utbildning, för-, grund- och gymnasieskola
Naturskolan
Näringsliv
Visit Umeå

Bilagor

Bilaga 1: Kartläggning av friluftsområden – exempel, utdrag från digital databas.

Bilaga 2: Naturvårdsverkets friluftsmål

Friluftsprogram 2026–2030

Bilaga 1: Kartläggning av friluftsområden i Umeå kommun

Visualisering och dokumentation

Resultatet av kartläggningen dokumenteras och visualiseras på ett sätt som lämpar sig för den kommunala planeringen och för andra centrala aktörer, där det framgår vilka specifika ställningstaganden som gjorts under kartläggningen. Dokumentationen innehåller kortfattade beskrivningar av de områden som kartlagts och hur de används, utifrån den informations som finns att tillgå. Det bör noteras att inga inventeringar eller fältbesök av utpekade områden har genomförts under kartläggningen. Där detta sker ökar precisionen i kartläggningen. Eftersom arbetet med kartläggningen av friluftsområden ska ses som en iterativ process är det möjligt att komplettera underlagen inför nästkommande uppdatering av kartläggningen.

Underlag och värdering

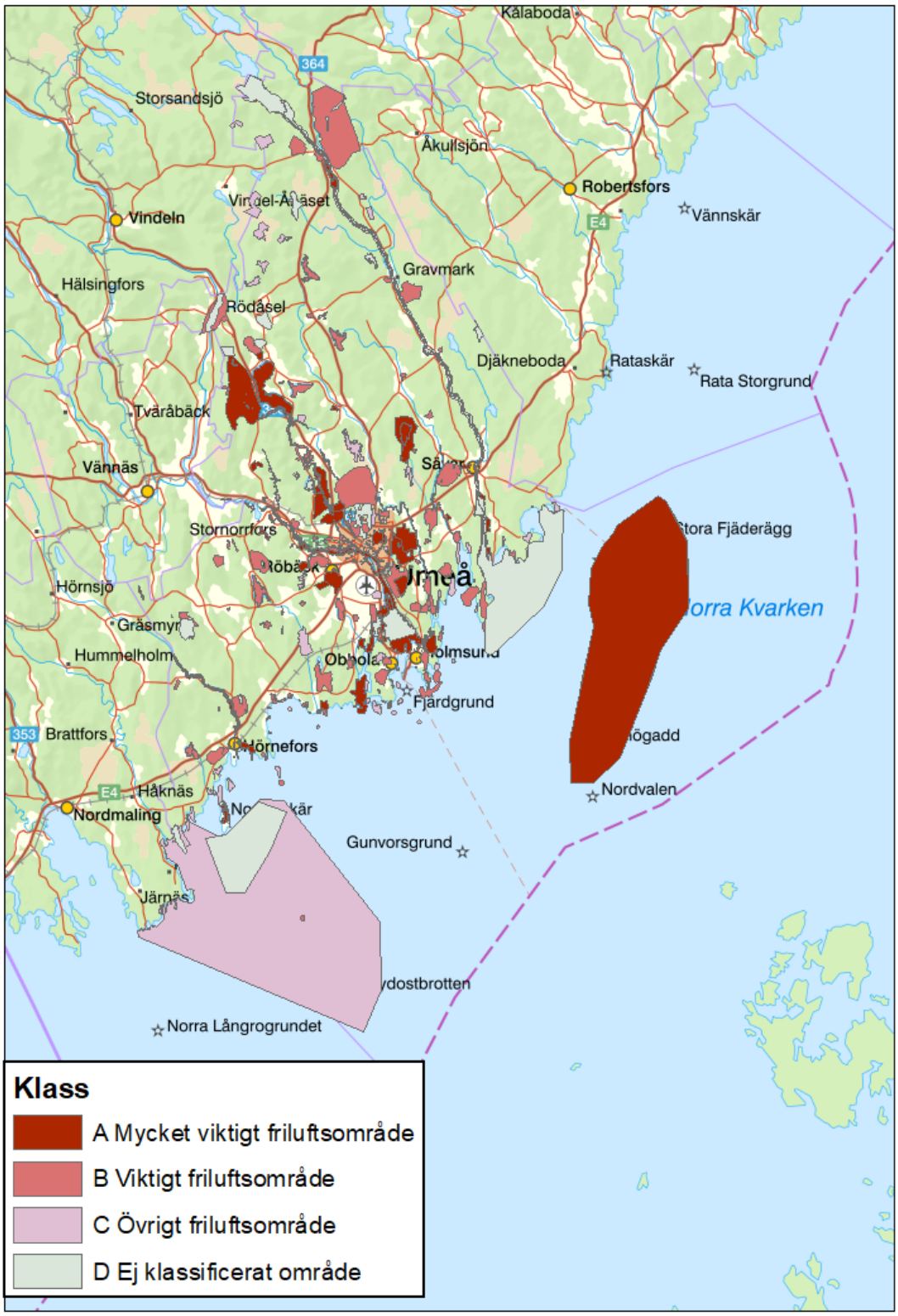
Kartläggningen baseras i stor utsträckning på underlag hämtat bland annat från översiktsplan med dess fördjupningar. Detta både för att begränsa arbetsinsatsen och för att kartläggningen ska få en samstämmighet med övrig planering. För att samla in ytterligare kunskap om hur olika friluftsområden i kommunen används har föreningar och organisationer som bland annat är anslutna till svenskt friluftsliv och föreningar som har driftsbidrag till friluftsgård/anläggning och badplatser getts möjligheten att ange vilka områden de nyttjar samt i vilken utsträckning och för vilket ändamål.

Majoriteten av värderingskriterierna är av kvalitativ typ och att bedömningen av dessa bör sättas i relation till övriga områden som ingår i den aktuella kartläggningen. Vad som exempelvis utgör hög brukarfrekvens eller måttligt symbolvärde kan variera mellan olika kommuner och områden i landet på grund av deras olika förutsättningar. Det finns alltså inte någon fastställd kvantitativ gräns för flertalet kriterier, utan de värderas utifrån lokala förutsättningar. Alla kriterier behöver inte användas för alla områden, utan bara de som är relevanta. Minst sju värderingskriterier behövs för att kunna klassificera ett område (värderingskriterierna 1–7).

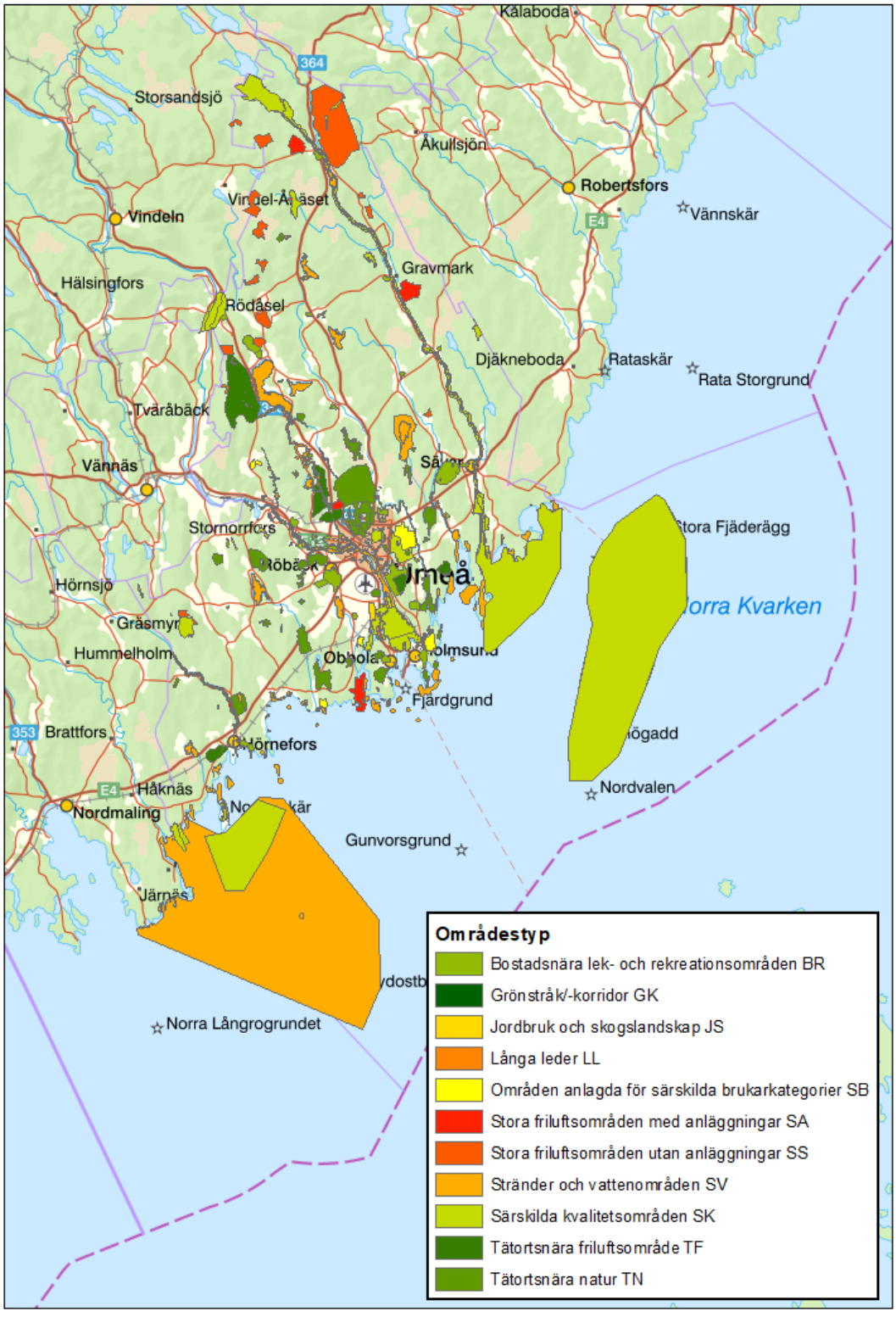
Det ska noteras att all kartläggningen av friluftsområdena är en ögonblicksbild och tar ingen hänsyn till framtida markanvändning eller andra intressen. Detta är helt i linje med Naturvårdsverkets rekommendation. Alla områden och dess gränser ska bara tillgodose friluftslivets intressen och helt bortse från andra gränser som till exempel fastighetsgränser.

Friluftsprogram 2026–2030

Bildexempel på friluftsområden och dess klassning av olika områdestyper:



Friluftsprogram 2026–2030



Bilaga 2: Naturvårdsverkets tio friluftsmål[32]

Mål 1. Tillgång till natur för alla

Ett mål för friluftslivspolitiken bör vara tillgänglig natur för alla. Detta bör innebära: Möjligheten att vistas i och njuta av natur och kulturlandskapet är stor och människors olika behov är tillgodosedda. Områden med god tillgänglighet finns utpekade, är kända och uppskattade och förvaltas långsiktigt. Tillgänglighet har hög prioritet inom planering, information och förvaltning av natur- och kulturlandskapet samt andra områden av betydelse för friluftslivet.

Mål 2. Starkt engagemang och samverkan

Ett mål för friluftslivspolitiken bör främja ett starkt engagemang och samverkan där ideellt engagemang står i centrum. Organisationerna bör i högre grad än idag samverka vilket kan bidra till att fler människor oftare ägnar sig åt friluftsliv. Det bör även finnas etablerade strukturer för dialog och samordning av friluftslivet både lokalt, regionalt och nationellt.

Mål 3. Allemansrätten

Allemansrätten är grunden för friluftslivet. Det innebär att allemansrätten värnas och allmänhet, markägare, föreningar och företag har god kunskap om allemansrätten.

Mål 4. Tillgång till natur för friluftsliv

Allemansrätten är grunden för friluftslivet. Det innebär att allemansrätten värnas och allmänhet, markägare, föreningar och företag har god kunskap om allemansrätten.

Mål 5. Attraktiv tätortsnära natur

Det bör finnas attraktiv tätortsnära natur för friluftslivet, vilket innebär att befolkningen och besökare har tillgång till grönområden och tätortsnära landskap med höga frilufts-, natur- och kulturmiljövärden.

Mål 6. Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling

En hållbar landsbygdsutveckling och regional tillväxt är viktiga mål, där friluftsliv, natur- och kulturturism bidrar till lokal och regional attraktivitet och ekonomisk utveckling. Dessa

32 Källa: www.naturvardsverket.se

områden bör uppmärksammas och prioriteras inom besöksnäringen och präglas av hållbarhet, kvalitet, värdeskapande, tillgänglighet och säkerhet.

Mål 7. Skyddade områden som resurs till friluftslivet

Skyddade områden är en resurs för friluftslivet. Det innebär att skyddade områden med värden för friluftslivet skapar goda förutsättningar för utevistelse genom förvaltning och skötsel som främjar friluftsliv och rekreation.

Mål 8. Ett rikt friluftsliv i skolan

Ett rikt friluftsliv i skolan är ett annat mål. Det innebär att förskolor, förskoleklasser, grundskolor och motsvarande skolformer samt fritidshem bedriver friluftslivsverksamhet och undervisning om förutsättningar för en god miljö och hållbar utveckling i enlighet med verksamheternas styrdokument. Barn och elever bör ges goda möjligheter att vistas utomhus.

Mål 9. Friluftsliv för god folkhälsa

Ett mål för friluftslivet bör vara att skapa goda förutsättningar för att människor kan vara regelbundet fysiskt aktiva i natur- och kulturlandskapet. Målet bör innebära att manställs och evidensbaserade kunskaper om insatser som skapar förutsättningar för friluftsliv och främjar hälsa sam sprids till kommuner, landsting, ideella organisationer och andra berörda aktörer.

Mål 10. God kunskap om friluftslivet

Ett mål är att det finns god kunskap om friluftslivet. Det innebär att det finns etablerad forskning och statistikinsamling kring friluftsliv som utgår från ämnesfältets bredd och mångvetenskapliga karaktär, är långsiktig över tiden och bygger på behoven hos friluftslivets aktörer. Myndigheter, organisationer, kommuner, markägare och företag bör ha god kunskap och kompetens i frågor om friluftsliv, landskapets utformning, hållbart nyttjande och natur- och kulturturism.

Umeå kommun
Fritidsnämnden

Protokollsutdrag
2026-03-18

§ 23
Diarienr: FN-2016/00260

Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030

Beslut

Fritidsnämnden beslutar

att föreslå kommunfullmäktige att anta Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030.

Reservation
Joline Göttfert (M), Roger Persson (M), Christer Lindvall (M) och Malin Forss (C) reserverar sig till förmån för eget yrkande (se Fritidsnämndens beslutsordning nedan).

Ärendebeskrivning

På uppdrag av kommunfullmäktige har fritidsnämnden arbetat fram ett friluftsprogram för en sammanhållen friluftspolitik, som komplement till övriga kommunala plan- och programförklaringar.

Fritidsnämnden rekommenderade kommunfullmäktige inför 2017 att ge nämnden i uppdrag att ta fram ett friluftsprogram. Förslaget antogs formellt genom kommunfullmäktige inför 2019, där fritidsnämnden tilldelades huvudansvaret för uppdraget.

Friluftsprogrammet omfattar hela kommunen och utgör en gemensam strategi för att utveckla och förvalta Umeå kommuns natur- och friluftsområden. Genom samverkan stärks tillgängligheten, besöksnäringen och en hållbar utveckling.

Friluftsprogrammet tydliggör Umeå kommuns ambitioner inom friluftspolitiken och utgör ett samlat, fördjupat underlag över pågående insatser och prioriterade utvecklingsområden. Programmet redovisar även ansvarsfördelningen inom kommunen för de fokusområden som berör friluftsliv. Fokusområden beskriver inriktning för kommunens arbete och vilken utveckling som programmet förväntas bidra till.

Friluftsprogrammet har tagits fram av en arbetsgrupp inom fritidsförvaltningen med expertstöd från andra kommunala verksamheter. Arbetet har inkluderat faktaunderlag från verksamheterna samt en workshop med fokus på åtgärdsförslag kopplade till respektive fokusområde.

År 2019 genomfördes medborgardialoger, samordnade av Övergripande planering (idag Strategisk utveckling), där data samlades in. Dialogerna gav invånarna möjlighet att peka ut och värdera sina stadsnära favoritplatser.
En referensgrupp med representanter från kommunala verksamheter, ideella föreningar, organisationer och friluftslivsaktörer har medverkat i arbetet med att kartlägga friluftsområden i Umeå kommun.

Förslaget på friluftsprogram har varit ute på remiss till närmast berörda kommunala nämnder (byggnadsnämnden, för- och grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, kommunstyrelsen, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt tekniska nämnden) samt Länsstyrelsen, JUSK och Visit Umeå.

Beslutsunderlag

Umeå kommuns friluftsprogram 2026–2030
Synpunktsredovisning remissvar friluftsprogram 2026-2030
Övriga bifogade dokument tjänar som bakgrundsunderlag

- Kartläggning av friluftsområden i Umeå kommun
- Naturcentrum i Umeälvsdeltat, protokollsutdrag FN 2019-08-29 § 42 och förstudie

Beredningsansvariga

Thomas Savilahti, fritidskonsulent

Fritidsnämndens beslutsordning

Yrkanden

Johan Asplund (MP) – sidan 19, 4. Genomförande av programmet Ansvarsfördelning
Stycke 3 tillägg med en mening markerad i fetstil nedan:

På kommunal nivå ansvarar kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för att säkerställa att målen för friluftslivet uppnås. **Även en kommun kan**

skapa och förvalta naturreservat inom kommunens gränser. Inom den kommunala förvaltningen hanteras friluftsfrågor av flera nämnder genom dess verksamhets-/ansvarsområden:

Joline Göttfert (M) - ta bort ordet "naturreservat" från s. 15 i friluftsprogrammet så att det står:

Kommunen bör sträva efter att säkerställa prioriterade naturområden, bland annat genom att upprätta avtal med markägare och peka ut gröna områden av särskild vikt i översiktsplaner.

Joline Göttfert (M) – avslag till Johan Asplunds (MP) yrkande.

Lennart Arvidsson (V) – avslag till Joline Göttferts (M) yrkande.

Christer Lindvall (M) – avslag till Johan Asplunds (MP) yrkande.

Johan Asplund (MP) – avslag till Joline Göttferts (M) yrkande.

Olivia Lundgren (S) – avslag till Joline Göttferts (M) yrkande.

Malin Forss (C) – bifall till Joline Göttferts (M) yrkande, avslag till Johan Asplunds (MP) yrkande.

Ajournering
Sammanträdet ajourneras 25 minuter (kl. 14.45-15.10) och återupptas därefter.

Propositionsordning som godkänns
Avslag mot bifall till Joline Göttferts (M) yrkande. Yrkandet avslås.

Bifall mot avslag till Johan Asplunds (MP) yrkande. Yrkandet bifalls.

Bifall mot avslag att föreslå kommunfullmäktige att anta Umeå kommuns friluftsprogram 2026-2030. Nämnden beslutar att bifalla förslag till beslut med tillägg enligt bifallet yrkande.

Umeå kommun
Fritidsnämnden

Protokollsutdrag
2026-03-18

Reservation
Joline Göttfert (M), Roger Persson (M), Christer Lindvall (M) och Malin Forss (C) reserverar sig till förmån för eget yrkande.

Beslutet ska skickas till
Kommunfullmäktige

UMEÅ KOMMUN

Synpunktsredovisning remissvar Friluftsprogran 2026-2030.

Förslag på friluftsprogram har skickats ut på remiss till:

- Byggnadsnämnden
- För- och grundskolenämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Kommunstyrelsen
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Tekniska nämnden
- Länsstyrelsen Västerbotten
- JUSK
- Visit Umeå

Remissvar har kommit in från:

- Byggnadsnämnden
- För- och grundskolenämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Kommunstyrelsen
- Länsstyrelsen Västerbotten
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Tekniska nämnden
- JUSK

Sammanfattning

Alla synpunkter har beaktats och bidragit till det slutliga förslaget. Dialog och samverkan kring markbehov är centralt, både för nya och befintliga områden, och kan följas upp genom handlingsplaner och befintliga samverkansstrukturer. En kommunövergripande samverkans- och planeringsgrupp för friluftsliv ska inrättas, bland annat för att stärka samarbetet mellan olika verksamheter. Vid stadstillväxt och förtätning är det viktigt att identifiera och utveckla lösningar som balanserar olika intressen, och vid nya friluftsområden eller förändrad markanvändning ska dialog föras om hur friluftsvärden kan bevaras, ersättas eller kompenseras.

Remissinstansernas synpunkter redovisas i sin helhet nedan. Fritidsförvaltningen har kommenterat de synpunkter som respektive instans har lämnat.

Byggnadsnämnden

Synpunkter

Byggnadsnämnden ser positivt på programmet som helhet samt att syfte, inriktning och geografisk utbredning för varje friluftsområde markerats tydligt på karta. Detta kartmaterial behöver även finnas tillgängligt digitalt som en del av kommunens övriga kartmaterial för att säkerställa att hänsyn tas till de aktuella områdena vid den fysiska planeringen.

Byggnadsnämnden önskar även vid behov få stöd från fritidsförvaltningen kring hur friluftsområdena ska hanteras vid planläggning. Det vore bra med en kontaktperson från fritidsförvaltningen som kan delta på planberedningen för att delge förvaltningens synpunkter på inkomna planansökningar.

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Kartmaterialet kommer att tillgängliggöras i kommunens kartdatabas.

Fritidsförvaltningen kommer att delge kontaktuppgifter till representant från fritidsförvaltningen i planfrågor.

Inga justeringar i programmet behöver göras.

För- och grundskolenämnden

Synpunkter

För- och grundskolenämnden anser att programmet tydligt lyfter friluftslivets betydelse för folkhälsa, hållbar utveckling och attraktiv livsmiljö i Umeå kommun. De positiva aspekter som för- och grundskolenämnde särskilt vill lyfta fram från Umeå kommuns friluftsprogram är förankringen i globala- nationella- och lokala mål samt programmets fokus på tillgänglighet och inkludering, särskilt för barn, unga och personer med funktionsvariationer.

I programmet lyfts att förskolor och skolor integrerar friluftsliv i undervisningen för att främja lärande och hälsa. För- och grundskolenämnde anser dock att det är av vikt att programmet ytterligare tydliggör att friluftsliv är ett lagstadgat krav i skollag och läroplaner och att kommunen därför är skyldiga att planera så att alla förskolor och skolor har tillgång till varierande friluftslivsmiljöer för alla elever. Nedan presenteras exempel på vad ett sådant förtydligande skulle kunna innefatta.

Under fokusområdet ”Stärkt engagemang och samverkan” anser för- och grundskolenämnden att skrivningen även ska innefatta samverkan för att säkra förskolors och skolors tillgång

till naturmiljöer för friluftsundervisning. (En kommunövergripande samverkans- och planeringsgrupp för friluftsliv ska tillskapas)

Under fokusområdet ”Öka tillgången till natur för friluftsliv” anser för- och grundskolenämnden att skrivningen bör inkludera att det vid detaljplaneringen ska tas särskild hänsyn till att bevara och utveckla naturområden tillgängliga för alla förskolor och skolors friluftsundervisning utifrån kommunens skyldigheter enligt skollag och läroplaner.

Under fokusområdet ”Möjligheten till friluftsliv för unga” anser för- och grundskolenämnden att det är av vikt att det i formuleringen tydliggör att tillgängligheten till och förståelse för naturen är en naturlig del av undervisningen utifrån det lagstadgade uppdraget i skollag och läroplaner. För- och grundskolenämnden anser även att skrivningen under fokusområdet gällande planering och etablering ska innefatta förskola och skola konsekvent, samt att formuleringen ”bör beaktas” inte är förenlig med läroplansuppdraget och därför ersätts med ”ska beaktas”.

Under rubriken *”Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv”* anser för-och grundskolenämnden att skolskogsinventeringen bör nämnas och beskrivas som ett verktyg för att förverkliga miljömålen samt för att säkerställa att skolornas långsiktiga tillgång till naturområden för undervisning enligt skollag och läroplan.

Under rubriken ”Umeås lokala miljömål” anser för- och grundskolenämnden att det bör stå något om miljömålet att alla grundskolor ska ha tillgång till skolskogar, för att kunna arbeta utifrån läroplanen där friluftsliv är ett centralt innehåll i exempelvis fritidshemmet och i ämnet idrott och hälsa.

Avslutningsvis vill för-och grundskolenämnden lyfta att programmet tydliggör Umeå kommuns friluftspolitiska ambitioner och ställer höga krav på samverkan mellan nämnder och andra kommunala verksamheter. När det gäller samverkan är det tydligt att fritidsförvaltningen ska initiera och vara sammankallande för en kommunal samverkansform, som benämns lokalt friluftsråd. För- och grundskolenämnden önskar ett förtydligande av vilken ledning och styrning som krävs för att en sådan samverkansform ska kunna ge önskad effekt.
ingen förändring

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

I enlighet med kommunens reviderade styrmodell har den detaljerade styrningen lyfts ut ur dokumentet. Genom friluftsprogrammet beslutar kommunfullmäktige om ramar och principiella vägval samt fördelar ansvar till nämnderna. Nämnderna konkretiserar planeringen och ansvarar, inom sina respektive ansvarsområden och budgetramar, för prioritering och

genomförande av åtgärder och uppdrag. Dessa utförs av respektive verksamhet och tjänstepersoner.

En löpande dialog och samverkan på verksamhetsnivå kring markbehov är av stor vikt, både vad gäller nya detaljplaner och befintliga markområden. Detta kan även följas upp inom skola och utbildning genom handlingsplaner samt inom befintliga samverkansområden för mer konkreta frågor, då friluftsprogrammet verkar på en övergripande nivå.

Som framgår av programmet ska en kommunövergripande samverkans- och planeringsgrupp för friluftsliv inrättas.

Justeringar har gjorts inom fokusområdet *Möjlighet till friluftsliv för unga*.

Syftet med det föreslagna friluftsrådet är att förbättra samverkan mellan kommunens verksamheter och förvaltningar.

Inga tillägg har gjorts i programmets hänvisning till Umeås lokala miljömål.

Därtill har redaktionella förändringar genomförts.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Synpunkter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har inget att erinra mot förslag till Friluftsprogram 2026–2030. Programmet är ett viktigt strategiskt dokument som tydligt lyfter friluftslivets betydelse för folkhälsa, hållbar utveckling och attraktiv livsmiljö i Umeå kommun.

Programmet lyfter fram skolans roll i att få barn och unga intresserade av natur och friluftsliv. Skolans verksamhet styrs av läroplan samt ämnesplaners innehåll. Inom gymnasiet, i kursen idrott och hälsa, ingår friluftsaktiviteter för att elever ska utveckla en allsidig kroppslig förmåga samt aktiviteter och rekreation i utemiljöer och natur. Det här stämmer bra överens med programmets fyra fokusområden.

Nämnden vill påtala att i friluftsprogrammet anges att kommunen ska sprida kunskap om allemansrätten, särskilt riktat till SFI. I SFI-utbildningens syfte, mål och karaktär ingår att eleven ska få redskap för kommunikation och deltagande i vardags-, samhälls-, arbets- och studieliv. Inom avsnittet samhällsorientering ingår allemansrätten.

De positiva aspekter som gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill lyfta fram från *Umeå kommuns friluftsprogram* är förankring i nationella mål, till exempel Agenda 2030, samt att fokus på tillgänglighet och inkludering, särskilt för barn, unga och personer med funktionsvariation, finns med.

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Inga justeringar i programmet behöver göras.

Kommunstyrelsen

Synpunkter

Umeås kommuns förslag till Friluftsprogram 2026-2030 ses som en viktig del och pusselbit för tillväxtmålet om 200 000 invånare år 2050 med potential att bidra till utvecklandet av de stora friluftsresurser som kommunen har och som bidrar till livskvalitet. Programmet gör kopplingarna till visioner i översiktsplanen tydliga och visar hur saker hänger ihop. Ett fokus finns på att fler ska upptäcka Umeås natur vilket kommer stärka kommunens attraktionskraft. En grund läggs för den växande befolkningens behov och illustrerar att friluftsliv behöver utvecklas i takt med annat som bostäder och verksamheter.

Förslaget att inrätta ett kommunövergripande friluftslivråd är intressant och torde bidra till att kraft och att friluftsfrågorna får en än tydligare position. Programmet har ett fokus på att realisera de visioner som kommunen länge haft om utveckling av Umeälvens delta, tillskapandet av ett naturcentrum vid Tuvan samt att potentialerna med förädling av Norrbyskär tar fler steg framåt, vilket är välkommet.

Positivt är också att programmet gör kopplingar till näringslivsutveckling med förbättrade förutsättningar för besöksmålsutvecklingen via ett tydligt fokus på utökad samverkan med allt från lokala initiativ och regionala aktörer, myndigheter samt pågående samarbeten för utveckling.

När det gäller målområdet *Öka tillgången till natur för friluftsliv* ser det ut som att den kanske viktigaste åtgärden saknas, nämligen att utveckla den stora gröna infrastrukturen runt staden (som visserligen visas som illustration på sidan 22). Succesiv utveckling av värden både för natur och friluftsliv i denna gröna infrastruktur har direkt koppling till värden för bebyggelseutvecklingen och detta kan med fördel förtydligas i programmet.

I avsnittets resonemang anges att kommunen ska säkerställa prioriterade naturområden genom att upprätta avtal med markägare men också att kommunen kan överväga bildande av naturreservat. Här finns det anledning att påminna att det finns fler sätt att ansvarsta för viktiga gröna resurser än att inrätta reservat. Att peka ut områden i översiktsplan är ett sådant. Detta blir viktigt också för nästa målområde *Förstärka beskyddet för skyddade områden* där åtgärderna exempelvis handlar om att identifiera brister på anläggningsunderhåll men där det anges att kommunens ska verka för att områden som pekats ut som skyddsvärd natur

ska få och upprätthålla lagligt skydd. Umeå har i sin översiktsplan identifierat många områden med skyddsvärd natur. Kopplat till det finns riktlinjer om att ta fram skötselplaner med tydlig målsättning om hur områdenas attraktivitet för umeborna kan utvecklas långsiktigt med hänsyn till naturvärden och närliggande boendemiljöer. Uppföljningen av områdenas utveckling sker via naturvärdeskartan. Översiktsplanen inrymmer även en riktlinje om att ianspråktagande av skyddsvärda grönområden långsiktigt kompenseras med liknande livsmiljöer med hjälp av skötselplaner. Det är viktigt att kommunen har ett gott ansvarstagande om viktiga grönområden men det blir, särskilt i ljuset av att olika intressen i lagstiftningar blir ”allt mer fixa” (artskyddsdirektiv, jordbruksmark), att kommuner inte själva bidrar med än fler ”fixa” anspråk utan värnar ett system som möjliggör hållbar planering samtidigt med högt ansvarstagande. Skrivningen i friluftsprogrammet, om att områden som är utpekade som skyddsvärd natur ska få lagligt skydd föreslås därför ändras till att uttrycka ambitionen om att kommunen ska ha ett gott ansvarstagande om grönområden med höga värden, exempelvis för det som anges som skyddsvärd natur, genom utpekande i översiktsplan och vid behov säkerställa dessa viktiga värden med skötsel-/mångbruksplaner.

Slutligen vore det en poäng att lyfta att programmet kommer vara ett tydligt bidrag till social hållbarhet. Just attraktiva grönområden och parker är en av de fem mest centrala åtgärderna för social hållbarhet i den fysiska miljön och verktyg som kommuner kan bidra med. Grönstruktur och aktiva grönområden bidrar vidare till rörelserikedom och har betydelse för socioekonomi där grönområden i närheten av områden med segregation och låg socioekonomi har visat sig vara av särskild vikt.

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Justeringar har gjorts i programmet inom målområdena *Öka tillgången till natur för friluftsliv* samt *Förstärka skyddet för skyddade områden*.

Ett tillägg har även gjorts i inledningen som tydliggör programmets bidrag till kommunens arbete med social hållbarhet.

Därtill har mindre justeringar och redaktionella förändringar genomförts.

Länsstyrelsen Västerbotten

Synpunkter

Inledningen till friluftsprogrammet och avsnittet om berörda mål är kortfattade och precisa samtidigt som de täcker in många områden. Fokusområden är relevanta, tydligt beskrivna och har konkreta förslag på åtgärder. Avsnitt 4 om genomförande av programmet börjar med en genomgång av ansvarsfördelning vilket är en framgångsfaktor för projekt som

behöver ske i samverkan. Mycket bra att programmet också innehåller avsnitt om uppföljning och en genomgång av andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftsliv.

En övergripande synpunkt är att programmet inte tar upp ekosystemtjänster (EST), naturbaserade lösningar (NBS) eller klimatanpassningsåtgärder. Ekosystemtjänster är ett användbart verktyg för att undersöka och beskriva grönområdens funktioner, både i tätorter (på mindre skala) och utanför tätorter (på större skala). Att friluftslivsprogrammet förhåller sig till kommande klimatanpassningsplaner och klimatanpassningsåtgärder framtidssäkrar handlingsplaner som baseras på programmet. Dessutom kan beskrivningar av områden som inkluderar ekosystemtjänster underlätta för att se möjligheter för friluftsliv vid utveckling av områden, till exempel vid anläggande av skyfallsdammar och våtmarker, som båda ökar landskapets vattenhållande förmåga.

Kommande klimatanpassningsarbete kommer att innebära behov av fler träd i bebyggd miljö. Träd i bebyggd miljö ger, förutom flera miljöeffekter, möjligheter för bostadsnära enkelt friluftsliv, vilket är viktigt att ta med i planering. Även i detta sammanhang är ekosystemtjänster och naturbaserade lösningar användbara verktyg.

Innehållet i de berörda nämndernas handlingsplaner kommer att vara avgörande för genomförandet av friluftsprogrammet. Därför är det särskilt viktigt att Fritidsnämnden har ansvar för att hålla ihop uppföljning och utvärdering av programmet som beskrivs i programmets kapitel 5. Uppföljning av programmet.

Det sista avsnittet i kapitel 6. Andra styrande kommunala dokument och program med beröring på friluftslivet, med titeln Grönstrukturprogram, under framtagande (s.27 i remissversionen) tar upp utmaningen att grönytor minskar i takt med stadsförtätning. Denna målkonflikt, stadsförtätning och grönområdens funktioner, kan med fördel betonas starkare eftersom den påverka många andra delar av programmet och därför kan ses som en central fråga för programmet. Det finns flera verktyg för att arbeta med målkonflikten, se till exempel Boverkets sammanställning av verktyg för arbete med ekosystemtjänster *Underlag och verktyg i arbetet med ekosystemtjänster - PBL kunskapsbanken - Boverket*.

En mindre redaktionell kommentar: Föreslår att fokusområdena numreras för att det ska lättare att hänvisa till dom i andra dokument och sammanhang.

Förutom dessa övergripande synpunkter har Länsstyrelsen några mindre kommentarer vilka listas i tabell nedan.

Sid	Avsnitt	kommentar
6	Vem berörs av programmet? / stycke 3	Här bör friluftslivsorganisationerna nämnas, till exempel: ..föreningsaktiviteter genom organisationer till exempel friluftslivsorganisationer, idrottsföreningar och många andra organisationer som har med utevistelse i natur- och kulturlandskapet bland sina aktiviteter.
6–7	Vem styrs av programmet?	Möjligen bör även byggnadsnämnden vara med, eftersom tillgång till grönområden för friluftsliv är beroende av hur grönområden inkluderas i fysisk planering. Förutsatt att det inkluderat i uppdraget från kommunstyrelsen.
13	Fokusområde Öka kunskap om allemansrätten	Naturskolan har kompetens och mycket stor erfarenhet och är därför en stark resurs för att arbeta med allemansrätten i skolan. Föreslår att Naturskolan nämns under detta fokusområde.
16	Möjligheten till friluftsliv för unga/hur	Föreslår att inkludera Umeå naturskola som en aktör för genomförande (nu nämns Umeå naturskola bara i den beskrivande delen).
17	Stycke 1	Numera har folkhälsopolitiken bara ett mål (med flera målområden), se Nationellt folkhälsomål och målområden – Folkhälsomyndigheten

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Det planerade friluftsrådet ansvarar för uppföljning och utvärdering av programmet. Fritidsnämnden har det övergripande ansvaret för att samordna uppföljningen och utvärderingen.

Friluftsprogrammet har kopplingar till och hänvisar till bland annat kommande grönstrukturprogram och parkprogram. I dessa program behandlas ekosystemtjänster, naturbaserade lösningar och närliggande frågor mer utförligt.

I samband med stadstillväxt och förtätning kan målkonflikter uppstå, exempelvis avseende grönytor. Det är därför viktigt att kontinuerligt arbeta för att identifiera och utveckla väl avvägda lösningar för den täta staden, där olika intressen balanseras.

Programmet förtydligar att det i huvudsak är organisationer och föreningar som är arrangörer av aktiviteter inom friluftslivet.

Därtill har mindre justeringar och redaktionella förändringar genomförts.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Synpunkter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ser positiv på att ett friluftsprogram tagits fram och att det utgör Umeå kommuns avsiktsförklaring för friluftsfrågorna. Den framtagna kartläggningen av kommunens frilufts- och rekreationsområden utgör också ett tillskott till de underlag som finns tillgängliga för kommunens arbete. Detta kartmaterial behöver även finnas tillgängligt digitalt som en del av kommunens övriga kartmaterial för att säkerställa att hänsyn tas till aktuella områden.

Nämnden ser det också som positivt att förslagets ansvarsfördelning ryms inom det befintligt ansvar för nämndens och för samhällsbyggnadsförvaltningen, häribland naturvårdsplanering samt tillsyn enligt miljöbalken (inklusive tillsyn av kommunala reservat). För miljö- och hälsoskyddsavdelningen så kommer friluftsprogrammet att utgöra ett underlag för naturvårdsarbetet och för det miljö- och naturstöd som Miljö- och hälsoskydd bidrar med till kommunens planarbete.

Vidare är det positivt att naturskyddsarbete lyfts i programmet. Nämnden vill dock understryka att naturreservatsföreskrifter inte alltid kan vara förenliga med friluftslivets behov, då det ibland är nödvändigt med tillträdesbegränsningar. Arbetet med områdesskydd kommer också att kräva naturvårdarkompetens, vilket kan påverka arbetsmängden på förvaltningen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnar också följande synpunkter: Det saknas någon skrivelse över hur nya frilufts- och rekreationsområden ska ordnas för att täcka upp kommande behov. Detta är särskilt viktigt då programmet inte innebär något hinder för att områden tas i anspråk för andra ändamål eller att kvaliteten av olika anledningar försämras, vilket medför ett behov av att kompensera områden.

En annan synpunkt är att ytterligare definitioner bör läggas in för att förtydliga de olika begrepp som används för grönstruktur och områdestyper.

Nämnden skickar också med att den kommande åtgärdsplanen kommer att bli ett viktigt underlag, och att den behöver förankras brett inom kommunen.

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Kartmaterialet kommer att tillgängliggöras i kommunens kartdatabas.

Vid tillkomst av nya friluftsområden eller om det aktualiseras förändrad markanvändning i områden där friluftsliv i dag bedrivs, kommer en löpande dialog att föras om och hur sådana värden kan ersättas eller kompenseras.

Kompletteringar har lagts till under avsnittet *Begrepp och definitioner* i syfte att förtydliga programmets innehåll.

Inkomna synpunkter har omhändertagits och tas med i det fortsatta arbetet samt i implementeringen av programmet.

Därtill har mindre justeringar och redaktionella förändringar genomförts.

Tekniska nämnden

Synpunkter

Programmets syfte

Friluftsprogrammets syfte är att tydliggöra Umeå kommuns friluftspolitiska ambitioner. Programmet belyser 8 fokusområden som ska prioriteras för att främja folkhälsan och ett attraktivt friluftsutbud i Umeå kommun.

Fokusområdena är:

- Natur ska bli tillgänglig för fler
- Stärkt engagemang och samverkan
- Öka kunskapen om allemansrätten
- Öka tillgången till natur för friluftsliv
- Förstärka beskyddet för skyddade områden
- Möjligheten till friluftsliv för unga
- Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftsarbete och strategiskt folkhälsoarbete i kommunen
- Öka kunskapen om friluftsliv hos allmänheten

Ansvar och uppföljning

Fokusområdena är generellt beskrivna och inte styrda i genomförande. De kopplas inte till ansvarig nämnd. Programmet lämnar i stället utrymme för vardera nämnd att besluta om utförande.

I det fortsatta arbetet kommer friluftsprogrammet vidareutvecklas i en åtgärdsplan. Arbetet ska då konkretiseras med ledning av fritidsförvaltningen, som följer upp arbetet tillsammans med berörda nämnder.

Bedömning av nyttan

Programmets ses som ett positivt tillägg då upplägget förutsätter att arbetet och diskussionen om hur vi bäst utvecklar friluftslivet hålls levande, samtidigt som det även förutsätter ett framgent samarbete i friluftsfrågorna mellan nämnderna.

Det finns en risk att åtgärderna blir svåra att följa upp och att arbetet initialt kräver mer av ansvarig sammankallare men om arbetet genomförs enligt plan så utgör programmet med fokusområdena en stabil grund för fortsatt arbete med utvecklingen av Umeå kommuns friluftsliv.

Övriga synpunkter

Friluftsprogrammet sträcker sig mellan 2026-2030. Det finns ett värde att redan nu inkludera insikten att det finns behov att klimatanpassa kommunens friluftsanläggningar, till exempel genom att analysera sårbarhet för exempelvis ras/skred, översvämning från skyfall, exponering för värmeböljor samt brandrisk.

Förslagsvis kan ett kort tillägg till dokumentet räcka, som förslag: ”Insatserna för att främja friluftslivet i Umeå kommun tar höjd för de förändrade förutsättningar som följer på det framtida klimatet, och klimatanpassar såväl anläggningar som förvaltning där så behövs.”

Ett fördjupande resonemang bör sen föras i samband med framtagande av kommande åtgärdsplan. Det kan handla om omdragning av vandringsled, höjning av spänger på vandringsled, omdimensionering av vägtrummor, skuggande konstruktioner på solexponerande platser och brandsläckningsutrustning vid rastplatser.

Motivering för att inkludera klimatanpassning kan hämtas dels ur Agenda 2030 (mål 13, delmål 13.1 och 13.3) samt i Umeå kommuns översiktsplanering (samt FÖP älvslandskap/kust).

På sid 16, vill vi se ett förtydligande i andra meningen i stycket: "Även vid utformning och renovering av förskole- och skolgårdsmiljöer ska inslag av naturmark prioriteras i detta avseende."

Slutsats

Friluftsprogrammet fångar upp utvecklingen av friluftsliv på flera olika nivåer och berör aktuella utmaningar med friluftsliv. Programmet ses som ett välkommet och positivt tillägg.

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Inkomna synpunkter har omhändertagits och tas med i det fortsatta arbetet samt i implementeringen av programmet. Skrivningen på sidan 16 har förtydligats utifrån synpunkt i yttrandet.

Därtill har redaktionella förändringar gjorts

JUSK

Synpunkter

Jämställdhetsutskottet ser positivt på att Umeå kommuns friluftspolitiska ambitioner tydliggörs och att inriktningen för kommunens arbete och den önskade utvecklingen inom området beskrivs.

I programmet hänvisas till Umeå kommuns mål med friluftslivet, som bland annat handlar om att natur och gröna miljöer ska vara tillgängliga och att planeringen ska genomsyras av delaktighet och engagemang genom samarbete med medborgare och föreningar. Umeå kommuns övergripande jämställdhetspolitiska inriktningsmål är att Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta har bäring på målen med friluftslivet såtillvida att ett inkluderande friluftsliv innebär att alla oavsett kön har förutsättningar att delta.

Jämställdhetsutskottet noterar att programmet inte nämner jämställdhet eller hänvisar till kön som en faktor att förhålla sig till, och ser gärna att detta justeras i den reviderade versionen av programmet. Nedan föreslås de fokusområden där utskottet ser att ett jämställdhetsperspektiv är av särskild relevans.

Fokusområde: Natur ska bli tillgänglig för fler

I fokusområdet beskrivs att ”det är viktigt att aktivt arbeta för att människor med olika förutsättningar ska ha möjlighet att utöva och ta del av friluftsliv”. Kön är en av de faktorer som påverkar människors förutsättningar att ta del av friluftslivet.

I Naturvårdsverkets rapport *Uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2023* framgår att som svar på frågan om det fanns aktiviteter som respondenten inte hade utövat i den utsträckning som personen önskat under de föregående 12 månaderna och varför ses signifikanta skillnader mellan kvinnor och män ses för orsakerna ”alltför fysiskt krävande” samt ”känner mig otrygg”. Kvinnor upplever dessa hinder i större utsträckning än män. En koppling till trygghetsarbete är därför relevant för detta fokusområde.

Fokusområde: Stärkt engagemang och samverkan

Detta fokusområde lyfter vikten av att involvera allmänheten och olika aktörer i samhället för att utveckla friluftslivets alla dimensioner. Här är det angeläget att säkerställa en bred representation av personer med olika kön, bakgrund, förutsättningar och livsvillkor i dialoger som genomförs.

Fokusområde: Öka tillgången till natur för friluftsliv

I detta fokusområde hänvisas till vikten av närhet och tillgänglighet med aktiva färdsätt till parker, rekreations- och fritidsområden, inte minst för äldre, barn och personer med funktionsnedsättning som kan ha det svårare att ta sig till mer avlägsna naturområden.

Utöver frågan om trygghet som nämndes ovan, är frågan om mobilitet i relation till tillgången till natur för friluftsliv relevant även ur ett jämställdhetsperspektiv. Umeå kommuns senaste resvaneundersökning visar att 81% av männen jämfört med 73% av kvinnorna har tillgång till egen bil i hushållet, och männen har även körkort för personbil i högre grad än kvinnorna.

Fokusområde: Förstärkt samverkan mellan strategiskt friluftslivsarbete och strategiskt folkhälsoarbete i kommunen

Att vistas i naturen och delta i friluftsliv har många positiva effekter på folkhälsan och det övergripande folkhälsomålet är att skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Inom ramen för de nationella jämställdhetspolitiska delmålen återfinns jämställd hälsa (delmål 5) som innebär att kvinnor, män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. En jämställd hälsa är ett mål i sig, men en god hälsa för kvinnor och män respektive flickor och pojkar bidrar även till ett jämställt och aktivt deltagande i samhället. Jämställdhetsutskottet ser att det här finns goda möjligheter till synergieffekter mellan dessa områden under det övergripande paraplyet social hållbarhet.

Fokusområde: Öka kunskapen om friluftsliv för allmänheten

I arbetet med att marknadsföra och synliggöra utomhusupplevelser och friluftsliv vill utskottet göra medskicket kring vikten av en medvetenhet kring könsstereotypa normer och föreställningar. För att alla ska kunna delta på lika villkor behöver också alla känna sig välkomna. För att detta ska vara möjligt är det viktigt att ha en kritisk blick och ställa frågor kring vem som deltar, hur informationen ser ut vad gäller exempelvis bildval, vem som nås av vilken information och i vilka kanaler, och så vidare för att såväl kvinnor som män ska känna sig inkluderade och representerade.

Övrigt

Utskottet föreslår också att fokusområdet ”Förstärka beskyddet för skyddade områden” byter namn till ”Förstärka skyddet för skyddade områden” för att vara språkligt korrekt.

Fritidsförvaltningens kommentar och bedömning

Justering har gjorts i programmet för att tydliggöra kön som en faktor att beakta när det gäller att utöva eller ta del av friluftsliv.

Inkomna synpunkter har omhändertagits och tas med i det fortsatta arbetet samt i implementeringen av programmet.

Därtill har redaktionella förändringar genomförts.

Kartläggning av friluftsområden - Umeå Kommun

Sammanfattning

Beskrivning av arbetsmodell och metod för utpekning och klassning av frilufts- och rekreationsområden i Umeå kommun.



Oskar Östlin, Erik Spade

oskar.ostlin@umea.se

erik.spade@umea.se

Inledning

Genom att synliggöra förutsättningar för friluftslivet förbättras människors möjligheter att vistas i naturen. Friluftsliv har stor betydelse för människors hälsa och välbefinnande, erbjuder social samvaro och natur- och kulturupplevelser. Genom att kartlägga och värdera områden ökar tillgång till natur för friluftslivet. Områden med till exempel god tillgänglighet bli mer kända, använda och uppskattade av fler. Genom att goda förutsättningar skapas kan fler människor fortsätta att vara eller bli fysisk aktiva genom friluftsliv. Friluftsliv bygger i grunden på ett möte mellan människa och natur. I mötet uppstår en upplevelse som är individuell och skapar värde på olika sätt, för olika människor.

Att utöva friluftsliv är något väldigt individuellt och kan skifta mycket mellan olika utövare gällande tidpunkt, aktivitet, utövande över tid, lokalisering etcetera (NV/HaV 2013). Vardagligt friluftsliv utövas ofta nära hemmet och under längre ledigheter kan friluftsaktiviteter utövas längre bort i naturmiljöer som skiljer sig från den natur som nås i anslutning till arbete och bostad. Den tätortsnära naturen har stor betydelse för de vardagliga aktiviteterna i närmiljön och de flesta naturbesök sker där. Att dessa områden har en god tillgänglighet har också betydelse för människor med funktionsnedsättningar. Friluftsliv är något som alla ska ha möjlighet att utöva. Ett aktivt friluftsliv innebär att människor rör på sig ute i naturen vilket ger motion och bidrar till återhämtning, vilket i förlängningen leder till förbättrad folkhälsa (Boverket 2007). Friluftslivsaktiviteter kan vara allt från promenader till vindsurfing. Friluftslivet har utvecklats de senaste åren och krävande aktiviteter såsom kajakpaddling och klättring har fått ökad betydelse. Den vanligaste friluftsaktiviteten är dock att ströva i skog och mark (Fredman m.fl. 2008).

Den frilufslivsdefinition som tillämpas i detta arbete har sitt ursprung i Förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer. Definitionen för friluftsliv är - ”Vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.”

I detta arbete omfattar begreppet friluftsliv även rekreation och turism, har allemansrätten som grund och utgår ifrån miljöbalkens hänsynsregler. I det följande kommer, i huvudsak, begreppet friluftsliv att användas.

Innehållsförteckning

Inledning **1**

Innehållsförteckning **2**

Metod och genomförande **4**

Förberedelser 4

Steg ett 5

Steg två 5

Steg tre 5

Metod / arbetsgång vid kartläggning 5

Beskrivningar **6**

Sammanvägning och klassificering 6

Visualisering och dokumentation 7

Digitala kartskikt 7

Värderingskriterier och värderingsskalor 9

Värderingskriteriernas beskrivning 11

Områdestyp och beskrivning 15

Klassificering av områden **17**

Insamling av data extern **18**

Sammanställning av externa data **18**

Föreningar och organisationer 19

Entreprenörer och företag 19

Målpunkter **19**

Parker **19**

Definitioner **20**

Förklaringar **20**

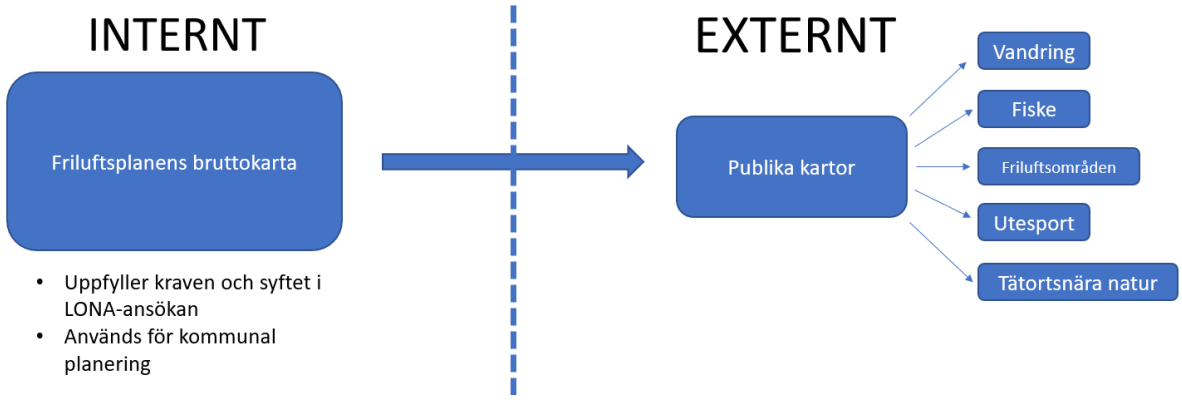
Attributtabellen 20

Värderingskriterier som bör noteras 21

Riksintresse för friluftslivet 22
Rekreation och idrottsområden ”RI-områden” 22
Skolskogar 23
Reflektioner 24
Kartering 24
Klassning 24
Diskussion 24
Kartläggningens koppling till de nationella friluftsmålen 24
Uppdatering 25
Vidareutveckling (förslag) 25
Referenser 26
Bilagor 27
Bilaga 1: De tio friluftsmålen 27
Bilaga 2: Bildexempel GIS-kartor 30
Bilaga 3: Underlag / Grunddata 33
Underlag / grunddata för bruttoutpekning av friluftsområden 33
Förslag till ytterligare grunddata 33
Bilaga 4: RGB-koder 36
Bilaga 5. Tillfrågade föreningar. 37

Metod och genomförande

Kartan som skapats med metoden som beskrivs nedan är en bruttokarta över kommunens friluftsområden. Kartans syfte är att synliggöra friluftslivets intressen i en kommunal planeringsprocess. Samma bruttokarta kommer sedan ligga till grund för framtagande av externa och publika kartor med olika fokus och användningsområden.



Figur 1. Schematisk bild som beskriver kartans olika användningsområden.

Intern arbetsgrupp

En intern arbetsgrupp tillsattes i början av detta arbete. Gruppen bestod av medarbetare från Fritidsförvaltning, Gator & Parker, övergripande planering, Miljö- och Hälsoskydd samt Mark- och Exploatering.

Förberedelser

För att kunna tillämpa den metod som använts i detta arbete för att kartlägga, typ bestämma och värdera friluftsområden (Naturvårdsverkets metod för att kartlägga naturområden som har stor betydelse för friluftsliv och rekreation) är det viktigt att förstå hur verktyget fungerar och är tänkt att användas. I förberedelserna inför kartläggningen har Umeå kommun tagit del av alla inspelade webbmöten som hållits mellan Naturvårdsverket och de kommuner som ingick i den pilotgrupp som tagit fram detta verktyg. Alla viktiga uppgifter för att kunna tillämpa metoden finns beskrivna i detta arbete tillsammans med de omskrivningar och lokala anpassningar som gjorts för Umeå Kommun. Arbetet innehåller även utvecklingsförslag för kartläggningen som bör övervägas i framtiden.

Steg ett

Arbetet börjar med Insamlande och sammanställning av geografiska data (GIS-lager) som ska ligga till grund för en brutto lista/utpekning av potentiella friluftsområden i Umeå kommun utifrån Naturvårdsverkets definitioner av friluftsliv/friluftsområden. Denna lista kommer även att inkludera så kallade rekreationsområden.

Steg två

Alla områden i bruttolistan/utpekningen delges en ”Områdestyp”. Vilken områdestyp ett specifikt område tilldelas baseras på områdets geografiska läge, egenskaper och användning. Till exempel ”bostadsnära lek- och rekreationsområden” eller ”stora friluftsområden med anläggningar”.

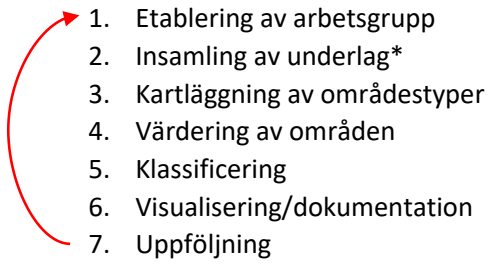
Steg tre

Alla områden klassa utifrån Naturvårdsverkets värderingskriterier med en klassning från A-D där A utgör ett mycket viktigt friluftsområde, B viktigt friluftsområde, C övrigt friluftsområde och D utgör ett ej klassificerat område. Resultatet blir att varje friluftsområde tilldelas en specifik områdestyp (steg 2) tex ”Tätortsnära friluftsområde” och en klass A-D.

Det bör noteras att majoriteten av värderingskriterierna är av kvalitativ typ och att bedömningen av dessa bör sättas i relation till övriga områden som ingår i den aktuella kartläggningen. Vad som exempelvis utgör hög brukarfrekvens eller måttligt symbolvärde kan variera mellan olika områden, kommuner och delar av landet på grund av deras olika förutsättningar. Det finns alltså inte någon fastställd kvantitativ gräns för flertalet kriterier, utan de värderas utifrån lokala förutsättningar.

Metod / arbetsgång vid kartläggning

Metoden bygger på befintliga underlag men har en sådan övergripande karaktär att anpassningar kan göras utifrån de underlag som finns tillgängliga (Naturvårdsverkets metod för att kartlägga naturområden som har stor betydelse för friluftsliv och rekreation).



Figur 2. Visar arbetsmetodens olika delmoment.

*Insamling av underlag kan resultera i att kunskapsluckor upptäcks. Arbetet kan således även indikera behov av utredningar eller ny insamling av data i form av exempelvis fältkarteringar, inventeringar eller enkätundersökningar. Där detta sker ökar precisionen i kartläggningen.

Beskrivningar

Sammanvägning och klassificering

För att identifiera de särskilt viktiga friluftsområdena görs en sammanvägning av de värden som angivits för värderingskriterierna (se ”värderingskriterier och värderingsskalor”). Vid sammanvägningen är det främst sju värderingskriterier som används, i första hand för att arbetet ska gå lättare. Det är värderingskriterier som i sig pekar ut att ett område har höga friluftsvärden, till exempel genom att det är välanvänt, ofta besöks av andra än boende i närområdet, att det inte går att hitta områden med motsvarande egenskaper eller funktioner inom rimligt avstånd (lämplighet), att området har höga och/eller många upplevelsekvaliteter. Även områden med stort symbolvärde för en orts identitet och områden med särskild funktion för friluftslivet tas med i viktningen. De sju värderingskriterierna är: brukarfrekvens, regionala och nationella brukare/turism, upplevelsekvaliteter, symbolvärde, funktion, lämplighet och tillrättalagt/-anläggningar. Övriga kriterier är i huvudsak stöttande för en helhetsbedömning, ger värdefull information om området och är användbara i planeringssammanhang, exempelvis ljudmiljö (ej angivet, mätningar av ljudmiljön bör göras i framtiden), områdets känslighet och potential. Det räcker med att två av de sju kriterierna ovan har högsta värdet (3), för att området ska klassificeras som ett mycket viktigt område (klass A). På samma sätt krävs att två av värderingskriterierna har värdet 2 för att området ska klassificeras som viktigt område (klass B). Även områden där ett kriterium har getts värdet 2 och ytterligare ett kriterium värdet 3 resulterar givetvis i att området klassas som viktigt område (klass B). Om området inte uppfyller kraven för klass A

eller B klassificeras området som övrigt friluftsområde, klass C. Områden för vilka en värdering saknas eller inte har genomförts tillskrivs ej klassificerat område, klass D.

Visualisering och dokumentation

Resultatet av kartläggningen dokumenteras och visualiseras på ett sätt som lämpar sig för den kommunala planeringen och för andra centrala aktörer, där det framgår vilka specifika ställningstaganden som gjorts under kartläggningen. Dokumentationen innehåller kortfattade beskrivningar av de områden som kartlagts och hur de används, utifrån den informations som finns att tillgå. Det bör noteras att inga inventeringar eller fältbesök av utpekade områden har genomförts under kartläggningen. Där detta sker ökar precisionen i kartläggningen. Eftersom arbetet med kartläggningen av friluftsområden ska ses som en iterativ process är det möjligt att komplettera underlagen inför nästkommande uppdatering av kartläggningen.

Digitala kartskikt

Idag använder de flesta kommuner digitala underlag och det är därför lämpligt att informationen dokumenteras i form av GIS-lager. Att rumsliga data och fysisk planering i stor utsträckning hanteras digitalt gör dem möjliga att kombinera med andra digitala planeringsunderlag och ger stor flexibilitet. Genom digitaliserad kartläggning är det även möjligt att sprida det framtagna underlaget på ett förhållandevis okomplicerat sätt. Exempelvis kan resultatet av kartläggningen användas i publika digitala kartverktyg (webkartor) och därigenom göras tillgängligt för allmänheten. En digital dokumentation gör även kartläggningen lämpad för regionala eller nationella sammanställningar, vilket kan vara av värde för myndigheter eller andra aktörer som arbetar över de kommunala gränserna. Där det behövs kan även fysiska kartor tas fram. Polygonerna / områdena i karta har olika ursprung och är av den anledningen av olika detaljeringsgrad. Det bör noteras att områdesgränsernas felmarginal varierar mellan olika områden.

Färgsättning

Tolkningen av kartan underlättas genom att en färgsättning och symbolik används i kartläggningen. olika färgkoder används för olika områdestyper och klasser. (Se bildexempel bilaga 2 och 4)

Underlag

Kartläggningen baseras i stor utsträckning på befintliga underlag. Detta både för att begränsa arbetsinsatsen och för att kartläggningen ska få en samstämmighet med övrig planering. Den grundläggande principen är att använda de underlag som ger högsta möjliga detaljeringsgrad, aktualitet och lokal relevans. Det förekommer dock områden som är utpekade av Umeå Kommun friluftsliv (UK_Friluftsliv) men vars områdesgräns / polygon är inritad av Umeå Kommun Fiske (UK_Fiske). Det förekommer även områden / polygoner som är både utpekade och inritade av UK_Fiske baserat på uppgifter som gör att området anses vara av vikt för friluftslivet.

Värderingskriterier och värderingsskalor

Det bör noteras att majoriteten av värderingskriterierna är av kvalitativ typ och att bedömningen av dessa bör sättas i relation till övriga områden som ingår i den aktuella kartläggningen. Vad som exempelvis utgör hög brukarfrekvens eller måttligt symbolvärde kan variera mellan olika kommuner och områden i landet på grund av deras olika förutsättningar. Det finns alltså inte någon fastställd kvantitativ gräns för flertalet kriterier, utan de värderas utifrån lokala förutsättningar. Alla kriterier behöver inte användas för alla områden, utan bara de som är relevanta. Minst sju värderingskriterier behövs för att kunna klassificera ett område (värderingskriterierna 1–7).

1. Brukarfrekvens

Dagens brukarfrekvens. Mängd besökande till området.

1. Låg
2. Måttlig
3. Hög

2. Regionala och nationella brukare/turism

Användning av andra än lokala besökare.

1. Aldrig
2. Ibland
3. Ofta

3. Upplevelsekvaliteter

Förekomst av speciella natur- och kulturhistoriska upplevelsekvaliteter. Även upplevelsevärden kan användas.

1. Saknas/enstaka
2. Flera/måttligt höga
3. Många/höga eller mycket höga

4. Symbolvärde

Speciella symbolvärden kopplade till historia, nyttjande med mera.

1. Saknas
2. Måttligt
3. Högt

5. Funktion

Området har särskilda funktioner viktiga för friluftslivet. Entréområde, grönkorridor, buffertzon, (viktigt för att värdera mindre områden som kan ha stor betydelse för intilliggande värdefulla friluftsområden).

1. Ingen särskild funktion
2. Några särskilda funktioner
3. Många/flera särskilda funktioner

6. Lämplighet

Områdets lämplighet för en eller flera aktiviteter där det är svårt att hitta ersättningsplats någon annanstans.

1. Låg
2. Måttlig
3. Hög

7. Tillrättalagt/anläggningar

I vilken utsträckning området är tillrättalagt för speciella aktiviteter eller grupper.

1. Låg
2. Måttlig
3. Hög

8. Storlek och arrondering/form

Områdets storlek och form sett i relation till önskade aktiviteter och upplevelser.

1. För litet
2. Några delar saknas/fel form
3. Stort nog

9. Kunskapsvärde

Särskilda natur- eller kulturvetenskapliga kvaliteter och i vilken utsträckning området används i undervisning.

1. Låga/få
2. Måttliga/flera
3. Höga/många

10. Områdets ljudmiljö, tysta områden. <45 dBA,

1. Dålig> 55 dBA
2. Måttlig> 45 dBA
3. God – tyst, naturljud dominerar <40 dBA

11. Ingrepp/störning

Inslag av bebyggelse, vägar, större tekniska anläggningar med mera.

1. Bebyggt, stora ingrepp
2. Måttlig bebyggt och/eller en del ingrepp
3. Fritt eller nästan fritt från bebyggelse och andra ingrepp

12. Tillgänglighet

Avser tillgänglighet och nåbarhet till området för olika brukargrupper.

1. Svårtillgängligt

2. Måttligt tillgängligt
3. Lättillgängligt

13. Framkomlighet

Avser framkomligheten inom området.

1. Svårframkomligt
2. Måttlig framkomlighet
3. Lättframkomligt

14. Känslighet

Upplevelsekvaliteterna kan vara känsliga för påverkan i form av buller, slitage, visuella förändringar, andra brukare m.m. Ange vad känsligheten består i.

1. Låg
2. Mellan
3. Hög

15. Potentiellt bruk

Områdets potential utöver dagens bruk. Förutsättningar att öka värdet för friluftsliv. Beskriv potentialen, t.ex. ökat behov och ökat nyttjande p.g.a. stads- eller bostadsutbyggnad.

1. Ingen särskild känd potential
2. Viss potential
3. Stor potential

Värderingskriteriernas beskrivning

BRUKARFREKVENS

Värderingskriteriet syftar till att fånga olika friluftslivsutövares faktiska aktiviteter i området och avser den totala mängden besökare. Det är viktigt att poängtera att värdesättningen är relativ, eftersom vad som kan anses vara hög brukarfrekvens varierar stort mellan tätbefolkade och glesbefolkade områden.

REGIONALA OCH NATIONELLA BRUKARE/TURISM

Utöver områdets brukarfrekvens är det även värdefullt att redogöra för sammansättningen av brukare. Värderingskriteriet syftar till att fånga upp i vilken omfattning området används av andra än lokalt bosatta. Detta inkluderar nationell och internationell turism och skildrar områdets potential att locka långväga besökare. Typen av brukare påverkar förvaltningen av området, exempelvis kan ett område som präglas av turism kräva fler anordningar i form av parkeringsplatser och information.

UPPLEVELSEKVALITETER

Värderingskriteriet syftar till att fånga upp de fysiska förutsättningar som utgör grunden för upplevelser i området. För värderingen ska utgångspunkten vara landskapet och dess unika natur- och kulturgeografiska förutsättningar. Detta innefattar exempelvis förekomst av speciella natur- och kulturhistoriska objekt, vyer och annat som berikar upplevelsen av området. Där upplevelsevärden finns karterade kan dessa användas för att beskriva upplevelsekvaliteter.

SYMBOLVÄRDE

Värderingskriteriet syftar till att fånga upp värden som inte är direkt fysiska utan kopplar till identitetskänsla, sammanhang och lokal förankring. De symboliska värdena kan utgöras av speciella kulturarv, historiska berättelse, fysiska objekt och liknande.

FUNKTION

Värderingskriteriet syftar till att fånga områdets särskilda landskapsmässiga funktioner av vikt för friluftslivet. Detta kan exempelvis vara att området utgör ett entréområde till ett större friluftsområde, att det fungerar som en sammanlänkande grönkorridor mellan två områden, eller att området bildar en buffertzon mellan urban miljö och naturmiljö. Kriteriet ska speciellt beaktas när det gäller värdering av mindre områden intill större värdefulla friluftsområden.

LÄMPLIGHET

Värderingskriteriet syftar till att fånga in områden som är unika i sin närmiljö. Höga värden erhålls för områden som är speciellt lämpliga för en eller flera aktiviteter svåra att utföra någon annanstans. Lämpligheten behöver inte nödvändigtvis vara kopplad till specialiserade eller nischade aktiviteter. Det kan även exempelvis vara tillgång till när rekreation, friluftsbad eller möjlighet till långa vandringar som inte går att finna på andra platser inom rimliga avstånd.

TILLRÄTTALAGT ANLÄGGNINGAR

Värderingskriteriet behandlar ett områdes grad av anpassning för friluftsliv. Här bedöms tillgänglighet för funktionshindrade, i vilken omfattning det förekommer anordningar såsom

besöksanläggningar, turistinformation, framkomlighetsanpassning (gångvägar, gångbroar, trappor, stigar), belysning och liknande. Det kan även innefatta anläggningar eller skötsel som ökar trygghetskänslan. Tillrättaläggning ökar förutsättningen för att många olika brukarkategorier ska kunna använda området. Det kan också möjliggöra för eller inbjuda grupper som annars inte ägnar sig åt friluftsliv till att nyttja området.

STORLEK OCH ARRONDERING/FORM

Ett områdes storlek är ofta avgörande för vilken typ av aktivitet som går att utöva i området och påverkar därigenom även dess värde. Större områden ger möjlighet att ströva fritt i friluftslivsmiljön under en längre tidsperiod. Ett större område kan även rymma många olika aktiviteter utan att dessa kommer i konflikt med varandra. Områdets storlek är speciellt avgörande i närhet till städer och tätorter, där vidsträckta friluftsområden generellt är mer sällsynta. Även formen har betydelse för vilka kvaliteter ett område kan erbjuda och vilken funktion den har i grönstrukturen.

TILLGÄNGLIGHET

Med tillgänglighet avses hur lätt användarna tar sig till området. Här ingår faktorer såsom avstånd, vägar och kommunikationer samt eventuella barriärer. Vilka faktorer som är mest relevanta kan variera. I lokala tätortsnära miljöer kan exempelvis gång- och cykelvägar vara viktiga, medan kollektiva kommunikationer, båttrafik och bilvägar kan vara viktiga för områden som ligger längre från städer och tätorter. Tillgängligheten till området spelar även roll för vem som brukar det. Brist på kollektiva färdmedel, förekomst av barriärer eller om området endast kan nås med bil kan göra att vissa samhällsgrupper utesluts.

FRAMKOMLIGHET

Med framkomlighet avses hur lätt användare kan röra sig fritt inom området. Frånvaro av barriärer och lättvandrad terräng genererar höga värden. Det bör dock noteras att naturområden med stor betydelse för friluftsliv ofta har naturliga inslag såsom branter, sjöar och vattendrag som visserligen kan utgöra barriärer men också vara förutsättningen för eller rent av utgöra områdets upplevelsekvaliteter.

KUNSKAPSVÄRDE

Kriteriet avser förekomst av natur- eller kulturvetenskapliga kvaliteter med kunskapsvärde. Närhet till skolor och förskolor kan speciellt beaktas eftersom sådana områden ofta används i den dagliga undervisningen vilket möjliggör lärorika upplevelser för barn och unga. Kännedom om ett områdes användning i undervisningssammanhang kan därmed vara en bra indikator på kunskapsvärde.

LJUDMILJÖ

Kriteriet avser att värdera ljudmiljön i området. Med god ljudmiljö menas en bullerfri miljö där naturliga ljud dominerar, frånvaro av civilisationsljud. Som riktlinje för god ljudmiljö kan bullernivåer under 40 dB A användas.

INGREPP (STÖRNING)

För många är en naturupplevelse fri från störningar viktig. Kriteriet avser att värdera området utifrån hur pass fritt det är från mänsklig påverkan och ingrepp. Ingrepp kan utgöras av modern storskalig bebyggelse, tekniska anläggningar som påverkar den visuella upplevelsen, verksamheter som alstrar trafik och buller med mera.

KÄNSLIGHET

I värderingen av känslighet ska sårbarheten och risken att ett områdes värden utsläcks eller skadas lyftas fram. Höga värden ges till områden där de centrala värdena och upplevelsekvaliteterna riskerar att försvinna till följd av antingen slitage och överanvändning eller på grund av störningar såsom buller, barriärer eller visuella förändringar.

POTENTIELLT BRUK

Värderingskriteriet syftar till att fastställa i vilken grad området har potential att användas på annat sätt, eller i större omfattning än dagens bruk och därigenom öka områdets värde för friluftsliv. Det är viktigt att potentialen hos ett område beskrivs för att detta ska kunna hanteras i planeringen. Identifiering av potentiellt bruk kan göras genom att man tittar på framtida behov, förändringar till följd av förbättrad tillgänglighet eller möjlig anpassning för särskilda aktiviteter. I stort sett alla områden kan förbättras eller förändras på ett sätt som ändrar eller ökar nyttjandet. Värderingen av potentiellt bruk bör därför göras med viss

urskiljning och i begränsad omfattning. Det är viktigt att arbetet begränsas till att kartlägga befintliga områden och inte övergår i planering av kommande markanvändning.

Områdestyp och beskrivning

Varje område tilldelas en områdestyp. Vilken områdestyp ett specifikt område tilldelas baseras på områdets geografiska läge, egenskaper och användning.

Nedan ges en närmare beskrivning av de olika områdestyper som används i metoden. I beskrivningarna ges en indikation på vilka värden och funktioner som är centrala för respektive områdestyp.

BOSTADSNÄRA LEK- OCH REKREATIONSOMRÅDE

Med bostadsnära lek- och rekreationsområden menas parker och natur för lek och rekreation inom gångavstånd från bostad, skola, förskola. I Boverkets riktlinjer för bostadsnära natur anges cirka 5 min promenad eller 200–300 m som det avstånd inom vilket områden kan räknas som bostadsnära (Boverket, 2007. Bostadsnära natur – inspiration och vägledning.) Då stadsnära parker ofta utgör ytmässigt små enheter jämfört med övriga områden som kartläggs kan man överväga att slå samman samtliga stadsnära parker och behandla dessa som en enhet.

TÄTORTSNÄRA NATUR

Att nära bostaden ha tillgång till natur i form av skog, kulturlandskap med mera är mycket värdefullt för hälsa och återhämtning. Med tätortsnära natur åsyftas allmänt tillgängliga natur- och skogsområden där större delen ligger inom högst 3 km från bebyggelse. Det kan handla om större skogsområden, ängsmarker eller mindre skogsdungar. Det är platser framförallt för vistelse i natur, avskildhet, ”naturlighet”, ofta välanvända områden med många stigar, kanske mindre grillplatser, bad- och utsiktsplatser. Denna områdestyp omfattar den tätortsnära naturen som inte har iordningställda anläggningar för friluftsliv i form av leder, service, parkeringar med mera.

TÄTORTSNÄRA FRILUFTSOMRÅDEN

Tätortsnära friluftsområden avser större naturområden iordningställda för friluftsliv på gång- och cykelavstånd från tätorten, helst på ett avstånd av högst 1 km. Dessa områden bör vara förhållandevis stora och omfatta minst 1–3 km2. Här ska finnas möjlighet att vandra i flera

timmar i naturen. Områden som innefattas i denna kategori har olika anläggningar för friluftslivet såsom stigar, leder, skyltning och ofta friluftsgårdar. Det är områden som är välkända och välutnyttjade eller som har potential att utvecklas till sådana.

GRÖNSTRÅK OCH GRÖNKORRIDORER

Grönstråk och grönkorridorer innefattar rörelsestråk för människor, såsom gång- och cykelvägar, som löper genom park eller natur och förbinder olika områden. För att omfattas av kartläggningen bör större delen av stråket vara förhållandevis brett, cirka 50 m.

STORA FRILUFTSOMRÅDEN MED ANLÄGGNINGAR

Områdestypen omfattar stora områden med en yta närmare ett tiotal kvadratkilometer. Gemensamt för dessa områden är att de är lättillgängliga och att delar av området har anläggningar för friluftslivet, såsom leder och service. Områdestypen innefattar ofta riksintresseområden för friluftsliv och lättillgängliga nationalparker. Dessa områden kan innehålla delar som är mindre iordningställda, mer av vildmarkstyp.

STORA FRILUFTSOMRÅDEN UTAN ANLÄGGNINGAR

Områdestypen omfattar stora områden med en yta närmare ett tiotal kvadratkilometer som präglas av natur, tystnad, vildmark och ödslighet. Områdena är i hög grad opåverkade och saknar speciella anläggningar för friluftslivet. Ofta ligger dessa områden lite avlägset och svåråtkomligt.

LÅNGA LEDER

Kategorin långa leder avser linjära friluftsområden i form av leder för vandring, cykling, paddling och ridning. Endast lederna i sig beskrivs här.

STRÄNDER OCH VATTENOMRÅDEN

Avser för friluftslivet tillgängliga vattenområden och stränder vid sjöar och kuster samt vid vattendrag (bäckar, åar, älvar) och våtmarker. Områden som nyttjas för friluftsbad, paddling, fiske med mera.

JORDBRUKS- OCH SKOGSLANDSKAP

Områdestypen avser mark av betydelse för friluftsliv som inte ingår i någon av övriga kategorier. I skogen finns möjlighet till svamp- och bärplockning, jakt, fritt strövande med eller utan karta. Här kan behövas samverkan med markägare kring parkeringsmöjligheter, framkomlighet utmed stigar, skogsbruk med rekreationshänsyn och liknande. Jordbrukslandskap är generellt inte tillgängliga på samma sätt som skog. Stigar och vägar

genom åkerlandskap och beteslandskap kan dock utgöra uppskattade friluftsmiljöer. Här kan finnas stor potential i många kommuner, framförallt gällande kulturlandskap, ängs- och hagmarker. Samverkan med markägare kan krävas till exempel för parkeringsmöjligheter, tillträde till stigar, hagar med mera.

SÄRSKILDA KVALITETSOMRÅDEN
Landskap, natur och kulturmiljö som har speciella upplevelsekvaliteter. Det rör sig ofta om skyddade natur- och kulturmiljöer, riksintresseområden kulturmiljö med kulturlandskap och landskapsbildsvärden, orörda urskogsområden, slotts- och herrgårdslandskap och liknande. De fungerar ofta som utflyktsområden och/eller turistattraktioner. Tysta områden kan också räknas som särskilda kvalitetsområden förutsatt att de nyttjas eller har potential att nyttjas för friluftsliv.

OMRÅDEN ANLAGDA FÖR SÄRSKILDA BRUKARKATEGORIER
Områdestypen avser områden där marken planerats och anpassats för en specifik brukarkategori och/eller aktivitet. Detta innefattar områden såsom golfbanor, koloniområden, skidanläggningar för utförsåkning och ridanläggningar.

Klassificering av områden

Varje område klassas. Vilken klass ett specifikt område får baseras på vilka värden som tilldelats områdets olika värderingskriterier.

A Mycket viktigt friluftsområde - Minst två kriterier med värde 3

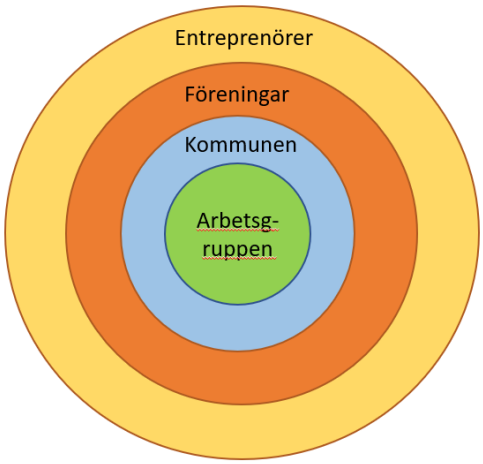
B Viktigt friluftsområde - Minst två kriterier med värde 2, alternativt ett kriterium med värde 2 och ett kriterium med värde 3

C Övrigt friluftsområde - Uppfyller ej kraven för A och B

D Ej klassificerat område - Värdering ej möjlig/genomförd, motiv bör anges

Insamling av data extern

Under 2019 genomförde Övergripande planering en stadsdelsdialog där allmänhet fick lämna information om vilka områden som var av intresse för dom. Många gånger utgjordes de intressanta områdena av rekreation- och friluftsområden (Övergripande planering, 2020). För att samla in ytterligare kunskap om hur olika friluftsområden i kommunen används av föreningar och organisationer gavs ett antal av dessa möjligheten att via en länk ange vilka områden de använder, i vilken utsträckning och till vilket ändamål. Föreningarna kunde själva rita in de områden som de använder i en digital karta samt ge en beskrivning. Beskrivningen innehöll dels en beskrivning av själva områden samt dels en beskrivning av hur området används av föreningen. Insamlingen av data skedde via ESRI ArcGIS online.
Den insamlade datan utgörs av polygoner som sedan läggs in i friluftskartan och värderas och klassas på samma sätt som alla övriga områden i kartläggningen. I de fall data som samlats in från föreningar eller organisationer leder till ett nytt område i friluftsplanens karta så kommer det att framgå i attributdata under fälten ”Ursprung” och ”Skapad av” vilka föreningar och organisationer som ritat in området. Vilka föreningar och organisationer som ska ges möjligheten att bidra med data till friluftsplanens karta bestämdes av arbetsgruppen.



Figur 3. Schematisk bild som beskriver insamlandet av kunskap i olika skeden av arbetet, där insamlandet börjar i arbetsgruppen.

Sammanställning av externa data

Den data som inkom från föreningarna adderades till den befintliga kartläggningen. I många fall sammanföll föreningarnas områden med sedan tidigare utpekade områden. Dessa områden klassades därför inte en ytterligare gång. I de fall nya områden utpekats klassades dessa på samma sätt som övriga områden. I de fall området sammanfaller med ett sedan

tidigare utpekat område men bara till en viss del så klassas enbart den del som utgör ett nytt friluftsområde.

Föreningar och organisationer

Vilka föreningar som ges möjlighet att yttra sig utgår från de föreningar inom kommunen som är anslutna till svenskt friluftsliv och det föreningar som har driftsbidrag till friluftsgård/anläggning eller föreningar med driftsbidrag till badplatser. Samt ett antal föreningar som valts ut av arbetsgruppen.

Entreprenörer och företag

Inom ramen för detta arbete bör utöver föreningar och organisationer även entreprenörer och företag ges möjlighet synliggöra de friluftsområden som de använder i deras verksamheter, detta kommer dock att ske i ett senare skede.

Målpunkter

I projektet att ta fram en friluftsplan gällande Umeå kommun står det i projektansökan att både friluftsområden och målpunkter ska kartläggas. För att begränsa arbetsinsatsen så kommer endast friluftsområdena där dessa målpunkter ligger att kartläggas. I de fall ett utpekat friluftsområde har en tydlig målpunkt så framgår det i beskrivningen av området. Målpunkterna i sig kommer alltså inte att vara synliga i kartan.

Parker

Alla parkområden är viktiga för friluftslivet, särskilt för det tätortsnära och vardagliga friluftslivet. De områden som benämns som parkytor ryms inom ramen för den definition av friluftsliv som används i detta arbete. Men med anledning av den enorma variation av parkernas utformning och innehåll så kommer endast de parker som anses vara av särskild vikt för friluftslivet och som inte täcks av någon annan typ av utpekat område (många parker faller in i andra områdestyper) att ingå i kartläggningen av friluftsområden.

204 parker ingår i karteringen varav 47 har klassat.

Definitioner

Friluftsliv

Den frilufslivsdefinition som tillämpas i detta arbete har sitt ursprung i Förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer. Definitionen för friluftsliv *är - ”vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.”* I detta arbete omfattar begreppet friluftsliv även rekreation och turism, har allemansrätten som grund och utgår ifrån miljöbalkens hänsynsregler.

Entré/Entréområde

En påvisad plats där exempelvis parkering, information eller service finns tillgängligt för besökaren.

Regionala och nationella brukare/turister

En person som har rest till platsen. Personen bor inte i områdets närhet.
Exempel. Om en person boende i Umeå reser till Sävar för att nyttja ett skidspår så är denne en regional brukare.

Förklaringar

Attributdata kolumnen ”Ursprung” visar vart polygonen kommer ifrån / vilken enhet som utpekat området.

Attributdata kolumnen ”Skapad av” visar vilken enhet som ritat själva polygonen / områdesgränsen.

ÖP_NR = Översiktsplan / Naturreservat

UK_Fiske = Umeå Kommun Fiske

UK_Friluftsliv = Umeå Kommun Friluftsliv

Attributtabellen

I attributtabellen finns alla värderingskriterier och deras respektive värde angivna. Närmare förklaringar av dessa finns listade under ”Värderingskriteriernas beskrivning”. Förutom de värderingskriterier som används i verktyget finns även raderna Namn, Reviderad, Ursprung, Skapad av och Typ som samtliga är anpassningar som gjorts av Umeå kommun.

Namn – Alla områden som saknar namn tilldelas det här.

Reviderad – Här anges i vilket forum och vilket datum som området är reviderat.

Ursprung – Här anges vem eller vilka som utpekat området.

Skapad av – Här framgår vem eller vilka som ritat områdets gränser.

Typ – Här framgår i vissa fall av vilken typ området är tex. badplats eller naturmiljö.

Namn	Nydala
Områdestyp	Särskilda kvalitetsområden SK
Brukarfrekvens	3
Regionala och nationella brukare/turism	3
Upplevelsekvaliteter	1
Symbolvärde	1
Funktion	2
Lämplighet	3
Tillrättalagt/anläggningar	3
Storlek och arrondering/form	2
Kunskapsvärde	2
Ljudmiljö	<Null>
Ingrepp/störning	2
Tillgänglighet	3
Framkomlighet	3
Känslighet	2
Potentiellt bruk	1
Beskrivning	Området är utpekat som rekriationsområde enlig
Klass	A Mycket viktigt friluftsområde
Reviderad	
Ursprung	ÖP_NR
Skapad_av	ÖP_NR
Typ	<Null>

Figur 4. Exempel på en attributtabell från ett utpekat friluftsområde.

Värderingskriterier som bör noteras

14. Känslighet

Upplevelsekvaliteterna kan vara känsliga för påverkan i form av buller, slitage, visuella förändringar, andra brukare m.m. Ange vad känsligheten består i.

1. Låg
2. Mellan
3. Hög

15. Potentiellt bruk

Områdets potential utöver dagens bruk. Förutsättningar att öka värdet för friluftsliv. Beskriv potentialen, t.ex. ökat behov och ökat nyttjande p.g.a. stads- eller bostadsutbyggnad.

1. Ingen särskild känd potential
2. Viss potential
3. Stor potential

Användandet av detta värderingskriterium bör vara sparsamt, man bör vara försiktig med att ange framtida planer och idéer i värderingen då den ska grundas på nuvarande status och användning.

Riksintresse för friluftslivet

I Umeå kommun finns tre områden som är utpekat som riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § MB. Holmöarna, utgör viktiga områden för bland annat båtliv, fritidsfiske, fågelskådning, paddling, skidåkning, skridskoåkning och vandring. Vindelälven (liten del i Umeå kommun), även utpekat som riksintresse för det rörliga friluftslivet. Vindelälvsområdet har särskilt goda förutsättningar för natur- och kulturupplevelser, fritidsfiske, hundspann, paddling, ridning, skoteråkning längs leder, strövande, terrängcykling och utförsåkning på skidor. Öreälven (Liten del av deltat i Umeå kommun), Öreälvsområdet har särskilt goda förutsättningar för natur- och kulturupplevelser, fritidsfiske, paddling, vandring, utförsåkning på skidor och övernattning/tältning.

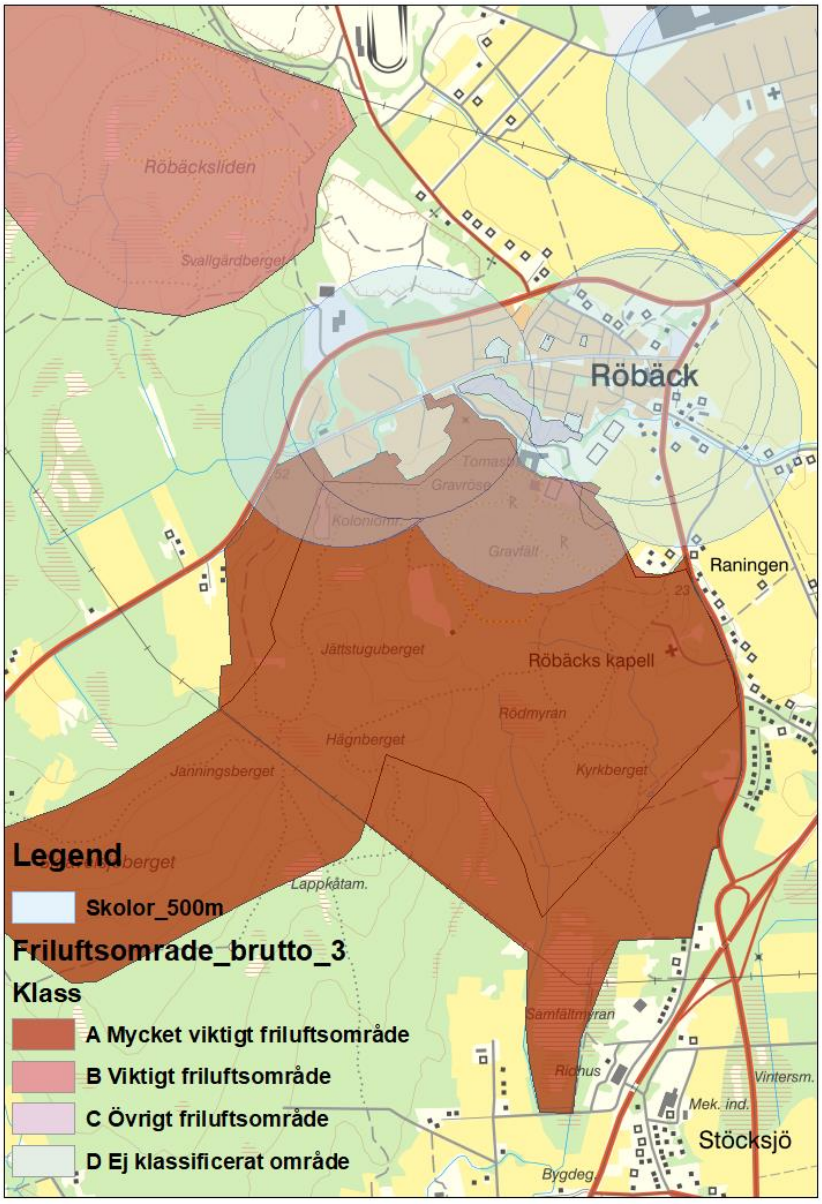
Rekreation och idrottsområden ”RI-områden”

De så kallade RI-områdena ryms inom ramen för den definition av friluftsliv som används i detta arbete. Dock så kommer inte RI-områden att ingå i karteringen då dessa områden inte finns kartlagda digitalt. Arbetet med att ta fram ett digitalt kartunderlag för RI-områden är pågående och dessa områden bör ingå i kartläggningen av friluftsområden så snart detta material finns tillgängligt.

Skolskogar

I denna kartläggning bör även kommunens skolskogar synliggöras, de områden som utpekats som skolskogar har inte gått att erhålla i önskvärt format. Så snart som detta underlag finns tillgängligt bör dessa läggas in i kartan.

Vi har därför använt befintlig data på skolbyggnaders positioner (förskolor, grundskolor och gymnasieskolor) och skapat en buffertzon på 500 meter runt varje skolbyggnad. Utifrån bufferzonen, samt hur dessa överlappar med utpekade friluftsområden, kan man bilda sig en uppfattning om vilka områden som respektive skola troligtvis använder sig av (figur 5).



Figur 5. Bilden visar hur buffertzoner från skolbyggnader i Röbäck sammanfaller med ett utpekat friluftsområde med klass A.

Reflektioner

Kartering

Det bör noteras att all kartläggning / utpekning av friluftsområden är en ögonblicksbild och tar ingen hänsyn till framtida markanvändning eller andra intressen. Detta är helt i linje med Naturvårdsverkets rekommendation. Alla områden och dess gränser ska bara tillgodose friluftslivets intressen och helt bort se från andra gränser så som tex fastighetsgränser.

Klassning

Områden som får en låg klassning behöver inte vara ”sämre” friluftsområden, tvärt om, ett område med tex klass C ”övrigt friluftsområde” kan ha fått en lägre klassning pga. en låg brukarfrekvens eller att området saknar anläggningar vilken kan vara positiva egenskaper för ett friluftsområde för vissa aktiviteter och människor.

Diskussion

Genom att synliggöra förutsättningar för friluftslivet stödjs människors möjligheter att vistas i naturen, vilket är det övergripande målet med regeringens friluftspolitik. Friluftsliv har stor betydelse för människors hälsa och välbefinnande, erbjuder social samvaro och natur- och kulturupplevelser. Naturvårdsverket bedömer att metoden kan ge stöd i planeringsarbetet och bidra till att uppfylla flera av de nationella friluftsmålen (NV 2016).

Kartläggningens koppling till de nationella friluftsmålen

Mål 1. *Tillgänglig natur för alla* - Genom att kartlägga och peka ut områden med god tillgänglighet kan dessa bli mer kända, använda och uppskattade av fler.

Mål 4. *Tillgång till natur för friluftsliv* - Genom att kartlägga och värdera områden på lokal, regional och nationell nivå ökar tillgång till natur för friluftsliv. - Om fler kommuner kartlägger områden kan antalet översiktsplaner som inkluderar friluftslivets behov öka.

Mål 5. *Attraktiv tätortsnära natur* - Riksdagens mål om attraktiv tätortsnära natur innebär att det ska finnas tillgång till attraktiv natur i och i närheten av tätorter. Genom att kartlägga och peka ut tätortsnära natur kan dessa områden synliggöras och bevaras vid framtida exploatering och på så sätt säkerställa tillgången på tätortsnära natur även i framtiden.

Mål 6. *Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling* - Genom att naturturismens intressen kartläggs synliggörs de och kan införlivas i kommunens planer.

Mål 9. *Friluftsliv för god folkhälsa* - Genom att goda förutsättningar skapas kan fler människor fortsätta att vara eller bli fysisk aktiva genom friluftsliv (NV 2016).

Uppdatering

För att uppdatera, fördjupa och aktualisera kartläggningen av friluftsområden bör kartan vid varje uppdateringstillfälle jämföras mot exploateringsplaner. Där det visar sig att friluftsområden sammanfaller med planerad exploatering bör en fördjupad och uppdaterad kunskapsinsamling av friluftslivets intressen ske i dessa områden. På så vis kommer de områden som löper störst risk att decimeras att ha mest uppdaterad och detaljerad data.

Vidareutveckling (förslag)

- Utifrån biotopdatabasen hitta information om mindre grönytor (exv. kvartersparker) och stråk (t ex längs G/C-vägar).
- Utifrån biotopdatabasen få fram information om vilken sorts natur olika områden som används för friluftsliv och rekreation innehåller.
- Värderingskriterie - Bullerperspektivet, kartlager/data finns på bullernivåer. Fyll i på karterade områden.
- Utvidgad remissrunda ta in entreprenörer, medborgare m.fl. Medborgardialog med boende i olika områden. Undersökning av hur befintliga friluftsområden används. Förslagsvis via ”tyck till fritid app” och/eller central mail fritid.friluftsliv@umea.se. Alternativt via enkät (brukarmätning).
- Gör en bristanalys 2-300m till närmsta grönområde. Analysen behöver göras av GIS-ingenjör.
- Strategi/plan för tillgänglighet (vilken brukare). Tillgänglighet, rullstol.
- Fördjupat tillgänglighetskriterie som tar hänsyn till funktionsvariationer, behövs färdtjänst, spångar för rullstol ”däckspång” ribbor går på tvären. Börja med de områden som idag är HC-anpassade.
- Förslag på värderingskriterie ”Tillgänglighet_skolskog” skolskogar och deras tillgänglighet utifrån vägar osv.
- Formulera behov av utveckling av existerande områden.
- Formulera behov av nya områden, grönområden, rekreationsområden/spontanyta, parkytor. Utgå från remissrundor internt, bristanalys, medborgarförslag eller motsv.
- Sommar/vinterperspektiv på respektive friluftsområde. Förslag; gör 2 externa kartor en ”sommarkarta” och en ”vinterkarta”
- ”Nåbarhet_kollektivtrafik” fördjupad tillgänglighets-kriterium som beskriver tillgänglighet med kollektivtrafik. Förslag integrera kartläggning som Naturskolan har gjort.
- Tilldela områdena en ”kategori” tex. naturmiljö, badplats eller kulturmiljö (finns på vissa områden sedan tidigare). Vi måste först bestämma vilka typer som ska användas exv. bad, naturmiljö, kulturmiljö, friluftsområde.

Referenser

Boverket, 2007. Bostadsnära natur – inspiration och vägledning.

Fredman, P., Karlsson, S.-E., Romild, U. och K. Sandell (red.), 2008. Vad är friluftsliv? Delresultat från en nationell enkät om friluftsliv och naturturism i Sverige, Forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring, Rapport nr 4.

Förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer.

Naturvårdsverket/Havs- och Vattenmyndigheten, 2013. Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintressen för friluftsliv.

Naturvårdsverket, Sveriges friluftsmål, 2018. http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Friluftsmalen/

Naturvårdsverket, Åslund, M., Kinell G., Rask, M. och Emmelin L. 2016 Metod för att kartlägga naturområden med stor betydelse för friluftsliv, Rapport.

Länsstyrelsen i Västerbotten, Utflyktsguide från kust till fjäll i Västerbottens län.

Naturskolan i Umeå, Upptäck stadens natur Naturskolans guide till centrala Umeås grönområden.

Umeå Kommun, Båtsportens guide till Umeåkusten kuststräckan Ratan-Järnäsklubb.

Umeå Kommun, Utflyktskarta.

Umeå Kommun, Övergripande planering. 2020. Umeå stadsdelar – så står det till!

Västerbottens museum, Västerbotten sevärd kultur, 108 utflyktsmål i Västerbotten.

Bilagor

Bilaga 1: De tio friluftsmålen

Tillgänglig natur för alla

Riksdagens mål om tillgänglig natur för alla innebär att alla människor ska ha möjlighet att vistas i och njuta av natur- och kulturlandskapet. Tillgänglighet handlar om människors kunskap om att friluftsområden existerar och deras föreställningar om hur tillgängliga områdena är. Att känna sig välkommen till, lockad och stimulerad av naturen är avgörande för att områden ska användas.

Samordnande myndighet: Boverket.

Starkt engagemang och samverkan för friluftslivet

Riksdagens mål om stärkt engagemang och samverkan för friluftslivet sätter individens personliga val och engagemang i centrum. De ideella organisationernas engagemang är avgörande för att kunna erbjuda aktiviteter och kunskap om friluftsliv. Inom Svenskt Friluftsliv finns 24 organisationer som tillsammans har närmare 10 000 föreningar och totalt cirka 1,63 miljoner medlemmar. Flera undersökningar som gjorts visar att utövandet av friluftsliv är stabilt.

Samordnande myndighet: Naturvårdsverket.

Allemansrätten

Många friluftsaktiviteter sker på privat mark med allemansrätten som grund. Viktiga mål för friluftspolitiken är att allemansrätten värnas och att allmänhet, markägare, föreningar och företag har god kunskap om allemansrätten. Med allemansrätten följer krav på hänsyn – till natur och djurliv, till markägare och till andra människor i naturen. Därför är det viktigt att vi har god kunskap om hur vi ska bete oss för att inte störa eller förstöra när vi vistas i natur- och kulturlandskapet. De vanligast förekommande överträdelserna är olaglig terrängkörning, nedskräpning och skadegörelse.

Samordnande myndighet: Naturvårdsverket.

Tillgång till natur för friluftsliv

Riksdagens mål om tillgång till natur för friluftsliv innebär att friluftslivets behov säkerställs genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande. Friluftsmålet om tillgång till natur för att kunna bedriva friluftsliv handlar om att samhällsplanering och markanvändning tar hänsyn till friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap.

Samordnande myndighet: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Attraktiv tätortsnära natur

Riksdagens mål om attraktiv tätortsnära natur innebär att det ska finnas tillgång till attraktiv natur i och i närheten av tätorter. Allmänheten ska ha tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga frilufts-, natur- och kulturmiljövärden. En stor del av friluftslivet till vardags utövas i det tätortsnära natur- och kulturlandskapet. Vad som anses vara tätortsnära avgörs lokalt, men forskning visar att användandet avtar med avståndet. Därför är det viktigt med tillgång till rekreations- och friluftsområden inom rimligt avstånd, vilket anses vara mellan 1–3 kilometer. Detta är särskilt viktigt för grupper som barn eller funktionshindrade som har svårare att ta sig ut eller förflytta sig långa sträckor. Det finns många starka intressekonflikter i det tätortsnära landskapet där annan markanvändning prioriteras framför friluftsliv. Mycket tyder på att den oskyddade tätortsnära naturen tas i anspråk för bebyggelse och förändrad markanvändning och att ytorna därmed minskar.

Samordnande myndighet: Boverket.

Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling

Riksdagens mål om hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling innebär att friluftsliv och turism bidrar till att stärka den lokala och regionala attraktiviteten och medverkar till en stark, hållbar utveckling och regional tillväxt. Sveriges natur och kultur skapar attraktionskraft i hela landet. Turismen utvecklas positivt både nationellt och internationellt och har potential för fortsatt tillväxt, inte bara genom ökad omsättning utan också med ökat antal arbetstillfällen. Näringens platsbundenhet gör att besöksnäringen är en viktig del i främjandet av regional tillväxt. Det finns dock många utmaningar med hållbar utveckling av turism på små orter. Det handlar bland annat om tillgång till service och kollektiva transporter.

Samordnande myndighet: Tillväxtverket leder en samverkansgrupp för svensk turism som har till uppgift att samordna och effektivisera initiativ som rör turism.

Skyddade områden som resurs för friluftslivet

Riksdagens mål om skyddade områden som resurs för friluftslivet handlar om att naturområden ska göras attraktiva för friluftsliv och rekreation. Runt om i landet görs insatser för att öka möjligheterna för friluftsliv och värna natur- och upplevelsevärden. Stora insatser görs för att anlägga entréer, leder, vindskydd och skyltning för att öka tillgängligheten till naturen. Det är länsstyrelserna eller kommunerna som genomför åtgärderna och följer upp hur områdena används. Sverige har en ganska stor areal skyddad natur. 13 procent av landets totala yta är skyddad på något sätt. Av de skyddade områdena tar naturreservaten upp störst utrymme, 84 procent. Nationalparkerna upptar 14 procent men är istället ofta stora till ytan. De skyddade områdena domineras av skogsmark, därefter kommer öppen mark i fjällen. Natur- och kulturlandskapet är en viktig resurs för livskvalitet och regional utveckling. Var vi än bor i landet har samtliga kommuner någon typ av skyddat område som ger möjlighet till naturvistelse. Våra nationalparker är attraktiva att besöka och de åtgärder som gjorts för att öka tillgängligheten uppskattas av besökarna. Våra viltstammar är ett annat exempel på resurs som behöver förvaltas för att skapa värde för friluftsliv och turism.

Samordnande myndighet: Naturvårdsverket.

Friluftsmålet ett rikt friluftsliv i skolan

Riksdagens mål om ett rikt friluftsliv i skolan innebär att förskolor, förskoleklasser, grundskolor och motsvarande bedriver friluftslivsverksamhet och undervisning om en god miljö och hållbar utveckling enligt styrande dokument. Det finns ett starkt stöd för friluftsliv i styrdokumenten för förskola och skola, framförallt i kursplanen för idrott och hälsa. Men för att upprätthålla en god kompetens hos lärare inom ämnet friluftsliv behövs tillgång till olika former av stöd och fortbildning.

Samordnande myndighet: Naturvårdsverket bör efter samråd med Skogsstyrelsen och Skolverket, vidareutveckla formerna för målets genomförande och uppföljning.

Friluftsmålet friluftsliv för god folkhälsa

Riksdagens mål om friluftsliv för god folkhälsa handlar om att skapa goda förutsättningar så att människor kan vara regelbundet fysiskt aktiva i natur- och kulturlandskapet. Att vistas i naturen är bra för hälsan, såväl fysiskt som psykiskt. Ur ett folkhälsoperspektiv är det framförallt intressant att se hur utövandet av friluftsliv fördelar sig bland olika grupper i befolkningen. Och vilka effekter det har på hälsa och välbefinnande. En undersökning visar att äldre personer vistas allt oftare i naturen samtidigt som 16–24-åringar utövar minst friluftsliv. Det är mer vanligt att de som bor i glesbefolkade kommuner vistas ute i skog och mark än de som bor i storstäder och förortskommuner. Inrikes födda utövar friluftsliv oftare än utrikesfödda.

Samordnande myndighet: Folkhälsomyndigheten.

Friluftsmålet god kunskap om friluftslivet

Riksdagens mål om god kunskap om friluftslivet innebär att det bör finnas etablerad forskning och statistikinsamling kring friluftsliv som utgår från ämnesfältets bredd och mångvetenskapliga karaktär, är långsiktig över tiden och bygger på behoven hos friluftslivets aktörer. Vad vet vi om friluftsutövandet i Sverige? Vilka personer är det som utövar friluftsliv, hur skiljer sig utövandet mellan olika åldersgrupper och vilka aktiviteter utövar vi helst? För att beslutsfattare, myndigheter och andra aktörer ska kunna planera och genomföra insatser behöver de kunskap om friluftslivets förutsättningar, nu och över tid. Det är tack vare forskning och statistik som vi kan uttala oss om hur saker förhåller sig, tenderar eller faktiskt är.

Samordnande myndighet: Naturvårdsverket (NV 2018).

Bilaga 2: Exempel GIS-kartor

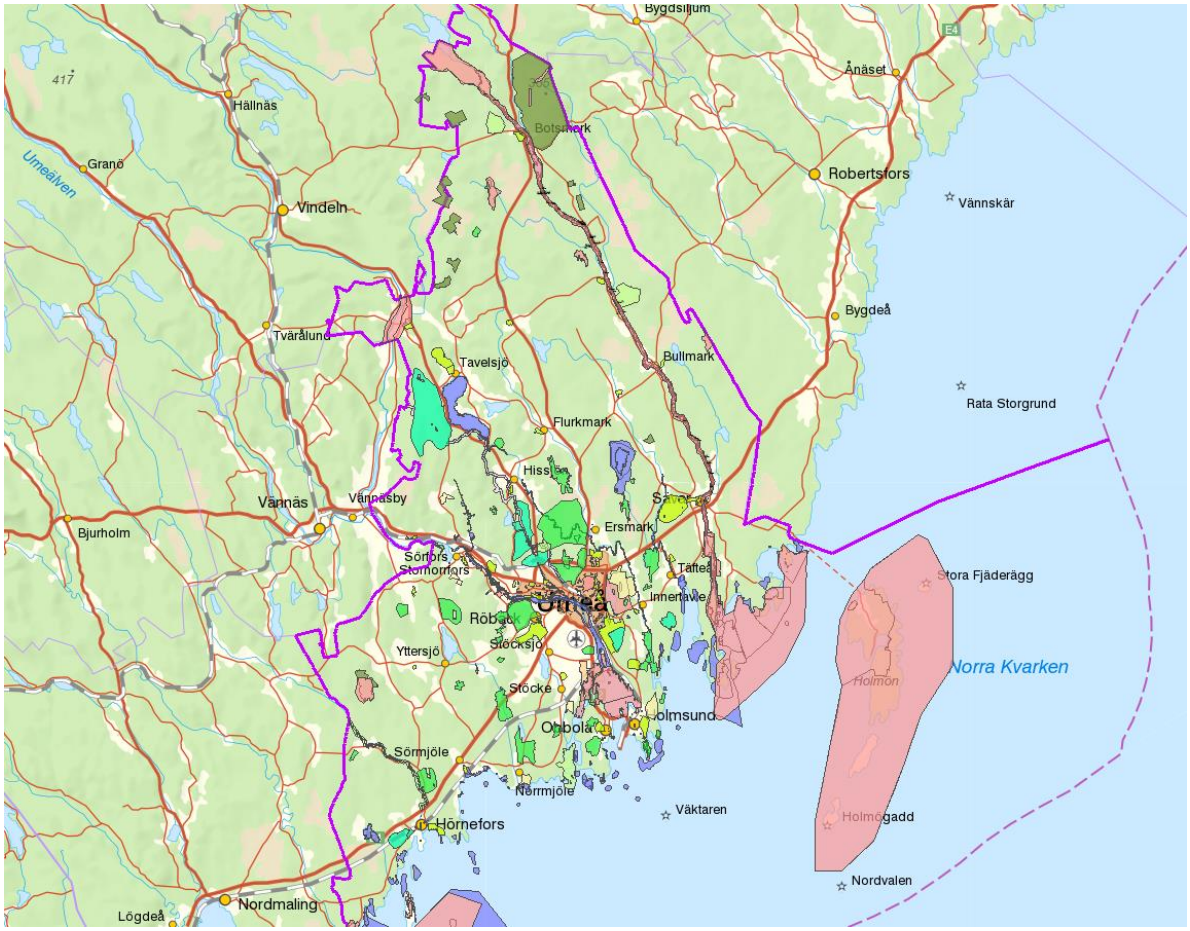


Bild 1. Karterade friluftsområden och färgsättning utifrån områdestyp.

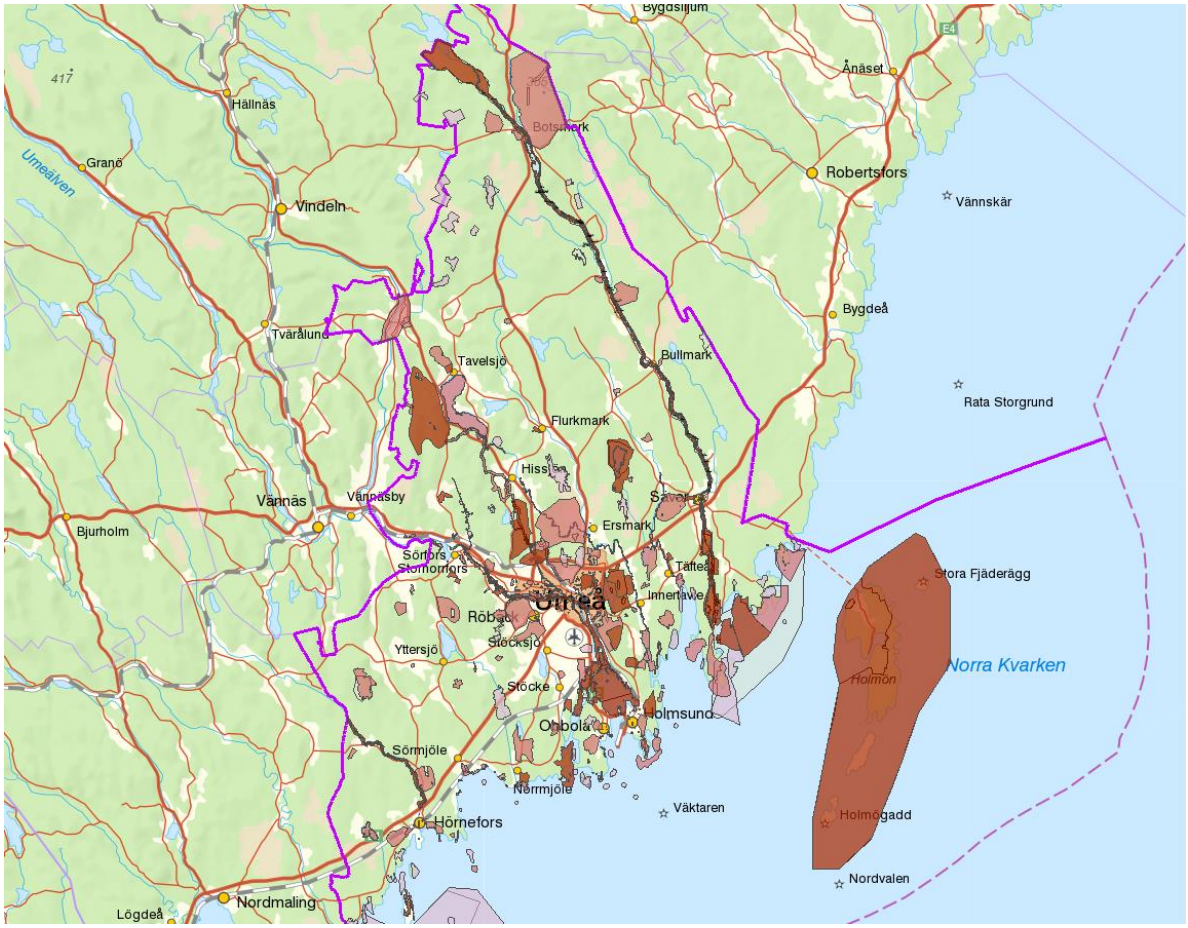


Bild 2. Exempel på friluftsområden och deras olika klasser och färgsättning utifrån klass.

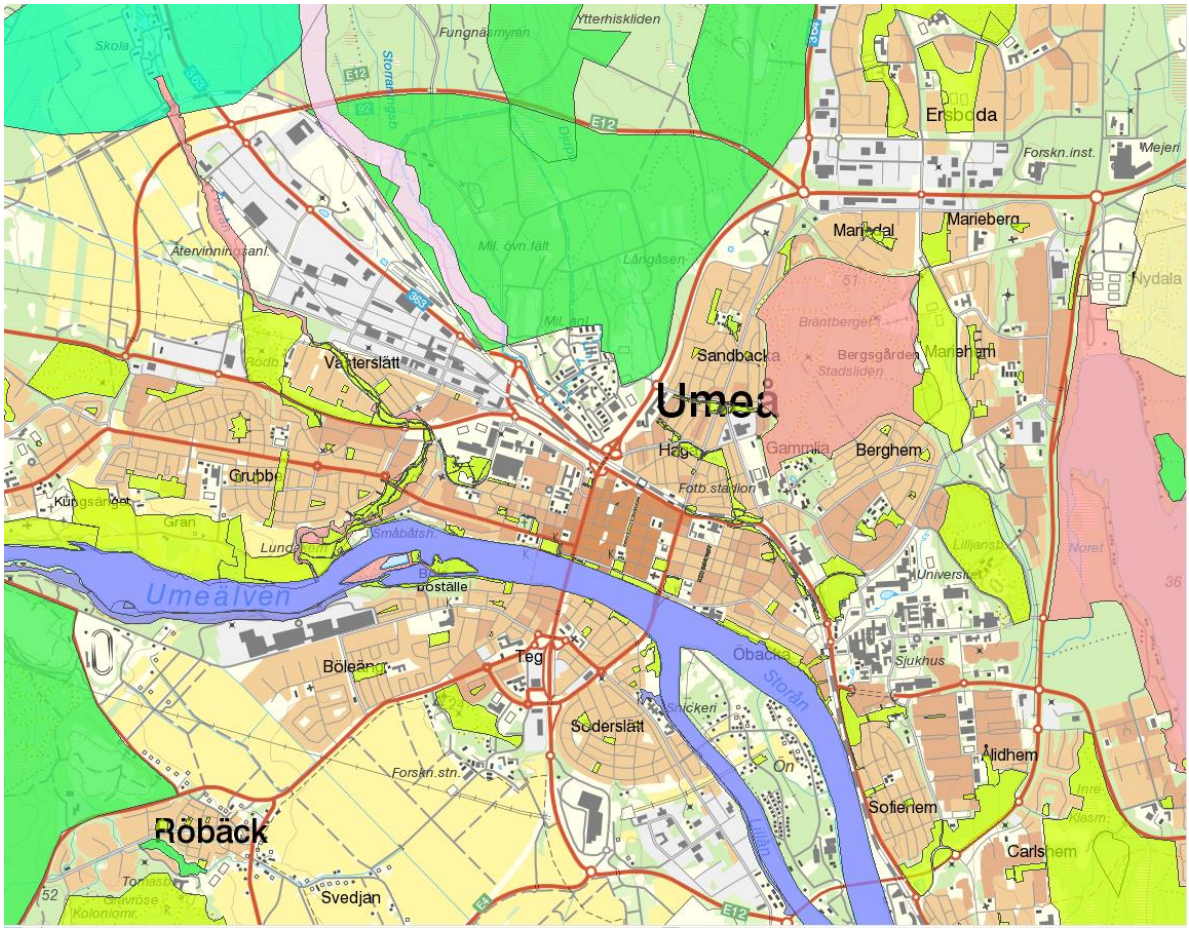


Bild 3. Exempel på friluftsområden och deras olika områdestyper och färgsättning utifrån områdeskategori.

Bilaga 3: Underlag / Grunddata

Underlag / grunddata för bruttoutpekning av friluftsområden

Samtliga data, både karterade friluftsområden (ytor) och samtliga bakgrundsdata lagras i en geodatabas ”Friluftsplan.gdb” som för närvarande lagras på Umeå Fritid Fiskes sharepointplats ”Fritid Drift SharePoint - FR D Fiske\GIS\Friluftsplan_1.gdb”. Notera att bakgrundsdata lagrad i geodatabasen är en ögonblicksbild. För att få tillgång till senast uppdaterade bakgrundsdata måste man gå till den ursprungliga källan/lagringsplatsen (se sökvägar i tabell 1, bilaga 3). Vi har valt att samla bakgrundsdata tillsammans med alla karterade friluftsområden i samma geodatabas för att det ska vara enkelt att läsa från olika datorer och genom olika programvaror.

Kartläggningen baseras i stor utsträckning på befintliga underlag. Detta både för att begränsa arbetsinsatsen och för att kartläggningen ska få en samstämmighet med övrig planering. Den grundläggande principen är att använda de underlag som ger högsta möjliga detaljeringsgrad, aktualitet och lokal relevans. Det förekommer dock områden som är utpekade av Umeå Kommun friluftsliv (UK_Friluftsliv) men vars områdesgräns / polygon är inritad av Umeå Kommun Fiske (UK_Fiske). Det förekommer även områden / polygoner som är både utpekade och inritade av UK_Fiske baserat på uppgifter som gör att området anses vara av vikt för friluftslivet. Dessa områden är dock relativt få till antalet.

Förslag till ytterligare grunddata

- RI-Områden – Ej tillgängligt digitalt i dagsläget
- Skoterleder – Skoterleder från skoterleder.org
- Skolskogar – Ej tillgängligt digitalt i dagsläget

Tabell 1. Shp-filer

Namn på shp-fil	Källa/Ansvar	Ursprunglig lagringsplats/Sökväg
Rekreationsomraden_polygon	Översiktplan Fördjupning för Umeå	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Byggnationer_Fastigheter\Oversiktsplaner\FFU
Skyddsvard_natur_polygon	Översiktplan Fördjupning för Umeå	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Byggnationer_Fastigheter\Oversiktsplaner\FFU
Naturomrade_av_varde	Översiktplan Tematiskt tillägg landsbygd	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Byggnationer_Fastigheter\Oversiktsplaner\TOP_Landsbygd
Utvecklingsomrade_natur_kultur_polygon	Översiktplan Fördjupning för Kusten	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Byggnationer_Fastigheter\Oversiktsplaner\FOP_Kusten
Badplats_polygon	Översiktplan Fördjupning för Kusten	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Byggnationer_Fastigheter\Oversiktsplaner\FOP_Kusten
Strandskydd	Miljö & Hälsa	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Natur\Skyddade_omraden\Strandskydd
Fågelskyddsområden	Miljö & Hälsa	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Natur\Skyddade_omraden\Fagelskyddsomraden
Parkytor Natur_skog Lekpark	Gator & Parker	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Natur\Parkkarta
Riksintresse för friluftsliv Riksintresse för naturvården	Naturvårdsverket	J:\Kartor\MapInfo_katalogen\Grunddata\Riksintressen
Fritidsdistrikt Friluftsområden Friluftsstugor Idrottsplatser Kanotleder Klätterväggar Skid_motionsspår Skidbackar Skoter Terrangcykelspår Toaletter Utegym Anlaggningar_friluftsliv_grillplatser Vandringsleder	Fritid - Friluftsliv	J:\Kartor\Shape_filer\Tema\Kultur_fritid_turism
Anlaggningar_friluftsliv_alla	Fritid - Friluftsliv	J:\Kartor\MapInfo_katalogen\Tema\Kultur_fritid_turism\Alla_anlaggningar

Umeakommun_FVO_SFF_fiskeomraden_3	Fritid - Fiske	Fritid Drift SharePoint - FR D Fiske\GIS\Friluftsplan_1.gdb
Anlaggningar_fiske_alla	Fritid - Fiske	Fritid Drift SharePoint - FR D Fiske\GIS\Friluftsplan_1.gdb
Anlaggningar_bryggor	Fritid - Fiske	Fritid Drift SharePoint - FR D Fiske\GIS\Friluftsplan_1.gdb
Förskolor		J:\Kartor\MapInfo_katalogen\Tema\Skola_social\Forskolor
Grundskolor		J:\Kartor\MapInfo_katalogen\Tema\Skola_social\Skolor\Swe992015
Gymnasieskolor		J:\Kartor\MapInfo_katalogen\Tema\Skola_social\Skolor\Swe992015

Tabell 2. WMS-tjänster

Namn	**Ansvarig myndighet**	**Länk**
Biotopskydd	Skogsstyrelsen	http://geodpags.skogsstyrelsen.se/arcgis/services/Geodataportal/GeodataportalVisaBiotopskydd/MapServer/WmsServer
Naturreservat	Naturvårdsverket	http://gis-services.metria.se/ArcGIS/services/InspireNV_NVR/MapServer/InspireViewService?layers=PS.NR&
Fornminnessök	Riksantikvarieämbete	http://map.raa.se/geoserver/GEM/fmi_data_v1/wms
Miljödataportalen	Metria	http://gis-services.metria.se/ArcGIS/services/InspireNV_NVR/MapServer/InspireViewService?layers=PS.NR&

Bilaga 4: RGB-koder

Områdestyp RGB-färgkod

Bostadsnära lek- och rekreationsområde BR 204 255 0
Tätortsnära natur TN 48 242 73
Tätortsnära friluftsområde TF 0 255 173
Grönstråk/grönkorridor GK 0 176 80
Stora friluftsområden med anläggningar SA 199 255 148
Stora friluftsområden utan anläggningar SS 118 147 60
Långa leder LL 255 214 255
Stränder och vattenområden SV 128 128 255
Jord- och skogsbrukslandskap JS 255 209 143
Särskilda kvalitetsområden SK 255 150 150
Områden för specifika brukarkategorier SB 255 242 168

Klass RGB-färgkod

Mycket viktigt friluftsområde A 172 38 0
Viktigt friluftsområde B 218 114 114
Övrigt friluftsområde C 224 191 212
Ej klassificerat område D 218 230 218

Bilaga 5. Tillfrågade föreningar

Tabell 1. Lista med de föreningar som tillfrågades att bidra i kartläggningen.

Friluftsfrämjandet Umeå
Obbola IK
Umeå Holmsund Skidklubb
Föreningen Stora stenen
Holmsunds skoterförening
Brattby-Gubböle IF
Degersjö Fritidsklubb
Holmöns utvecklingsforum
Kassjö IF
Mickelsträsk byamän
Norrbyns Intresseförening
Rödåbygdens IK
Söderviks stugförening
Sörfors intresseförening
Sörmjöle Bysamfällighetsförening
Tavelsjö BGF
Yttersjö Fritidsförening
Yttertavle BGF
Korpen Umeå
Umeå Scoutkår
Umeå Brukshundsklubb
Umeå Motorbåtssällskap
Umeå Segelsällskaps Hamnförening
Jägarförbundet Umeå
Västerbottens kennelklubb
Umeå Klätter och högfjällsklubb
Naturskyddsföreningen i Umeå
Umeå Fågelförening
IKSU frilufts
Grubbe Scoutkår
IKSU
Umeå älvdal
Naturskolan
Tegs Scoutkår

Arbetsmodell och beskrivning av utpekning och klassning av frilufts/rekreationsområden i Umeå kommun.

2022-12-05

Kontaktuppgifter:

Erik Spade

Erik.spade@umea.se

090–16 16 49

Fritid
Besöksadress:
Skolgatan 31 A
901 84 Umeå
umea.kommun@umea.se
www.umea.se/kommun

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-16

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00414

Dispens från regler gällande dygnsvila

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar att

att bevilja dispens inom personlig assistans för verksamhet 0685720.

att bevilja dispens inom personlig assistans för verksamhet 0001854.

Ärendebeskrivning
Bakgrund: I november 2022 tecknade parterna en överenskommelse om att göra ändringar i bestämmelserna om dygnsvila. I bestämmelserna anges att arbetstagaren har rätt till minst 11 timmars dygnsvila under varje period om 24 timmar samt under vilka förutsättningar det är möjligt att göra undantag från reglerna om dygnsvila.

Centrala parter konstaterar att dispens ska tillämpas restriktivt och att det alltid ska göras en intresseavvägning mellan arbetstagarens rätt till minst 11 timmars dygnsvila och verksamhetens behov av att säkra bemanningen.

Parterna har utifrån verksamhetens karaktär fört särskild dialog kring arbetstidsförläggning inom funktionshinderomsorgen. Detta innebär att det inom funktionshinderomsorgen är möjligt att, under vissa förutsättningar överstiga förläggning av 20 timmars arbetspass om det är nödvändigt för att säkerställa omsorgstagarens rättigheter och friheter enligt lag. I de fall det efter analys konstateras att det krävs ett undantag från huvudregeln kan en ansökan om dispens upprättas. Beslut om dispens är tidsbegränsat, max 12 månader.

Analys utifrån aktuella ärenden:
Verksamhet 0685720 under tidigare schemaperioder har arbetsgivaren testat med schemaförändringar som innebär fler personalbyten per dygn. Införandet med kortare pass skapar dock stor påverkan på brukaren och således också personalgruppen. Därav är bedömningen att det är nödvändigt att förlägga arbete i kombination jour längre än 20 timmar för att kunna upprätthålla verksamheten.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00414

Arbetsgivaren kommer att fortsätta att pröva två personalbyten per dygn vd tre tillfällen per fyraveckorsperiod. Det planeras även för utbildning av personalen i ESL. Vilket är en pedagogisk metod i arbetet.

Verksamheten söker dispens för 10 månader denna gång. Anledningen är att arbetsgivaren ser ett värde i att samtliga dispenser hanteras samtidigt. Det innebär att nästa ansökan för detta ärende skulle kunna gå upp i kommunstyrelsen i januari 2027, tillsammans med övriga dispenser inom personlig assistans.

Analys utifrån aktuella ärenden:
Verksamhet 0001854 har tidigare försökt med ett schema som innebär personalbyten två gånger/ dag. Detta påverkade brukaren negativt i form av stress och oro. Bedömningen är fortsatt att införandet av kortare pass i schemat får för stor negativ påverkan på brukaren och således också personalgruppen för att det ska vara möjligt. Därav är bedömningen att det är nödvändigt att förlägga arbete i kombination jour längre än 20 timmar för att kunna upprätthålla verksamheten.

Arbetsgivaren arbetet tillsammans med personalen och god man kring förbättringar av rutiner och metoder. Ett par medarbetare i gruppen kommer också att utbildas i TAKK (tecken som alternativ och kompletterande kommunikation.

Verksamheten söker dispens för 10 månader denna gång. Anledningen är att arbetsgivaren ser ett värde i att samtliga dispenser hanteras samtidigt. Det innebär att nästa ansökan för detta ärende skulle kunna gå upp i kommunstyrelsen i januari 2027, tillsammans med övriga dispenser inom personlig assistans.

Facklig dialog:
Berörda fackliga organisationer har tagit del av arbetsgivarens analys och har i samband med MBL-förhandling haft möjlighet att komma med inspel och förslag till åtgärder för att undvika dispens.

Beslutsunderlag

Verksamhetsanalys, underlag för ansökan om dispens
Förhandlingsprotokoll

Beredningsansvariga

Linda Thelberg, Biträdande förhandlingschef
Klas Hjelm, HR-strateg

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00414

Beslutet ska skickas till
Linda Thelberg, Biträdande förhandlingschef
Klas Hjelm, HR-strateg

Linda Thelberg	Klas Hjelm
Bitr förhandlingschef	HR-strateg

2026-02-25

Version 3.1

UMEÅ KOMMUN

Ansökan om dispens från dygnsviloregler

Möjligheten att ansökan om dispens är en tilläggsöverenskommelse och avser alla avtal/ bilagor. Dispens från reglerna kring dygnsviloreglerna kan beviljas under förutsättning att arbetsgivaren prövat alla möjligheter att bemanna verksamheten i enlighet med reglerna i AB eller aktuell bilaga och gjort bedömningen att ett undantag är nödvändigt för att uppfylla verksamhetens behov. Dispens ska tillämpas restriktivt och arbetsgivaren är skyldig att uttömma alla möjligheter att bemanna verksamheten i enlighet med reglerna i AB eller aktuell bilaga innan dispens kan ges. Dispens ska tillämpas restriktivt.

Dispens kan enbart bli aktuellt då inga andra rimliga åtgärder står till buds, det vill säga när det är nödvändigt att förlägga arbete i kombination med jour längre än 20 timmar för att verksamheten ska kunna upprätthållas. Den sammanlagda arbetstiden får dock som högst uppgå till 24 timmar och kompenserande vila ska ges i direkt anslutning och minst motsvara den sammanlagda arbetstiden för som ordinarie arbetstid och jour. Exempel på en sådan situation kan vara enstaka verksamheter i glesbygd och/eller då tillgången på viss specifik kompetens är begränsad och därmed kräver sådan förläggning. Det är verksamhetens behov som styr möjligheten till dispens.

Förfarande vid ansökan om dispens

I de fall det efter analys konstateras att det krävs ett undantag från huvudregeln för dygnsvila kan en ansökan om dispens upprättas. Detta underlag avser steg 1 i hanteringsordningen – verksamhetens analys och förhandling. Underlaget sammanställs av verksamheten tillsammans med förvaltningens HR och översänds sedan till enheten för förhandling och arbetsrätt, forhandlingocharbetsratt@umea.se. För ytterligare information och fortsatt hanteringsordning, se intranätet, Dispens vid planerad arbetstidsförläggning - Intranät Umeå kommun (umea.se).

Steg 1: Underlag för ansökan om dispens

Namn på berörd verksamhet/avdelning/enhet: 0001854

Ansvarig chef: Krister Gustavsson

Namn på skyddsombud: Ethel Henriksson

Vilken/ vilka arbetsgrupper berörs: 0001854

Hur många arbetstagare i dessa grupper berörs: 4st

För hur lång tidsperiod (max 12 månader) anses dispensen vara nödvändig: 10 månader

Observera att utöver detta underlag så ska Handlingsplan dispenser, Riskbedömning med riskklass vid förändring, samt läkarintyg bifogas.

Vilket eller vilka planerade undantag finns behov av att tillämpa?	Ja	Nej
Undantag från regeln att arbete och dygnsvila ska förläggas alternerande under varje 24 timmars period. Förläggning av arbete och jour upp till 24 timmar.	☒	☐
Undantag från 11 timmars dygnsvila vid planerad arbetstidsförläggning. Dygnsvila förkortas ned till som lägst 9 timmar.	☐	☒

För att kunna ansöka om dispens ska arbetsgivaren ha prövat alla möjligheter till arbetstidsförläggning utan inskränkning av dygnsvilan. Nedan redogörs för verksamhetens utmaningar samt vilka åtgärder arbetsgivaren vidtagit för att arbetstid enligt AB eller tillämplig bilaga till AB ska kunna förläggas, samt vilka konsekvenser en arbetstidsförläggning utan dispens skulle medföra.

Frågeställning	Beskriv/motivera
Beskriv verksamheten och de förutsättningar som är relevanta för behovet av dispens	Innan vi ansökte om dispens provade vi med ett schema med personalbytena två ggr/dag, vilket påverkade brukaren negativt, blev mer stressad och orolig, hen har under flera års tid haft assistenter som jobbat dygn med personalbyte 1ggr/dag. Inledningsvis trodde vi inte att ett schemabyte skulle påverka brukaren som det har gjort, upplevelsen är att perioderna med otrygghet ökade då vi införde personalbytena två ggr/dag. Innan assistansbeslutet var brukaren på ett korttids-boende på avlastning, vilket inte fungerade, mådde inte bra av att få stöd från flera olika personal under samma dygn, samt påverkades negativt av de andra på boendet, varpå god man ansökte om personlig assistans. Brukaren är känslig inför förändringar, har en svår intellektuell funktionsnedsättning med autistiska drag,

	vilket gör det svårt att klara av sin vardag utan stort stöd från assistenter, de handleder i allt dygnet runt. Det vi vet är att alltför hög stress eller alltför stora förändringar i brukarens livssituation innebär en stor påverkan på hens hälsa, hen blir sjuk av stress, när hen är som mest stressad slår hen sig själv med knytnäven mot huvudet, slår huvudet mot väggen och river sig själv i ansiktet. Att självskada är ett allvarligt tecken på psykisk ohälsa. Se bilaga läkarintyg daterat 241209. Läkarintyget beskriver problematiken väl och som läkaren skriver, det föreligger medicinska skäl att ansöka om dispens för dygnspass.
Beskriv varför det inte är möjligt att bemanna verksamheten i enlighet med reglerna i AB eller bilaga till AB samt hur en dispens skulle lösa dessa problem.	Det måste tas i beaktning att ändringen i schemastruktur har påverkat brukarens mående negativt, måste upp tidigt på morgonen för att se vem som jobbar från kl:07.25 samt har svårt att komma till ro på kvällen när det kommer en ny personal kl:18.30. Behöver också få bekräftelse flera ggr/dag för att se vem som jobbar, kan bero på ändringen av schemastukturen. De nya tidsreglerna för personalen har ökat risken för ett problemskapande beteende hos brukaren. Att byta personal vid flera eller olika tillfällen/dag har visat sig negativt för brukaren, som behöver förutsägbarhet för att må bra utifrån hens förutsättningar. Då vi vet att hen mått bra i flera år av att ha haft personal som jobbat dygnspass så är dispens en självklarhet. Medarbetarna har varit delaktiga i processen genom att pröva kortare arbetstider med fler personalbyten och kommit fram till att bästa arbetssättet för dem är dygnspass. De har också varit delaktiga att ta fram ett schema som passar dem samt brukaren.
Beskriv vilka åtgärder som vidtagits för att arbetstid enlig AB eller tillämplig bilaga till AB ska kunna förläggas.	Följt upp handlingsplan på APT under året. Försöker hela tiden förbättra rutiner och metoder genom diskussioner med arbetsgrupp och god man. Personalen tycker att deras arbetsmiljö blivit bättre sedan vi återgått till dygnspass, när brukaren mår bra är personalens arbetsmiljö bättre, ingen av personalen vill gå tillbaka till kortare pass. Har under en period 6/10-22/12 2025 provat med delade pass vid 10st tillfällen. Det visar sig att brukaren blir stressad av detta, sover sämre, upp tidigt mm. Rent etiskt är detta inte försvarbart.

	Det har visat sig svårt att tillämpa de nya arbetstidsreglerna då konsekvenserna för brukarens mående bedöms bli för stora.
Ange vad ni söker dispens för: - Antal pass per schemaperiod (ordinarie arbetstid respektive jourtid) - Schemaperiodens längd - Utbildning	Samtliga 28st arbetspass med jour under schemaperioden som är på 4:a veckor.
Ange antal schemalagda jourtimmar samt genomsnittligt aktivt arbete under jour för berörd/berörda yrkesgrupp/yrkesgrupper. Bifoga statistik.	Hela passet är 07:30-07:30 varav Jouren är förlagd 22-07, med undantag för tisdagar, se schema nedan.
Beskriv utifrån exempelscheman som tydligt visar hur en dispens skulle lösa problemen med att bemanna i enlighet med reglerna i AB eller bilaga till AB.	Medarbetarna har lika schema och lika många pass på 4:a veckor, personalen har fått vara med och påverkat sitt schema, se schematurer samt schema nedan: **Schematurer:** A= 07:30-07:30. B= 12:00-07:30 C= 7:25-16 **Varje vecka för personalen ser ut så här:** MÅ TI ON TO FR LÖ SÖ V.1 B A V.2 A V.3 A A A V.4 C A Enda gången schemat är annorlunda är på tisdagar då brukaren har beslut på dubbelbemanning för aktiviteter (B- och C-turer).
Beskriv särskilda omständigheter som styrker behovet av dispens utifrån nedanstående: - Frånvaro - Kompetensförsörjning - Pendlingsavstånd	Verksamheten har en ökad sjukfrånvaro som vi redovisar varje månad samt en ökad missnöjdsamhet som syns i medarbetarenkäten för P-ass. Arbetsgruppen är mer nöjda och friskare sedan de fick återgå till dygnspass, de får mer vila mellan arbetspassen.

- Större pågående verksamhetsförändringar eller stora förändringar som snart kommer genomföras	I de grupper som beviljat dispens, är de mer tillfreds med sin arbetssituation och de är mer friska och nöjda. Utmaningarna vid rekrytering är främst att det är tuff konkurrens i vården kring personal just nu. Risken är att kompetenstappet blir stort och att det får negativa konsekvenser för brukaren. Det är svårt att locka personal till just sin egen enhet då det finns behov av vårdpersonal i många verksamheter. Konkurrensen är stor och det är svårt att rekrytera specifikt till ett sådant här ärende som ställer höga krav på medarbetarna och deras kompetens.

Steg 2: Riskbedömning av arbetsmiljön, se separat mall

Steg 3: Handlingsplan dispenser, se separat mall

Konsekvensbedömning vid förändring i verksamhet, del 1

Verksamhet:	0001854
Datum:	260225
Medarbetarnas	Ulrica Höglund, Annelie Arvidsson, Charlotte Widmark, Thanyathorn Wuttiwat
Ansvarig chef:	Krister Gustavsson
Skyddsombud:	Ethel Henriksson

1. Beskrivning av nuläge och planerade förändringar	Beskriv
a. Beskriv nuläget.	
Sedan återgången till dygnspass 2/6 så har brukarens samt personalens situation påverkas till det bättre, de gånger vi delat på passen blir det mer oroligt för brukaren, men då det inte varit flera pass efter varandra så har det snabbt återgått till lugn och ro.	
b. Vad består förändringarna av och varför genomförs de?	
Verksamheten behöver arbeta för att komma ifrån dispensansökningar och att utföra dyngspass.	
c. Vilka medarbetare och/eller arbetsgrupper berörs?	
Ulrica Höglund, Annelie Arvidsson, Charlotte Widmark, Thanyathorn Wuttiwat	
2. Konsekvenser av förändringarna	
Sammanfatta positiva och negativa effekter som förändringen kan medföra.	
Pos dispens: brukare/personal mår bättre. Neg dispens: nej. Pos delade pass: nej. Neg delade pass: brukare/personal mår sämre.	

UMEÅ KOMMUN

Riskbedömning och handlingsplan

Verksamhet:	0001854
Datum:	260225
Medarbetarnas namn:	Ulrica Höglund, Annelie Arvidsson, Charlotte Widmark, Thanyathorn Wuttiwat
Ansvarig chef:	Krister Gustavsson
Skyddsombud:	Ethel Henriksson

Riskbedömningen avser (om riskbedömningen avser båda alternativen, klicka i "Ja" på båda alternativen)	Ja	Nej
Undantag från regeln att arbete och dygnsvila ska förläggas alternerande under varje 24 timmars period. Förläggning av arbete och jour upp till 24 timmar.	☑	☐
Undantag från 11 timmars dygnsvila vid planerad arbetstidsförläggning. Dygnsvila förkortas ned till som lägst 9 timmar.	☐	☑

Fysisk, organisatorisk och social arbetsmiljö

Resultat riskbedömning / Handlingsplan

Beskrivning av riskkälla (ORSAKEN till att en risk uppstår)	**Går inte att bedöma.** Skriv in uppföljnings-datum, för ny bedömning	**S**	**K**	**Klassning av risk**	**Åtgärder**	**Klart när?**	**Ansvarig**	**Uppföljning** (datum, resultat, ny bedömning av riskklass)
Personalen känner sig stressade över brukarens sämre mående, mer oro på nätterna, risk för minskad sömn.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Försök kommunicera (teckna) med brukaren när personalbyten sker under dygnet för att lugna och minska stress/oro.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Personalen upplever sämre återhämtning pga färre långa ledighet och fler korta arbetspass, de känner sig aldrig ledig och har för lite tid för återhämntning.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Anpassa schemat att det är blir så bra som möjligt för assistenterna. Involvera medarbetare i schemaprocessen.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Personalen upplever sämre återhämtning vid delade pass som påverkar hela helgen fredag till söndag.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Anpassa schemat att det är blir så bra som möjligt för assistenterna. Involvera medarbetare i schemaprocessen.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Risk för oro och kvalitetsförsämring om ordinarie personal säger upp sig.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Dialog med medarbetare. Att aktivt jobba med rekrytering och ta hjälp av bemanningsenheten.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Risk för fler sjukskrivningar pga sämre återhämtning.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Aktivt arbeta med schema. Bjuda in arbetsgrupp att vara med och påverka. Ta hjälp av schemaläggare.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Högre arbetsbelastning ifall det blir svårt att kompetensförsörja och svårt att behålla personal som pendlar längre sträckor.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Planera in längre arbetspass för medarbetare som pendlar. Jobba aktivt med schema för att underlätta för medarbetare som pendlar.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Risk för hot och våld, brukare ger sig på personal vid oro, klöser, nyper, försöker slita i hår.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Personalen försöker avleda samt kommunicera med tecken som stöd, för att lugna och minska stress/oro. Förbättra dokumentationen i Treserva. Säkerhetställa att handlingsplan mot hot och våld är uppdaterad.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Risker med att ha 24tim dygnspass.								
Försämrad återhämtning om medarbetare måste stanna kvar på jobbet efter ett 24tim pass vid frånvaro pga bemanningskris.		2	2	R2 liten risk, överväg åtgärd	Jobba aktivt med att säkerställa att det finns vikarier och att personal känner till frånvarorutin. Arbetsgruppen och EC har ett ansvar. Stödfunktionen finns tillgänglig.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.
Risk för psykisk/fysisk trötthet i slutet av dygnspass.		2	2	R2 liten risk, överväg åtgärd	Personalens upplevelse är att de har en bättre återhämtning med fler fridagar i scheman med dygnspass.	Löpande	EC	APT, dagligt arbete.

UMEÅ KOMMUN

HANDLINGSPLAN, ÅTGÄRDER FÖR ATT UNDVIKA DISPENS **UPPRÄTTAD 2026-02-25**

ARBETSPLATS/ENHET: 0001854
CHEF: Krister Gustavsson

INSTRUKTION TILL HANDLINGSPLAN; Ange vilka aktiviteter som kommer genomföras med målsättningen att nå ett läge där dispens inte behöver nyttjas. Ange aktivitet, vem som är ansvarig och datum för uppföljning. Ange även resultatet som konstateras vid uppföljningen. Om uppföljningen leder till en ny aktivitet så läggs denna till i listan.

	OMRÅDE	ÅTGÄRDER	ANSVARIG	KLART NÄR?	UPPFÖLJNING DATUM	RESULTAT AV UPPFÖLJNINGEN
1	Schemaändringar	Under året löpande följa upp tillfällen då behov uppstår att arbetspass behöver delas, exempelvis vid frånvaro.	Krister Gustavsson	Löpande	2026-12-31	
2	Kartläggning	Personalen för journal över nätterna samt journal för hur brukarens hälsa påverkas, finns ett tydligt samband vid sämre perioder.	Krister Gustavsson	Löpande	2026-12-31	
3	Medarbetare	Försöker hela tiden förbättra rutiner och metoder på arbetsplatsen genom diskussioner med arbetsgrupp och god man. Haft föreläsning av habilitering för att förbättra kunskapen om brukarens funktionsnedsättning hösten-2025. Nästa steg är TAKK-utbilda två av personalen, för att förbättra kommunikationen.	Krister Gustavsson	Dec-26	2026-12-31	

2026-02-23

Version 3.1

UMEÅ KOMMUN

Ansökan om dispens från dygnsviloregler

Möjligheten att ansökan om dispens är en tilläggsöverenskommelse och avser alla avtal/ bilagor. Dispens från reglerna kring dygnsviloreglerna kan beviljas under förutsättning att arbetsgivaren prövat alla möjligheter att bemanna verksamheten i enlighet med reglerna i AB eller aktuell bilaga och gjort bedömningen att ett undantag är nödvändigt för att uppfylla verksamhetens behov. Dispens ska tillämpas restriktivt och arbetsgivaren är skyldig att uttömma alla möjligheter att bemanna verksamheten i enlighet med reglerna i AB eller aktuell bilaga innan dispens kan ges. Dispens ska tillämpas restriktivt.

Dispens kan enbart bli aktuellt då inga andra rimliga åtgärder står till buds, det vill säga när det är nödvändigt att förlägga arbete i kombination med jour längre än 20 timmar för att verksamheten ska kunna upprätthållas. Den sammanlagda arbetstiden får dock som högst uppgå till 24 timmar och kompenserande vila ska ges i direkt anslutning och minst motsvara den sammanlagda arbetstiden för som ordinarie arbetstid och jour. Exempel på en sådan situation kan vara enstaka verksamheter i glesbygd och/eller då tillgången på viss specifik kompetens är begränsad och därmed kräver sådan förläggning. Det är verksamhetens behov som styr möjligheten till dispens.

Förfarande vid ansökan om dispens

I de fall det efter analys konstateras att det krävs ett undantag från huvudregeln för dygnsvila kan en ansökan om dispens upprättas. Detta underlag avser steg 1 i hanteringsordningen – verksamhetens analys och förhandling. Underlaget sammanställs av verksamheten tillsammans med förvaltningens HR och översänds sedan till enheten för förhandling och arbetsrätt, forhandlingocharbetsratt@umea.se. För ytterligare information och fortsatt hanteringsordning, se intranätet, Dispens vid planerad arbetstidsförläggning - Intranät Umeå kommun (umea.se).

Steg 1: Underlag för ansökan om dispens

Namn på berörd verksamhet/avdelning/enhet: 0685720

Ansvarig chef: Jonas Karlsson

Namn på skyddsombud: Ethel Henriksson

Vilken/ vilka arbetsgrupper berörs: 0685720

Hur många arbetstagare i dessa grupper berörs: 4 ST.

För hur lång tidsperiod (max 12 månader) anses dispensen vara nödvändig: 10 Månader

Observera att utöver detta underlag så ska Handlingsplan dispenser, Riskbedömning med riskklass vid förändring, samt läkarintyg bifogas.

Vilket eller vilka planerade undantag finns behov av att tillämpa?	**Ja**	**Nej**
Undantag från regeln att arbete och dygnsvila ska förläggas alternerande under varje 24 timmars period. Förläggning av arbete och jour upp till 24 timmar.	☒	☐
Undantag från 11 timmars dygnsvila vid planerad arbetstidsförläggning. Dygnsvila förkortas ned till som lägst 9 timmar.	☐	☒

För att kunna ansöka om dispens ska arbetsgivaren ha prövat alla möjligheter till arbetstidsförläggning utan inskränkning av dygnsvilan. Nedan redogörs för verksamhetens utmaningar samt vilka åtgärder arbetsgivaren vidtagit för att arbetstid enligt AB eller tillämplig bilaga till AB ska kunna förläggas, samt vilka konsekvenser en arbetstidsförläggning utan dispens skulle medföra.

Frågeställning	**Beskriv/motivera**
Beskriv verksamheten och de förutsättningar som är relevanta för behovet av dispens:	Autistisk brukare med en intellektuell funktionsnedsättning på en nivå mellan 2-3 år som är i stort behov av struktur och rutiner för att kunna hantera sin vardag och sina känslor. Behov av en liten arbetsgrupp som är stabil och kunnig som brukaren känner trygghet med och där personalen känner brukarens behov och sätt att kommunicera. Med en bemanning och schemaläggning på 4 assistenter i arbetsgruppen och dygnspass förlagda mellan kl. 09.00-09.00 skapas en regelbundenhet som möjliggör trygghet och stabilitet för brukaren. Byten på dagen eller eftermiddagen skapar oro, ångest och stress för brukaren varvid planerade

	aktiviteter som till exempel daglig verksamhet får ställas in. Brukaren reagerar med att hen kastar saker i lägenheten och skriker och det sitter i upp till 2 dagar. Självskadebeteende i form av att slita av sig naglarna. Läkarintyg finns.
Beskriv varför det inte är möjligt att bemanna verksamheten i enlighet med reglerna i AB eller bilaga till AB samt hur en dispens skulle lösa dessa problem.	Brukarens behov av struktur och rutiner tillgodoses bäst med få personalbyten. Ohanterlig stress minskas och förkortas med dygnspass. Dygnspass medför även lugnare nätter för personalen då brukaren är mindre orolig och stressad. Schemat har varit en stor focuspunkt genom åren för att få det optimala schemat för brukarens mående och komma till rätta med ångest, stresspåslag och oro.
Beskriv vilka åtgärder som vidtagits för att arbetstid enlig AB eller tillämplig bilaga till AB ska kunna förläggas.	Prövat att schemalägga delade dygnspass under 2025. Vi har haft delade pass på 12 h, 2 personer per dygn schemalagt under perioden 20250101-20250518. Vi prövade olika tider för bytet på kvällarna, kl.19.00, 19.30, 20.00 och 21.00. Bytena på morgonen har också prövats olika tider, kl.07.00, 07.30, 08.00, 09.00. Under perioden 20250519-20251231 arbetade vi med dygnspass och vid tre tillfällen per schemaperiod (4 veckor) så har vi lagt in delade dygn. Kl. 9-21, 9-18 och 9-16 och följt upp. Detta har skett på bekostnad av sämre mående för brukaren. vilket skapade oro och stress och ångest.
Ange vad ni söker dispens för: - Antal pass per schemaperiod (ordinarie arbetstid respektive jourtid) - Schemaperiodens längd - Utbildning	Dygnspass. 28 dygnspass per schemaperiod som är på 4 veckor. ESL (ett självständigt liv) utbildning ska hela arbetsgruppen gå under våren 2026 för att kunna öka kunskapen i bemötandet av brukaren när dygnspass frångås eftersom det skapar oro och stress för brukaren. Detta för att kunna frångå dispens i framtiden.

Ange antal schemalagda jourtimmar samt genomsnittligt aktivt arbete under jour för berörd/berörda yrkesgrupp/yrkesgrupper. Bifoga statistik.	Det är 10h jour per dygnspass. Bilaga J.
Beskriv utifrån exempelscheman som tydligt visar hur en dispens skulle lösa problemen med att bemanna i enlighet med reglerna i AB eller bilaga till AB.	Med dispens har vi möjlighet att ha passbyte kl. 09.00 och dygnspass vilket löser problemet med brukarens oro, stress och ångest samt att arbetstagarnas arbetsmiljö blir mycket bättre. Vi har prövat olika möjligheter för att reglerna ska uppfyllas i AB avtalet men inget har fungerat för brukaren. Vi har haft delade pass på 12 h, 2 personer per dygn schemalagt under perioden 20250101-20250518. Vi prövade olika tider för bytet på kvällarna, kl.19.00, 19.30, 20.00 och 21.00. Bytena på morgonen har också prövats olika tider, kl.07.00, 07.30, 08.00, 09.00. Under perioden 20250519-20251231 arbetade vi med dygnspass och vid tre tillfällen per schemaperiod (4 veckor) så har vi lagt in delade dygn. Kl. 9-21, 9-18 och 9-16 och har haft kontinuerlig uppföljning. Detta har skett på bekostnad av sämre mående för brukaren vilket skapade oro och stress hos brukare.
Beskriv särskilda omständigheter som styrker behovet av dispens utifrån nedanstående: - Frånvaro - Kompetensförsörjning - Pendlingsavstånd - Större pågående verksamhetsförändringar eller stora förändringar som snart kommer genomföras	Personalen är bokade på en ESL kurs (”Ett självständigt liv”) i 4 dagar under våren 2026 för att kunna bemöta brukarens psykiskt dåliga hälsa som uppstått när det varit delade dygnspass. Personalen upplever en större återhämtning vid dygnspass än vid flera korta pass vilket ger fler arbetsdagar.

Steg 2: Riskbedömning av arbetsmiljön, se separat mall

Steg 3: Handlingsplan dispenser, se separat mall

Konsekvensbedömning vid förändring i verksamhet, del 1

Verksamhet:	0685720
Datum:	20260223
Medarbetarnas	Brian Okumu, Rickard Lindmark, Anton Marklund, Jessica Cronvald
Ansvarig chef:	Jonas Karlsson
Skyddsombud:	Ethel Henriksson

1. Beskrivning av nuläge och planerade förändringar	Beskriv
a. Beskriv nuläget.	
Vi arbetar fortfarande med 3 st. delade dygnspass per schemaperiod som är 4 veckor. Detta skapar oro och stress hos brukaren varje gång ett sådant delat pass genomförs. Gruppen får jobba mycket med brukarens mående dagarna efter det delade passet men vi planerar att fortsätta Mars ut. Under Mars -Maj kommer gruppen att gå ESL-utbildning för att lära sig nya metoder för att bemöta brukarens mående.	
b. Vad består förändringarna av och varför genomförs de?	
Förändringarna består av ny kunskap som fås genom den utbildning som ges under våren 2026. Den genomförs för att kunna bemöta den stress och oro som uppstår för brukaren vid delade dygnspass.	
c. Vilka medarbetare och/eller arbetsgrupper berörs?	
Hela arbetsgruppen berörs.	
2. Konsekvenser av förändringarna	
Sammanfatta positiva och negativa effekter som förändringen kan medföra.	
Våran förhoppning är att kunna möta brukaren på nya sätt och att delade dygnspass ska gå att genomföra utan att det påverkar brukarens hälsa.	

UMEÅ KOMMUN

Riskbedömning och handlingsplan

Verksamhet:	0685720
Datum:	2026-02-23
Medarbetarnas namn:	Brian Okumu, Rickard Lindmark, Anton Marklund, Jessica Cronvald
Ansvarig chef:	Jonas Karlsson
Skyddsombud:	Ethel Henriksson

Riskbedömningen avser (om riskbedömningen avser båda alternativen, klicka i "Ja" på båda alternativen)	Ja	Nej
Undantag från regeln att arbete och dygnsvila ska förläggas alternerande under varje 24 timmars period. Förläggning av arbete och jour upp till 24 timmar.	☑	☐
Undantag från 11 timmars dygnsvila vid planerad arbetstidsförläggning. Dygnsvila förkortas ned till som lägst 9 timmar.	☐	☑

Fysisk, organisatorisk och social arbetsmiljö

Resultat riskbedömning					**Handlingsplan**			
Beskrivning av riskkälla (ORSAKEN till att en risk uppstår)	**Går inte att bedöma.** Skriv in uppföljnings-datum, för ny bedömning	**S**	**K**	**Klassning av risk**	**Åtgärder**	**Klart när?**	**Ansvarig**	**Uppföljning** (datum, resultat, ny bedömning av riskklass)
Risker vid 20h pass:								
Ohållbar arbetsmiljö och samvetsstress för personalen med delade dygnspass. Efter att kämpat med att schemalägga pass med 2 personer per dygn under 2025 vilket resulterade i utåtagerande beteenden vid flera personalbyten per dygn och är en stressfaktor för brukaren som leder till destruktiva fixeringar, ökad stress och ångest som går ut över personalen och kan pågå i upp till fem dagar. Stressen och oron leder till oroliga nätter för brukaren med bl a sängvätning som följd. Skaderisken för personalen har ökat markant när brukaren kastar runt saker i lägenheten och blir hotfull. Brukarens migrän har förvärrats vilket ska utredas av läkare ifall det uppstått eller förstärkts från den stress brukaren får vid för mycket personalbyten.		3	2	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Försöka anpassa schemat så att det blir så bra som möjligt för brukaren. Titta på alternativa scheman. Fortsätta att aktivt arbeta med rutiner, struktur och metoder i mötet med brukaren för att minska stress, oro och utåtagerande beteende. Rutinerna har varit bra och fungerat när det varit dygnspass. Ständigt se över rutiner vid inskolning av nya medarbetare och vikarier för att tydliggöra och lära ut vikten av rutiner, struktur och bemötande.		EC	Löpande på APT eller när det inträffar.
Vid fler personal per dygn så ökar risken för ohanterlig stress ifall flera av personalen är sjuka.		1	1	R1 Försumbar risk, Inget behov av åtgärd	Flera vikarier.		EC	Löpande på APT eller när det inträffar.
På grund av minskad flexibilitet i schemat uppstår minskad möjlighet för personalen att påverka sina arbetstider vid sjukdom och hoppa in vilket ökar oron för brukaren när personalgruppen med vikarier blir större.		3	2	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Involvera personalgruppen i schemaplaneringen för at thitta gemensamma lösningar till ett fungerande schema.		EC	Löpande på APT eller när det inträffar.
Samvetsstress hos personalen ökar när brukaren sliter och river av sig delar/bitar av naglarna under ångest, oro och stress.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Klippa ner naglarna när man observerar ökad ångest, oro och stress hos brukaren.		Personale n	Löpande.
Ökad risk för att personalen blir sjuk på grund av stress utifrån brukarens agerande som är i stort behov av förutsägbarhet.		2	2	R2 liten risk, överväg åtgärd	Minska antal pass som är planerade efter varandra. Öka passens längd.		EC	Löpande på APT eller när det inträffar.
Vid flera pass per schemaperiod upplever gruppen att återhämtningen minskar.		3	3	R3 Viss risk, åtgärda så långt det är rimligt	Så långa pass som möjligt.		EC	Apt och löpande.
Risker vid 24h pass:								
Risk vid sjukdom på grund av att man inte blir avlöst efter 24h arbete då återhämtningen kan bli för liten.		1	1	R1 Försumbar risk, Inget behov av åtgärd	Finns rutiner samt telefonnummer man kan ringa dygnet runt. Kontinuerlig uppföljning av sjukskrivningar. Planera schemat så det inte ligger pass varannan dag. Stående punkt på APT med att fånga upp hälsoaspekter och mående.		EC	Vid varje APT, LÖPANDE.

UMEÅ KOMMUN

HANDLINGSPLAN, ÅTGÄRDER FÖR ATT UNDVIKA DISPENS **UPPRÄTTAD 20260223**

ARBETSPLATS/ENHET: 0685720
CHEF: Jonas Karlsson

INSTRUKTION TILL HANDLINGSPLAN; Ange vilka aktiviteter som kommer genomföras med målsättningen att nå ett läge där dispens inte behöver nyttjas. Ange aktivitet, vem som är ansvarig och datum för uppföljning. Ange även resultatet som konstateras vid uppföljningen. Om uppföljningen leder till en ny aktivitet så läggs denna till i listan.

	OMRÅDE	ÅTGÄRDER	ANSVARIG	KLART NÄR?	UPPFÖLJNING DATUM	RESULTAT AV UPPFÖLJNINGEN
1	Utbildning	ESL utbildning, pedagogisk metod "Ett självständigt liv"	Jonas Karlsson	260511	20260519	
2	Schemaändringar Pågående under 202601-202608	2 Personalbyten per dygn vid 3 tillfällen per 4 veckor som är schemaperioden.	Jonas Karlsson	202608	202609	
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

UMEÅ KOMMUN

FÖRHANDLINGSPROTOKOLL

2026-03-25

Förhandling enligt MBL § 11 gällande dispens från dygnsviloregler för 0685720

Parter Umeå kommun, Kommunal och Vision

Närvarande För Umeå kommun: Susanne Grahn Biträdande verksamhetschef, Klas Hjelm HR-strateg, Lisa Jonsson HR-partner

För Facklig organisation: Maria Lindgren Vision, Ethel Henriksson Kommunal

Datum: 2026-03-25

Plats: Digitalt via teams

§ 1
Förhandlingen förklaras för inledd avseende ärende 0685720, enhetschef Jonas Karlsson.

§ 2
Arbetsgivaren redovisar det underlag som ligger till grund för ansökan om dispens från regler om dygnsvila. Arbetsgivarens bedömning är att införandet av schema med kortare pass skapar för stor påverkan för brukaren och personalens arbetsmiljö att göra ytterligare förändringar just nu.

Arbetsgivaren bedömer att inga rimliga åtgärder varit möjliga att tillämpa i verksamheten för att fortsätta tillämpa regler om dygnsvila som gäller i kollektivavtal. Arbetsgivaren menar därför att det är nödvändigt att förlägga arbete i kombination med jour längre än 20 timmar för att verksamheten ska kunna upprätthållas.

Arbetsgivaren kommer att fortsatt pröva två personalbyten per dygn vid tre tillfällen per fyraveckorsperiod. Personalen kommer utbildas i ESL, Ett självständigt liv, vilket är en pedagogisk metod i arbetet.

Arbetsgivaren avser söka dispens för 10 månader denna gång. Anledningen är att arbetsgivaren ser ett värde i att samtliga dispenser hanteras samtidigt. Det innebär att nästa ansökan för detta ärende skulle kunna gå upp i kommunstyrelsen i januari 2027, tillsammans med övriga dispenser inom personlig assistans.

§ 3
Fackliga parter anför att det är sårbart för verksamheten att bemanna enbart efter brukarens beslut och att det bör tillföras medel till verksamheten för att kunna lösa den nya arbetstidsförläggningen framåt. Exempelvis framför fackliga

parter att arbetsgivaren bör se över en utökning av personalgrupp med utbildade medarbetare för att skapa en trygghet för ett hållbart arbetsliv för medarbetarna i framtiden. Arbetsgivaren bör också kompetensutveckla i de fall det finns behov.

Vidare framförs att det är positivt att finns en handlingsplan för att undvika dispens nästkommande år. Fackliga parter betonar vikten av att arbeta med underlaget från kartläggningen samt handlingsplanen under kommande 10 månader, det kan vara nödvändigt att förändra och/eller utveckla nuvarande arbetssätt.

För att möta kompetensutmaningen bör arbetsgivaren arbeta med faktorer för att göra arbetet mer attraktivt, ex. erbjuda lönetillägg alternativt arbetstidsförkortning för arbeten som kräver specifik kompetens, förbättra arbetsmiljön och delaktighet gällande arbetstidens förläggning. Detta är viktigt utifrån ett behålla-perspektiv som blir extra viktigt utifrån denna brukares förmåga att hantera förändringar i personalgruppen.

§ 4
Parterna för dialog kring några justeringar och tillägg i underlagen. Enhetschef samt utsett skyddsombud ska föra dialog kring klassning av en risk i underlaget, justering i riskbedömningen kan därför komma att göras innan underlagen slutligen färdigställs.

Arbetsgivaren överväger i ärenden med specifika behov att förändra bemanning, tex tillfälliga utökningar, men har inte hittat någon möjlig lösning i detta ärende. Vidare har arbetsgivaren analyserat alla ärenden med jour enligt bilaga J för att hitta möjliga lösningar och identifierat några där det finns behov av dispens.

Arbetsgivaren avser att gå vidare i processen, vilket innebär att Personalnämnden bereder frågan och att Kommunstyrelsen därefter tar ställning om att godkänna eller avslå verksamhetens önskan om att ansöka om dispens.

§ 5
Förhandlingen avslutas 2026-03-25.

Elektroniska underskrifter

Vid protokollet

Klas Hjelm

Justeras

Susanne Grahn, biträdande verksamhetschef
Ethel Henriksson, Kommunal
Maria Lindgren, Vision

UMEÅ KOMMUN

SignPort

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av de personer som listas i signaturpanelen.

Underskrifterna uppfyller kraven för avancerad elektronisk underskrift enligt definitionen i eIDAS (EU:s förordning 910/2014).

Äktheten kan valideras enligt internationella standarder i en valideringstjänst som uppfyller förordningen. Validering kan exempelvis göras här: https://validate.signport.se/

Där finns även information om hur validering kan göras i Adobe Acrobat Reader.

Notera, om dokumentet skrivs ut på papper, eller 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet kan valideras.

Underskrift 1

Namn: Klas Hjelm
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Organisation: Stöd och omsorg
Befattning: HR-strateg
Datum och tid: 2026-03-25 16:13:05 GMT+01:00
Transaktions-ID: 1d77ad4042884ba0bf145e22db7a157b

Underskrift 2

Namn: Eva Susanne Grahn
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Datum och tid: 2026-03-30 10:24:08 GMT+02:00
Transaktions-ID: ede75ee2512a45788611d5ac35883bcc

Underskrift 3

Namn: Maria Johanna Lindgren
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Organisation: Vision
Datum och tid: 2026-03-30 10:28:43 GMT+02:00
Transaktions-ID: 9b098be81a00473d9d4f0f540f944181

Underskrift 4

Namn: ETHEL HENRIKSSON
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Datum och tid: 2026-03-30 11:48:18 GMT+02:00
Transaktions-ID: 406fdc71ab7c47459d97ec31b7f0c0de

UMEÅ KOMMUN

FÖRHANDLINGSPROTOKOLL

2026-03-25

Förhandling enligt MBL § 11 gällande dispens från dygnsviloregler för 0001854

Parter Umeå kommun, Kommunal och Vision

Närvarande För Umeå kommun: Susanne Grahn Biträdande verksamhetschef, Klas Hjelm HR-strateg, Lisa Jonsson HR-partner

För Facklig organisation: Maria Lindgren Vision, Ethel Henriksson Kommunal

Datum: 2026-03-25

Plats: Digitalt via teams

§ 1
Förhandlingen förklaras för inledd avseende ärende 0001854, enhetschef Krister Gustavsson.

§ 2
Arbetsgivaren redovisar det underlag som ligger till grund för ansökan om dispens från regler om dygnsvila. Arbetsgivarens bedömning är att införandet av schema med kortare pass skapar för stor påverkan för brukaren och personalens arbetsmiljö att göra ytterligare förändringar just nu.

Arbetsgivaren bedömer att inga rimliga åtgärder varit möjliga att tillämpa i verksamheten för att fortsätta tillämpa regler om dygnsvila som gäller i kollektivavtal. Arbetsgivaren menar därför att det är nödvändigt att förlägga arbete i kombination med jour längre än 20 timmar för att verksamheten ska kunna upprätthållas.

Arbetsgivaren kommer att fortsatt följa upp tillfällen få behov uppstår att arbetspass behöver delas, exempelvis vid frånvaro. Dialog förs löpande med personalen samt god man kring förbättringar av rutiner och metoder. Två medarbetare kommer att utbildas i TAKK (Tecken som Alternativ och Kompletterande Kommunikation).

Arbetsgivaren avser söka dispens för 10 månader denna gång. Anledningen är att arbetsgivaren ser ett värde i att samtliga dispenser hanteras samtidigt. Det innebär att nästa ansökan för detta ärende skulle kunna gå upp i kommunstyrelsen i januari 2027, tillsammans med övriga dispenser inom personlig assistans.

§ 3
Fackliga parter anför att det är sårbart för verksamheten att bemanna enbart

efter brukarens beslut och att det bör tillföras medel till verksamheten för att kunna lösa den nya arbetstidsförläggningen framåt. Exempelvis framför fackliga parter att arbetsgivaren bör se över en utökning av personalgrupp med utbildade medarbetare för att skapa en trygghet för ett hållbart arbetsliv för medarbetarna i framtiden. Arbetsgivaren bör också kompetensutveckla i de fall det finns behov.

Vidare framförs att det är positivt att finns en handlingsplan för att undvika dispens nästkommande år. Fackliga parter betonar vikten av att arbeta med underlaget från kartläggningen samt handlingsplanen under kommande 10 månader, det kan vara nödvändigt att förändra och/eller utveckla nuvarande arbetssätt.

För att möta kompetensutmaningen bör arbetsgivaren arbeta med faktorer för att göra arbetet mer attraktivt, ex. erbjuda lönetillägg alternativt arbetstidsförkortning för arbeten som kräver specifik kompetens, förbättra arbetsmiljön och delaktighet gällande arbetstidens förläggning. Detta är viktigt utifrån ett behålla-perspektiv som blir extra viktigt utifrån denna brukares förmåga att hantera förändringar i personalgruppen.

§ 4
Parterna för dialog kring några justeringar och tillägg i underlagen. Enheten saknar eget skyddsombud, Kommunals sektion är därför kontaktad. Enhetschef samt utsett skyddsombud ska föra dialog kring klassning av en risk i underlaget, justering i riskbedömningen kan därför komma att göras innan underlagen slutligen färdigställs.

Arbetsgivaren överväger i ärenden med specifika behov att förändra bemanning, tex tillfälliga utökningar, men har inte hittat någon möjlig lösning i detta ärende. Vidare har arbetsgivaren analyserat alla ärenden med jour enligt bilaga J för att hitta möjliga lösningar och identifierat några där det finns behov av dispens.

Arbetsgivaren avser att gå vidare i processen, vilket innebär att Personalnämnden bereder frågan och att Kommunstyrelsen därefter tar ställning om att godkänna eller avslå verksamhetens önskan om att ansöka om dispens.

§ 5
Förhandlingen avslutas 2026-03-25.

Elektroniska underskrifter

Vid protokollet

Klas Hjelm

Justeras

Susanne Grahn, biträdande verksamhetschef
Ethel Henriksson, Kommunal
Maria Lindgren, Vision

UMEÅ KOMMUN

SignPort

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av de personer som listas i signaturpanelen.

Underskrifterna uppfyller kraven för avancerad elektronisk underskrift enligt definitionen i eIDAS (EU:s förordning 910/2014).

Äktheten kan valideras enligt internationella standarder i en valideringstjänst som uppfyller förordningen. Validering kan exempelvis göras här: https://validate.signport.se/

Där finns även information om hur validering kan göras i Adobe Acrobat Reader.

Notera, om dokumentet skrivs ut på papper, eller 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet kan valideras.

Underskrift 1

Namn: Klas Hjelm
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Organisation: Stöd och omsorg
Befattning: HR-strateg
Datum och tid: 2026-03-25 16:12:12 GMT+01:00
Transaktions-ID: e372d031160a4b8383d360da77d5facf

Underskrift 2

Namn: Eva Susanne Grahn
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Datum och tid: 2026-03-30 10:24:48 GMT+02:00
Transaktions-ID: 403f524b3bd84fac84952c16904dd929

Underskrift 3

Namn: Maria Johanna Lindgren
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Organisation: Vision
Datum och tid: 2026-03-30 10:29:09 GMT+02:00
Transaktions-ID: e9026222977647a9ae4d7b5b99104cb7

Underskrift 4

Namn: ETHEL HENRIKSSON
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Datum och tid: 2026-03-30 11:48:57 GMT+02:00
Transaktions-ID: ba027903f2ec48eb828f39ed70160e7c

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-15

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00245

Yttrande över granskning av Umeå kommuns digitaliseringsarbete

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar

att yttra sig i enlighet med stadsledningskontorets förslag.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har under hösten 2025 genomfört revisionsgranskning av Umeå kommuns digitaliseringsarbete. Granskningen har fokuserat på om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt att digitaliseringsarbetet i kommunen utförs på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunrevisionens sammanfattade bedömning är att tekniska nämnden och kommunstyrelsen delvis har säkerställt att digitaliseringsarbetet utförs på ett ändamålsenligt sätt. Kommunrevisionen konstaterar även att betydande delar av styrningen av digitaliseringsområdet är nyligen beslutad eller under utveckling.

Kommunrevisionen bedömer att organisation och ansvarsfördelning i digitaliseringsfrågor är *delvis* ändamålsenlig. Detta då kommunfullmäktige har beslutat om styrdokument som definierar ansvarsfördelning på övergripande nivå.

Kommunrevisionen bedömer att det finns en ändamålsenlig samverkansmodell för digitaliseringsarbetet. Implementering av samverkansmodellen påbörjades år 2024 och implementeringsarbetet är pågående. Kommunrevisionen påtalar dock att det finns behov av ytterligare insatser för att främja implementering. Kommunrevisionen ser positivt på att tekniska förvaltningen planerar sådana ytterligare insatser.

Kommunrevisionen bedömer även att det vid tidpunkten för granskningen inte fanns relevanta styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer. Detta då den övergripande styrningen är under utveckling, styrdokument är inte

Tjänsteskrivelse
Dnr: KS-2026/00245

anpassade till samverkansmodellen, och det finns begränsat med vägledning för uppföljning och riskhantering.

Kommunrevisionen bedömer även att det generellt finns tydliga mål och syften i enskilda digitaliseringsinitiativ. Teknik- och fastighetsförvaltningen har upprättat stöd för att identifiera mål och uppskatta effekter. Det upprättas delvis tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekt. Stickprov visar att risk beaktas i digitaliserings-initiativ och samverkansmodellen ger goda förutsättningar för att hantera risk. Dock finns det ej någon riktlinje för riskhantering vilket kan leda till ojämlik hantering och bristande kontroll.

Den information som återrapporteras till styrelsen är inte tillräcklig för att ge styrelsen en helhetsbild av digitaliseringsarbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar Kommunrevisionen kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- Stärka översynen och samordningen över förvaltningarnas implementeringar av digitala projekt för att säkerställa att alla IT- och digitaliseringsinitiativ är i linje med kommunens övergripande mål och strategier.
- Säkerställ att det finns tillräckliga och ändamålsenliga styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar kommunrevisionen kommunstyrelsen att:

- Säkerställ att uppföljning och återrapportering sker enligt plan för digital omställning. Informationen som återrapporteras ska vara tillräcklig för att dels säkerställa intern kontroll dels uppfylla kommunstyrelsens uppsiktsplikt.
- Säkerställ att uppföljning och återrapportering som behandlar målområdet datadriven kommun i tertialrapport 2 är tillräcklig omfattande för att arbetet ska kunna utvärderas.

Stadsledningskontorets förslag till yttrande
Kommunstyrelsen har i sak ej något att erinra mot de rekommendationer kommunrevisionen lämnat.

De områden som kommunrevisionen lämnat rekommendationer inom har med en delvis bredare ansats identifierats i det organisations-översynsarbete som Stadsdirektör fick i uppdrag att genomföra vid kommunstyrelsens sammanträde den 17 mars 2026 (då kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00245

beslutade att *ge Stadsdirektör i uppdrag att genomföra en utredning av och återkomma med förslag på justering av organisation för stadsledningskontorets förvaltning).*

Då de rekommendationer kommunrevisionen riktat till kommunstyrelsen och tekniska nämnden avseende strategisk styrning förutsätter vissa förtydliganden av rådande ansvars- och rollfördelning mellan Kommunstyrelsen och tekniska nämnden föreslås att dessa rekommendationer hanteras inom det uppdrag om organisationsöversyn som Stadsdirektör har.

När det gäller kommunrevisionens rekommendationer avseende uppföljning och återrapportering hanteras dessa genom att befintlig uppföljning fördjupas och förstärks.

Beslutsunderlag

Revisionsrapport - Granskning av digitaliseringsarbetet, 2025

Beredningsansvariga

Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Kommunrevisionen

Elin Pietroni
Stadsdirektör

Dan Gideonsson
Ledningskoordinator

UMEÅ KOMMUN

Kommunrevisionen informerar

Granskning av digitaliseringsarbetet

Granskningens inriktning

Vi har granskat om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer att digitaliseringsarbetet i kommunen utförs på ett ändamålsenligt sätt.

Resultat

Vår sammanfattade bedömning är att tekniska nämnden och kommunstyrelsen *delvis* har säkerställt att digitaliseringsarbetet utförs på ett ändamålsenligt sätt. Betydande delar av styrningen av digitaliseringsområdet är nyligen beslutad om eller under utveckling.

Det finns delvis ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning. Kommunfullmäktige har beslutat om styrdokument som definierar ansvarsfördelning på övergripande nivå.

En ändamålsenlig samverkansmodell för digitaliseringsarbetet finns. Implementering påbörjades år 2024 och implementeringsarbetet är pågående. Det finns ett behov av ytterligare insatser för att främja implementering. Vi ser positivt på att förvaltningen planerar ytterligare insatser.

Det finns vid tidpunkten för granskningen inte relevanta styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer. Den övergripande styrning är under utveckling, styrdokument är inte anpassade till samverkansmodellen, och det finns begränsat med vägledning för uppföljning och riskhantering.

Det förekommer generellt tydliga mål och syften i enskilda digitaliseringsinitiativ. Teknik- och fastighetsförvaltningen har upprättat stöd för att identifiera mål och uppskatta effekter.

Det upprättas delvis tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekt. Stickprov visar att risk beaktas i digitaliserings-initiativ och samverkansmodellen ger goda förutsättningar för att hantera risk. Dock finns det begränsat med riktlinjer för riskhantering vilket kan leda till ojämlik hantering och bristande kontroll.

Den information som återrapporteras till styrelsen är inte tillräcklig för att ge styrelsen en helhetsbild av digitaliseringsarbetet.

Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden:

- Stärka översynen och samordningen över förvaltningarnas implementeringar av digitala projekt för att säkerställa att alla IT- och digitaliseringsinitiativ är i linje med kommunens övergripande mål och strategier.
- Säkerställ att det finns tillräckliga och ändamålsenliga styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter.

Kommunstyrelsen:

- Säkerställ att uppföljning och återrapportering sker enligt plan för digital omställning. Informationen som återrapporteras ska vara tillräcklig för att dels säkerställa intern kontroll dels uppfylla kommunstyrelsens uppsiktsplikt.
- Säkerställ att uppföljning och återrapportering som behandlar målområdet datadriven kommun i tertialrapport 2 är tillräcklig omfattande för att arbetet ska kunna utvärderas.

Tekniska Nämnden:

- Säkerställ tillräckliga insatser genomförs för att säkerställa att samverkansmodellen implementeras och efterlevs.
- Säkerställ att samverkansobjekten i tillräcklig utsträckning arbetar med digitaliseringsprocessen samtliga delar, särskilt riskanalys samt uppföljning, för att säkerställa ett ändamålsenligt digitaliseringsarbete.

EY:s rapport *"Granskning av digitaliseringsarbetet 2025"*. För ytterligare information, kontakta revisionens ordförande Ewa Miller, ewa.miller@umea.se

Kommunrevisionen, 2026-02-20

För yttrande
Kommunstyrelsen
Tekniska nämnden
För kännedom
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport ”Digitaliseringsarbetet, 2025”

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att genomföra en granskning av om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt att digitaliseringsarbetet sker på ett ändamålsenligt sätt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

I rapporten framgår bedömningar och rekommendationer. Till rapporten bifogas också revisionens kortversion av rapporten.

Revisorerna önskar ett yttrande över rapporten där nämndens åsikter kring granskningen och dess rekommendationer framgår. Om utfästelser görs i svaret, önskas också tidsplan kring dessa. Revisionen önskar detta yttrande över rapporten senast den 31 maj 2026.

Revisionen önskar därtill återkoppling från nämnden senast den 31 mars 2027 avseende vilka åtgärder som har vidtagits utifrån lämnade rekommendationer.

Yttrande över rapporten samt återkoppling önskas via e-post till kommunrevisionen@umea.se.

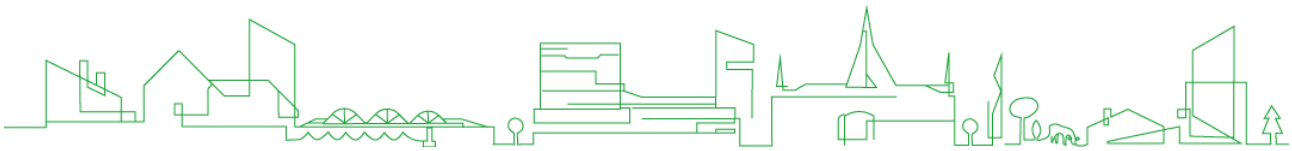
För Umeå kommuns förtroendevalda revisorer,

Ewa Miller
Ordförande

Per-Erik Evaldsson
Vice ordförande

Kommunrevisionen granskar

Granskning av digitaliseringsarbetet, 2025



Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande

ewa.miller@umea.se

Revisionsrapport 2025
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Februari 2026

Granskning av digitaliseringsarbetet

Umeå kommun

2026

The better the question. The better the answer.
The better the world works.

Shape the future with confidence

Shape the future
with confidence

Innehåll

1. Sammanfattning 2

2. Inledning 4

2.1 Bakgrund 4
2.2 Syfte och revisionsfrågor 4
2.3 Metod och avgränsning 5
2.4 Definition 5
2.5 Revisionskriterier 5

3. Ansvarsfördelning och Organisation 6

4. Styrning av digitaliseringsområdet 7

4.1 Kommunfullmäktige har beslutat om en kommunövergripande plan för digital omställning 7
4.2 Digitalisering behandlas i kommunfullmäktiges strategiska plan 8
4.3 I Kommunstyrelsen verksamhetsplan framgår mål för digitaliseringsarbetet 8
4.4 I tekniska nämndens verksamhetsplan framgår mål för digitaliseringsarbetet 9

5. Samverkansmodellen anger hur digitaliseringsarbetet ska organiseras i förvaltningsöverskridande samverkansobjekt 10

5.1 Implementeringen av samverkansmodellen är begränsad och varierar mellan samverkansobjekten 11
5.2 Bedömning 12
5.3 Bedömning 13

6. Finns klara syften och mål i varje digitaliseringsprojekt? 14

6.1 Syfte och mål 14
6.2 Uppföljning av effekthemtagning och produktivitet 15
6.3 Bedömning 16

7. Uppföljning av digitaliseringsarbetet 17

7.1 Styrelsen följer upp fokusområdet datadriven kommun i tertialrapport 2 17
7.2 Digitaliseringsfrågor behandlas vid styrelsen sammanträden i begränsad utsträckning . 17
7.3 Bedömning 17

8. Riskanalys 19

8.1 Kommunstyrelsen respektive tekniska nämndens internkontrollplan 19
8.2 Riskanalys i projekt 19
8.3 Bedömning 20

9. Stickprov 21

9.1 Digitala lås 22
9.2 Digital fritidsgård 22
9.3 Mina sidor 23

10. Samlad bedömning och rekommendationer 24

Shape the future
with confidence

1. Sammanfattning

Revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att granska om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt att digitaliseringsarbetet i kommunen utförs på ett ändamålsenligt sätt. Vår sammanfattade bedömning är att tekniska nämnden och kommunstyrelsen delvis har säkerställt att digitaliseringsarbetet utförs på ett ändamålsenligt sätt.

Vi bedömer att det delvis finns relevant organisation och ansvarsfördelning för digitaliseringsarbetet. Kommunfullmäktige har under år 2025 beslutat om 'plan för digital omställning' som definierar ansvarsfördelning, fokusområden och mål inom digitaliseringsområdet. Planen ska konkretiseras i en handlingsplan som är under framtagning. Både styrelsen och tekniska nämnden har formulerat relevanta mål för digitaliseringsarbetet i verksamhetsplaner.

Teknik- och fastighetsförvaltningen har beslutat om en samverkansmodell för digitaliseringsarbetet där relevanta kompetenser från både verksamhetssidan och tekniska sidan samlas i samverkansobjekt för att tillsammans genomföra digitaliseringsarbetet. Implementering påbörjades under år 2024. Graden av implementering och efterlevnad av modellen skiljer sig avsevärt åt mellan samverkansobjekten. Det finns ett behov av ytterligare insatser för att säkerställa implementering och vi ser positivt på att teknik- och fastighetsförvaltningen planerar sådana för år 2026.

Att styrdokument antagits nära inpå tidpunkten för granskningen samt att flera styrdokument är under framtagning innebär att vi inte har en helhetsbild av digitaliseringsområdet. Då implementering är pågående är det inte heller möjligt att bedöma följsamheten fullt ut.

Vi bedömer att det inte finns relevanta styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter. Den övergripande styrning är under utveckling. Objektplaner har ännu inte anpassats till samverkansmodell 2024. Teknik och fastighetsförvaltning har tagit fram relevant riktlinjer för digitaliseringsprocessen samt stöd för att utvärdera digitaliseringsinitiativ. Inom samverkansobjekten finns begränsat med systematiska arbetsätt och rutiner avseende riskhantering och uppföljning. För omfattande digitaliseringsprojekt så använder kommunen PROJEKTiL vilket är en etablerad modell. Vi ser positivt på att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete inom området.

Det finns delvis klara syften och tydliga mål i digitaliseringsprojekt. Kopplingen mellan de övergripande målen och de enskilda målen i individuella digitaliseringsprojekt är delvis tydlig. Nytillkomna styrdokument och styrdokument under framtagning är en bidragande orsak. Att samverkansmodellen inte implementerats fullt ut och att objektplaner inte är uppdaterade är en annan. Inom enskilda digitaliseringsprojekt finns generellt tydliga syften och mål. Det pågår i viss utsträckning ett arbete med effekthemtagning, och ett förbättringsarbete är pågående. Uppföljning av effekter och påverkan på produktivitet sker i begränsad utsträckning.

Vi bedömer att det delvis upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekt. Stickprovets resultat visar att risk har beaktats i de tre digitaliseringsprojekt som granskats. Vidare innebär samverkansobjekten att relevant verksamhetsnära och teknisk kompetens samlas vilket rimligen bidrar positivt till att relevanta risker identifieras och hanteras. Dock har vi inte identifierat tydliga riktlinjer för

Shape the future with confidence

risk- och konsekvensanalyser vilket kan leda till ojämlik hantering och bristande kontroll, särskilt avseende brukarperspektiv och tillgänglighet.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte följer upp att digitaliseringsarbetet genomförs på relevant sätt. Styrelsen tar inte del av någon återrapportering som ger en helhetsbild av digitaliseringsarbetet. Visserligen tar styrelsen del av återrapportering i tertialrapport 2 avseende datadriven kommun, men den återrapporterade information är inte tillräcklig för att utvärdera arbetet fullt ut. Enligt plan för digital omställning ska återrapportering ske årligen till kommunstyrelsen och tekniska nämnden. Vad denna återrapportering ska innehålla framgår inte men en sådan återrapportering skulle kunna ge styrelsen en helhetsbild.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställ att uppföljning och återrapportering sker enligt plan för digital omställning. Informationen som återrapporteras ska vara tillräcklig för att dels säkerställa intern kontroll dels uppfylla kommunstyrelsens uppsiktsplikt.
- Säkerställ att uppföljning och återrapportering som behandlar målområdet datadriven kommun i tertialrapport 2 är tillräcklig omfattande för att arbetet ska kunna utvärderas.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Säkerställ tillräckliga insatser genomförs för att säkerställa att samverkansmodellen implementeras och efterlevs.
- Säkerställ att samverkansobjekten i tillräcklig utsträckning arbetar med digitaliseringsprocessen samtliga delar, särskilt riskanalys samt uppföljning, för att säkerställa ett ändamålsenligt digitaliseringsarbete.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- Stärka översynen och samordningen över förvaltningarnas implementeringar av digitala projekt för att säkerställa att alla IT- och digitaliseringsinitiativ är i linje med kommunens övergripande mål och strategier.
- Säkerställ att det finns tillräckliga och ändamålsenliga styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter.

Shape the future
with confidence

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer flertalet kommuner inom snar framtid stå inför en situation där färre ska försörja fler. Behovet av kommunal verksamhet kommer alltså öka i högre takt än skatteintäkterna från ökad sysselsättning. Detta ställer stora krav på kommunerna att tillhandahålla effektiva verksamheter. En avgörande faktor är enligt SKR en ökad digitalisering av den kommunala verksamheten. Exempel på sådana tjänster är e-arkiv, digitala ärendeprocesser, e-signaturer och digitala plattformar av olika slag. I förändringsarbete är det viktigt att kommunledningen står bakom digitaliseringsarbetet som tydliga bärare av budskapet om digitalisering samt tillser att detta implementeras i ordinarie styr- och ledningsarbete. Umeå kommun har under 2024 i pilotprojekt prövat användning av AI i syfte att vara tidsbesparande och effektivisera administrativt arbete. Utvärdering pågår och implementering avvaktas. Denna granskning går därför inte in i användningen specifikt av AI.

I Umeå kommun är det tekniska nämnden som har uppdraget att driva och samordna kommunens övergripande digitaliseringsarbete. Det är av stor vikt att nämnden har säkerställt ändamålsenliga processer för digitaliseringsarbetet såsom att tillräckliga behovs- och riskanalyser genomförs, att upphandlingar och implementering av IT-system inom kommunens olika verksamheter sker på ett effektivt sätt. Vidare bör kommunstyrelsen, utifrån sin ledande och samordnande roll, säkerställa att digitaliseringsarbetet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionens tidigare granskningar har visat på betydande risker inom samordning och styrning av kommunens digitaliseringsprocesser.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt att digitaliseringsarbetet i kommunen utförs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns relevant organisation och ansvarsfördelning mellan styrelse/nämnder och förvaltningar för styrning och ledning av digitaliseringsarbetet?
- Finns funktionella styrdokument, handlingsplaner och/eller riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter?
- Finns klara syften och tydliga mål i varje digitaliseringsprojekt?
    - Produktivitet och effektivitet?
    - Effekthemtagning?
- Upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekten?
- Följer Kommunstyrelsen upp att digitaliseringsarbetet genomförs på relevant sätt?

Shape the future with confidence

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen avser tekniska nämnden och kommunstyrelsen.

Granskningen genomförs genom analys och granskning av dokumentation och intervjuer med relevanta tjänstepersoner samt förtroendevalda vid kommunstyrelsen/stadsledningskontoret och tekniska nämnden/teknik och fastighetskontoret. Stickprov har gjorts på tre kommunala digitaliseringsprojekt.

2.4 Definition

I SKR:s Strategi för digital utveckling beskrivs begreppet digitalisering på följande vis: Digitalisering ska förstås som arbetssätt, processer och beteenden som förändras i snabb takt med stöd eller på grund av ny teknik och datadriven utveckling. Samma beskrivning av begreppet används i denna granskning.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagen 6 kap.
- Kommunala riktlinjer, styrdokument och planer på området

Shape the future
with confidence

3. Ansvarsfördelning och Organisation

Samtliga nämnder har ansvar kopplat till digitaliseringsarbetet då de omfattas av kommunfullmäktiges plan för digital omställning.[1] Nämnderna ska dels upparbeta nödvändig styrning och uppföljning inom sina respektive verksamhetsområden, dels frigöra de medel och resurser inom budgetram som krävs för att möta målen för digitaliseringsarbetet. Planen omfattar även de kommunala bolagen där det finns gemensam digital infrastruktur eller gemensamma digitala lösningar, samt i de fall bolagen agerar leverantör till kommunen.

Tekniska nämnden har ett omfattande och särskilt ansvar inom digitaliseringsområdet. Tekniska nämnden ska svara för att kortsiktigt och långsiktigt ge kommunens verksamheter IT-mässiga digitaliseringsförutsättningar. Därutöver ska nämnden leda, samordna och utveckla kommungemensamt arbete med digitalisering och digital transformation, samt samordna och utveckla driften av kommunens IT-system.[2] Nämnden är huvudansvarig för genomförande och uppföljning av plan för digital omställning samt ansvarig för att konkretisera den övergripande planen i en handlingsplan.[3]

Kommunstyrelsen har också ett särskilt ansvar inom digitaliseringsområdet. Styrelsen har ansvar för frågor som avser strategisk utveckling och innovation. Därutöver har styrelsen dels ansvar för arbetet med kommunövergripande informationssäkerhet och informationshantering, dels ansvar för att styra, leda och samordna kommunens verksamheter och ekonomi, samt följa upp och rapportera nämndernas utveckling till kommunfullmäktige. Styrelsen och tekniska nämnden har tillsammans huvudansvaret för genomförande och uppföljning av plan för digital omställning.

I kommunen sker digitaliseringsarbetet i varierande omfattning och med varierad självständighet i de olika förvaltningarna. Det kommunövergripande digitaliseringsarbetet sker främst inom stadsledningskontoret samt teknik- och fastighetsförvaltningen.

Under kommunstyrelsen, inom stadsledningskontoret pågår ett digitaliseringsarbete. Vid Stadsarkivet (avdelning demokrati och juridik) pågår ett arbete med överföring av information till e-arkiv som förutom digital lagring möjliggör att enskilda ska kunna söka viss information på egen hand. Avdelningen strategisk utveckling ansvarar för gemensamma kommundata och statistisk analys.

Under tekniska nämnden, inom teknik- och fastighetsförvaltningen, hanteras digitaliseringsfrågor främst inom avdelningen digital omställning och IT (DoIT). Avdelningen arbetar bland annat med att stärka Umeå kommuns förmåga att digitalisera samt stöttar verksamheterna att utföra och utveckla deras kärnuppdrag. På avdelningen arbetar cirka 110 personer.

Mer verksamhetsnära digitaliseringsfrågor hanteras i viss mån inom de enskilda förvaltningarna men i stor utsträckning inom förvaltningsöverskridande samverkansobjekt (se avsnitt 5). I kommunen finns 15 samverkansobjekt kopplade till kommunens kärn- och stödverksamhet. Objekten är ”virtuella” organisationer där kompetens från DoIT samt respektive verksamhet samlas. Genom dessa objekt samlas teknisk och verksamhetsnära kunskap för att ge bättre förutsättningar för ett effektivt digitaliseringsarbete.

[1] Plan för digital omställning, beslutad av kommunfullmäktige 2025-08-25.
[2] Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder, s.24-25.
[3] Plan för digital omställning s.2–3, 9.

Shape the future with confidence

4. Styrning av digitaliseringsområdet

4.1 Kommunfullmäktige har beslutat om en kommunövergripande plan för digital omställning

Kommunfullmäktige beslutade augusti 2025 om en kommunövergripande Plan för digital omställning.[4] Planen ersatte de två tidigare styrdokumenten 'strategi för E-service' och 'IT-strategi'.

Tekniska nämnden är ansvarig för planen och större delen av arbetet med att upprätta planen skedde inom DoIT. Planen anger 6 inriktningar (•) och ett varierande antal prioriterande områden (o) inom respektive inriktning. Nedan presenteras inriktningarna och ett urval av de prioriterande områdena:

- Digitaliseringen skapar nytta för invånarna i högre utsträckning
  - Invånarfokus – kommunen ska utveckla ett systematiskt arbetssätt och främjar delaktighet och transparens i digitaliseringsarbetet. Målgruppernas behov och förutsättningar ska vara i centrum och jämställdhet, jämlikhet och hållbarhet ska beaktas ur alla perspektiv.
- Digitaliseringen bidrar till bättre användning av kommunens resurser
  - AI - Kommunen ska öka kompetens, förståelse och förmåga kring hur AI kan bidra till att uppnå verksamhetsmål, effektivisera arbetsuppgifter samt främja verksamhetsutveckling och innovation. Riktlinjer för användning och teknisk förmåga ska upprättas.
- En effektivare styrning och samordning inom digitaliseringsområdet
  - Effekthemtagning och uppföljning - Kommunen ska utveckla och tillämpa metoder för att kontinuerligt följa hur digitaliseringen bidrar till verksamheternas mål och värdeskapande för invånare och andra aktörer. Insikterna ska bidra till att rätt digitala tjänster och lösningar med rätt kvalité tillhandahålls.
- En mer robust och säker digitalisering
  - Cybersäkerhet - Kommunen ska säkerställa ett systematiskt cybersäkerhetsarbete för att minska risker mot kommunens tekniska miljö. Fokus ska ligga på att identifiera och åtgärda sårbarheter, höja kompetens och implementera robusta säkerhetsåtgärder.
- Data används i högre grad som strategisk tillgång
  - Informationsförvaltning - Kommunen ska etablera och tillämpa gemensamma metoder och verktyg för informationsförvaltning som ett led i att förenkla datadrivet samarbete inom hela kommunkoncernen.
- Ökade kunskaper, förståelse och färdigheter för digitaliseringen möjligheter

[4] Plan för digital omställning, beslutad av kommunfullmäktige 2025-08-25. Planen ersatte styrdokumenten 'IT-strategin' och 'Strategi för E-service'.

Shape the future with confidence

- Ökad digital kompetens - Kommunen ska öka medarbetarnas förståelse för hur digitalisering kan effektivisera och utveckla verksamheten. Medarbetare ska enkelt kunna ta till sig rätt digitala kompetens för sitt arbete.

Av plan för digital omställning framgår att genomförande ska konkretiseras i en handlingsplan. Tekniska nämnden pekas ut som ansvarig att (tillsammans med övriga nämnder och förvaltningar) upprätta och koordinera en handlingsplan.[5] Då plan för digital omställningen antogs augusti 2025 har ännu inte handlingsplan färdigställts vid granskningstillfället (oktober-december 2025). EY har tagit del av ett utkast av handlingsplanen.

4.2 Digitalisering behandlas i kommunfullmäktiges strategiska plan

I kommunfullmäktiges strategiska plan för perioden 2016–2028 konstateras att digitalisering kommer att ha betydande inverkan på kommunens framtida utveckling. Digitaliseringen förväntas påverka arbetsmarknaden genom att förändra vilka typer av arbeten som tillkommer respektive försvinner. Digitaliseringen förväntas även skapa nya förutsättningar för närhet och samverkan mellan platser, oberoende av geografisk belägenhet.[6]

4.3 I Kommunstyrelsen verksamhetsplan framgår mål för digitaliseringsarbetet

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan för år 2025 framgår att styrelsen ska arbeta med fokusområdet *datadriven kommun*.[7] Målet är att skapa kommunövergripande strukturer för datainsamling och kvalitet för att möjliggöra ett mer datadrivet arbete. Vidare framgår att arbetet ska intensifieras med att skapa förutsättningar för att arbeta mer datadrivet och att detta arbete ska ske tillsammans med teknikförvaltningen. Arbetet med fokusområdet genomförs i samverkansobjektet datadriven kommun. Enligt verksamhetsplanen ska en styrgrupp tillsättas vilket har gjorts under år 2025.[8]

Av verksamhetsplanen framgår även att arbetet inom avdelningen demokrati och juridik under år 2025 ska fokusera på följande:

- Fortsätta arbetet med överföring av material till e-arkiv
- Skapa en kommunövergripande verksamhetsbaserad informationsarkitektur som en viktig förutsättning för bland annat god informationssäkerhet och uppbyggnad av en datadriven organisation.

[5] Plan för digital omställning s.9.
[6] Strategisk plan 2016–2028, beslutad av kommunfullmäktige 2016-03-29.
[7] Kommunstyrelsen verksamhetsplan 2025, beslutad av kommunstyrelsen 2024-11-12.
[8] I styrgruppen ingår bland annat ekonomidirektör, verksamhetschef för DoIT, samt flera förvaltningschefer.

Shape the future with confidence

4.4 I tekniska nämndens verksamhetsplan framgår mål för digitaliseringsarbetet

Av tekniska nämndens verksamhetsplan för år 2025 framgår prioriteringar för perioden för respektive avdelning inom teknik- och fastighetsförvaltningen. För digital omställning och IT (DoIT) framgår tre övergripande mål för tekniska nämndens digitala omställningsarbete.

Tabell – DoIT prioriteringar för perioden med koppling till digitaliseringsarbetet

Prioritering för perioden	Ansvarig	Datum för färdigställande
Bygga en god förmåga till cybersäkerhet inom Umeå kommun ▸ Säkerställ kommunens tillgång till adekvat teknik för detektering av angrepp ▸ Öka mognaden inom cybersäkerhet genom att utbilda kommunens medarbetare.	Enhetschef Digital omställning och IT	December 2025
Skapa förutsättningar för Umeå kommun att arbeta datadrivet och använda AI ▸ Etablera samverkansobjektet datadriven kommun ▸ Leverera analysstöd som kan användas av och skapa värde i verksamheten ▸ Skapa förutsättningar för Umeå kommun att använda AI, exempelvis genom att definiera juridiska och säkerhetsmässiga ramverk.	Verksamhetschef Digital omställning och IT	December 2025
Driva omställning och utveckling i den egna verksamheten och tillsammans med andra ▸ Starta välfungerande team som skapar värde för dem som finns för. ▸ Vi ska lägga en ökad andel arbetstid på att utveckla och ställa om, och en minskad andel på att underhålla befintligt. ▸ Vi ska spara tid, åt oss själva och/eller andra.	Områdeschef Digital omställning och IT	Juni 2025

Shape the future with confidence

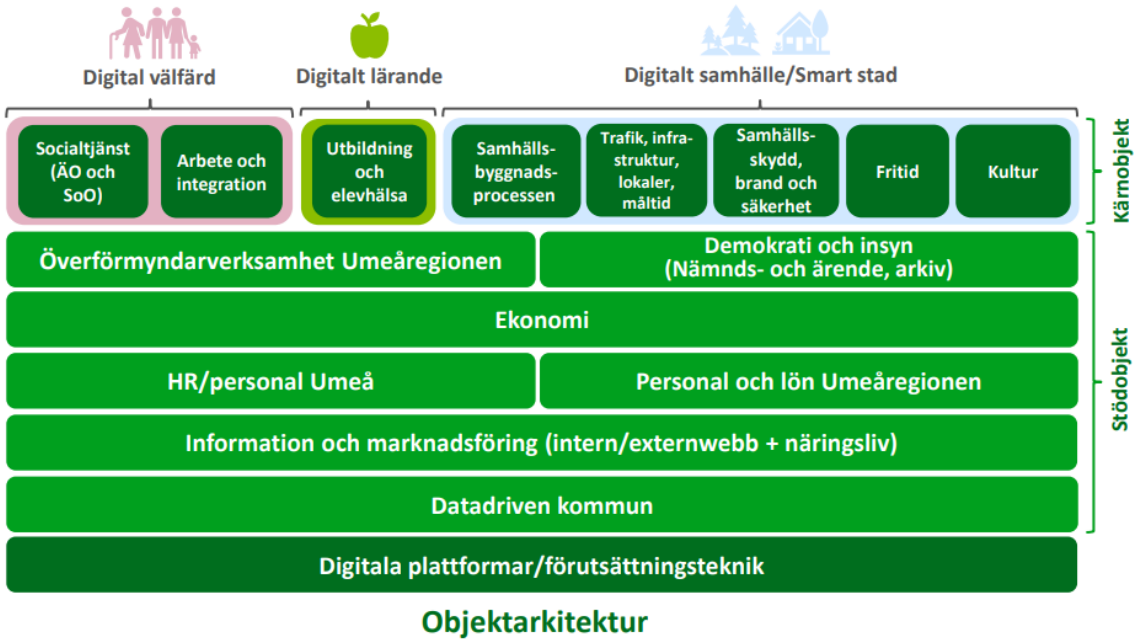
5. Samverkansmodellen anger hur digitaliseringsarbetet ska organiseras i förvaltningsöverskridande samverkansobjekt

Inom teknikförvaltningen har en samverkansmodell som bygger på PM3[9] för digitaliseringsarbetet tagits fram och beslutats av områdeschef Utveckling och Arkitektur (DoIT).[10]

Samverkansmodellen är kommunövergripande. Målet med samverkansmodellen är att möjliggöra för att verksamhetsnära och tekniknära funktioner kan mötas tvärfunktionellt på olika beslut- och ansvarsnivå. Syftet är att samla de kompetenser som krävs för att åstadkomma ett effektivt och samlat grepp om digitalisering.

I kommunen organiseras digitaliseringsarbetet i så kallade samverkansobjekt. I nuläget finns 15 sådana samverkansobjekt. Vissa samverkansobjekt har tydlig koppling till en förvaltning, exempelvis 'kultur' eller 'fritid' medan andra objekt är kommunövergripande, exempelvis 'ekonomi och styrning' eller 'datadriven kommun'. Nedan presenteras en bild av kommunens olika samverkansobjekt.[11]

Illustration - Samverkansobjekten i Umeå kommun



Samverkansobjekt ansvarar för hela digitaliseringsprocessen, från att prioritera och initiera ett projekt, till att fasa ut och avveckla. Beslutsfattande möjliggörs genom att relevanta funktioner med beslutsmandat från den ordinarie linjeorganisationen samlas i objektet. Målsättningen är att det inom varje samverkansobjekt ska finnas de beslutsmandat och kompetenser som behövs för att digitaliseringsprojekt ska kunna bedrivas av objektet (med undantag för mycket omfattande digitaliseringsinitiativ som drivs i projektform).

[9] PM3 är en etablerad modell för hur samverkan mellan IT och verksamheten kan organiseras i digitalt utveckling- och förvaltningssyfte.
[10] Samverkansmodell för digitalisering 1.0, beslutad processägare. Senast reviderad 2025-08-08.
[11] Vid granskningstillfället pågår ett arbete där det utreds huruvida vissa samverkansobjekt ska delas upp i flera mindre objekt.

Shape the future with confidence

Samverkansobjektet organiseras på tre nivåer: strategisk, taktisk och operativ, där beslutsfattande sker på strategisk och taktisk nivå.

Samverkansmodellen reglerar hur arbetet ska organiseras, och bedrivas samt ansvarsfördelningen inom samverkansobjektet. Enligt modellen ska respektive objekt upprätta en objektplan på årlig basis. Inom teknik- och fastighetsförvaltningen har det funnits en definierad funktion som gett stöd till objekten. Dock är det objektens styrgrupp som beslutar om planen, där bland annat objektets avgränsning, mål, eftersträvade effekter, ansvariga funktioner, uppföljning och budget ska definieras.

Det har inte funnits en uppdaterad mall för hur objektplaner ska var utformade.[12] I dagsläget ser samverkansobjektens objektplaner väsentligt olika ut, och varierar i informationsinnehåll.[13] För år 2026 planerar teknik- och fastighetsförvaltningen att ta fram en mall på objektplan som samtliga objekt ska utgå ifrån.

Samverkansmodellen definierar även en tydlig ansvarsfördelning för tre nivåer: strategisk, taktisk och operativ. Det finns fördefinierade funktioner/roller inom objektet med angivna korresponderande ansvar. Därutöver delar modellen upp digitaliseringsprocessen i flera mindre steg, där aktivitet och ansvarig för genomförande anges. I tabellen nedan presenteras ett urval på hur samverkansmodellen bryter ner digitaliseringsprocessen i mindre beståndsdelar och definierar ansvar.

Tabell – fas, åtgärd och ansvarig anges i digitaliseringsprocessen

Fas	Åtgärd	Ansvarig
Fånga, Förstå Behov	Upprätta vägledande effekter och snabbanalysera ett digitaliseringsbehov	Objektledare, objektledare teknik tillsammans med personer med kunskap om verksamheten.
Planera	Analysen är en fortsättning på snabbanalysen. Analysen ska vara mer djupgående och omfatta hela digitaliseringslösningens livscykel. Analysen syfte är att ge en tydligare bild av nytta, risk och insats.	Objektteamet
Följa upp effekter	Mäta och följa upp effekter av digitaliseringsprojekt	Objektledare, objektledare teknik

5.1 Implementeringen av samverkansmodellen är begränsad och varierar mellan samverkansobjekten

Implementering av samverkansmodellen påbörjades år 2024. Den ersatte en tidigare 'förvaltningsmodell' som ursprungligen beslutats av kommunfullmäktige år 2017.

[12] Det finns en mall. Denna bygger dock på den äldre förvaltningsmodellen som samverkansmodellen ersatte år 2024 (se avsnitt 5.1).
[13] En förklaring till att samverkansobjektens objektplaner skiljer sig väsentligt åt är att vissa objekt använt en tidigare mall som fanns för föregångaren till samverkansmodellen (se avsnitt 5.1). Under 2026 planerar teknik- och fastighetsförvaltningen att upprätta en mall för objektplaners utformning.

Shape the future with confidence

Övergången innebar ett omfattande skifte från fokus på befintliga IT-stöd till fokus på hela livscykeln för IT-relaterade behov dvs. innovation, nyutveckling, förvaltning och avveckling.

Vid granskningstillfället har modellen ännu inte implementerats fullt ut. Implementeringsarbetet är pågående och efterlevnaden av modellen är varierad. Vissa intervjuade bedömer att det kommer ta flera år innan modellen blir en naturlig del av arbetet. Exempel på vad som begränsat implementering är bland annat tidigare arbetsätt och strukturer, resursbrist och vakanser.

Intervjuer med tjänstepersoner och genomgång av objektplaner för flera samverkansobjektet pekar på att arbetet med mål, effekter och uppföljning sker i begränsad utsträckning. Uppföljning av vilka effekter digitaliseringsprojekt faktisk resulterar i sker i begränsad utsträckning (se även avsnitt 6).

5.2 Bedömning

Finns relevant organisation och ansvarsfördelning mellan styrelse/nämnder och förvaltningar för styrning och ledning av digitaliseringsarbetet?

Vi bedömer att det **delvis** finns relevant ansvarsfördelning mellan styrelse/nämnder och förvaltningar när det gäller styrning och ledning av digitaliseringsarbetet. I plan för digital omställning definieras en tydlig ansvarsfördelning på övergripande nivå. Både kommunstyrelsen och tekniska nämnden har i verksamhetsplan upprättat mål för digitaliseringsarbetet. Därutöver anger samverkansmodellen en tydlig struktur och ansvarsfördelning för hur digitaliseringsarbetet på förvaltningsnivå ska organiseras.

Eftersom flera styrdokument antagits nära inpå samt vid tidpunkten för vår granskning saknar vi en helhetsbild. Plan för digital omställning har antagits vid tidpunkten för vår granskning. Den handlingsplan som ska konkretisera planen är under utveckling. Vidare så påbörjades implementering av samverkansmodellen år 2024 och modellen är inte fullt ut implementerad. Ovan innebär att vi saknar en helhetsbild samt i begränsad utsträckning kan bedöma följsamheten av de styrande dokumenten.

Granskningen visar att följsamheten samt graden av implementering av samverkansmodellen varierar mellan samverkansobjekten. Modellen har ännu inte implementerats fullt ut. Vi har förståelse för att större organisationsförändringar tar tid. Vi ser även positivt på att teknik- och fastighetsförvaltning arbetar för att främja implementering. Dock anser vi att ytterligare insatser krävs för att stärka och säkerställa implementering. Dessa insatser bör rimligen utgå ifrån tekniska nämnden och dess förvaltning då den har i uppdrag att leda digitaliseringsarbetet.

För ansvarsfördelning och organisering avseende uppföljning, se revisionsfrågan uppföljning och återapportering.

Shape the future
with confidence

5.3 Bedömning

Finns funktionella styrdokument, handlingsplaner och/eller riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter?

Vi bedömer att det **inte** finns tillräckliga styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter. Digitaliseringsområdet regleras i flera styrdokument och på olika nivå.

På kommunövergripande nivå finns delvis ändamålsenliga styrdokument, framför allt plan för digital omställning. Planen omfattar centrala områden för digitalisering, såsom invånarnytta, effekthemtagning, datadrivet arbete, cybersäkerhet och AI. Planen ska konkretiseras i en handlingsplan men denna är under utveckling vid tidpunkten för granskning. Detta innebär att den övergripande styrning är begränsad.

Det finns en samverkansmodell för hur digitaliseringsarbetet ska organiseras över förvaltningsgränser. Modellen anger en tydlig arbetsfördelning för digitaliseringsarbetet samt i en enskild digitaliseringsprocess. Följsamhet och graden av implementering varierar dock mellan samverkansobjekten och det finns behov av ytterligare insatser för att säkerställa implementering.

Inom samverkansobjekt finns begränsat med funktionella styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer. Styrning avseende objektplaner har inte varit uppdaterad och upprättade objektplaner varierar avseende omfattning och innehåll. Förekomsten av tydliga mål varierar mellan objektplaner. Granskningen pekar även på att det inom samverkansobjekten finns begränsat med systematiska arbetssätt och rutiner för arbetet med uppföljning och riskhantering.

Digitaliseringsprojekt som är för omfattande för att hanteras inom samverkansobjektet drivs som regel i projektform. Kommunen använder sig i dessa fall av den etablerade modellen PROJEKTiL och det finns vägledande material för modellen.

Shape the future
with confidence

6. Finns klara syften och mål i varje digitaliseringsprojekt?

6.1 Syfte och mål

Mål för digitaliseringsinitiativ kommer främst i två olika former. Dels kan målen för initiativet vara de övergripande målen för samverkansobjektet som anges i dess objektplan. Dels kan enskilda mål upprättas för ett specifikt digitaliseringsprojekt. Som regel upprättas enskilda mål för projekt som är större i omfattning (till exempel digitaliseringsprojektet digitala lås (se avsnitt 9)).

Samverkansmodellen anger hur övergripande mål ska kopplas till enskilda projekt. Samverkansobjektets styrgrupp beslutar om strategiska mål som är i linje med övergripande målen. Dessa ska dokumenteras i en så kallad objektplan. Granskade objektplaner[14] och intervjuer med tjänstepersoner pekar på att implementering av modellen är varierad mellan samverkansobjekten. Bland annat så varierar objektplaners utformning och innehåll, hur tydligt ett samverkansobjekt mål hänger ihop med övergripande mål, förekomsten av tydligt mål samt hur långt arbetet med effekter, mål och uppföljning har kommit. Det uppges att arbetet med att tillämpa modellen är pågående och 2026 har teknik- och fastighetsförvaltningen ambitionen att ta fram mall för hur objektplaner ska utformas.

Registret "digilistan" för digitaliseringsinitiativ hanteras av teknik- och fastighetsförvaltningen men ansvaret att uppdatera registret löpande vilar på samtliga samverkansobjekt. För de flesta registrerade digitaliseringsinitiativ förekommer beskrivningar av problem som initiativet ska svara på (syfte) men dessa är generellt formulerade snarare än vägledande mål som sedan kan följas upp. Registret uppmanar den som registrerar att tydligt ange eftersträvade effekter med initiativet.

I många fall kompletteras problembeskrivning i "digilistan" med "snabbanalys" innan beslut tas om ett digitaliseringsinitiativ ska genomföras. Teknik- och fastighetsförvaltningen har upprättat metodstöd för att genomföra snabbanalysen som består av ett frågebatteri samt excelark där bland annat samhällsnytta/medborgarnytta, verksamhetsnytta, ekonomisk nytta och insats (kostnad) uppskattas och vägs samman i ett övergripande nyttovärde för initiativet. I snabbanalysen görs syften och mål tydliga då det ska anges i analysen vilka effekter och mål (till exempel "tidsbesparing" eller "ökad tillgänglighet") som är förväntade.

För mindre omfattande digitaliseringsinitiativ upprättas sällan ytterligare underlag än problembeskrivning i digilistan och snabbanalysen.[15] Vid större initiativ med behov av ytterligare beslutsunderlag skapas detta vid varje unikt tillfälle. Omfattande digitaliseringsinitiativ som är för stora att hantera inom ramen för samverksobjekt drivs som regel i projektform. Kommunen använder i dessa fall "PROJEKTiL" som är en projektmodell för IT-utveckling inom offentlig sektor. Modellen har tydlig struktur och består av initiering, etablering, genomförande, avveckling och nyttorealisering. För dessa projekt upprättas separat projektplan där bland annat syften, effekter och mål anges.

[14] Samhällsbyggnadsobjektet respektive ekonomiobjektets objektplan.
[15] Inom vissa samverkansobjekt pågår ett arbete med att ta fram arbetssätt för hur det ska tydliggöras när ett projekt ska anses färdigt, där den initiala definitionen av målet för projektet är central.

Shape the future
with confidence

6.2 Uppföljning av effekthemtagning och produktivitet

Effekthemtagning är hur en organisation systematiskt arbetar för att skapa nytta och värde genom sina insatser och ska säkerställa och optimera nyttan som förväntas via digitalisering. Begreppet omfattar identifiering av behov, skapande av värde genom utveckling av tjänster och mätning av effekter. Effekthemtagning innebär att man strävar efter tydliga och mätbara förändringar som kan följas upp och utvärderas.

Produktivitet är mått på hur mycket som produceras i förhållande till tid, pengar eller andra former av resurser. Ökad produktiviteten innebär att mer kan produceras med samma mängd resurser eller att samma mängd kan uppnås med färre resurser.

Det finns generellt relativt tydliga syften och önskade effekter med digitalisering, men granskningen pekar på att det i få fall, särskilt mindre digitaliseringsprojekt, görs uppföljning av om syfte och önskade effekter uppnåtts. En orsak är att det är svårt att med säkerhet isolera och följa upp effekten av en digitalisering men även att det inom flera samverkansobjekt saknas tydlig systematik för uppföljning. Detta innebär att det i många projekt inte genomförs någon systematisk jämförelse mellan uppskattat utfall (mål, önskade effekt) och faktiskt utfall.

Uppföljning sker i begränsad utsträckning. Den uppföljning som sker är ofta i samband med att ett digitaliseringsprojekt ”avslutas” (implementeras). Någon senarelagd uppföljning (till exempel ett år efter implementering) sker som regel inte, varken för individuella projekt eller aggregerat.

I de fall där uppföljning sker kan den endast ge begränsad bild av digitaliseringens påverkan på produktiviteten. En vanligt förekommande effekt är ”tidsbesparing i timmar”.[16] Sparad tid till följd av digitalisering och automatisering är även en indikator som följs upp i tekniska nämndens tertialrapport 2 under 2025. Uppföljningen innehåller däremot inte information om hur frigjorda tiden används vilket innebär att den inte ger en tydlig bild av eventuell påverkan på produktiviteten.

Flera uppger att det avseende uppföljning och effekthemtagning finns förbättringsutrymme och det pågår aktivt förbättringsarbete inom teknik- och fastighetsförvaltningen. Det är numera standard att bygga in i system så det mäter användning av systemet i syfte att följa upp satsningens resultat. Dock är det inte alltid som denna information används för systematisk uppföljning. Det pågår också arbete med standardisering av användningen av effekter och att sammanställa vanligt förekommande effekter i ett effektbiliotek.

[16] Hur tidsbesparing mäts kan variera. Vanligt förekommande är att förvaltningen uppskattar tidsåtgången för att genomföra en aktivitet med eller utan någon form av digitalt stöd. Då det digitala stödet ofta mäter hur många gånger det används, kan m

Shape the future with confidence

6.3 Bedömning

Finns klara syften och tydliga mål i varje digitaliseringsprojekt?

- Produktivitet och effektivitet?
- Effekthemtagning?

Vi bedömer att det delvis finns klara syften och tydliga mål i varje digitaliseringsprojekt. På övergripande nivå finns generellt klara syften och tydliga mål för digitaliseringsarbetet, dock är vissa styrdokument nyligen beslutade om och vissa under framtagning vilket försvårar en fullständig bedömning. Förekomsten av tydliga mål inom samverkansobjekten varierar. Vissa objekt saknar mål, det förekommer otydliga mål och i vilken mån samverkansmodellen i sin helhet efterlevs varierar mellan objekten.

Granskningen visar att det för enskilda digitaliseringsprojekt generellt finns klara syften och mål. I de tre digitaliseringsinitiativ som granskades inom ramen för stickprovet fanns det tydligt angivna syften och mål. Snabbanalysen, som vanligtvis används för att initialt utvärdera digitaliseringsinitiativ, bidrar till att tydliggöra dessa syften och mål. För mindre digitaliseringsinitiativ används som regel snabbanalysen, omfattande initiativ som inte kan hanteras inom samverkansobjekten drivs som regel i projektform.

Trots de tydliga syftena och önskade effekterna med digitalisering är den systematiska uppföljningen av dessa mål och effekter bristfällig, särskilt för mindre digitaliseringsinitiativ. Detta kan leda till att syften och mål inte utvärderas på ett tillfredsställande sätt, vilket i sin tur påverkar möjligheten att följa upp nyttan av digitalisering.

Den begränsade uppföljningen innebär också att prognoser och uppskattningar som anges i underlag, såsom snabbanalysen, sällan följs upp mot faktiskt utfall. Avsaknaden av denna information gör det svårt att bedöma träffsäkerheten hos dessa prognoser och uppskattningar.

Det systematiska arbetet med effekthemtagning sker i begränsad utsträckning men förvaltningen arbetar aktivt med att skapa strukturer för mer systematiskt arbete. Teknik- och fastighetsförvaltningen håller på att standardisera arbetet, bland annat genom att upprätta ett effektbiliotek och ta fram en mall för objektplaner. Som regel utrustas nya system med en funktion så att användning av system kan mätas. Dock utnyttjas inte alltid denna information för systematisk uppföljning. Därutöver visar granskning att systematisk uppföljning av digitaliseringsinitiativ sker i begränsad utsträckning.

I granskningen har vi inte identifierat någon tydlig uppföljning av digitaliseringsinitiativens påverkan på produktivitet. En vanlig effekt av digitalisering är tidsbesparing, vilket följs upp i vissa rapporter, men för att verkligen förstå hur produktiviteten påverkas, behövs mer information om hur den frigjorda tiden används. Utan denna information är det svårt att dra slutsatser om påverkan på produktivitet.

Vi ser positivt på den breda medvetenheten inom förvaltningen om dessa förbättringsområden och ser positivt på att ett aktivt förbättringsarbete pågår.

Shape the future with confidence

7. Uppföljning av digitaliseringsarbetet

7.1 Styrelsen följer upp fokusområdet datadriven kommun i tertialrapport 2

Kommunstyrelsen följer upp fokusområdet datadriven kommun i tertialrapport 2[17]. Av uppföljningen framgår att stadsledningskontoret tillsammans med DoIT arbetat med att bygga förmågor och skapa förutsättningar för mer datadrivna arbetssätt. Vidare konstateras att kommunens verksamheter är positiva till initiativet och ser potential i att datadrivet arbete kan medföra tidsbesparingar. Strategin för arbetet beskrivs som att arbeta brett inom ramen för respektive IT-objekt och arbeta djupt genom att ha verksamheten i fokus hela tiden. Under 2025 har äldreomsorgen varit i fokus för arbetet och under hösten 2025 var gymnasie- och vuxenutbildningsverksamheten i fokus. En viktig lärdom uppges vara att avsätta tillräckliga resurser för att implementera eventuella nya mer datadrivna arbetssätt.

Uppföljningen i tertialrapporten ger endast begränsad bild av arbetet med datadriven kommun. Av uppföljningen framgår att arbetet under året avsett att bygga förmåga och skapa förutsättningar. Dock framgår inte hur arbetet bidragit till detta eller vad det åstadkommit. Det framgår att äldreomsorgen stått i fokus men det framgår inte vad arbetet åstadkommit.

7.2 Vissa digitaliseringsfrågor har behandlats vid styrelsen sammanträden

Digitalisering har behandlats vid 2 av styrelsens 10 sammanträden under perioden januari-november 2025. Vid sammanträdet i mars beslutade styrelsen om ett remissyttrande till tekniska nämnden för plan för digital omställning baserat på stadsledningskontorets kommentarer på förslaget.[18] Senare under året, vid sammanträdet i juni beslutade styrelsen om plan för digital omställning som därefter beslutades av kommunfullmäktige.[19]

Näringslivs- och arbetsutskottet är utskott till kommunstyrelsen. ”Digitaliseringfrågor” i bred bemärkelse har behandlats vid 8 av 25 av utskottets sammanträden. Vid dessa tillfällen har bland annat remissvar, AI-projekt finansiering och revidering av tekniska nämndens grunduppdrag behandlats. Vid ett tillfälle har stadsdirektör lämnat en lägesrapport av arbetet angående fokusområdet datadriven Kommun. Någon uppföljning av kommunens digitaliseringsarbete har däremot inte behandlats.

7.3 Bedömning[20]

Följer Kommunstyrelsen upp att digitaliseringsarbetet genomförs på relevant sätt?

[17] Kommunstyrelsen tertialrapport 2 2025, beslutad av styrelsen 10 oktober 2025.
[18] Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2025-03-18.
[19] Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2025-06-03.
[20] Bedömningen baseras på innehållet i styrelsens tertialrapport 2 för år 2025 samt styrelsen och näringslivs- och arbetsutskottets sammanträdesprotokoll från perioden januari 2025 - november 2025.

Shape the future with confidence

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte följer upp digitaliseringsarbetet på relevant sätt. Styrelsen har inte tagit del av tillräcklig återrapportering för att få en helhetsbild av digitaliseringsarbetet.

I styrelsens tertialrapport redovisas endast ett digitaliseringsprojekt. nämligen datadrivna kommunen. Informationen i tertialrapporten bedöms dock inte vara tillräcklig för att på ett ändamålsenligt sätt kunna utvärdera arbetet. Vid styrelsens sammanträden har digitaliseringsarbetet inte följts upp eller återrapporterats, med undantag för planen för digital omställning, som har behandlats vid två tillfällen.

Kommunfullmäktige beslutade i augusti 2025 om det omfattande styrdokumentet "Plan för digital omställning". I denna plan tydliggörs att uppföljning av planen ska ske årligen, och skriftlig återrapportering ska ske till kommunstyrelsen och tekniska nämnden. Då planen antogs nyligen har denna återrapportering ännu inte skett. En grundlig uppföljning av planen kan ge styrelsen en helhetsbild av hur digitaliseringsarbetet genomförs.

Shape the future
with confidence

8. Riskanalys

8.1 Kommunstyrelsen respektive tekniska nämndens internkontrollplan

I kommunstyrelsens internkontrollplan 2025[21] förekommer ingen risk med direkt koppling till digitalisering. Däremot förekommer flera risker som kan ha indirekt påverkan som kompetensförsörjning, kostnadsutveckling och informationsklassning.

I tekniska nämndens internkontrollplan[22] 2025 förekommer flera risker med koppling till digitalisering, bland annat anges kompetensförsörjning och resursbrist som potentiella hinder för digitalisering. Därutöver identifieras juridiska risker till följd av nya teknologier som en risk.

8.2 Riskanalys i projekt

I plan för digital omställning (antagen augusti 2025) framgår att kommunen behöver beakta riskerna med digitalt utanförskap i allt digitaliseringsarbete. I övrigt finns det begränsad styrning på övergripande nivå av hur riskarbetet kopplat till digitalisering ska organiseras.[23] Hur risk ska hanteras anges inte i någon betydande utsträckning i varken plan för digital omställning, samverkansmodellen eller granskade objektplaner[24].

Dock visar genomgång av två objektplaner att riskhantering inte beskrivs utförligt på denna lägre nivå i organisationen. Avsaknaden av styrning innebär nödvändigtvis inte att relevanta risker inte beaktas. Inom samverkansobjektet samlas och engageras relevanta kompetenser från både tekniska- och verksamhetssidan vilket kan bidra till att relevanta risker beaktas. Förvaltningen uppger att avsaknaden av styrning av riskanalys är ett utvecklingsområde och det finns en ambition att upprätta sådan.

Enligt digitaliseringsprocessen ska det i tidigt skede genomföras en snabbanalys. I analysen ska en initial bedömning av risk, nytta och insats av digitaliseringssatsningen genomföras. Det finns mall som stöd för genomförande av analysen, dock innehåller mallen inte något tydligt avsnitt avseende risk (med undantag för juridiska risker). Förvaltningen framhåller att risk även kan beaktas i avsnittet där projektet genomförbarhet ska utvärderas. Dock innehåller avsnittet ingen tydlig vägledning avseende hur risk ska beaktas. Om enbart mallen skulle användas så är det inte säkert att risk skulle beaktas i tillräcklig utsträckning.

Säkerhetsenheten, inom stadsledningskontoret har upprättat vägledningsmaterial för att analysera risker avseende informationssäkerhet vid upphandling och förvaltning av IT-system. Det är inte ett krav i kommunen att använda materialet och det är inte heller tillgänglig för all personal. Under 2026 ska materialet uppdateras efter nya lagkrav och tanken är sedan att tillgängliggöra stödet bredare.

[21] Beslutad av kommunstyrelsen 2024-11-12.
[22] Upprättad 2024-11-08, reviderad 2024-11-27.
[23] VI uppmärksammar att plan för digital omställning ska kompletteras med en handlingsplan som inte är färdigställd vid granskningstillfället.
[24] Objektplanerna som är granskade är ekonomiobjektets samt samhällsbyggnadsprocessobjektets.

Shape the future with confidence

För mindre omfattande digitaliseringssatsningar upprättas sällan dokumenterade riskanalyser utöver vad som beaktas i snabbanalysen. Omfattande digitaliseringsprojekt hanteras ofta i projektform och då utgår kommunen från PROJEKTiL. För dessa projekt ska separat riskanalys upprättas.

Av stickprov framgår att två av tre digitaliseringssatsningar upprättat separata riskanalyser. För projektet 'digitalisering av gymnasiebetyg' upprättades endast snabbanalys (mallen). I projektet pekar granskning på att risk beaktades men dokumenterades inte (vilket vi bedömer som rimligt i förhållande till projektets karaktär och omfattning).

8.3 Bedömning

Upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekten?

Vi bedömer att det **delvis** upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekten.

I de övergripande styrdokumenten för digitalisering regleras riskhanteringsarbetet i begränsad utsträckning. Detta innebär att vilka risker som beaktas i hög grad beror på vem som äger digitaliseringsinitiativet, exempelvis samverkansobjektet.

Att delar av riskhanteringen inte regleras på en övergripande nivå bedömer vi som rimligt, eftersom de olika samverkansobjekten står inför väsentligt olika risker. Däremot finns det andra delar av riskhantering som är så pass grundläggande eller vanligt förekommande inom digitalisering (till exempel cybersäkerhet) att dessa mer effektivt kan regleras på en mer övergripande nivå.

Det finns ingen tydlig styrningen av riskhanteringsområdet på samverkansobjektsnivå. Vid granskning av två samverkansobjekt har ingen tydlig styrning identifierats. Att relevant verksamhetsnära och teknisk kompetens samlas inom samverkansobjektet kan rimligen bidra positivt till att relevanta risker identifieras och hanteras. Dock innebär avsaknaden av tydliga riktlinjer för risk- och konsekvensanalys en ökad risk för ojämlik hantering och bristande kontroll, särskilt avseende brukarperspektiv.

Enligt våra stickprov har det för 2 av 3 granskade digitaliseringsprojekt upprättats separata riskanalyser. Det projekt som inte hade en separat riskanalys var mindre i omfattning, men granskningen visar att risker trots allt beaktades.

Trots stickprovsresultaten pekar granskningen på att det inte upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i mindre digitaliseringsprojekt. För mindre digitaliseringsinitiativ upprättas i många fall inte något ytterligare underlag än en snabbanalys. Det finns en mall för snabbanalysen, men den behandlar risker i begränsad utsträckning och ger begränsad vägledning. Mallen tar inte heller upp den risk som i plan för digital omställning anges som särskilt angelägen, nämligen risken för digitalt utanförskap.

För digitaliseringsprojekt som drivs inom ramen för PROJEKTiL ska det som regel upprättas en risk- och konsekvensanalys. För det stickprov som följde PROJEKTiL fanns separat upprättad risk- och konsekvensanalys.

Shape the future with confidence

9. Stickprov

Tre stickprov på digitaliseringsprojekt genomförts. Dessa har valts ut från digilistan samt i dialog med tjänstepersoner inom DoIT. Vägledande för urvalet har varit att få en spridning med avseende typ, omfattning och vart digitaliseringsprojektet har drivits. Urvalet har gjorts strategisk för att uppnå en spridning i typ av projekt. Som underlag har intervjuer med tjänstepersoner med kunskap om projekten hållits och dokument inhämtats.

Sammanställning av stickprovsresultat

Projekt	Digitala lås	Digital fritidsgård	Mina betyg
	Kommunen införde mellan åren 2020-2023 digitala lås för ordinärt boende. Syftet med lösningen är att minska tiden som går åt till nyckelhantering. De digitala låsen ger dessutom ökad spårbarhet genom identifikation via e-legitimation.	Kommunen ville införa en ny digital mötesplats för unga mellan 13 och 25 år, mellan 2020-2022. Syftet med plattformen var att ge ungdomar möjlighet att spela och kommunicera med varandra i en trygg miljö, där fritidsledare finns närvarande för stöd och interaktion. Den digitala mötesplatsen lanserades aldrig.	Mina betyg är en digital tjänst som infördes 2023. Tjänsten gör det möjligt för kommunens invånare att beställa sina gymnasiebetyg direkt via kommunens hemsida. Beställningen levereras som en PDF-fil, vilket gör processen enkel och smidig.
Beräknad insats/kostnad	400-799 tkr (digilistan)	490 tkr	25-49 tkr (digilistan)
Mål	Effektivisera nyckelhantering för hemtjänst och sjuksköterskor.	Skapa en trygg mötesplats för unga med fokus på medskapande och delaktighet.	Effektivisera utlämning av gymnasiebetyg.
Har det gjorts en initial utredning?	✓	✓	✓
Har det fastställts några effektmål?	✓	✓	✓
Har det gjorts någon riskanalys?	✓	✓	–
Har det gjorts någon upphandling?	Upphandling	Direktupphandling	NEJ
Har det gjorts någon/några uppföljningar?	✓	✓	–
Har det gjorts någon effekthemtagning?	✓	–	–

Teckenförklaring: ✓ (Kan styrkas med dokumentation), – (Kan ej styrkas med dokumentation)

Shape the future
with confidence

9.1 Digitala lås

Mellan 2020 och 2023 genomfördes ett digitaliseringsprojekt inom äldreomsorgsförvaltningen med syfte att införa digitala lås för ordinärt boende. Före projektet var nyckelhantering en stor utmaning inom hemtjänst och hemsjukvård. Målet med digitala lås var att minska den tid som fysisk nyckelhantering krävde och samtidigt skapa ett system med spårbarhet. Lösningen består av en digital låscylinder som monteras på insidan av brukarens dörr. Personal låser upp via mobiltelefon med e-identifiering, vilket ger ökad säkerhet, enkel administration och loggning av alla upplåsningar.

Projektet[25] inleddes med en utredning och projektplan som godkändes av styrgruppen i oktober 2020. Planen beskrev organisation, syfte, risker, avgränsningar, tid och aktivitetsplan. Införandet startade i liten skala för att kartlägga flöden, processer, behov och kostnader samt realisera nyttan. En förstudie från februari 2021 innehöll kostnads- och nyttoanalys samt effektmål, bland annat säker låslösning, kvalitetssäkrad uppföljning, ökad flexibilitet, effektivare verksamhet, minskad klimatpåverkan och kortare inställelsetid vid larm. Riskbedömning och handlingsplan genomfördes i mars 2022 och reviderades i november 2023.

Upphandlingen styrdes av projektdirektiv med kravlista, tidsplan och budget.[26] Projektkostnaden beräknades till 161 500 kr baserat på 323 timmar à 500 kr/timme. Därutöver tillkommer kostnad för upphandling av låscylinder samt installation. Delavstämningar har inte dokumenterats, men löpande uppföljningar planerades. Slutrapporten från september 2024 visar att 16 av 18 projektmål uppnåddes och att effektmålen följts upp. Ytterligare uppföljning av effekthemtagning planeras för år 2025 och 2026 genom en nyttorealiseringsplan som sedan rapporteras till äldreomsorgens strategigrupp digitalisera.

9.2 Digital fritidsgård

I oktober 2020 beslutade kommunfullmäktige att inrätta ett verksamhetsutvecklingsanslag för digitalisering samt en digitaliseringsreserv inom kommunstyrelsens budget. För 2021 uppgick anslaget till 6 mnkr och stadsdirektören fick i uppdrag att ta fram en beredningsprocess. Fritidsförvaltningen ansökte 2021 och 2022 om totalt 750 tkr för att utveckla en digital plattform – en "digital fritidsgård" där ungdomar kunde mötas i en trygg miljö med vuxennärvaro. Projekten genomfördes i samarbete med tre uppstart bolag.

Projekt 1 ansökte om 200 tkr från utvecklingsanslaget, därtill skulle fritidsnämnden skjuta till mellan 150 – 300 tkr. Totala kostnaden beräknades till 350 – 500 tkr.

Av ansökan framgår att syftet med projektet var dels att bidra med erfarenheter till kommunens innovationsarbete. Dels att utveckla en digital mötesplats för unga 13–25 år som är tillgänglighetsanpassad, som ungdomar vill besöka och som har vuxennärvaro. I samarbete med Uminova innovation och Ignite Sweden så genomfördes projektet utifrån metoden "Igniteprocessen Ignitepublic". Projekten som genomfördes som en pilot och i samarbete med tre start-up bolag.

För projekt 2 skickades ytterligare ansökan om verksamhetsanslag. Ansökan bestod av den mall som var angiven i beredningsprocessen. Projekt 2 ansökte om 550 tkr, fritidsnämnden skulle skjuta till 200 tkr i form av personalkostnader och externa Uminova Innovation skulle

[25] Projektplan förstudie digitala lås ordinärt boende
[26] Projektplan upphandling digitala lås ordinärt boende

Shape the future
with confidence

bidra med 150 tkr. Totala kostnaden för kommunen beräknades till 750 tkr. I ansökan angavs samma syfte som för projekt 1. Projekten genomfördes i samarbete med Uminova innovation och två start-up bolag

En uppdragsbeskrivning från oktober 2021 innehöll omvärldsanalys, effektmål och riskanalys. Riskerna omfattade låg användning, samordningsproblem, förväntansgap och begränsat intresse från andra kommuner.

Åtgärder föreslogs, men ingen kalkyl för bemanning och drift togs fram – trots att vuxennärvaro var en förutsättning. Uppdragsavtal tecknades för perioden oktober 2021–mars 2022. Delavstämningar har inte kunnat fastställas eftersom dessa inte finns dokumenterade (vilket de enligt ansökan skulle göras). Enligt uppgift har uppföljningar gallrats på grund av att mötesanteckningarna förvarades externt. Gallringen har skett efter det att slutrapport och uppföljningar av projektet genomförts, dessa dokument finns.

Slutrapporten visar att tre av fem effektmål uppnåddes. Övriga effektmål bedöms delvis uppfyllda. Projektet försenades två månader. En uppföljning i december 2022 konstaterar att projektet inte lanserades, främst på grund av otillräckliga medel för bemanning. Totalkostnaden beräknas till cirka 490 000 kr inklusive arbetstid. Trots utebliven lansering menar intervjuade att projektet gett värdefulla erfarenheter kring innovation, upphandling och samverkan.

9.3 Mina sidor

Mina sidor - gymnasiebetyg är en självservicetjänst som förvaltas av Stadsarkivet i Umeå kommun. Syftet med tjänsten är att ge målgruppen möjlighet att snabbt och enkelt hämta ut gymnasiebetyg digitalt. Innan e-tjänsten lanserades behövde anställda vid stadsarkivet leta fram handlingar i det fysiska arkivet för att sedan skanna och skicka dessa. E-tjänsten innebär dels att personer kan få ut sina betyg direkt utan väntetid, dels tidsbesparing för personal vid stadsarkivet.

Det enskilda projektet "mina sidor – gymnasiebetyg" var av mindre omfattningen dock var projektet en del av två större projekt. Det ena kopplat till att digitalisera fysiska handlingar det andra till utbyggnaden av kommunens e-tjänst "mina sidor".

Det dokument som finns till projektet är en initial nyttokalkyl (snabbanalys). I kalkylen uppskattas kostnaden (insats) för projektet som 25 – 49 tkr. Vidare har ett sammanlagt nyttovärde beräknats för projektet utifrån bland annat *ekonomisk nytta*, *samhällsnytta*, *verksamhetsnytta*, *juridiska risker*, *genomförbarhet*, och *linjerande med övergripande mål*. Tidsbesparing i arbetstimmar, kvalitetshöjning inom stadskontoret samt minskad leveranstid mot medborgare anges som eftersträvade effekter.

Någon uppföljning av satsningen har inte gjorts vid granskningstillfället och av intervju framgår att uppföljning inte är planerad. E-tjänsten är konstruerad så den mäter antalet personer som nyttjar tjänsten vilket möjliggör för uppföljning. Stadsarkivet bild är att tjänsten sparar personal mycket arbetstid.

Shape the future with confidence

10. Samlad bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning att tekniska nämnden *delvis* har säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll avseende investeringsprojekt.

Vi grundar vår bedömning på följande:

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns relevant organisation och ansvarsfördelning mellan styrelse/nämnder och förvaltningar för styrning och ledning av digitaliseringsarbetet?	Vi bedömer att det **delvis** finns relevant organisation och ansvarsfördelning för styrning och ledning av digitaliseringsarbetet. Det finns ändamålsenliga övergripande styrande dokument, det pågår ett arbeta att konkretisera dessa på lägre nivå men dessa är inte färdigställda vid tidpunkt för granskningen.
Finns funktionella styrdokument, handlingsplaner och/eller riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter?	Vi bedömer att det **inte** finns funktionella styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter. Den övergripande styrning är under utveckling. Det finns objektplaner men dessa är inte uppdaterade till samverkansmodellen 2024 (en mall är under utveckling). Rutiner för att arbeta riskhantering och uppföljning finns i begränsad utsträckning.
Finns klara syften och tydliga mål i varje digitaliseringsprojekt? • Produktivitet och effektivitet? • Effekthemtagning?	Vi bedömer att det **delvis** finns klara syften och tydliga mål i varje digitaliseringsprojekt. Det finns stöd för att arbeta med mål och det upprättas generellt tydliga mål. Insatser för att utveckla arbetet effekthemtagning har genomförts och pågår. Det genomförs inte tillräcklig systematisk uppföljning för att utvärdera måluppfyllelsen eller prognosers träffsäkerhet.
Upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekten?	Vi bedömer att det **delvis** upprättas tillräckliga risk- och konsekvensanalyser i digitaliseringsprojekt. Stickprov tyder på att risk beaktas i enskilda digitaliseringsprojekt. Det finns begränsat med styrning samt vägledning för riskarbetet vilket innebär en ökad risk för ojämlik hantering och bristande kontroll.
Följer Kommunstyrelsen upp att digitaliseringsarbetet genomförs på relevant sätt?	Vi bedömer att kommunstyrelsen **inte** följer upp att digitaliseringsarbetet genomförs på relevant sätt. Återrapportering ger inte en helhetsbild utan är begränsad till ett digitaliseringsmål, datadriven kommun. Den information som återrapporteras bedöms inte heller vara tillräcklig för att utvärdera arbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- Stärka översynen och samordningen över förvaltningarnas implementeringar av digitala projekt för att säkerställa att alla IT- och digitaliseringsinitiativ är i linje med kommunens övergripande mål och strategier.
- Säkerställ att det finns tillräckliga och ändamålsenliga styrdokument, handlingsplaner och riktlinjer för hur digitaliseringsarbetet ska implementeras i kommunens verksamheter.

Shape the future with confidence

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställ att uppföljning och återrapportering sker enligt plan för digital omställning. Informationen som återrapporteras ska vara tillräcklig för att dels säkerställa intern kontroll dels uppfylla kommunstyrelsens uppsiktsplikt.
- Säkerställ att uppföljning och återrapportering som behandlar målområdet datadriven kommun i tertialrapport 2 är tillräcklig omfattande för att arbetet ska kunna utvärderas.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Säkerställ tillräckliga insatser genomförs för att säkerställa att samverkansmodellen implementeras och efterlevs.
- Säkerställ att samverkansobjekten i tillräcklig utsträckning arbetar med digitaliseringsprocessen samtliga delar, särskilt riskanalys samt uppföljning, för att säkerställa ett ändamålsenligt digitaliseringsarbete.

Umeå februari 3 2026

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Nils Oresten Paulson
Verksamhetsrevisor, EY

Veronica Martin
EY

Max Stenmark
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-23

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00282

Remiss av betänkandet Belägg för broms? – Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar att:

Att Umeå kommun lämnar remissvar i enlighet med förvaltningens förslag

Ärendebeskrivning
Regeringen beslutade den 28 augusti 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar ökande skattesatser och statliga åtgärder som stimulerar skattesänkningar i kommuner och regioner kan utformas, samt lämna förslag på sådana åtgärder. Till särskild utredare förordnades den 28 augusti 2025 f.d. chefsekonomen vid SKR Annika Wallenskog. Utredningen har i mars 2026 överlämnat sitt slutbetänkande *Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser* (SOU 2026:20) till regeringen. Finansdepartementet har därefter lämnat utredningen på remiss till 110 remissinstanser varav Umeå kommun är en.

Nedan redovisas utredningens förslag och förvaltningens förslag till yttrande:

1. Ett system med skattebroms och skattesänkningsbidrag bör införas
Utredningen föreslår att ett system med skattebrom och skattesänkningsbidrag ska införas. Förslaget lyder enligt följande:

- *En kommun eller region som sänker skattesatsen jämfört med föregående budgetår ska få ett årligt bidrag i tre år, motsvarande 25 procent av skattesänkningen år 1, 15 procent år 2 och 10 procent år 3.*
- *En kommun eller region som höjer skattesatsen ska betala motsvarande skattebromsavgift under tre år.*
- *Om kommunen eller regionen gör flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod ska varje ändring beräknas för sig och årligen summeras till ett samlat belopp som antingen blir ett bidrag eller en avgift.*

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00282

- *Om skattesatsförändringen sker till följd av en skatteväxling ska ingen skattebromsavgift eller skattesänkningsbidrag utgå.*

Det finns argument både för och emot att införa ett skattebromssystem och detta diskuteras i utredningen.

Enligt proportionalitetsprincipen i regeringsformen ska behovet av åtgärder, vägas mot den inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen som det innebär. Utredaren påtalar att proportionalitetsbedömningen är en politisk bedömning och att utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om en skattebroms och en skattesänkningspremie, utredaren gör således ingen bedömning i sak om de åtgärder som föreslås ligger i linje med proportionalitetsprincipen.

Utredaren påtalar att Sverige har höga skatter på arbete i jämförelse med andra länder inom OECD, varav inkomstskatter är en viktig del. Utredaren redovisar även resonemang om att höga inkomstskatter kan skapa negativa samhällsekonomiska effekter bl.a. i form av minskat arbetsutbud och investeringar i utbildning och näringsverksamhet, vilket kan tala för att det finns ett behov av att sänka inkomstskatterna. Kommande års demografiska förändringar innebär även risk för skattehöjningar i kommuner och regioner, samtidigt som incitamenten att sänka skattesatser bedöms vara svaga. Statistiken visar att det är få kommuner och regioner som väljer att sänka skattesatserna, sett över längre tid.

Utredaren påtalar även att såväl erfarenhet som statistik visar på att de flesta kommuner och regioner så långt som möjligt undviker att höja skattesatsen. Det finns alltså inte en entydig problembild när det gäller skattesatsnivåerna i kommunsektorn.

Utredaren påtalar även att det är svårt att dra några säkra slutsatser om vilka effekter ett skattebromssystem skulle få, särskilt på lång sikt. Den kraftiga skattebroms som tillämpades under 90-talskrisen kombinerades med ökade statsbidrag vilket minskade frekvensen av skattehöjningar. Erfarenheter från den kraftiga, men även långsiktiga skattebroms som under lång tid tillämpats i Danmark visar dock att effekten av ett skattebromssystem avtar över tid.

Utredaren påtalar också att det finns också en risk med ett skattebromssystem som bör tas i beaktande, nämligen att de kommuner och regioner som av någon anledning måste höja skattesatsen behöver höja den ännu mer för att finansiera en avgift för en skattebroms.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00282

2. Statliga skattereduktioner gör att staten finansierar delar av kommunalskattehöjningar

Utredaren har även haft i uppdrag att analysera hur åtgärder som stimulerar till sänkta skattesatser och åtgärder som motverkar höjda skattesatser kan utformas. Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för inkomst av arbete för personer under 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning innebär att höjningar av kommunala skattesatser subventioneras av staten och vid sänkningar av skattesatsen minskas subventionen genom att storleken på skattereduktionerna är proportionella mot den kommunala inkomstskatten. De höjningar och sänkningar av skattesatserna som genomförs blir alltså mindre kännbara för skattskyldiga kommuninvånare.

Utredaren föreslår därför att:

- *Storleken på statliga skattereduktioner ska inte påverkas av förändringar av kommunernas och regionernas skattesatser. Skattereduktionerna föreslås beräknas med skattesatsen för kommunal inkomstskatt för 2026 i aktuell hemortskommun som bas, i stället för den faktiska skattesatsen för kommunal inkomstskatt.*
- *Förändringar av skattesatser kommer därför att få större genomslag då de till fullo kommer slå igenom för de egna kommuninvånarna.*
- *Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av åtgärden på incitament för lägre skattesatser.*

3. Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

Utredaren föreslår även åtgärder som ska främja effektivitet i kommunal verksamhet och åtgärder som ställer krav på framförhållning/planering för kommunens framtida skattenivå. Utredaren föreslår också att skälen för att höja skattesatsen ska anges i budgeten, syftet är att skapa öppenhet och insyn gällande de överväganden som görs i kommunen när förslag om skattehöjning framförs. Utredaren föreslår därför att:

- *I kommunallagen införs ett krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska omfatta även det målet.*
- *I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.*
- *Uppföljning och utvärdering i förvaltningsberättelsen ska omfatta de nya målen och riktlinjerna, och revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.*
- *Det införs en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten.*

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00282

- *Regeringen ger i uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats för kommuner och för regioner.*

4. Allmänna förutsättningar för så låga skattesatser som möjligt

I kombination med förslaget om att införa ett krav på att kommuner och regioner ska eftersträva effektivitet i verksamheten beskriver utredaren ett antal andra åtgärder (ej förslag) som skulle bidra till att underlätta planering och effektiv resurshushållning i kommuner och regioner och på det sättet ge ökade förutsättningar för att hålla nere skattesatsnivåerna:

- *Fördelningen av generella statsbidrag: Tillskott till generella statsbidrag bör fördelas mellan kommuner och regioner på ett sätt som bättre svarar mot ökning av behov snarare än dagens kostnader.*
- *Förutsägbarhet i fråga om intäkter genom statsbidrag: En effektiv ekonomisk planering i kommuner och regioner förutsätter information om förväntade intäkter, framför allt från generella statsbidragen men även de riktade.*
- *Tydlighet i fråga om statliga krav och styrning: Otydliga krav och oklarheter i fråga om styrningen från staten riskerar att leda till onödiga kostnader för kommunsektorn.*

5. Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas

Utredaren påtalar även att det behöver utredas hur ett system med automatisk konjunktur-stabilisering av skatteunderlaget kan utformas. Ett sådant system kan leda till mer effektiv konjunkturpolitik, lägre statliga kostnader i händelse av en ekonomisk kris samt mindre risk att skattesatser höjs till en tillfällig nivå som sedan riskerar bli permanent. Ett sådant system kan i sin tur kombineras med ett tillfälligt skattestopp om risken bedöms vara stor att många kommuner eller regioner höjer skattesatserna.

Beslutsunderlag

SOU 2026:20 - Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser

Förslag till remissvar

Beredningsansvariga

Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00282

Remissvaret ska expedieras till Finansdepartementet senast den 4 juni 2026. Svaren lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2026/00577 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Elin Pietroni
Stadsdirektör

Dan Gideonsson
Ledningskoordinator

Umeå kommun

2026-04-30

Remissvar till betänkandet Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser (SOU 2026:20)

Umeå kommun avstyrker utredningens förslag om införande av ett system med skattebroms, detta då förslaget utgör en kraftig inskränkning i den kommunala självstyrelsen och att effekterna av ett sådant system i enlighet med utredningen dels tenderar att avta över tid och dels leda till att kommuner som med anledning av omständigheter utanför kommunens rådighet tvingas till skattehöjningar med stor sannolikhet kommer kompensera för skattebromsavgiften genom motsvarande höjning av kommunalskatten. Som utredaren förtjänstfullt påtalar finns det få kommuner som vill höja skatten, de tvingas till det. Att ålägga kommuninnevånarna i dessa kommuner en straffavgift för sådan höjning är kontraproduktivt.

Umeå kommun tillstyrker införande av ett skattesänkningsbidrag, detta då förslaget ger incitament att justera ner skattesatsen efter att en kommun tvingats genomföra en höjning. Som utredaren förtjänstfullt påtalar finns det få kommuner som vill höja skatten, de tvingas till det. När skatten väl höjts finns det dock få incitament att genomföra skattesänkningar. Ett skattesänkningsbidrag skulle utgöra ett sådant incitament.

Umeå kommun avstyrker förslaget om ändring av jobbskatteavdrag och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning. Umeå kommun delar utredarens bedömning om att förslaget ej har någon direkt påverkan på det kommunala självstyret. Men då konsekvenserna av detta förslag ej belyses annat än översiktligt i utredningen kan kommunen ej heller bedöma hur förslaget kommer påverka kommunens invånare.

Umeå kommun tillstyrker förslaget om krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån. Förslagen bedöms ej innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Förslaget om att kommunens riktlinje för god ekonomisk hushållning ska innefatta krav på effektivitet uppfylls redan i Umeå kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning (eg principen om ändamålsenlig och effektiv verksamhet). Förslaget om att även infoga långsiktig plan för skattenivå i dessa riktlinjer bedöms höja incitament för ökad framförhållning (planering) av den kommunala verksamhetens utveckling och ekonomi samtidigt som det ökar möjlighet för kommunen att identifiera och förbereda åtgärder som kommunen behöver vidta om kommunen ställs inför kraftigt förbättrade eller försämrade förutsättningar.

Umeå kommun tillstyrker utredarens övriga rekommendationer om *Allmänna förutsättningar för så låga skattesatser som möjligt* och då särskilt de åtgärder som syftar till att skapa förbättrad förutsägbarhet i fråga om intäkter genom stadsbidrag och statens ansvar för att skapa tydlighet i fråga om statliga krav på och styrning av kommunsektorn. Umeå kommun delar utredarens bedömning att:

- Finansieringsprincipen behöver tillämpas fullt ut.
- Förordningen om konsekvensutredningar behöver följas.
- Oklara förväntningar och krav från staten leder till ökade kostnader för kommunsektorn.
- Det behövs samlad information om kommunsektorns obligatoriska uppgifter.

Umeå kommun ser även positivt på utredarens rekommendation om att utreda förutsättningar och former för ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget.

Belägg för broms?

Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser

Betänkande av Utredningen om incitament för lägre skattesatser i kommunsektorn

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:20

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Omslagsbild: Utredningen
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1501-3 (tryck)
ISBN 978-91-525-1502-0 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutade den 28 augusti 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar ökande skattesatser och statliga åtgärder som stimulerar skattesänkningar i kommuner och regioner kan utformas, samt lämna förslag på sådana åtgärder.

Till särskild utredare förordnades den 28 augusti 2025 f.d. chefsekonomen Annika Wallenskog.

Till huvudsekreterare i utredningen förordnades den 28 augusti 2025 departementssekreteraren Karl Kjäll. Samma dag förordnades byråchefen Christina Fredin som sekreterare.

Som experter att biträda utredningen utsågs 12 september 2025 kanslirådet Maria Antonsson, departementssekreteraren Lars Karlander, departementssekreteraren Pernilla Svanäng och departementssekreteraren Karolina Bjärnhall.

Annika Wallenskog svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens experter har getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser* (SOU 2026:20).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm mars 2026

Annika Wallenskog

Karl Kjäll
Christina Fredin

Innehåll

Sammanfattning 13

1 Författningsförslag 21

1.1 Förslag till lag om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt 21

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. 23

1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) 26

1.4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725) 31

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning 34

2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt 35

2.1 Utredningens uppdrag 35

2.2 Utredningens tillvägagångssätt 35

2.3 Löpande redovisning 37

2.4 Betänkandets disposition 37

3 Den kommunala beskattningen 39

3.1 Kommunal inkomstskatt finansierar stora delar av kommunal verksamhet 40

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.1.1 Kommunal verksamhet – obligatorisk och frivillig ... 40
3.1.2 Den kommunala inkomstbeskattningen ... 41
3.1.3 Finansiering av kommunala verksamheter ... 42

3.2 Skattesatsernas utveckling över tid ... 44
3.2.1 Justerade skattesatser till följd av skatteväxlingar och skillnader i ansvarsfördelningen i olika län ... 44
3.2.2 Skillnader i skattesatser ... 46
3.2.3 Utvecklingen sedan 1970-talet ... 48
3.2.4 Kommunernas skattesatser under 2000-talet ... 50
3.2.5 Regionernas skattesatser ... 53

3.3 Internationell jämförelse av skatter på arbete ... 54

3.4 Konsekvenser av hög inkomstskatt ... 56
3.4.1 Skatter påverkar individers beteende ... 56
3.4.2 Hög inkomstskatt påverkar arbetskraft och arbetsutbud ... 57
3.4.3 Hög skatt påverkar konsumtionsutrymmet ... 60
3.4.4 Inkomstskatter är nödvändiga trots negativa effekter ... 60

3.5 Diskussion och slutsatser ... 61

4 Kostnader och intäkter i kommunsektorn ... 63

4.1 Faktorer som påverkar kostnader och intäkter i kommuner och regioner ... 64
4.1.1 Sänkta kostnader leder inte alltid till sänkta skattesatser ... 65
4.1.2 Skillnader i kostnadsstruktur ... 65
4.1.3 Skillnader i intäktsstruktur ... 72
4.1.4 Kostnader, skatt och ambition i regionerna ... 77

4.2 Faktorer som ökar kostnadstrycket i kommunsektorn ... 81
4.2.1 Demografisk utveckling och stora investeringsbehov skapar kostnadstryck för kommuner och regioner ... 82
4.2.2 Andra faktorer som ger ökade kostnader för kommunsektorn ... 83

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

4.2.3 Statens agerande kan påverka kommunala kostnader ... 88

4.3 Diskussion och slutsatser ... 94

5 Incitament att höja eller sänka skattesatser ... 97

5.1 Ekonomiska incitament att sänka skattesatser ... 98
5.1.1 Beskattning ger olika effekt i olika kommuner ... 99
5.1.2 Interaktioner – någon annan betalar ... 101
5.1.3 Jobbskatteavdraget subventionerar höjningar av kommunala skattesatser ... 101
5.1.4 Ekonomiska incitament är inte avgörande för kommunernas val av skattesats ... 103
5.1.5 Andra interaktioner ... 109

5.2 Andra incitament som påverkar beslut om skattesats ... 113
5.2.1 Olika fokus på att justera skattesatser ... 113
5.2.2 Skattesatser utvecklas långsamt och beror på historiska beslut om organisering och ambition ... 120
5.2.3 Små kommuner och regioner kan vara mer sårbara för särintressen vilket kan resultera i högre skattesatser ... 124

5.3 Diskussion och slutsatser ... 125

6 Rättsliga förutsättningar för att begränsa den kommunala beskattningsrätten ... 129

6.1 Utgångspunkter för frågan om begränsningar av beskattningsrätten ... 130

6.2 Beskattningsrätten: Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter ... 131

6.3 Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen ... 132

6.4 Får grundlagsreglerade principer begränsas? ... 134

6.5 Statliga åtgärder som begränsar kommunerna ska beslutas av riksdagen genom lag ... 135

6.6 Proportionalitetsprincipen 137
6.6.1 Proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen 137
6.6.2 Principen bör tillämpas även vid begränsningar av beskattningsrätten 137
6.6.3 Vad ingår i en proportionalitetsbedömning enligt 14 kap. 3 § RF? 139
6.6.4 Riksdagen gör proportionalitetsbedömningen ... 143
6.6.5 En rekommendation och inte en skyldighet att välja den minst ingripande åtgärden 143
6.7 Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse 144
6.8 Förutsättningar för statliga begränsningar av beskattningsrätten utifrån regeringsformen 145
6.9 Bedömningar av förutsättningarna för inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten i tidigare ärenden .. 146
6.9.1 Ärenden före den nuvarande regeringsformen ... 147
6.9.2 Ärenden om kommunal beskattning och självstyrelse enligt nuvarande regeringsformen .. 148
6.9.3 Några exempel på lagstiftningsärenden efter att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar trädde i kraft 2011 158
6.9.4 Utjämningskommittén 2022 163
6.10 Överväganden och bedömningar 164

7 Åtgärder för att ge incitament till sänkta kommunalskatter 173

7.1 Åtgärder för att ge starkare incitament till lägre skattesatser 174
7.2 Skattetak 176
7.3 Skattestopp och skattebroms 180
7.3.1 Skattebroms och skattestopp har tillämpats under 1990-talet 183
7.4 Skattesänkningspremie 187

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

7.5 Åtgärder för att minska behovet av ökade inkomster från kommunalskatten ... 188
7.6 Åtgärder för ökad transparens vid val av skattesats ... 190
7.7 Modeller för att sänka kommunalskatter ... 191
7.8 Skatterestriktioner i Danmark och Norge ... 194
7.8.1 Danskt system för att hålla nere skattesatser och utgifter ... 195
7.8.2 Norskt skattetak och utgiftsrestriktioner ... 201
7.8.3 Vad kan man dra för slutsatser utifrån systemen i Norge och Danmark? ... 205
7.9 Diskussion och slutsatser ... 207

8 Förslag ... 213

8.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser ... 214
8.1.1 Skattebroms och skattesänkningsbidrag ... 215
8.1.2 Jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska inte påverkas av valet av kommunala skattesatser ... 238
8.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten ... 242
8.2.1 Krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån ... 242
8.2.2 Skyldighet för kommuner och regioner att motivera en höjning av skattesatsen ... 255
8.2.3 Ett standardiserat mått för justerad skattesats ... 258
8.3 Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt ... 259
8.3.1 Särskilt om regionernas skattesatsnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas ... 259
8.3.2 Insatser i fråga om kommunsektorns intäkter ... 264
8.3.3 Undvik överföring av kostnader från staten till kommunsektorn ... 268

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

8.4 Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur 273
8.4.1 Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas 274
8.4.2 Tillfälligt skattestopp kan användas som verktyg vid en lågkonjunktur när en statlig garantimodell införs 277

9 Konsekvenser 279

9.1 Förslagens övergripande konsekvenser 282
9.1.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser .. 282
9.1.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten 288

9.2 Konsekvenser för staten 290
9.2.1 Kostnader och intäkter till följd av förslag om starkare ekonomiska incitament för lägre skattesatser 292
9.2.2 Förslag som leder till ökade kostnader för kommunal och administration 300
9.2.3 Kostnader för uppdrag till RKA om mått för justerad skattesats 301
9.2.4 Finansiering 301

9.3 Konsekvenser för kommuner och regioner och för den kommunala självstyrelsen 302
9.3.1 Skattebromsförslaget 302
9.3.2 Förslaget om skattesänkningsbidrag 303
9.3.3 Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning 303
9.3.4 Krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån 303
9.3.5 Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser 304

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

9.4 Konsekvenser för enskilda 305
9.4.1 Åtgärder för att stärka ekonomiska incitament... 305
9.4.2 Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser kan även påverkar kommunens och regionens medarbetare..... 306
9.4.3 Åtgärder för ökad transparens..... 306

9.5 Samhällsekonomisk bedömning..... 306
9.5.1 Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag 307
9.5.2 Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning..... 307
9.5.3 Incitament genom krav på att eftersträva hög effektivitet..... 308
9.5.4 Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser..... 308
9.5.5 Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser..... 309

10 Författningskommentar 311

10.1 Förslaget till lag om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt 311

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m..... 316

10.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)..... 318

10.4 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)..... 319

10.5 Förslaget till lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning 322

Referenser 325

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:79 329

Sammanfattning

Utredningen har enligt direktiven (se bilaga 1) haft i uppdrag att analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjning av skattesatser i kommuner och regioner och som stimulerar sänkningar av sådana skattesatser kan utformas och användas i olika situationer, samt att lämna förslag på hur sådana åtgärder kan utformas. I uppdraget har ingått att analysera det rättsliga utrymmet för att genomföra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningsrätten.

Höga skatter på arbete kan vara problematiskt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

De kommunala inkomstskatterna utgör den huvudsakliga finansieringskällan för kommunsektorn som helhet och är en viktig del av det kommunala självstyret. Inkomstskatter utgör samtidigt en stor del av de samlade skatterna på arbete som är relativt höga i Sverige i ett internationellt perspektiv (se avsnitt 3.3). En utgångspunkt för utredningens uppdrag är enligt direktiven att höga och ökande kommunala inkomstskatter kan leda till negativa samhällsekonomiska konsekvenser, bl.a. genom att viljan att arbeta och investera i utbildning kan minska.

Skatterna har ökat i regionerna men varit stabila i kommunerna

Medelskattesatsen i kommunerna har varit relativt oförändrad de senaste 25 åren. Skillnaderna mellan kommunernas skattesatser är knappt 7 procentenheter.[1] Mellan den 10:e och 90:e percentilen är skillnaden i skattesats cirka 2,8 procentenheter.

[1] Jämförelser mellan olika skattesatser görs med hänsyn tagen till skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommuner och regioner i olika län, justerad skattesats. Se faktaruta på s. 46.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Skattesatserna i regionerna har ökat under 2000-talet. Regionernas medelskattesats är cirka 1,7 procentenheter högre 2026 än vid ingången av 2000-talet.[2] Utredningen bedömer att ökningarna av skattesatserna över tid är ett resultat av flera faktorer. Kostnadsökning till följd av sjukvårdens utveckling är sannolikt en viktig förklaringsfaktor.

Svaga incitament att sänka skattesatser

I kapitel 5 diskuteras de befintliga incitamenten att höja och sänka skattesatserna i kommuner och regioner. Utredningen konstaterar att justeringar av skattesatsen sker relativt sällan i kommuner och regioner och exempelvis har en av åtta kommuner inte ändrat skattesats alls de senaste 25 åren, utöver skatteväxlingar. Skattesatssänkningar har varit mindre frekventa än skattesatshöjningar, och sänkningarna har i genomsnitt varit med lägre belopp än de höjningar som gjorts.

Utredningen bedömer att sänkningar av skattesatsen kräver ett målmedvetet arbete i en kommun eller region och att det arbetet behöver vara konsekvent över tid. Få kommuner och regioner har genomfört skattesänkningar vilket gjort att medelskattesatsen successivt ökat.

Rättsliga förutsättningarna för åtgärder som begränsar beskattningsrätten

I kapitel 6 diskuteras de rättsliga förutsättningarna för staten att införa åtgärder som innebär begränsningar av kommuners och regioners beskattningsrätt. Utredningen konstaterar att kommuner och regioner enligt regeringsformen har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (beskattningsrätten).

[2] Avser utveckling av skattesatser exklusive förändringar som skett till följd av skatteväxlingar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utredningen bedömer:

- Beskattningsrätten är ingen absolut rättighet som inte får begränsas. Begränsningar får dock inte innebära att möjligheten att ta ut skatt för obligatorisk och frivillig verksamhet upphävs helt.
- Åtgärder som innebär att beskattningsrätten begränsas måste regleras i lag.
- Begränsningar av beskattningsrätten är inte särskilt reglerade, men beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen och därför ska proportionalitetsprincipen tillämpas.
- En begränsning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett åtgärden, och intresset av att genomföra åtgärden bör uppväga den inskränkning i beskattningsrätten och självstyrelsen som åtgärden innebär.
- Proportionalitetsbestämmelsen är utformad som en rekommendation till riksdagen. Bedömningen är ytterst en politisk fråga för riksdagen i varje enskilt lagstiftningsärende, och riksdagen bör därför inte vara bunden av tidigare bedömningar.

Ett system med skattebroms och skattesänkningsbidrag

Det finns argument både för och emot att införa ett skattebromssystem och detta diskuteras i avsnitt 8.1.1.

Sverige har höga skatter på arbete i jämförelse med andra länder inom OECD, varav inkomstskatter är en viktig del. Höga inkomstskatter kan skapa negativa samhällsekonomiska effekter bl.a. i form av minskat arbetsutbud och investeringar i utbildning och näringsverksamhet, vilket kan tala för att det finns ett behov av att sänka inkomstskatterna. Kommande års demografiska förändringar gör också att risken för att skattesatserna höjs i kommuner och regioner ökar, samtidigt som incitamenten att sänka skattesatser bedöms vara svaga. Statistiken visar att det är få kommuner och regioner som väljer att sänka skattesatserna, sett över längre tid.

Erfarenheten och statistiken visar dock också att de flesta kommuner och regioner så långt som möjligt undviker att höja skattesatsen. Det finns alltså inte en entydig problembild när det gäller skattesatsnivåerna i kommunsektorn.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om vilka effekter ett skattebromssystem skulle få, särskilt på lite längre sikt. Den relativt kraftiga skattebroms som tillämpades 1997–1999 i kombination med ökade statsbidrag minskade frekvensen av skattehöjningar. Erfarenheter från den kraftiga, men även långsiktiga skattebroms som under lång tid tillämpats i Danmark visar dock att effekten kan avta över tid. Det finns också en risk med ett skattebromssystem som bör tas i beaktande, nämligen att de kommuner och regioner som av någon anledning måste höja skattesatsen behöver höja den ännu mer för att finansiera en avgift för en skattebroms.

Enligt proportionalitetsprincipen i regeringsformen ska behovet av systemet, dvs. de ändamål som motiverar åtgärden, vägas mot den inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen som det innebär. Det är ytterst en politisk bedömning.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om en skattebroms och en skattesänkningspremie, oavsett bedömning i sak.

Förslaget innehåller (avsnitt 8.1.1):

- En kommun eller region som sänker skattesatsen jämfört med föregående budgetår ska få ett årligt bidrag i tre år, motsvarande 25 procent av skattesänkningen år 1, 15 procent år 2 och 10 procent år 3.
- En kommun eller region som höjer skattesatsen ska betala motsvarande skattebromsavgift under tre år.
- Om kommunen eller regionen gör flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod ska varje ändring beräknas för sig och årligen summeras till ett samlat belopp som antingen blir ett bidrag eller en avgift.
- Om skattesatsförändringen sker till följd av en skatteväxling ska ingen skattebromsavgift eller skattesänkningsbidrag utgå.

Statliga skattereduktioner gör att staten finansierar delar av kommunalskattehöjningar

Utredningens uppdrag har varit att analysera hur åtgärder som stimulerar kommuner och regioner att sänka skattesatsen och åtgärder som skapar incitament som motverkar höjda skattesatser kan utformas. Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för inkomst av arbete för personer under 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning innebär att höjningar av kommunala skattesatser subventioneras av staten och vid sänkningar av skattesatsen minskas subventionen genom att storleken på skattereduktionerna är proportionella mot den kommunala inkomstskatten. De höjningar och sänkningar av skattesatserna som genomförs blir alltså mindre kännbara för skattskyldiga kommuninvånare.

Utredningen föreslår (avsnitt 8.1.2):

- Storleken på statliga skattereduktioner ska inte påverkas av förändringar av kommunernas och regionernas skattesatser. Skattereduktionerna föreslås beräknas med skattesatsen för kommunal inkomstskatt för 2026 i aktuell hemortskommun som bas, i stället för den faktiska skattesatsen för kommunal inkomstskatt.
- Förändringar av skattesatser kommer därför att få större genomslag då de till fullo kommer slå igenom för de egna kommuninvånarna.
- Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av åtgärden på incitament för lägre skattesatser.

Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

Utredningen föreslår även åtgärder som syftar till att främja en inriktning på effektivitet i kommunal verksamhet och till att det ska finnas genomtänkta planer för skattenivån. Det föreslås också att skälen för att höja skattesatsen ska anges i budgeten, i syfte att skapa

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

öppenhet och insyn när det gäller de överväganden som görs när skatten höjs.

Utredningen föreslår (avsnitt 8.2):

- I kommunallagen införs ett krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska omfatta även det målet.
- I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.
- Uppföljning och utvärdering i förvaltningsberättelsen ska omfatta de nya målen och riktlinjerna, och revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.
- Det införs en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten.
- Regeringen ger i uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats för kommuner och för regioner.

Allmänna förutsättningar för så låga skattesatser som möjligt

I kombination med förslaget om att införa ett krav på att kommuner och regioner ska eftersträva effektivitet i verksamheten beskriver utredningen i avsnitt 8.3 ett antal andra åtgärder som skulle bidra till att underlätta planering och effektiv resurshushållning i kommuner och regioner och på det sättet ge ökade förutsättningar för att hålla nere skattesatsnivåerna:

- Regionernas ökande skattesatser: Orsakerna till ökande skattesatser i regionsektorn och dess samband med ökande kostnader inom vården till följd av ökat utbud av bl.a. nya behandlingsmetoder behöver undersökas för att kunna åtgärdas. (Avsnitt 8.3.1)
- Fördelningen av generella statsbidrag: Tillskott till generella statsbidrag bör fördelas mellan kommuner och regioner på ett

sätt som bättre svarar mot ökning av behov snarare än dagens kostnader. (Avsnitt 8.3.1)

- Förutsägbarhet i fråga om intäkter genom statsbidrag: En effektiv ekonomisk planering i kommuner och regioner förutsätter information om förväntade intäkter, framför allt från generella statsbidragen men även de riktade. (Avsnitt 8.3.2)
- Tydlighet i fråga om statliga krav och styrning: Otydliga krav och oklarheter i fråga om styrningen från staten riskerar att leda till onödiga kostnader för kommunsektorn. (Avsnitt 8.3.3)

Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas

Det behöver utredas hur ett system med automatisk konjunkturstabilisering av skatteunderlaget kan utformas. Ett sådant system kan leda till mer effektiv konjunkturpolitik, lägre statliga kostnader i händelse av en ekonomisk kris samt mindre risk att skattesatser höjs till en tillfällig nivå som sedan riskerar bli permanent. Detta kan i sin tur kombineras med ett tillfälligt skattestopp om risken bedöms vara stor att många kommuner eller regioner höjer skattesatserna. (Avsnitt 8.4)

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidrag och avgifter när en kommun eller region ändrar nivån på skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt.

I 11 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om fastställande av skattesatsen.

2 § Lagen gäller inte om en ändring av en skattesats föranleds av en omfördelning av uppgifter mellan regionen och kommunerna i länet (skatteväxling).

3 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en lägre skattesats än i den föregående budgeten har rätt till ett årligt skattesänkningsbidrag.

Kommunen eller regionen har rätt till bidrag det kalenderår som den sänkta skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

4 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en högre skattesats än i den föregående budgeten ska betala en årlig skattebromsavgift.

Kommunen eller regionen ska betala avgift det kalenderår som den höjda skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

5 § Skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter bestäms årligen till ett belopp för varje kommun och region som har rätt till bidrag eller ska betala avgift. Det årliga beloppet beräknas enligt 6 och 7 §§.

6 § Det årliga beloppet beräknas till en andel av skillnaden mellan å ena sidan kommunens eller regionens preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. (skatteintäkter) beräknade utifrån den höjda respektive sänkta skattesatsen och å andra sidan skatteintäkter beräknade utifrån den skattesats som gällde före den ändringen.

Andelen är 25 procent det första året som en ändrad skattesats gäller, 15 procent det följande året och 10 procent det tredje året.

7 § Om kommunen eller regionen har ändrat skattesatsen mer än en gång under en treårsperiod, ska det för varje ändring beräknas ett belopp enligt 6 §. Därefter summeras beloppen till det årliga belopp som utgör bidraget eller avgiften.

8 § Skatteverket beslutar om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter senast den 15 april under kalenderåret.

Beslutet får överklagas till regeringen.

9 § Skattesänkningsbidrag ska betalas ut och skattebromsavgifter ska avräknas enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.

2. Lagen tillämpas första gången för skattesatser som gäller för 2028.

3. De skattesatser som gäller för 2028 ska jämföras med skattesatserna för 2026 i stället för med skattesatserna för 2027.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 §[1]

Det som sägs i denna paragraf om kommuner och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om regioner och regioners skattemedel samt kommuners begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då

[1] Senaste lydelse 2019:845.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning *och* 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolftedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade *och 9 § lagen (202X:000) om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt*. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolftedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetal-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

ningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Därvid ska en kommun som inte ingår i en region behandlas som om den även utgjorde en region. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

1.3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 67 kap. 7 och 9 c §§ inkomstskattelagen (1999:1229)[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

67 kap.

7 §

För dem som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 66 år uppgår skattereduktionen för summan av arbetsinkomster beräknade enligt 6 § till följande belopp.

Arbetsinkomst som beskattas i Sverige	*Skattereduktion*
överstiger inte 0,91 prisbasbelopp	skillnaden mellan arbetsinkomsterna och grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt
överstiger 0,91 men inte 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av arbetsinkomsterna mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt
överstiger 3,24 men inte 8,08 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av arbetsinkomsterna mellan 3,24 och 8,08 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

[1] Lagen omtryckt 2008:803.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

överstiger 8,08 prisbasbelopp	skillnaden mellan 3,027 prisbasbelopp och grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

Föreslagen lydelse

67 kap.

7 §[2]

För dem som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 66 år uppgår skattereduktionen för summan av arbetsinkomster beräknade enligt 6 § till följande belopp.

Arbetsinkomst som beskattas i Sverige	*Skattereduktion*
överstiger inte 0,91 prisbasbelopp	skillnaden mellan arbetsinkomsterna och grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för beskattningsåret 2026 i hemortskommunen*
överstiger 0,91 men inte 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av arbetsinkomsterna mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för beskattningsåret 2026 i hemortskommunen*
överstiger 3,24 men inte 8,08 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av arbetsinkomsterna mellan 3,24 och 8,08 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med

[2] Senaste lydelse 2025:1376.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

	den skattesats för kommunal inkomstskatt *som gällde för 2026 i hemortskommunen*
överstiger 8,08 prisbasbelopp	skillnaden mellan 3,027 prisbasbelopp och grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för 2026 i hemortskommunen*

Nuvarande lydelse

67 kap

9 c §

Skattereduktionen uppgår till följande belopp:

Underlag beräknat enligt 9 b §	*Skattereduktion*
överstiger inte 0,91 prisbasbelopp	skillnaden mellan underlaget och grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt
överstiger 0,91 men inte 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av underlaget mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt
överstiger 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av underlaget som överstiger 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *skattesatsen* för kommunal inkomstskatt

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Skattereduktionen ska dock alltid uppgå till minst 4,5 procent av underlaget, multiplicerat med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

Föreslagen lydelse

67 kap.

9 c[3]

Skattereduktionen uppgår till följande belopp:

Underlag beräknat enligt 9 b §	*Skattereduktion*
överstiger inte 0,91 prisbasbelopp	skillnaden mellan underlaget och grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för 2026 i hemortskommunen*
överstiger 0,91 men inte 3,2 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 0,91 prisbasbelopp och 38,74 procent av underlaget mellan 0,91 och 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för 2026 i hemortskommunen*
överstiger 3,24 prisbasbelopp	skillnaden mellan å ena sidan summan av 1,813 prisbasbelopp och 25,1 procent av underlaget som överstiger 3,24 prisbasbelopp och å andra sidan grundavdraget, multiplicerad med *den skattesats* för kommunal inkomstskatt *som gällde för 2026 i hemortskommunen.*

[3] Senaste lydelse 2025:1376.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Skattereduktionen ska dock alltid uppgå till minst 4,5 procent av underlaget, multiplicerat med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Lagen tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2027.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

1.4 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 och 6 §§ och 12 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap.	
1 §[1]	
Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Om kommunen eller regionen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.	Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning *och eftersträva hög effektivitet* i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* för kommunen eller regionen. *I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.* Om kommunen eller regionen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.
6 §	
I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av be-	I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. *Om skattesatsen är högre än i den föregående budgeten ska en motivering redovisas.* Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara

[1] Senaste lydelse 2023:642.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

tydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket.

vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet*.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket *och sådana som är av betydelse för kommunens eller regionens plan för skattesatsnivån*.

12 kap.

1 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i juridiska personer enligt 10 kap. 2–6 §§, även verksamheten i de juridiska personerna.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, *effektivt* och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock avstå från att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om innehållet i de budgetar som upprättas 2027 och fastställs för budgetåret 2028 och kommunal verksamhet som bedrivs 2028.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 8 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap.	
8 §	
Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts.	Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera statliga åtgärder för att motverka att kommuner och regioner höjer kommunala skattesatser. Utredningens uppdragstid har varit september 2025 till februari 2026. Utredningens uppdrag enligt direktiven kan sammanfattas enligt följande:

- analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjningar av skattesatser (skattebroms) och åtgärder som stimulerar sänkningar av skattesatser (skattesänkningspremie) i kommuner och regioner kan utformas.
- analysera det rättsliga utrymmet för att begränsa den kommunala beskattningsrätten.
- oavsett bedömning i sak lämna förslag på en eller flera skattebromsar och skattesänkningspremier, inklusive nödvändiga författningsförslag.

De fullständiga utredningsdirektiven finns i bilaga 1.

2.2 Utredningens tillvägagångssätt

Utredningens uppdrag har varit att analysera åtgärder inom ett relativt begränsat spektrum, samtidigt som de knyter an till större frågor som kräver djupgående kunskap inom bl.a. nationalekonomi och konstitutionell och offentlig rätt samt förståelse för den svenska förvaltningsmodellen och de generella förutsättningarna för kommuners och regioners verksamhet. Utredningen har i så stor ut-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

sträckning som möjligt dragit nytta av den expertis och de kunskaper som redan finns på områdena. Det har vi gjort genom att gå igenom relevant litteratur, forskning, tidigare utredningsbetänkanden och lagstiftningsförarbeten, statliga och andra rapporter, statistik från offentliga källor, samt inte minst genom möten, intervjuer och diskussioner med ett antal sakkunniga experter och berörda aktörer. Utifrån det insamlade underlaget har vi gjort våra egna analyser och dragit slutsatser som presenteras i betänkandet.

Organisationer, aktörer och personer som bidragit till utredningens arbete

Vi i utredningen har i enlighet med direktiven hållit oss informerade om relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och i andra statliga utredningar, vi har beaktat relevant forskning och haft dialog med kommuner, regioner, statliga myndigheter, akademin, intresseorganisationer och andra aktörer och därigenom inhämtat kunskaper, erfarenheter och synpunkter på frågor om kommunal beskattning i olika perspektiv.

Utredningen har haft möten och samtal med företrädare, både förtroendevalda och tjänstemän, för följande kommuner och regioner: Arjeplogs kommun, Bräcke kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Essunga kommun, Gnosjö kommun, Haninge kommun, Heby kommun, Härryda kommun, Lekebergs kommun, Lidingö kommun, Ovanåkers kommun, Sorsele kommun, Stockholms kommun, Uppvidinge kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Värmdö kommun, Åre kommun, Åsele kommun, Örkelljunga kommun och Österåkers kommun samt Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Region Stockholm och Region Västerbotten. I flertalet andra fall har utredningen haft kontakt med ekonomichefer och ekonomidirektörer och i några kommuner och regioner har utredningen haft kontakt med kommun- och regionpolitiker och före detta politiker.

Utredningen har haft möten och samtal med följande statliga myndigheter, intresseorganisationer och andra aktörer: Skatteverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Facken i välfärden, Kommuninvest ekonomisk förening, Skattebetalarnas förening, Småkom, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utredningen har haft möten och samtal med följande forskare: professorn i nationalekonomi Thomas Aronsson, docenten i nationalekonomi Åsa Hansson, doktorn i nationalekonomi Jacob Lundberg, professorn i nationalekonomi Eva Mörk, professorn i offentlig rätt Henrik Wenander och professorn i nationalekonomi Magnus Wikström.

Utredningen har haft möten och samtal med kommunförbunden i Danmark (KL) och Norge (KS) angående hur de kommunalekonomiska systemen i dessa länder fungerar.

2.3 Löpande redovisning

Vi har i enlighet med direktiven löpande informerat Regeringskansliet, Finansdepartementet, bl.a. vid en muntlig delredovisning av arbetets gång den 10 december 2025.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat för att besvara frågorna utifrån en logik som tar sin utgångspunkt från en problemformulering (3–5 kap.) för att sedan presentera rättsliga förutsättningar, olika metoder som genomförts i Sverige, Norge och Danmark samt andra möjliga lösningar (kap. 6–7). I kap. 8–9 presenteras konkreta lösningsförslag och dess konsekvenser.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Kap:

1. Författningsförslag

3. Den kommunala beskattningen – i kapitlet beskrivs inkomstskattens roll i kommunsektorn, utveckling av skattesatser över tid, internationell jämförelse av skatt på arbete.

4. Kostnader och intäkter i kommunsektorn – i kapitlet beskrivs skillnader i kostnader och förutsättningar samt hur stor dess betydelse är för nivån på skattesatserna.

5. Incitament att höja eller sänka skattesatser – I kapitlet beskrivs övergripande incitament att höja och sänka skatten och hur de förändrats över tid och genom olika politiska reformer.

6. Rättsliga förutsättningar för att begränsa den kommunala beskattningsrätten – I kapitlet beskrivs de rättsliga förutsättningarna för att genomföra åtgärder som inskränker kommunens grundlagsstadgade beskattningsrätt.

7. Åtgärder för att ge incitament att sänka kommunalskatter – I kapitlet beskrivs möjliga åtgärder samt analyseras vilka som kan vara relevanta och aktuella i den svenska kontexten.

8. Förslag – I kapitlet beskrivs utredningens konkreta åtgärdsförslag samt bedömningar av ytterligare åtgärder som kan vidtas på kort eller lång sikt för att få kommuner och regioner att sänka skattesatserna.

9. Konsekvenser – I kapitlet beskrivs utredningens bedömning av förslagens konsekvenser.

10. Författningskommentar.

3 Den kommunala beskattningen

I kapitlet beskrivs kommunalskatternas betydelse för finansieringen av kommunsektorn, skattesatsernas utveckling över tid och varför det kan vara problematiskt med alltför höga inkomstskatter. Kapitlet består av tre delar:

- En beskrivning av kommunalskatter och kommunal verksamhet samt kommunalskatternas betydelse för att finansiera kommunal verksamhet.
- En beskrivning och analys av skattesatsernas nivå och utveckling över tid, och skattetrycket i Sverige jämfört med andra länder.
- En teoretisk beskrivning av konsekvenser av höga inkomstskatter.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet:

- Kommunalskatterna utgör den huvudsakliga finansieringskällan för kommunsektorn och är en viktig del av det kommunala självstyret.
- Kommunalskattesatserna ökade kontinuerligt under 1970- och 1980-talen. Sedan millennieskiftet har skattesatserna legat relativt stilla i kommunerna men regionernas skattesatser har ökat.
- Skatten på arbete är relativt hög i Sverige i ett internationellt perspektiv vilket kan vara problematiskt utifrån strävan att upprätthålla en konkurrenskraftig ekonomi.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.1 Kommunal inkomstskatt finansierar stora delar av kommunal verksamhet

3.1.1 Kommunal verksamhet – obligatorisk och frivillig

Verksamhet som bedrivs i kommuner och regioner utgör en betydande del av den offentliga sektorn i Sverige. Den kan delas in i en obligatorisk del och en fri sektor, där den obligatoriska verksamheten består av uppgifter som kommuner eller regioner ansvarar för och är skyldiga att utföra enligt lag, medan den fria sektorn handlar om frivillig verksamhet som en kommun eller region själv väljer att bedriva inom ramen för sina allmänna befogenheter.[1]

Den obligatoriska verksamheten omfattar ett stort antal områden som staten delegerat till kommuner eller regioner att ansvara för, bl.a. skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. På dessa områden bestämmer staten ramarna genom lagstiftning som anger de villkor och krav som ska gälla. En principiell utgångspunkt är dock att den statliga regleringen inte ska vara mer detaljerad än nödvändigt. En tanke med att delegera ansvarsområden till lokal eller regional nivå är att den närmare utformningen av verksamheterna ska bestämmas i den enskilda kommunen eller regionen utifrån de särskilda behov och förutsättningar som finns där.

Vid sidan av de obligatoriska uppgifterna får kommuner och regioner bedriva frivillig verksamhet, dvs. sådant som de inte är skyldiga att göra enligt lag men som de genom demokratiska beslut bestämmer sig för att ägna sig åt, t.ex. olika slags kultur- och fritidsverksamheter. Det kan också handla om att ha en högre ambitionsnivå än vad som krävs enligt lag när det gäller obligatorisk verksamhet. Denna s.k. fria sektor är ett uttryck för rätten att besluta om lokala och regionala angelägenheter och är på det sättet en principiellt viktig del av den kommunala självstyrelsen och den svenska demokratin.[2]

[1] Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen, RF, sköter kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund dels lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, dels övriga angelägenheter som bestäms i lag.
[2] Prop. 1973:90 s. 189 f, se vidare i avsnitt 6.2 och 6.3.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.1.2 Den kommunala inkomstbeskattningen

Kommuner och regioner har en beskattningsrätt enligt grundlag som innebär att de får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen, och avsikten är bl.a. att kommuner och regioner ska ha möjligheter att ta egna initiativ i fråga om vilken verksamhet de ska bedriva.[3]

Den kommunala beskattningen är i dag en beskattning av de egna kommun- eller regioninvånarnas förvärvsinkomster.[4] Grunderna för beskattningen bestäms av staten i bl.a. inkomstskattelagen, där det anges att fysiska personer är skyldiga att betala kommunal inkomstskatt i form av kommunalskatt till hemortskommunen och regionskatt till regionen.[5] I inkomstskattelagen finns också regler för hur skatten ska beräknas.[6] Det är dock kommunerna och regionerna som bestämmer vilken skattesats som ska gälla för beräkningen av de egna invånarnas kommunala inkomstskatt varje år. Skattesatsen fastställs av fullmäktige i budgeten efter förslag från styrelsen.[7]

Hur mycket inkomstskatt invånarna betalar påverkas inte bara av den kommunala skattesatsen, utan även av andra faktorer som staten reglerar, bl.a. olika avdrag och skattereduktioner som t.ex. jobbskatteavdraget.[8] De som har en inkomst över en viss nivå betalar dessutom statlig inkomstskatt.[9]

Staten ansvarar för all skatteadministration, vilket är uppgifter som sköts av Skatteverket. Skatteverket ansvarar alltså för beräkning och uttag av både statlig och kommunal skatt från skattebetalarna, och för beräkning och utbetalning av den del av den inbetalda skatten som tillkommer varje kommun och region. Sammanfattningsvis sker det genom att preliminära kommunalskattemedel för varje enskild kommun och region beräknas och betalas ut månadsvis efter vissa tillägg och avdrag för bl.a. utjämningsbidrag och -avgifter.

[3] 14 kap. 4 § regeringsformen (RF), prop. 1973:90 s. 189 f. Se vidare om beskattningsrätten i avsnitt 6.2 och 6.3.
[4] Det har tidigare funnits andra skattebaser för den kommunala beskattningen, se avsnitt 6.2.
[5] 1 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), IL.
[6] Enligt 65 kap. 3 § första stycket IL gäller för fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret att den kommunala inkomstskatten utgörs av summan av de skattesatser för kommunalskatt och regionskatt som gäller i hemortskommunen för beskattningsåret multiplicerad med den beskattningsbara förvärvsinkomsten.
[7] 11 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket samt 8, 10 och 11 §§ KL.
[8] 62–67 kap. IL.
[9] Brytpunkten 2026 gäller för inkomster över 660 400 kronor per år.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

När besluten om skattebetalarnas slutliga skatt har fattats året efter beskattningsåret görs en slutavräkning i förhållande till de preliminära skattemedel som betalats ut till kommunsektorn som helhet. Skillnaden mellan de preliminära och slutliga skattemedlen betalas ut till kommuner och regioner eller återbetalas till staten med belopp som beräknas per invånare.[10]

3.1.3 Finansiering av kommunala verksamheter

Beskattningsrätten medför både möjligheter och ekonomiskt ansvar

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten ger kommuner och regioner en handlingsfrihet när det gäller de kommunala verksamheterna. Genom möjligheten att höja eller sänka skattesatsen kan de påverka sina intäkter och därmed bestämma vilken verksamhet de ska bedriva och vilken ambitionsnivå de ska ha. Det medför emellertid också ett långtgående ansvar för den egna ekonomin och för finansieringen av verksamheterna, både den obligatoriska och den frivilliga.

De viktigaste finansieringskällorna

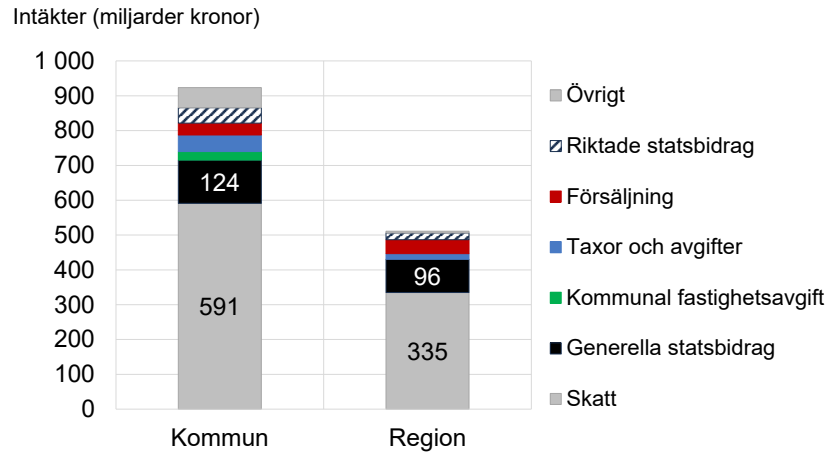
Grundfinansieringen av kommunsektorns verksamheter utgörs av de kommunala skatteintäkterna (i de följande även benämnt som kommunalskatt eller kommunal inkomstskatt) och intäkter från statsbidrag. Skatteintäkterna utgör ungefär två tredjedelar av de totala intäkterna i kommunsektorn som helhet, medan statsbidragen (generella och riktade) utgör cirka en fjärdedel. Därutöver finns vissa andra intäktskällor, t.ex. avgifter.[11]

Den kommunala inkomstskatten är därmed den viktigaste finansieringskällan för kommunsektorn och stora delar av välfärdsverksamheterna och utgör också en väsentlig del av den offentliga ekonomin.

[10] Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter finns i skatteförfarandelagen (2011:1244), och bestämmelser om beräkning och utbetalning av kommunalskattemedel finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
[11] *Budgetpropositionen för 2026* (prop. 2025/26:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.5.1).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 3.1 Intäkter i kommuner och regioner 2024



Källa: SCB/Räkenskapssammandraget.

När det gäller enskilda kommuner och regioner står skatteintäkter från de egna invånarna i olika grad för finansieringen av verksamheterna. I kommuner och regioner med svagt skatteunderlag[12] kommer en större del av intäkterna från generella statsbidrag och omfördelning av skattemedel genom inkomstutjämningssystemet, och en mindre del från egna skatteintäkter.

Eftersom den skattesats som bestäms bara styr beräkningen av inkomstskatten för invånarna i den egna kommunen eller regionen, kan en kommun eller region bara påverka skattedelen av intäkterna från skatter och bidrag, och inte de som kommer från statsbidrag eller från omfördelningar genom utjämningssystemet. Det innebär att de vars intäkter i lägre grad består av skatter från de egna invånarna, dvs. kommuner och regioner med svagt skatteunderlag och låg skattekraft[13], har mindre möjligheter att påverka sina egna intäkter. Det innebär också att kopplingen mellan å ena sidan vald ambitionsnivå och service i en kommun eller region och andra sidan hur mycket invånarna får betala blir mindre tydlig. I en kommun eller region med låg andel egen finansiering krävs en större höjning av skatten för att få samma effekt som i en kommun eller region

[12] Med skatteunderlag avses de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i en kommun eller region.
[13] Med skattekraft avses skatteunderlaget per invånare, dvs. den beskattningsbara förvärvsinkomsten i kommunen eller regionen delat på antalet invånare.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

med större andel egen finansiering, samtidigt som den med låg andel egen finansiering kan sänka skatten utan att det påverkar lika stor del av intäkterna.

Generella statsbidrag justeras bl.a. utifrån ändrade uppgifter

Staten avsätter årligen ett generellt statsbidrag till kommunsektorn, dvs. ett ekonomiskt bidrag som kommuner och regioner fritt bestämmer hur det ska användas utifrån behov och prioriteringar i den enskilda kommunen eller regionen. För 2026 är nivån på det generella statsbidraget cirka 180 miljarder kronor.[14] Bidraget fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet.[15] Nivån på det generella statsbidraget bestäms årligen i statens budget, bl.a. utifrån faktorer som beräknas påverka kostnaderna för kommunsektorn.

Storleken på det generella statsbidraget justeras också när staten ålägger kommuner eller regioner nya uppgifter. Sedan 1993 tillämpas den s.k. kommunala finansieringsprincipen som sammanfattningsvis innebär att staten ska finansiera kostnader som följer av att den ålägger kommuner eller regioner en ny eller utökad obligatorisk uppgift. På motsvarande sätt minskas statsbidraget om staten lyfter bort eller begränsar en obligatorisk uppgift. Avsikten med finansieringsprincipen är bland annat att statliga beslut inte ska skapa ett kostnadstryck på kommunsektorn som riskerar att leda till höjda inkomstskatter. Den risken finns dock också vid demografiska förändringar som inte motsvaras av höjda statsbidrag, ändrade skatteunderlag, prisförändringar eller annat.

3.2 Skattesatsernas utveckling över tid

3.2.1 Justerade skattesatser till följd av skatteväxlingar och skillnader i ansvarsfördelningen i olika län

Vilken förvaltningsnivå, dvs. staten, kommunerna eller regionerna, som ska ha huvudmannaansvar för viss offentlig verksamhet bestäms i regel av staten genom lagstiftning. När huvudmannaansvar flyttas

[14] *Budgetpropositionen för 2026* (prop. 2025/26:1 utg.omr. 25).
[15] Systemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

t.ex. från kommuner till regioner medför det ett behov av skatteväxlingar dem emellan.

Ändringar av huvudmannaansvar är inte ovanligt. Under 1990-talet flyttades flera verksamheter från regionerna (dåvarande landstingen) till kommunerna. Det gällde framför allt långvarig vård och omsorg för äldre och för personer med funktionsnedsättning som överfördes genom den s.k. ädel-reformen, men visst ansvar flyttades även genom psykiatrireformen liksom ansvaret för särskolan, naturbruksgymnasierna och LSS–verksamheterna. Alla dessa huvudmannaskapsändringar medförde skatteväxlingar som staten bestämde.

Under 2000-talet har ytterligare ansvarsförändringar genomförts, bl.a. för hemsjukvård och missbruksvård, och en ny lag om kollektivtrafik har införts. När det gäller kollektivtrafik och hemsjukvård har regionen och kommunerna inom ett län en lagstadgad möjlighet att komma överens om hur ansvaret ska fördelas och även vad det ska innebära i fråga om kostnader och skatteväxlingar. Detta gör att det inte ser likadant ut i alla län i fråga om ansvarsfördelning och uppgifter som kommuner och regioner har.

När det gäller hemsjukvård är det som huvudregel regionen som har huvudmannaansvaret. Regionen får dock efter överenskommelser överlåta ansvaret till en eller flera kommuner i länet och även komma överens om den ekonomiska ersättningen för det.[16] Sådana överlåtelser har gjorts med delvis olika innehåll och på olika skatteväxlingsnivåer. Exempelvis har hemsjukvården inte överlämnats till någon kommun i Stockholms län, utan all hemsjukvård bedrivs av regionen till skillnad från i övriga län. I Halland har regionen överlåtit ansvaret för hemsjukvården till kommunerna med en skatteväxling på nivån 17 öre, vilket betyder att kommunerna höjde och regionen sänkte skatten med 0,17 procentenheter i samband med överlåtelsen. I Västerbotten kom kommunerna och regionen överens om en överlåtelse av hemsjukvården med en skatteväxling på nivån 66 öre.

Det ser ut på liknande sätt när det gäller kollektivtrafiken. På det området gäller dock som utgångspunkt att ansvaret är gemensamt mellan regionen och kommunerna i ett län, men de har rätt att komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska

[16] 14 kap. 1 och 2 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

bära ansvaret.[17] I de flesta länen har man kommit överens om att regionen ska ha ansvaret för kollektivtrafiken, men skatteväxlingen till följd av det har skett på olika nivåer i olika län.

Sammantaget innebär detta att kommuner respektive regioner i olika län inte har samma uppgifter, och därför kan inte de separata skattesatserna för kommunerna och för regionerna jämföras med varandra rakt av. För att kunna jämföra skattesatser över tid och mellan olika län har utredningen beräknat skattesatser med justeringar för uppgiftsfördelningen i olika län (se faktaruta i avsnitt 3.2.1).

Faktaruta: Beräkning av justerad skattesats

I utredningen används uppgifter om justerad skattesats. Den justerade skattesatsen för en kommun eller region består av den faktiska skattesatsen plus en justeringsfaktor som beskriver skillnaden i ansvarsområden 2020–2024 samt en justering för skatteväxlingar som skett i respektive län i jämförelse med 2025.

Justeringen för skillnader i uppgifter är baserad på SKR:s beräkningar av justerad skattesats. För varje region beräknas en justeringsfaktor som baseras på skillnaden mellan faktisk och justerad skattesats för 2020–2024.

Justeringsmetoden innebär att vid jämförelse av justerade skattesatser mellan olika regioner eller kommuner i olika län under samma år innehåller skillnaden en justering för skatteväxlingar och en justering för skillnader i uppgifter.

Vid jämförelse av skatt för enskilda kommuner eller regioner mellan olika tidpunkter får justeringsfaktorn för uppgiftsskillnader liten eller ingen betydelse, men däremot kan det ha skett skatteväxlingar som har betydelse för jämförelsen och därav är det justerat för dessa.

3.2.2 Skillnader i skattesatser

År 2026 uppgår medelskattesatsen för kommuner och regioner sammantaget till 32,38 procent. Det är 2 procentenheter högre än genomsnittet år 2000. Medelskattesatsen beräknas baserat på hela

[17] 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Undantag gäller dock för Stockholms län där huvudregeln är att regionen ansvarar, och för Gotland där kommunen har ansvaret.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skatteunderlaget i riket, vilket innebär att stora kommuners och regioners skattesats vid en beräkning får större genomslag än små. Hur den kommunala medelskattesatsen i riket utvecklas beror alltså inte bara på hur många kommuner och regioner som höjer eller sänker skatten, utan även på storleken på de kommuner och regioner som ändrar skattesatsen.

I år, dvs. 2026, har 27 kommuner och en region sänkt skatten, och 1 kommun och en region har höjt skatten jämfört med 2025. Den totala skattesatsen för invånarna i en kommun, dvs. kommunens och regionens skattesatser sammantaget, skiljer sig med cirka 6,7 procentenheter mellan olika kommuner. Högst är den för invånare i Dorotea kommun i Region Västerbotten med 35,65 procent och lägst i Österåkers kommun i Region Stockholm med 28,93 procent.

Kommuner som sänkt skatten är ofta växande, storstadsnära kommuner som är något större än mediankommunen. Skattehöjningar görs framför allt av regioner och av de något mindre kommunerna. Det finns dock många exempel på andra typer av kommuner som höjer respektive sänker skatten.

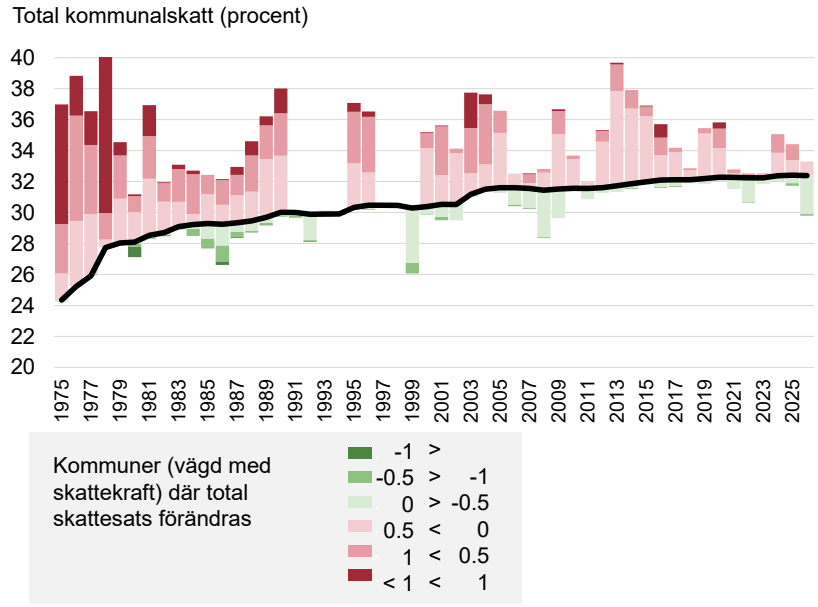
Trots att effekten av en skattehöjning är lägre i kommuner med låg skattekraft vars verksamhet till stor del finansieras av bidrag från inkomstutjämningssystemet (läs mer i avsnitt 5.1.1) har många skattehöjningar gjorts av kommuner som är stora nettomottagare i utjämningssystemet, dvs. de som får mer bidrag från inkomst- och kostnadsutjämningssystemen än de betalar avgifter.

Det är vanligare med skattehöjningar än med skattesänkningar. Skattesänkningar görs också oftare med en lägre procentsats än skattehöjningar. De senaste 20 åren är det dock ytterst få kommuner som höjt skatten med mer än en procent vid ett och samma tillfälle. Figur 3.2 visar de skatteförändringar som gjorts sedan 1970-talet i kommuner och regioner. Under 1970 och 1980-talen genomfördes flest skattehöjningar. De senaste 10 år har höjningar av skattesatsen varit färre än föregående år.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 3.2 Skatteförändringar i kommuner och regioner

Vägt genomsnitt samt antal kommuner där kommunalskatten höjts



Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB), egna beräkningar.

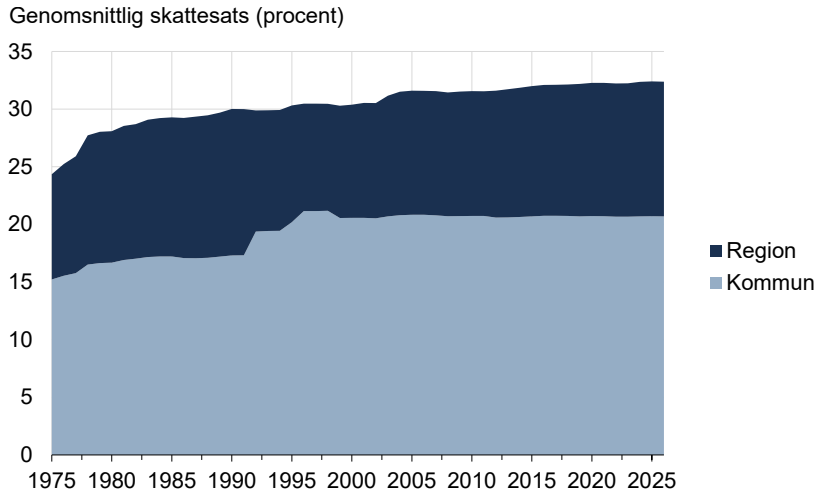
3.2.3 Utvecklingen sedan 1970-talet

Skattesatserna ökade markant under slutet av 1970-talet i både kommuner och regioner (regioner benämndes landsting till och med 2019). Detta till följd av att välfärdssamhället växte när det offentliga tog ett allt större ansvar för tjänster och service till invånarna. I figur 3.3 visas utvecklingen av kommunalskatterna totalt och uppdelat på regioner och kommuner sedan mitten av 1970-talet och fram till i dag.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 3.3 Skattesats i kommuner och regioner

I procent 1975–2026



Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB).

Från 1960-talet fram till 1990-talet tog regionerna successivt över ansvar för hälso- och sjukvård från staten, bl.a. folktandvård, förlossningsverksamhet, psykiatrisk vård, öppenvård och universitetssjukhus. Genom de s.k. Dagmaravtalen 1984 fick regionerna ansvaret för all hälso- och sjukvård, och sedan dess har regionernas skattesatser kontinuerligt höjts. För kommunernas del minskade dock ökningstakten av skattesatser under 1980-talet.

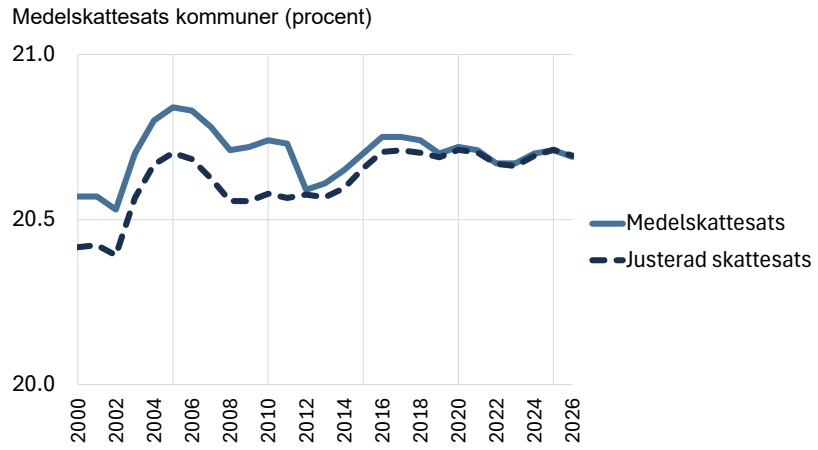
I början av 1990-talet genomfördes flera reformer som påverkade kommunalskatterna, bl.a. en omfattande skattereform. Kommunerna tog över hela ansvaret för lärarna i skolan, dvs. även löner och anställningsvillkor. Stora verksamheter överfördes också från regionerna till kommunerna genom ädelreformen och psykiatrireformen, vilket föranledde en skatteväxling som innebar högre skatter i kommunerna och lägre skatter i regionerna. Samtidigt vidtog staten flera åtgärder för att bromsa utvecklingen med de allt högre kommunalskatterna. Först infördes ett skattestopp 1991–1993, sedan en skattebroms som gällde 1994 och 1997–1999 (detta beskrivs närmare i avsnitt 6.9.2 och 7.3.1). Efter de stora reformerna på 1990-talet har kommunernas skattesatser, till skillnad från regionernas, legat relativt stilla.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.2.4 Kommunernas skattesatser under 2000-talet

Medelskattesatsen i kommunerna har varit stabil under 2000-talet. Under vissa perioder har nivån varit något högre än i dag, framför allt i samband med och efter lågkonjunkturer och under perioder när statsbidragen varit relativt oförändrade nominellt sett.[18]

Figur 3.4 Utveckling av medelskattesats för kommuner



Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), egna beräkningar av justerad skattesats enligt faktaruta i avsnitt 3.2.1.

Efter IT-kraschen i början av 2000 höjde många kommuner skatten och 2005 var medelskattesatsen för kommuner på den högsta nivån under hela 2000-talet, 20,84 procent, vilket kan jämföras med dagens 20,69 procent.[19] Medelskattesatsen sjönk därefter något för att höjas marginellt efter 2008 års finanskris. Mellan 2016 och 2019 steg medelskattesatsen återigen, vilket sammanföll med en period av hög befolkningstillväxt och en långsam ökningstakt av det generella statsbidraget. Statsbidragen höjdes därefter i samband med covid-19-pandemin, och ett antal kommuner sänkte då skatten. Under och efter åren med hög inflation på 2020-talet höjde flera kommuner återigen skattesatsen.

Sammantaget kan alltså konstateras att ett antal kommuner har höjt skattesatsen i samband med att det funnits yttre faktorer som

[18] Siffror från Statistiska Centralbyrån SCB: Skattesats i kommun efter år 2000–2026 (medelskattesatsen är då inte justerad för effekten av verksamhetsförändringar).
[19] Statistiska Centralbyrån (SCB).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

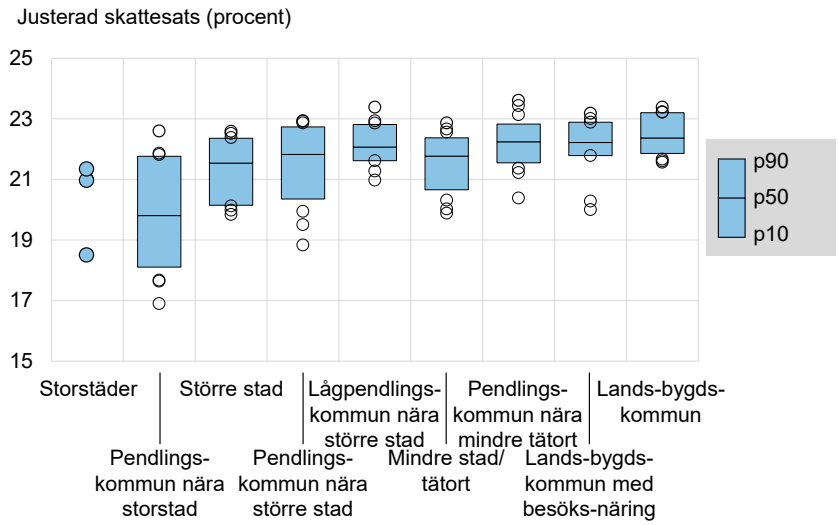
påverkat deras ekonomiska förutsättningar, och att några av dessa men inte alla valt att sänka skatten när läget förbättrats. En möjlig tolkning är att vissa kommuner använt skattesatsen som en regulator för att få ekonomin att gå ihop, och därmed undvika att behöva variera verksamhetskostnaderna under konjunktursvängningar och andra påfrestningar på svensk ekonomi. Det allra vanligaste är dock att kommuner inte ändrar skattesatsen.

Skillnaden i skattesats mellan olika kommuntyper har varit relativt konstant över tid, och skillnaden mellan den högsta skattesatsen i en kommun (23,80 procent) och den lägsta (16,60 procent) är 7,20 procentenheter[20]. Stora delar av skillnaden förklaras dock av enskilda kommuner med särskilt höga och låga nivåer. Mellan den 10:e och 90:e percentilen är skillnaden i skattesats mindre än 3 procentenheter. Storstäder och förortskommuner som haft befolkningstillväxt har i regel lägre skattesatser än glesbefolkade kommuner som haft befolkningsminskningar.

När skillnader i skattesatser inom olika kommungrupper jämförs med varandra kan det noteras att skillnaderna är störst inom gruppen med pendlingskommuner nära storstad, men även i gruppen med storstäder skiljer sig skattesatserna väsentligt. Generellt sett är det också inom dessa två kommungrupper som de lägsta skattesatserna återfinns.

[20] Detta avser faktisk skattesats då ingen hänsyn tagits till skillnaderna i uppdrag. Om sådan hänsyn tas blir skillnaderna mellan de justerade skattesatserna cirka 6,7 procentenheter enligt utredningens beräkningar.

Figur 3.5 Skattesatser per kommuntyp 2026



* Skattesatsen är justerad enligt egna beräkningar, enligt faktarutan

Anm.: Men justerad skattesats menas att skatten justerats med avseende på kommunernas ansvar och uppgiftsfördelning då dessa skiljer sig mellan olika kommuner och regioner. Se faktaruta i avsnitt 3.2.1

Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och egna beräkningar.

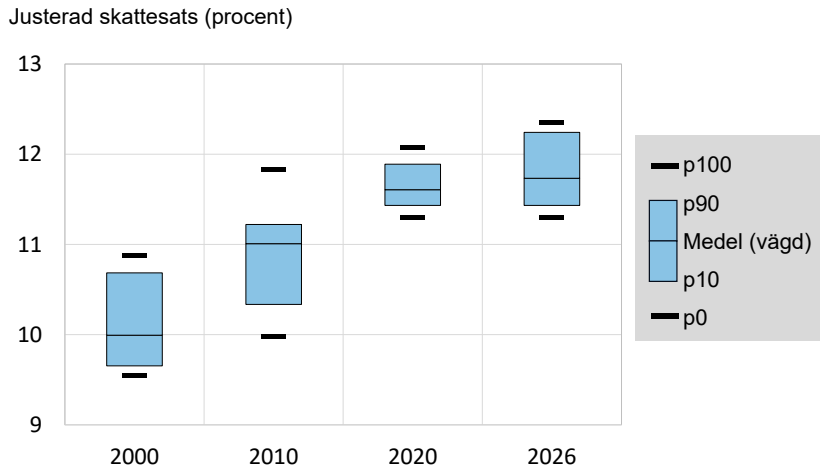
180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.2.5 Regionernas skattesatser

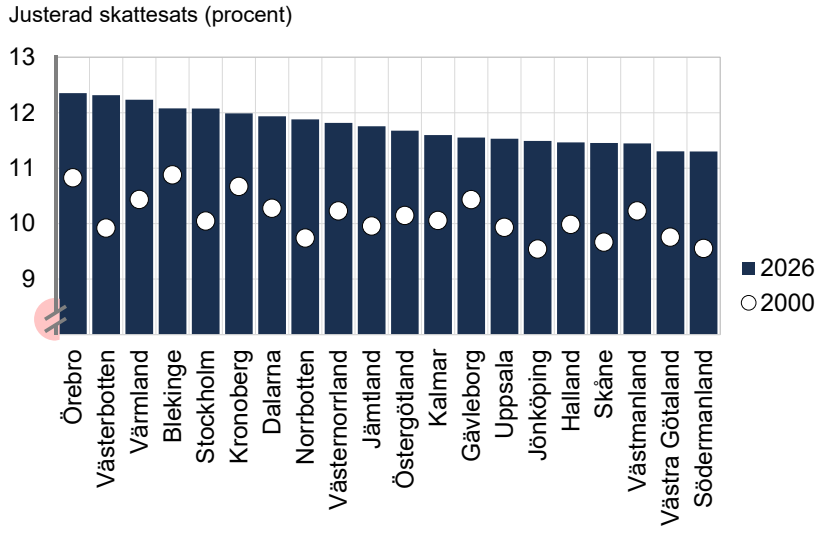
I figurerna visas förändringen av spridningen av skattesatser över tid samt förändringen i varje region under perioden.

Figur 3.6 Skattesatser i regioner

Justerad* skattesats, spridning mellan regioner 2000–2026



Justerad* skattesats, nivå och förändring per region 2000–2026



Källa: SKR (Kolada) och egna beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

*Justerad skattesats har beräknats av utredningen utifrån SKR:s beräkningar av justerad skattesats, men de är inte samstämmiga. Det är dock endast en bedömning av hur stor justering som bör göras för att spegla de olika uppgiftsfördelningarna i kommuner och regioner och nivåerna bör därför tolkas med försiktighet. Alla förändringar mellan år motsvaras dock av faktiska skatteväxlingar eller förändring av skattesatsen.

Skattesatserna har ökat markant i alla regioner sedan 2000. Det gäller även när hänsyn tas till förändringar av ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner inom ett län och där skatteväxling därför skett. Medelskattesatsen är cirka 1,7 procentenheter högre 2026 än den var 2000 (med hänsyn tagen till skatteväxlingar som genomförts). Medelskattesatsen, utan hänsyn till skatteväxlingar, har under 2000-talet ökat med 1,87 procentenheter, från 9,82 till 11,69 procent 2026.

Skattesatserna har under 2000-talet ökat i alla regioner men under olika perioder. År 2000 var skillnaden mellan regionerna större än de senaste åren. Runt 2020 var skillnaden mellan högsta och lägsta skattesats som minst, då flera regioner hade höjt skattesatsen inför det året. Skattesatserna var därefter relativt oförändrade under några år, sannolikt till följd av stora tillskott av statsbidrag under Covid19-pandemin, men sedan 2023 har flera regioner åter höjt skattesatserna.

Samtidigt som skattesatserna ökat löpande har regionernas ekonomiska resultat varit relativt svaga. Detta tyder på att regionerna har svårare att få ekonomin i balans än kommunerna, och till skillnad från kommunerna har ingen region lägre skatt nu än vid ingången av 2000-talet.

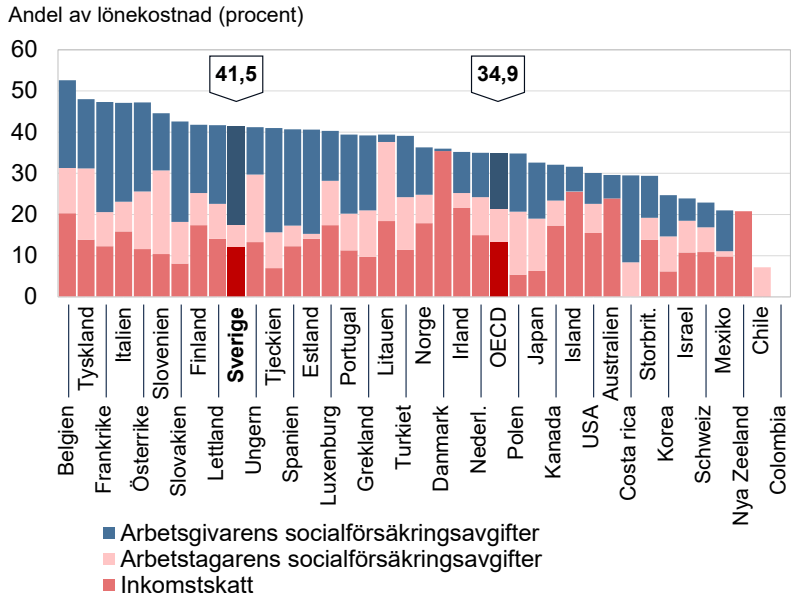
3.3 Internationell jämförelse av skatter på arbete

Att det inte är oproblematiskt att ta ut skatt på arbete är de flesta forskare överens om. OECD gör regelbundna jämförelser av medlemsländernas skatter på arbete. Även om det inte alltid går att jämföra skatter rakt av och det kan se olika ut beroende på vilka grupper som jämförs, ger OECD:s statistik ändå en bild av hur skattetrycket i Sverige ser ut i ett internationellt perspektiv.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 3.7 Skatt på arbete i OECD

Effektiv skatt på inkomst från lön samt arbetsgivaravgifter 2024



Anm.: Jämförelsen baseras på uppgifter som representerar skatter för en ensamstående löntagare utan barn som tjänar som genomsnittsinkomsten i respektive land.
Källa: OECD (2025a).

Figur 3.7 är baserad på uppgifter från 2024. Den visar en jämförelse av skatten på arbete för en ensamstående individ utan barn som tjänar motsvarande medelinkomsten i respektive land. Skatten är uppdelad på inkomstskatter och socialförsäkringsavgifter som betalas av å ena sidan arbetsgivaren och å andra sidan arbetstagaren.

I Sverige utgörs inkomstskatterna av kommunalskatten, som är den största delen, och den statliga inkomstskatten som motsvarar 20 procent av den årsinkomst som överstiger en viss brytpunkt. Brytpunkten för statlig inkomstskatt 2026 är 660 400 kronor. Socialförsäkringsavgifter som betalas av arbetsgivaren motsvarar svenska arbetsgivaravgifter, och arbetstagarens socialförsäkringsavgifter utgörs i Sverige av den allmänna pensionsavgiften. Den allmänna pensionsavgiften motsvaras av en skattereduktion av samma storlek som minskar inkomstskatten och som finansieras av staten. I praktiken motsvaras det som OECD betraktar som arbetstagarens socialförsäkringsavgifter i Sverige av inkomstskatt.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Skatterna på arbete varierar kraftigt mellan länderna i OECD, från 0 procent i Colombia till 52,6 procent i Belgien. Sverige hamnar över medel bland OECD:s medlemmar med en total skatt på arbete på 41,5 procent av lönekostnaderna.

Det är tydligt att en stor del av skatten på arbete i många länder avser socialförsäkringsavgifter som betalas av arbetsgivaren. I Sverige utgör sådana avgifter, dvs. framför allt arbetsgivaravgifterna, en större andel av skatten än i de flesta andra OECD-länder. Sverige sticker dock inte ut i jämförelsen om man enbart ser till skatt och avgifter som individen betalar, dvs. inkomstskatt och arbetstagarens socialförsäkringsavgifter.

3.4 Konsekvenser av hög inkomstskatt

Intäkter från skatter, t.ex. skatt på arbete, moms och olika punktskatter, är den huvudsakliga finansieringskällan för den offentliga sektorn. Skatter är nödvändiga för att den offentliga verksamheten ska fungera och för en ambitiös välfärd. Beskattningsrätten för kommuner och regioner ger dem möjlighet att agera självständigt inom vissa ramar. Samtidigt kan skatter ha negativa effekter, inte minst när det gäller inkomstskatter och skatt på arbete generellt. I det här avsnittet beskrivs vilka negativa konsekvenser som alltför höga inkomstskatter kan medföra.

3.4.1 Skatter påverkar individers beteende

Skatter innebär kostnader som kan påverka enskilda personers val och handlingsmönster. Om något blir dyrare pga. en skatt är det mindre sannolikt att den enskilde väljer den varan eller tjänsten, och tvärtom. Ibland kan detta vara avsikten med en skatt, vilket gäller s.k. korrigerande skatter. Genom att öka priserna på saker som skapar ogynnsamma miljö- eller folkhälsoeffekter kan individer påverkas att inte köpa sådana varor och tjänster. Därför är det viktigt att beakta vilka beteenden en enskild skatt skapar och minimera de negativa effekter som kan uppstå. Det bör alltid göras en avvägning i fråga om behovet och nyttan av att använda en viss finansieringskälla för skatteuttag och hur det kan påverka beteendet hos den beskattade.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.4.2 Hög inkomstskatt påverkar arbetskraft och arbetsutbud

Alltför höga skatter på arbete kan få negativa konsekvenser för ett lands samhällsekonomi till följd av de beteenden som skatterna kan föranleda. Hur hög den samhällsekonomiska kostnaden blir beror på två faktorer: dels hur höga skatterna är, dels hur människor reagerar på skatterna.

Höga inkomstskatter kan leda till en minskad vilja att arbeta, i och med att arbete blir mindre lönsamt för den enskilda arbetstagaren. Den ekonomiska effekten av att arbeta mer blir lägre än alternativet att vara ledig, vilket brukar kallas substitutionseffekten: Högre inkomstskatt gör arbete mindre lönsamt i förhållande till fritid. Fritid får alltså ett högre relativt värde jämfört med arbete vilket gör att en individ styr om sin tid mot mer av ledig tid. Det kan också leda till att en individ väljer att inte arbeta överhuvudtaget. Det kan exempelvis handla om föräldrar med småbarn eller äldre personer som närmar sig pensionen som bedömer att värdet av att arbeta, dvs. den faktiska intäkt det ger efter skatt, inte är tillräckligt högt jämfört med alternativet.

Höga inkomstskatter kan också påverka människors yrkesval och vilja att utbilda sig. Utbildning innebär oftast en längre tidsperiod utan inkomster, inte sällan med studielån, och om den förväntade framtida lönen beskattas kraftigt kan det leda till en lägre motivation för att ta de ekonomiska uppoffringar som studietiden innebär.

Vid sidan av substitutionseffekten som innebär lägre incitament för att arbeta och utbilda sig finns en annan effekt av höga skatter som drar i motsatt riktning, nämligen den s.k. inkomsteffekten. Inkomsteffekten innebär att individen som får mindre kvar av lönen efter en höjd skatt, får incitament att arbeta mer för att få mer löneinkomster. En skattehöjning ökar alltså behovet av inkomster för den enskilda arbetstagaren som behöver arbeta mer för att få samma disponibla inkomst som innan skattehöjningen.

I allmänhet leder skattehöjningar i höginkomstländer till en minskning av arbetskraftsutbudet, men i vilken utsträckning det sker beror på hur olika individer uppfattar att de påverkas av nivån på skatten.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ett exempel på hur substitutionseffekten kan slå i Sverige visas i en forskningsstudie som gjordes 2012.[21] Studien granskade införandet av det förstärkta jobbskatteavdraget för äldre 2007. Denna skattereduktion infördes samtidigt som det ordinarie jobbskatteavdraget och omfattade vid införandet personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år.[22] I studien jämfördes personer som låg precis över åldersgränsen med de personer som låg precis under. Studien visade en substitutionseffekt med en elasticitet[23] på 0,22 för de som fyllt 65 år och fick ta del av det förstärkta jobbskatteavdraget. Det innebär att arbetstiden för dessa ökade med i snitt 0,22 procent när timlönen efter skatt ökade med 1 procent.

Av detta följer också att arbetstiden torde minska när skatten höjs. IFAU studerade 2022 avtrappningen av jobbskatteavdraget som infördes 2016.[24] Marginalskatten höjdes då med 3 procentenheter för dem som tjänade över cirka 50 000 kronor i månaden. Studien följde hur arbetsinkomsterna utvecklades i olika inkomstgrupper före och efter reformen. Med en grafisk metod fann forskarna att arbetsinkomsterna 2016 relativt sett minskade bland dem som fick en högre marginalskatt. Utvecklingen förstärktes 2017, för att sedan stabiliseras 2018. Forskarna bedömde att effekten bland höginkomsttagarna var överraskande tydlig med tanke på att skattehöjningen var ganska liten.

Höga skatter på arbete kan också leda till att arbetstagare väljer att arbeta i och eventuellt flytta till länder med lägre skatter. Det riskerar också att leda till mer svart arbete, vilket i sin tur innebär ett antal negativa konsekvenser för samhället.

Skatteintäkten påverkas av både skattenivå och viljan att arbeta

Substitutionseffekten påverkas av hur hög skatten är och hur hög skatt som arbetstagarna är villiga att acceptera. Den s.k. Lafferkurvan används ibland för att visa sambandet mellan skattesats och skatteintäkter.[25] Enligt teorin är sambandet mellan skattehöjningar och

[21] Laun L (2012) *Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre* och Laun L (2017) *The effect of age-targeted tax credits on labour force paticipation o folder workers*
[22] Samma år sänktes också arbetsgivaravgifterna för äldre.
[23] Den elasticitet som avses här mäter hur känsligt utbudet av arbete är för nivån på inkomsten efter skatt. Det mest omtalande måttet på elasticitet mäter hur känslig efterfrågan är för priset på en vara eller tjänst – det kallas då priselasticitet.
[24] Miao D m.fl. (2022) *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*.
[25] Lafferkurvan har fått sitt namn efter nationalekonomen Arthur B. Laffer.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ökade skatteintäkter inte självklart eftersom det finns lägen där en höjning av skatten i stället leder till minskade intäkter. I ett extremfall där skattesatsen är noll procent är skatteintäkterna noll, men i det andra ytterlighetsfallet med en skattesats på hundra procent förväntas skatteintäkterna också vara noll, eftersom ingen är beredd att arbeta om hela inkomsten går till skatt. Från den första punkten där skattesatsen är noll ökar skatteintäkterna i takt med att skattesatsen höjs, upp till en viss nivå som är den optimala skattesatsen för att maximera den offentliga sektorns skatteintäkter. Om skatten höjs över den nivån sjunker skatteintäkterna igen.

Enligt Laffers teori går det därför att öka intäkterna antingen genom att höja skatten om den ligger under den optimala nivån eller genom att sänka skatten om den redan ligger över denna nivå. Det handlar dock om en teoretisk optimal nivå, och exakt var den punkten finns går inte att säga.

Människors acceptans för hög inkomstskatt är delvis beroende av vad man upplever sig få för nytta av skatten. I ett land med hög grad av korruption, där man uppfattar att en liten andel av skatten går till avsedda ändamål är acceptansen för att betala höga skatter lägre. Där minskar arbetstiden redan vid inkomstskatter på en relativt låg nivå. Invånare som upplever att de får mycket offentlig service och välfärd för den skatt de betalar kan däremot acceptera högre skattesatser.

I förlängningen kan alltså olika nivåer på skattesatser skapa olika beteenden som i sin tur påverkar skatteintäkterna. Detta diskuterades bl.a. när jobbskatteavdraget infördes, dvs. i hur hög grad skattereduktionerna skulle kunna vara åtminstone delvis självfinansierande tack vare dynamiska effekter. Riksrevisionen har granskat de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna 2011–2023 och bl.a. bedömt i vilken utsträckning sänkningen av inkomstskatten kan anses självfinansierad.[26] Enligt deras beräkningar har regelförändringarna lett till att inkomstskatten har sänkts med nästan 100 miljarder kronor. Bedömningen var att förändringarna på lång sikt kan leda till högre sysselsättning och fler arbetade timmar, vilket skulle innebära att skattesänkningarna delvis finansierat sig själva, även om självfinansieringsgraden är låg.

[26] Riksrevisionen (2023) *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3.4.3 Hög skatt påverkar konsumtionsutrymmet

Hushållens konsumtion påverkar konjunkturen och har därigenom stor betydelse för samhällsekonomin. Konsumtionsutrymmet styrs bl.a. av den disponibla inkomsten. När den ökar förväntas konsumtionen att öka och tvärt om vid en minskning av den disponibla inkomsten. Detta mönster gäller i synnerhet för dem med lägst inkomster. Det hänger ihop med att de grupperna generellt sett har ett litet konsumtionsutrymme och därför är mer priskänsliga och prioriterar nödvändiga inköp som matvaror, kläder och hushållsartiklar. En stor del av deras disponibla inkomst går till inhemsk konsumtion och en mindre del till sparande och konsumtion utanför landets gränser.

Den disponibla inkomsten och därmed konsumtionsutrymmet påverkas av skattenivåerna. Med höga inkomstskatter minskar den disponibla inkomsten och tvärtom. Det innebär att låg inkomstskatt, särskilt för dem med lägre inkomster, och i synnerhet under lågkonjunktur, sannolikt skulle stärka konjunkturen och samhällsekonomin. Detta är också en faktor som är viktig att beakta när det gäller nivån på de kommunala skattesatserna.

3.4.4 Inkomstskatter är nödvändiga trots negativa effekter

Som framgår av redovisningen ovan medför höga inkomstskatter vissa negativa effekter. Den skattebas som kommuner och regioner har att tillgå för närvarande är just förvärvsinkomster, vilket innebär svåra avvägningar mellan behovet av finansiering och de konsekvenser som skattehöjningarna kan leda till. Efterfrågan på välfärdstjänster ökar i takt med ökat välstånd samtidigt som den demografiska försörjningskvoten ökar. Det leder till ett behov för kommuner och regioner att finansiera en ständigt expanderande verksamhet, samtidigt som skatten på arbete i Sverige, som vi beskriver i avsnitt 3.3, redan är något högre än genomsnittet i OECD, även om den under 2000-talet har sänkts, främst till följd av jobbskatteavdraget som infördes med början 2007. Frågan är om det finns alternativa skattebaser för kommunsektorn, för att minska risken för negativa konsekvenser till följd av höga inkomstskatter.

Diskussionen om framtidens finansiering av kommunsektorn har tilltagit på senare år i takt med att kommunalskatterna ökat och

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

samtidigt som staten genomfört flera åtgärder för att sänka skatterna på arbete. För att välfärdsverksamheterna ska kunna fungera med dagens ambitionsnivå krävs en finansieringskälla som är tillräckligt stor, jämnt fördelad över riket och som ger en viss värdesäkring över tid genom att utvecklas i någorlunda takt med kostnaderna. En skattebas bör också vara relativt okänslig för konjunktursvängningar, eftersom kommunsektorns verksamheter ska fungera oavsett konjunkturläget.

För att sänka nivån på de kommunala inkomstskatterna skulle alternativa skattebaser kunna införas. Dessa skulle kunna vara skatt på kapitalinkomster eller på fastigheter.[27] I jämförelse med sådana potentiella skattebaser är det dock bara beskattning av arbetsinkomster som räcker till för att finansiera en stor lokal och regional offentlig sektor. Andra skattebaser skulle inte vara tillräckliga för att kunna finansiera dagens utgifter. Inkomstskatt anses alltså vara den enda skattebas som i relativt hög grad uppfyller kriterierna för en lämplig finansieringskälla.[28]

Det är mot denna bakgrund för närvarande svårt att se alternativ till dagens ordning med kommunal inkomstbeskattning.

3.5 Diskussion och slutsatser

Inkomstskatterna utgör den viktigaste finansieringskällan för den kommunsektorn. Genom den kommunala beskattningsrätten kan kommuner och regioner påverka sina intäkter och därmed utforma verksamheten efter lokala behov och prioriteringar utan att vara helt beroende av statliga medel.

Kommunalskatterna ökade kontinuerligt under 1970- och 1980-talen. Sedan millennieskiftet har skattesatserna legat relativt stabilt för kommunernas del sett till den genomsnittliga skattesatsen. Det finns dock stora variationer mellan olika kommuner när det gäller skattesatsnivån.

[27] Den kommunala fastighetsavgiften anses trots sin benämning vara en skatt, men eftersom staten bestämmer både underlag och storlek på avgiften och avgifterna tas in av Skatteverket anses det vara en statlig skatt (prop. 2007/08:27 s. 70).
[28] Flera nationalekonomiska forskare, bl.a. Åsa Hansson i *Digitaliseringens Konsekvenser för skattesystemet* (Hansson Å, 2023) har lyft fram en problematik när det gäller förvärvsinkomster som skattebas i och med att en större del av arbete görs digitalt och att människor i allt högre grad flyttar mellan olika länder.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utvecklingen ser annorlunda ut i fråga om regionerna. Deras skattesatser har stigit markant och kontinuerligt även under 2000-talet, om än i olika takt i olika regioner.

Skatten på arbete ligger över medel i Sverige i jämförelse med övriga OECD. En förklaring till de höga skatterna är förutom kommunalskatter, höga arbetsgivaravgifter.

Alltför höga inkomstskatter ger negativa effekter till följd av skatternas påverkan på enskildas beteenden. Det handlar bl.a. om att det medför lägre incitament för att arbeta och utbilda sig, vilket i sin tur kan påverka tillväxten. Om skattenivåerna blir för höga finns dessutom en risk att skattebasen urholkas, exempelvis genom minskat arbetsutbud, ökad skatteplanering eller minskad produktivitetstillväxt.

Med tanke på de negativa konsekvenser som kan följa med alltför höga inkomstskatter är det rimligt att undersöka vilka incitament som finns för att hålla skatten så låg som möjligt.

4 Kostnader och intäkter i kommunsektorn

I kapitlet beskrivs faktorer som påverkar kommunernas och regionernas kostnader och intäkter och därmed möjligheter till att hålla en låg skattenivå, samt även vad staten kan göra för att minska kostnadstrycket i kommunsektorn. Kapitlet består av tre delar:

- En analys av faktorer som påverkar skillnader i kostnadsstruktur mellan kommuner och regioner.
- En analys av större makroekonomiska rörelser som skapar ett kostnadstryck i kommunsektorn.
- En analys av hur statens agerande påverkar sektorns möjligheter att hålla låga skattesatser.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet.

- Det finns stora skillnader i kostnadsstruktur mellan kommuner och mellan regioner. Det sker inte utjämning inom alla områden och utjämningen som sker är inte fullständig.
- Det går att motivera skillnader i skattesatser på olika sätt, men det är viktigt att prioritering mellan områden sker efter en medveten avvägning i kommunen eller regionen, vilket kräver interna analyser.
- Kommunsektorns kostnader påverkas mycket av demografisk utveckling, urbanisering och stora investeringscykler.
- Statens agerande och invånarnas förväntningar påverkar kommunala kostnader och det finns utrymme att minska kostnadstrycket. Bland annat gäller detta:

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

  - Användningen av riktade bidrag.
  - Finansieringen av nya uppgifter.
  - Utrymmet för finansiering genom avgifter.
  - Myndigheters förväntningar och krav på kommuner och regioner.
  - Ökade förväntningar från invånare samt nya behandlingsmetoder driver kostnader i vården.
- Lägre kostnadstryck innebär inte automatiskt skattesänkningar, men det skapar ett utrymme för det och minskar sannolikt behovet av skattehöjningar.

4.1 Faktorer som påverkar kostnader och intäkter i kommuner och regioner

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten innebär att kommuner och regioner har stor handlingsfrihet när det gäller vilken verksamhet som ska bedrivas och hur det ska göras. Kommuner och regioner får själva bestämma nivån på kommunalskattesatsen och har ett långtgående eget ekonomiskt ansvar. Samtidigt utgörs en stor del av de kommunala verksamheterna av obligatoriska uppgifter som staten genom lag ålägger kommuner och regioner att tillhandahålla (se avsnitt 3.1.1). Även grunderna för kommunernas och regionernas organisation liksom grunderna för ekonomistyrningen är reglerad av staten genom lag, bl.a. i kommunallagen.[1]

Detta innebär att även om det obligatoriska uppdraget och de generella ramarna för kommunal verksamhet är samma för alla kommuner respektive regioner finns det förhållandevis stora skillnader i ambitionsnivåer och i fråga om hur mycket och vilken frivillig verksamhet som bedrivs, och även när det gäller vilka intäkter som kommuner och regioner får in. Därutöver finns andra förutsättningar som både kan medföra stora skillnader och likheter.

I detta avsnitt beskrivs övergripande vilka dessa skillnader och likheter och olika förutsättningar är. Det redovisas också vilka skillnader i förutsättningar som omfattas av det kommunalekonomiska

[1] 11 kap. kommunallagen (2017:725) och lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

utjämningssystemet, och det ges en bild av hur man kan se på utjämning mellan kommuner och regioner utifrån likvärdighet och handlingsfrihet.[2]

4.1.1 Sänkta kostnader leder inte alltid till sänkta skattesatser

Kommuner och regioner ska enligt kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning, vilket bl.a. omfattar att det ska finnas en balans mellan kostnader och intäkter. Om en kommun eller region har höga kostnader behöver de också ha höga intäkter för att kunna balansera resultatet.[3]

En höjd skattesats är ett av flera olika sätt en kommun eller region har till sitt förfogande att säkerställa en god ekonomi. Skatt är den främsta finansieringskällan för kommunsektorn och det skarpaste medlet kommuner och regioner kan använda för att finansiera förändringar i kostnadsstrukturen.

Om intäkterna ökar eller kostnaderna minskar, eller om en kommun eller region uppnår en effektivisering uppstår, allt annat lika, ett ekonomiskt utrymme. Detta kan användas till att konsolidera ekonomin eller sänka kommunalskattesatsen, men det kan också användas till att utöka verksamheten eller göra satsningar. Låga eller minskade kostnader leder därför inte automatiskt till en sänkt skattesats, även om ett lågt kostnadsläge är en förutsättning för att kunna ha en långsiktigt hållbar låg skattesats. I kapitel 5 diskuteras vad som kan ligga bakom kommuners och regioners beslut om nivå på skattesatsen.

4.1.2 Skillnader i kostnadsstruktur

Kommuner och regioner har sinsemellan stora skillnader i struktur på befolkning, geografi och näringsliv som ger upphov till olika förväntningar och krav på verksamheterna. Verksamheterna kan delas in i kostnader för obligatoriska verksamhet där det finns ett utjämningssystem som jämnar ut resurser baserat på strukturella

[2] Se även avsnitt 5.1.1.
[3] Höga intäkter i relation till kostnaderna som ger ett högt resultat kan behövas om en kommun eller region har ett högt investeringstempo om den samtidigt vill undvika en ökande skuldsättning.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kostnader, och frivillig verksamhet där det inte sker någon utjämning.

Det kommunala utjämningssystemet jämnar ut förutsättningarna mellan kommuner och mellan regioner baserat på strukturella kostnader inom verksamhetsområden som är obligatoriska.

Man kan skilja på vad som omfattas av utjämningsystemet mellan kommuner mellan regioner. Det finns vissa kostnader inom obligatoriska verksamhetsområden som ändå inte omfattas av utjämning och det finns frivilliga verksamhetsområden som inte omfattas av utjämning.

Kostnader som är föremål för utjämning

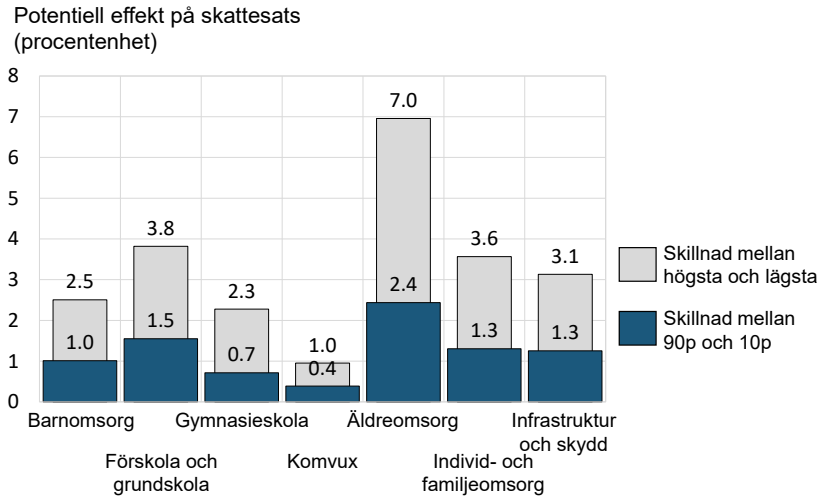
En stor del av kostnaderna inom kommunsektorn finns inom områden som är föremål för utjämning. Det finns en löpande diskussion om hur väl utjämningssystemet fungerar för att spegla de strukturella kostnadsskillnader som finns inom respektive verksamhetsområde. Kostnadsutjämningen ska baseras på faktorer som är opåverkbara för kommunen. Denna princip är inte utan undantag då det finns exempel på variabler som, åtminstone på lång sikt, baseras på kommunernas beteende.

Kostnadsutjämningen för kommuner består i dagsläget av nio modeller och i var och en av dessa beräknas en standardkostnad för varje kommun som utgör grunden för utjämning. De olika modellerna fungerar på olika sätt och fungerar olika väl, men ger en långtgående utjämning utifrån skillnader i strukturella förutsättningar som kunnat uppmätas på generell nivå.

För att jämföra vilka kostnadsskillnader som kan ha betydelse för skillnader i skattesats går det inte bara se till hur stora skillnaderna är mellan kommunernas nettokostnader eftersom en stor del av nettokostnaderna kompenseras genom kostnadsutjämningssystemet. I stället kan man studera hur mycket de faktiska kostnaderna avviker från de strukturella kostnaderna enligt utjämningssystemet, också kallat standardkostnadsavvikelser. I figur 4.1 framgår standardkostnadsavvikelser för sju av nio delmodeller av kostnadsutjämningen för kommuner. Figuren visar den potentiella effekten på skattesatsen i respektive kommun.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 4.1 Skillnad i standardkostnadsavvikelser mellan kommuner för kostnader som utjämnas, år 2024



Not: Verksamhetsövergripande kostnader och kollektivtrafik är exkluderade från jämförelsen. Verksamhetsövergripande kostnader saknar tydlig jämförelsepunkt med nettokostnader och ansvaret för kollektivtrafik ser olika ut i olika län.

Källa: Kolada/SKR, egna beräkningar

I figuren kan man se att äldreomsorgen är det område som beräknas ha störst betydelse för skillnader i skattesats mellan kommunerna. Skillnaderna i kostnadsavvikelserna inom äldreomsorgen mellan den kommun som har störst positiv respektive negativ avvikelse från den beräknade standardkostnaden motsvarar sju procentenheter i kommunalskatt. Ser man endast till skillnaderna mellan den 10:e och 90:e percentilen motsvarar kostnadsskillnaderna fortfarande 2,4 procentenheter. Näst störst betydelse har skillnader i kostnader för förskola och grundskola där skillnaden i kostnadsavvikelse mellan 10:e och 90:e percentilen är 1,5 procentenheter.

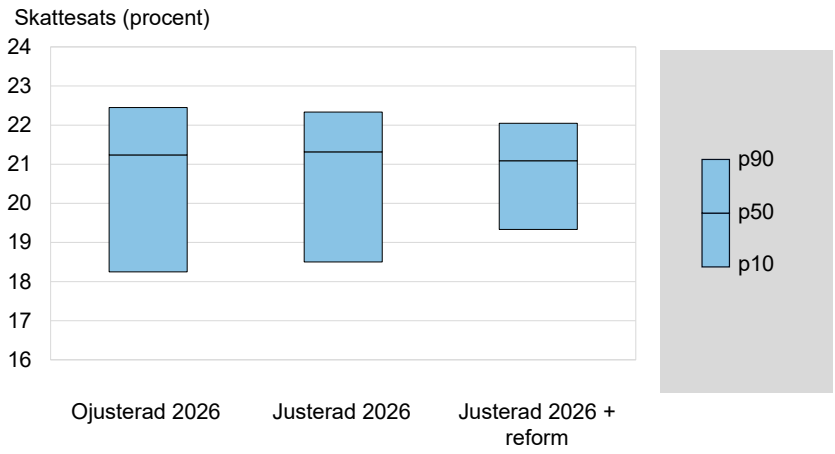
Med jämna mellanrum är utjämningsystemet föremål för översyn. Den senaste översynen gjordes av Utjämningskommittén 2022 och presenterades i betänkandet *Nätt och jämnt* (SOU 2024:50). I figur 4.2 framgår en illustration av hur skattesatserna skulle påverkas om utjämningskommitténs förslag på förändringar av kostnadsutjämningssystemet och strukturbidraget genomfördes och om alla intäktsförändringar omsattes i förändrad skattenivå. Effekterna av de förändringar som föreslogs av kommittén gör att utjämningen blir

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

mer långtgående och skillnaderna skulle minska mellan kommunerna. I figuren framgår också hur stor del av skillnaderna som beräknas utgöras av olika uppgiftsfördelning mellan kommuner och regioner i respektive län. Skillnaderna mellan den 90:e och 10:e percentilen minskar med knappt en halv procentenhet om man justerar för hur uppgiftsfördelningen mellan kommun och region skiljer sig mellan olika län. Om utjämningskommitténs förslag skulle genomföras och effekterna skulle omsättas i förändrade skattesatser (kommuner som får ökade intäkter sänker skatten och kommuner som får minskade intäkter höjer skatten) skulle skillnaderna minska ytterligare med cirka 1,1 procentenhet och skillnaderna skulle då vara cirka 2,7 procentenheter mellan 90:e och 10:e percentilen enligt denna utrednings beräkningar.

Figur 4.2 Potentiella skatteeffekter för kommunerna av förslagen från 2022 års utjämningskommitté

Spridning av skattesats mellan hög och låg samt potentiell effekt av förslaget som presenteras i SOU 2024:50 (endast förslagen om förändrad kostnadsutjämning och strukturbidrag)



Not: Antagande för effekten av förslaget om förändrad kostnadsutjämning är att kommuner höjer och sänker skatten i linje med förändring av intäkter som beräknas ske till följd av utjämningskommitténs förslag.

Spridningsmåttet är vägt med befolkningen. Dvs. 10 procent av befolkningen bor i kommuner över p90 och 10 procent av befolkningen bor i kommuner med skatt lägre än p10. Obs ger ett annat resultat än om man bara ser till tiondelar av antalet kommuner.

Källa: Finansdepartementet, Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), egna beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Kostnader inom verksamhetsområden där utjämning inte sker

Det finns ett antal områden där kommuner och regioner bedriver verksamhet som är frivillig och därför inte omfattas av utjämningssystemet. Det gäller bl.a. kultur- och fritidsområdet såsom exempelvis idrottsanläggningar, kulturskola, elljusspår, fritidsgårdar eller teatrar. Det kan också röra sig om arbetsmarknadsinsatser och verksamhet för att skapa ett gott företagsklimat i kommunen.

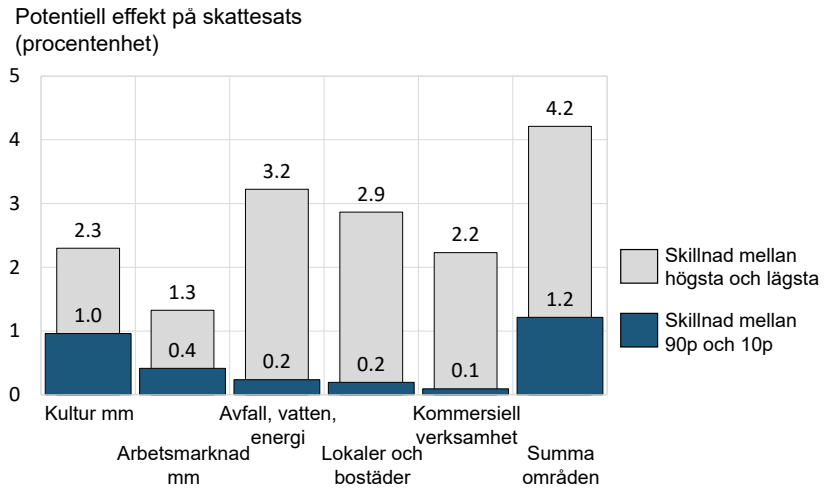
Det finns också exempel på verksamhet som visserligen inte är obligatorisk men som på grund av obligatoriska uppgifter ändå krävs för att uppgifterna ska kunna fullgöras. Det finns t.ex. ingen lagreglerad skyldighet för en kommun att ha en simhall. Däremot är det en obligatorisk uppgift att ha simundervisning i skolan, vilket gör att det i princip är nödvändigt för alla kommuner att se till att det finns tillgång till en simhall för skolorna.

Förutsättningarna för att tillhandahålla t.ex. en simhall kan variera starkt mellan kommuner. I en glesbygdskommun med få invånare kan kostnaderna bli höga för sådana verksamheter, särskilt om det är ett fåtal personer som brukar anläggningen. En kommun med fler invånare eller som befinner sig i en mer tätbefolkad region har fler valmöjligheter. De kan få ned kostnaden per person för en anläggning genom att helt enkelt dela den på fler invånare. De kan också samarbeta med andra kommuner eller privata företag. I glesa regioner kan det också finnas förväntningar på att kommunen intar en större roll inom vissa verksamhetsområden än i mer tätbefolkade regioner. Det kan exempelvis gälla kulturverksamheter, där glesa kommuner inte har samma tillgång till statliga och privata teatrar, kulturevenemang och museer som storstads- och storstadsnära kommuner.

I figur 4.3 visas en sammanställning av nettokostnaderna för områden som inte omfattas av utjämning och vilken betydelse dessa skulle kunna ha för skillnader mellan kommuner i skattesats. Varje stapel i figuren visar skillnaden mellan 90:e percentilen och 10:e percentilen, där de 10 procent av kommunerna som har de högsta och de 10 procent kommuner som har de lägsta kostnaderna är borträknade.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 4.3 Kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet som inte omfattas av utjämning, genomsnitt för 2022–2024



Anm.: Figuren visar skillnader i kostnader per invånare omräknade till effekt på skattesatsen (hur många procentenheter skatt respektive kostnad motsvarar). De mörka staplarna redovisar skillnaden mellan kommuner på 90e och 10e percentilen per kategori, och de ljusa staplarna redovisar skillnaden mellan kommunen med högst nettokostnader och kommunen med lägst nettokostnader. De redovisade områdena är endast en grov indelning i syfte att fungera som illustration för denna rapport.
Kultur m.m. i bilden avser både kultur och fritid.
Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB)/Räkenskapssammandraget, egna beräkningar.

Figuren visar ett genomsnitt för tre år. Syftet är att få en bättre bild över kommunernas långsiktiga finansiering eftersom kostnader och intäkter kan fluktuera avsevärt mellan år. Bilder ger en översiktlig bild av den potentiella betydelsen av olika områden för skillnader i skattesatser mellan kommuner. I redovisningen framgår endast områden som inte omfattas av utjämning. Det kan också finnas delar av områden som ingår i kostnadsutjämningen, men där enskilda delar inte är medräknade och därför inte utjämnas. Sammanställningen visar nettokostnader, vilket även omfattar intäkter som finns inom verksamheterna. Verksamhetens intäkter skiljer sig från skatteintäkter och finansiella intäkter på det sätt att de är knutna till en tjänst. Det går dock inte helt att skilja ut intäkterna från kostnaderna eftersom ökade kostnader i olika omfattning kan finansieras av avgifter.

Figuren visar att det i de flesta kommuner är kultur- och fritidsområdet som är det område som har störst betydelse för skillnader

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

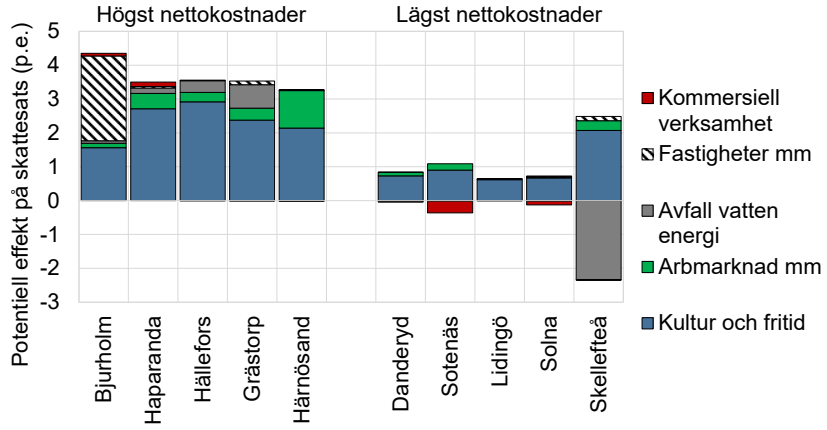
i nettokostnader. I området ingår kulturverksamhet, idrott, fritidsgårdar m.m.

Inom det som kallas avfall, vatten, energi finns de största skillnaderna om man främst tittar på skillnaden mellan högsta och lägsta nettokostnadsnivån i kommunerna. Detta beror främst på att ett fåtal kommuner har stora nettointäkter bland annat från kommunala el- och värmeverk.

I figur 4.4 visas några exempel på kommuner med höga och låga nettokostnader inom de områden som identifierats som verksamhetsområden där kommuner lägger stora kostnader men där det inte sker någon utjämning mellan kommunerna.

Figur 4.4 Kommuner med högst och lägst nettokostnader

Kostnaders potentiella påverkan på kommunal skattesats, genomsnitt 2022–2024



Anm.: De redovisade områdena är endast en grov indelning i syfte att fungera som illustration för denna rapport.
Källa: SCB/Räkenskapssammandraget, egna beräkningar.

Figuren kan ses som illustrerande exempel på vilka skillnader som kan finnas mellan kommuner i kostnadsstruktur. Figuren visar ett genomsnitt för tre år. Orsakerna till höga nettokostnader inom dessa områden samlat kan variera mellan kommuner. I Skellefteå finns t.ex. ett kommunalt kraftverk vilket ger stora intäkter i kommunen och låga nettokostnader. Detta kan i sin tur finansiera en högre ambition. Bland kommuner med höga kostnader sticker området kultur och fritid ut. Som konstaterats ovan kan det vara en utmaning för

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

vissa kommuner att ha ett visst utbud av verksamheter eller anläggningar, särskilt i fall där invånarantalet sjunker och färre ska finansiera anläggningar som kan vara svåra att skala ned.

Effektivitet, åtagande och ambitionsnivå

De frivilliga verksamheterna, dvs. möjligheten för en kommun att besluta om åtagande utöver de obligatoriska verksamheterna är en viktig del av självstyret. Gränsen mellan frivilligt åtagande, ambitionsnivå och effektivitet är inte alltid helt tydlig. Ett självpåtaget åtagande är om en kommun ägnar sig åt en verksamhet där det inte finns något statligt krav i grunden men det kan också vara att en kommun har beslutat att ha en högre ambitionsnivå än vad som krävs enligt de föreskrifter som styr verksamheten. Att kommuner och regioner är självstyrande med ett eget demokratiskt mandat i grunden gör att organisationen har möjlighet att agera utan central detaljstyrning. Kostnaden för ett självpåtaget kommunalt åtagande kan i sin tur påverkar nivå på skatten i kommunen.

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet ger ramar som skapar normer för ambitionsnivån för de obligatoriska verksamheterna i kommuner och regioner, inte minst genom att de har möjlighet att analysera verksamheten utifrån standardkostnadsavvikelser.[4] Men kommunernas frivilliga verksamheter, olika ambitionsnivå eller intäkter från exempelvis energibolag gör att den totala nettokostnadsnivån och även skattesatsen kan påverkas. Kostnadsavvikelser som enskilt mått säger alltså inte allt om hur kostnadseffektivt en kommun bedrivs, men måttet tjänar som en bra utgångspunkt för en diskussion i kommuner och regionerna om verksamhetens produktivitet. Det säger dock inte om en hög avvikelse beror på en medvetet hög ambitionsnivå eller om det beror på låg produktivitet.

4.1.3 Skillnader i intäktsstruktur

Liksom på kostnadssidan finns sker en omfattande utjämning av kommunernas och regionernas intäkter. Detta görs för att skapa likvärdiga förutsättningar att finansiera verksamheten.

[4] Standardkostnadsavvikelse avser skillnaden mellan den förväntade kostnaden som baseras på beräkningar utjämningsystemet och den faktiska kostnaden.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Intäkter som utjämnas: skatt och statsbidrag

Kommunal inkomstskatt utgör den största delen av kommunsektorns finansiering. Samtidigt varierar skattekraften stort mellan kommunerna respektive mellan regionerna. För att de ekonomiska förutsättningarna ska vara likvärdiga behövs därmed en långtgående kommunalekonomisk utjämning. Genom inkomstutjämningssystemet, som fördelar om resurser mellan kommuner och mellan regioner för att jämna ut skillnader i skattekraft, sker den största utjämningen av resurser. Genom inkomstutjämningssystemet fördelas också de generella statsbidragen.

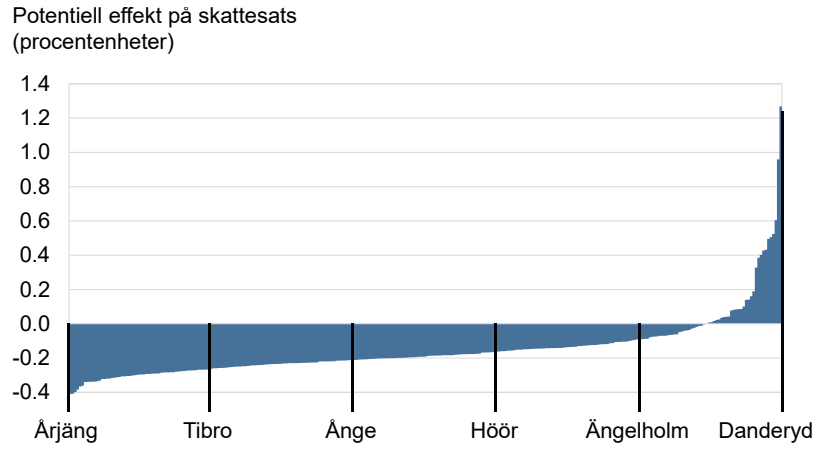
Inkomstutjämningen som baseras på skillnader i skattekraft är dock inte fullständig, utan utjämnar inkomster från skatter till 85 procent för kommuner som är nettobetalare i systemet och 95 procent för kommuner som är nettomottagare.[5] För regioner är motsvarande utjämningsfaktorer 85 respektive 90 procent. Systemet utgår ifrån att kommuner och regioner med hög skattekraft bör få viss relativ nytta av att invånarna har höga inkomster, eventuellt i syfte att skapa en drivkraft för framför allt kommuner att bedriva en lokalpolitik som leder till ekonomisk utveckling och att invånarnas inkomster ökar. Det innebär dock att det finns en skillnad mellan kommuner och mellan regioner som inte utjämnas. I figur 4.5 illustreras hur stor potentiell förändring i skattesats för kommuner som hade kunnat ske per kommun om utjämningen av skatteunderlaget ökade till 100 procent.

[5] För en utförligare beskrivning av utjämningssystemet, se Utjämningskommitténs betänkande SOU 2024:50, *Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 4.5 Konsekvenserna av ökad inkomstutjämning för kommuner

Potentiell effekt av att öka utjämningen av skatteunderlag till 100 %



Anm.: Bilden visar hur många procentenheter kommuner skulle kunna sänka respektive höja skattesatsen med, allt annat lika, om inkomstutjämningen var total (potentiell effekt i procentenheter av skattesatsen). Effekten är relativt liten för de flesta kommuner, men i några kommuner skulle konsekvensen bli omfattande.
Källa: SCB, egna beräkningar.

I figuren framgår att det för de flesta kommunerna inte har avgörande betydelse för kommunens ekonomi att skattesatserna inte utjämnas fullt ut. Skulle utjämningen utökas till 100 procent skulle skillnaderna mellan 90:e och 10:e percentilen av kommuner potentiellt kunna minska med 0,3 procentenheter, vilket inte är av avgörande betydelse för skattestrukturen i landet.

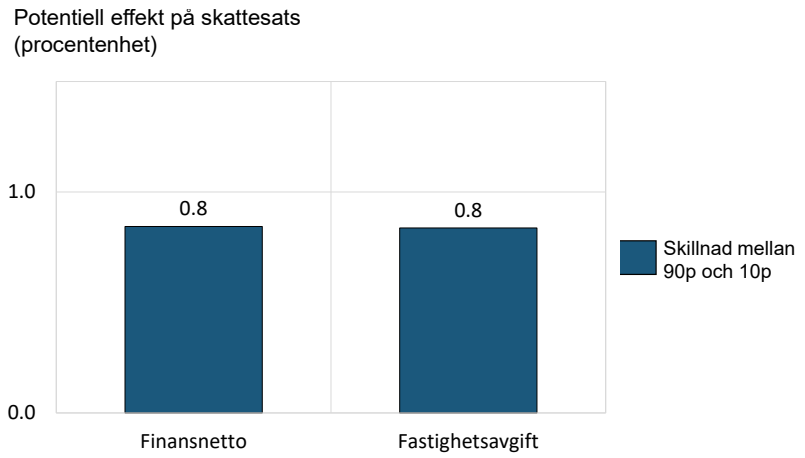
Effekten är relativt liten för de flesta kommuner, men i några kommuner skulle konsekvensen bli stor då vissa kommuner sticker ut med särskilt gott skatteunderlag. Skulle utjämningen öka till 100 procent skulle Danderyd, som har det starkaste skatteunderlaget, behöva höja skatten med 1,3 procentenheter för att bibehålla samma nivå på intäkterna och om hela omfördelningen omsattes i skatteförändringar skulle skillnaden mellan kommunen med högst respektive lägst skattekraft minska med cirka 1,7 procentenheter.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Större intäkter som inte ingår i utjämningssystemet

Mellan 17 och 20 procent av kommunernas intäkter kommer från annat än inkomstskatt och generella statsbidrag.[6] De riktade statsbidragen redovisas oftast som verksamhetsintäkter och motsvarar cirka 5 procent av intäkterna. Två större intäktskällor för många kommuner är intäkter från finansiella tillgångar samt intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Ingen av dessa intäktskällor utjämnas, men kan i vissa fall ha stor betydelse för den kommunala ekonomin. I figur 4.6 visas skillnaderna mellan kommuner med avseende på vilken potentiell effekt dessa intäktskällor har på skattesatsen i kommunen. Både finansiella kostnader och intäkter redovisas, dvs. finansnettot. Eftersom kostnader och intäkter ofta hänger ihop blir det missvisande att endast redovisa intäkter.

Figur 4.6 Skillnader mellan kommuner i intäkter som inte omfattas av utjämning, genomsnitt för 2022–2024



Anm.: Figuren visar skillnader i intäkter per invånare omräknade till effekt på skattesatsen i procentenheter. Staplarna redovisar skillnaden mellan kommuner på 90e och 10e percentilen per kategori.
Källa: SCB/Räkenskapssammandraget, egna beräkningar.

I figur framgår att skillnaderna mellan den 10:e och 90:e percentilen med avseende på kommuners inkomster från fastighetsavgift respektive finansnetto per invånare är cirka 0.8 procentenheter i potentiell effekt på skattesatsen. Om man jämför den kommun som hade högst

[66] Olika procentsats olika år bl.a. beroende på hur höga de riktade statsbidragen är.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

intäkt med den som hade lägst intäkt som andel av skattekraften så blir skillnaderna större. Figuren ovan och tidigare liknande figurer visar ett genomsnitt för tre år. Finansnettot är kan variera kraftigt mellan åren eftersom måttet även fångar upp avyttringar av tillgångar som ger intäkter som har stor betydelse för kommunernas ekonomi. Därför visas inte kommunerna med de högsta jämfört med lägsta finansnettot i figuren ovan.

Finansnettot påverkas till stor del av historiska beslut. Många kommuner har gjort investeringar eller avyttringar som påverkat kommunernas intäkter över lång tid.

Det finns även andra intäkter för kommunerna som inte omfattas av utjämning, vilket kan göra att kommunernas skattesatser skiljer sig åt. Cirka 5 procent av kommunernas intäkter kommer från hyror och arrenden, exploatering och försäljning av mark. Kommuner kan sälja mark eller andra tillgångar och på det sättet få ökade intäkter, men marken är en ändlig resurs och kommuner som själva äger sin mark har större möjlighet att påverka framtida användning av marken.

Något som också skiljer sig mellan kommunerna är avkastning från egna bolag. Det är dock främst avkastningen från energibolag som kommunerna helt kan besluta om nivån på då de verkar på en konkurrensutsatt marknad. De kommuner som har energibolag har normalt sett därför betydligt större intäkter än kommuner som saknar detta. Det finns 150 elbolag i Sverige och många av dessa ägs av kommuner. I synnerhet under perioder med höga energipriser har avkastningen från energibolag kunnat stärka enskilda kommuners kassa med hundratals miljoner kronor.

Fastighetsavgiften infördes 2008 och betalas av ägare av bostadsfastigheter. Vid införandet fick alla kommuner samma belopp per invånare och från och med 2009 får alla kommuner 2008 års belopp plus förändringen av de totala fastighetsavgifterna i kommunen sedan 2008. Detta påverkas både av hur beståndet förändrats sedan 2008, antalet fastigheter, och av taxeringsvärdet av detta bestånd. Riksrevisionen konstaterar i en granskning av statliga stöd till kommunsektorn att fastighetsavgiften inte på ett avgörande sätt påverkar fördelningen av resurser till kommunerna, men samtidigt har den en oklar roll i finansieringen av kommunsektorn.[7] Det är främst kommuner som haft en stor expansion av småhus som gynnas av den nuvarande modellen.

[7] Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Sedan införandet har skillnaderna i intäkter från fastighetsavgifter ökat löpande. Sedan Riksrevisionens rapport publicerades 2022 har skillnaderna från fastighetsavgiften fortsatt öka per invånare i kommuner mellan 10:e och 90:e percentilen. Skillnaderna hade då ökat med 56 procent sedan 2008, 2024 har den ökat till 87 procent sedan 2008.

4.1.4 Kostnader, skatt och ambition i regionerna

Majoriteten, cirka 85 procent, av regionernas bruttokostnader består av hälso- och sjukvårdskostnader. Resterande 15 procent är kostnader för främst kollektivtrafik, regional utveckling och tandvård. Kollektivtrafiken är till cirka hälften baserad på avgifter, regionernas vuxentandvård är till största delen intäktsbaserad, och delar av den regionala utvecklingen finansieras via olika EU-stöd. Det innebär att utvecklingen av hälso- och sjukvårdens kostnader har en avgörande påverkan på regionernas totala kostnadsutveckling.

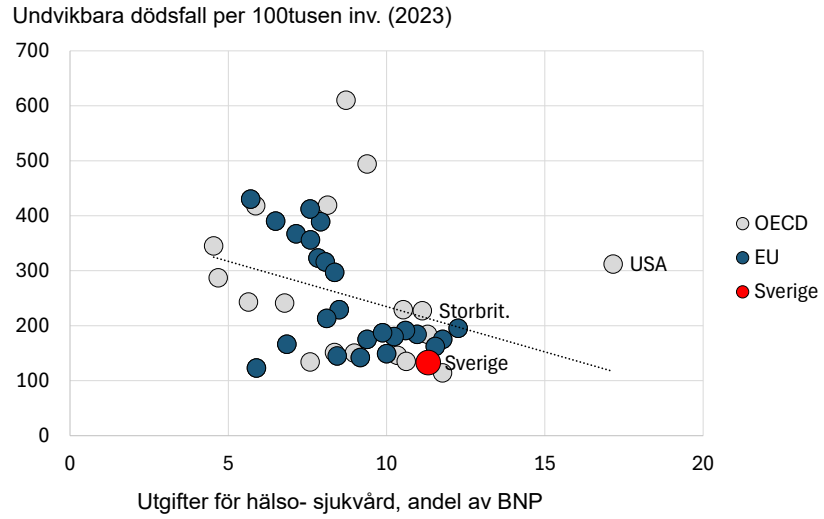
Svensk vård har hög kvalitet till höga kostnader

Kostnaderna för svensk hälso- och sjukvård är relativt höga i ett internationellt perspektiv, samtidigt som sjukvårdssystemet internationellt anses ha hög effektivitet och goda resultat. I figur 4.7 visas en jämförelse av kostnaden för sjukvården bland länder i OECD samt ett mått på undvikbara dödsfall, som ibland används som mått på kvaliteten i sjukvårdssystemet. Det är inte något perfekt mått, men det ger en bra överblick över relationen mellan kvalitet och kostnader länder emellan.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 4.7 Kostnader och utfall i sjukvården

Undvikbara dödsfall i relation till kostnader för sjukvård bland länder i OECD



Källa: OECD (2025) *Health at a Glance.*

Kostnaderna för svensk hälso- och sjukvård 2024 motsvarade 11,3 procent av BNP, vilket är högre än snittet i OECD. 7 länder hade högre kostnad per invånare för hälso- och sjukvården än Sverige 2024.[8] Det finns dock vissa problem med jämförbarheten. I internationell statistik för hälso- och sjukvård ingår äldre- och funktionshinderomsorg. I Sverige, liksom övriga nordiska länder är denna verksamhet mer utbyggd än i många andra länder. Det gör att det är svårt att särskilja och jämföra kostnaderna med andra länder för den hälso- och sjukvård som i Sverige bedrivs i regionerna.

Samtidigt som kostnaderna för sjukvård är höga som andel av BNP är kvaliteten på vården i Sverige mycket god och på ett övergripande plan brukar sjukvårdssystemet betraktas som ett av de främsta sett till resultat i vården. Exempelvis har överlevnaden efter de stora folksjukdomarna stroke, hjärtinfarkt och cancer kraftigt förbättrats och är högre än snittet i OECD. Sverige presterar också

[8] OECD (2025) *Health at a Glance.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

bättre än OECD-genomsnittet på 9 av 10 nyckelindikatorer som mäter hälsostatus och riskfaktorer för hälsa.[9]

Andra internationella jämförelser har dock visat på kontinuerliga utmaningar med tillgänglighet och relativt låg personcentrering i relation till andra jämförbara länder.[10]

Kostnaderna ökar snabbt men långsammare än i andra länder

Regionernas utgifter för hälso- och sjukvård har enligt hälsoräkenskaperna ökat i fasta priser mellan 2011 och 2023 med i snitt 1,9 procent per år.[11] Att sjukvårdens utgifter ökat så snabbt har påverkat hela verksamhetens bruttokostnad i regionerna, som i snitt ökat med drygt 2 procent per år i fasta priser.[12] Det innebär att volymen, eller kostnaderna i fasta priser, ökat med mer än 100 miljarder kronor eller 37 procent mellan 2011 och 2023. Några specifika orsaker till den höga ökningstakten under perioden är en snabb befolkningsökning under 2010-talet, ökade kostnader med avseende på pandemin 2020–2021, och den efterföljande snabba inflationen, som i hög grad påverkade regionernas pensionskostnader. Utgiftsökningen under perioden har inte kunnat finansieras via utvecklingen av skatteunderlaget eller generella statsbidrag. Under 2000-talet har skattesatserna höjts i alla regioner och den genomsnittliga skattesatsen har ökat kontinuerligt och sammanlagt med drygt 1,7 procentenheter under 2000-talet (se avsnitt 3.2.5).

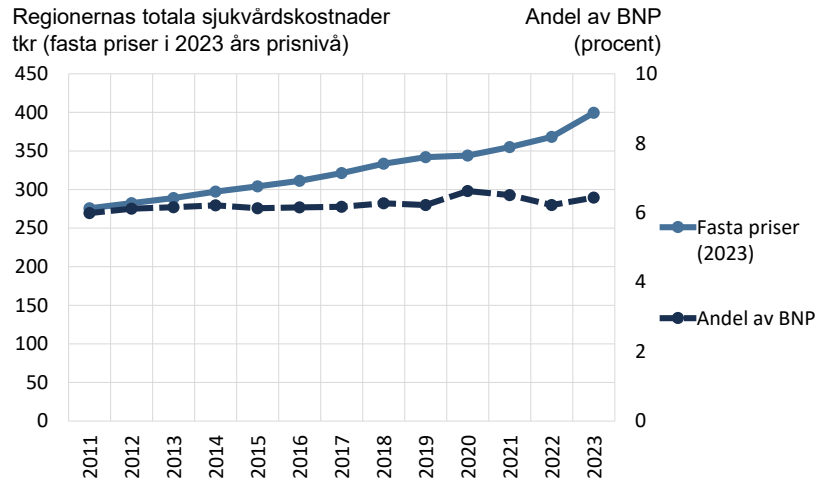
Trots den snabba kostnadsutvecklingen för hälso- och sjukvården i Sverige de senaste 10 åren har den varit långsammare än i många OECD-länder.[13] Den genomsnittliga ökningstakten i OECD har varit 2,5 gånger snabbare än ökningstakten för svensk hälso- och sjukvård, som dock var relativt väl utbyggd redan i början av 2000-talet. Endast 6 OECD-länder har haft långsammare kostnadsutveckling än Sverige sedan 2014. Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökar med andra ord snabbt i alla västländer. Det finns också ett samband mellan BNP i ett land och andelen av BNP som läggs på

[9] OECD (2024 och 2025) *Health at a Glance* (Sverige presterar sämre på en indikator, genom att andelen självmord är högre).
[10] Vårdanalys (2023) *IHP 2023.*
[11] Deflaterat med LPIK (Landstingsprisindex: Ett mått som Sveriges Kommuner och Regioner producerar som beskriver regionernas kvalitetsjusterade pris- och löneökningar) inklusive kostnadsutveckling för läkemedel.
[12] Deflaterat på samma sätt.
[13] OECD (2025) *Health at a Glance.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

hälso- och sjukvård.[14] I diagrammet nedan visas utvecklingen av regionernas kostnader för hälso- och sjukvård i fasta priser samt som andel av BNP.

Figur 4.8 Utveckling av regionfinansierad hälso- och sjukvård



Källa: Statistiska centralbyrån SCB/Hälsoräkenskaperna.

I figur 4.8 kan man se att kostnaderna för sjukvård i regionerna har ökat de senaste 15 åren. Särskilt stor var ökningen 2020 till följd av Covid-19 pandemin och 2023 vilket till stor del beror på ökade pensionskostnader till följd av hög inflationstakt.

Som andel av BNP har kostnaderna haft en liten trendmässig ökning, med viss variation mellan år. Regionernas sjukvårdskostnader låg 2011–2012 i snitt på 6,05 procent av BNP och snittet var för 2022–2023 på 6,33 procent av BNP, vilket är en ökning med knappt en tredjedels procent under drygt tio år.

Kostnadsskillnader mellan regioners sjukvård

Liksom i alla västländer har kostnaderna för hälso- och sjukvård ökat kraftigt i alla regioner över tid, även om det finns skillnader mellan regionernas kostnadsutveckling olika år. Kostnaderna varierar

[14] IHE (2019) *Hälso- och sjukvårdsutgifterna i Sverige.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kraftigt mellan olika regioner vilket liksom i kommunerna beror på olika demografisk sammansättning och andra strukturella faktorer. De strukturella faktorerna utjämnas till stor del genom det kommunala utjämningssystemet. Det finns även efter justering för strukturella faktorer i vissa fall stora skillnader mellan regioner i strukturjusterade kostnader inom hälso- och sjukvården. 2024 var skillnaden mellan den region som hade högst total kostnad för hälso- och sjukvård, Region Gotland, och den som hade lägst kostnad, Region Dalarna 21 procent.[15] Näst högst strukturjusterade kostnader för sjukvården hade Region Stockholm med kostnader motsvarande 7 procent över medianregionen.

Kostnadsskillnaderna mellan den 10:e och 90:e percentilen var knappt 10 procent. Det har varit ungefär lika stora skillnader mellan regionernas sjukvårdskostnader de senaste åren, däremot har det växlat vilka regioner som har haft högst och lägst kostnader.

Det finns olika orsaker till att kostnaderna för hälso- och sjukvård skiljer sig åt mellan regionerna. En orsak är produktivitetsskillnader, dvs. kostnad per vårdinsats. I en studie från SNS konstaterades att skillnader i vårdkostnader främst kan förklaras av skillnader i vårdkonsumtion och tillgänglighet och till en mindre del av skillnader i behov och enhetskostnader.[16] Region Stockholm har exempelvis höga vårdkostnader per invånare, men samtidigt relativt hög produktivitet och tillgänglighet. Men för att finansiera detta har regionen också en av de högsta regionskattesatserna.

4.2 Faktorer som ökar kostnadstrycket i kommunsektorn

Hittills har kapitlet fokuserat på skillnader i kostnads- och intäktsstruktur mellan kommuner och mellan regioner. Detta avsnitt kommer att handla om större skeenden och rörelser på makronivå som påverkar sektorn som helhet. Faktorer som påverkar många kommuner och regioner i samma riktning kan skapa ett kostnadstryck på sektorn som helhet som i sin tur kan öka trycket på skattehöjningar.

[15] Då har hälso- och sjukvårdskostnaderna rensats för strukturella skillnader.
[16] Johansson N. (2021) *Vad kan förklara regionala skillnader i svensk hälso- och sjukvård?*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

4.2.1 Demografisk utveckling och stora investeringsbehov skapar kostnadstryck för kommuner och regioner

Kommunsektorns skattesatser beror förutom på interna faktorer såsom kostnader, intäkter, effektivitet och ambitionsnivå, också på faktorer som sektorn som helhet kan ha svårt att påverka. Det kan handla om exogena faktorer som driver upp kostnaderna eller begränsar möjligheten att ta ut avgifter.

För de flesta av de verksamheter som bedrivs i kommuner och regioner har den demografiska sammansättningen mycket stor betydelse för intäkts- och kostnadsnivå och därmed nivån på skattesatsen. Skälet är att en klar majoritet av kommunernas kostnader avser tillhandahållande av välfärdstjänster som är riktade mot barn, unga och gamla och att kostnaderna för hälso- och sjukvårdens ökar i takt med stigande ålder. En stor andel av befolkningen i arbetsför ålder innebär relativt sett högre skatteintäkter från inkomstbeskattning för kommunsektorn samtidigt som kostnaderna till följd av färre unga och gamla blir lägre. Ett högre kostnadstryck för sektorn som helhet riskerar leda till att fler kommuner och regioner höjer skattesatserna.

När andelen i arbetsför ålder minskar så ökar också den demografiska försörjningskvoten. Det betyder att det är relativt färre antal personer som arbetar och betalar skatt som kan finansiera en växande andel med behov, vilket leder till att kapaciteten för att möta efterfrågad välfärd minskar. Den demografiska försörjningskvoten i riket har ökat från 0,70 år 2000 till 0,77[17] år 2024, och förväntas fortsätta öka till 0,9 år 2060.[18]

Den demografiska utvecklingen innebär att kostnaderna för de individuella välfärdstjänsterna väntas öka. Enligt beräkningar i basscenariot från Långtidsutredningen 2019 behöver statsbidragen till kommunerna öka med cirka 15 miljarder kronor per år för att möta den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som följer av den demografiska utvecklingen, med oförändrad skattesats.[19] Scenariot bygger på antaganden om en produktivitetstillväxt enligt historisk ökningstakt och oförändrad ambitionsnivå för välfärdsåtagandet.

[17] En försörjningskvot på 0,77 innebär att varje person måste försörja sig själv och 0,77 personer till.
[18] Statistiska Centralbyrån befolkningsprognos från 2025.
[19] SOU 2019:65 *Långtidsutredningen 2019.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Staten har ett ansvar även för att sätta ramarna för kommunsektorns ekonomi genom att löpande utvärdera och bedöma på vilken nivå de generella statsbidragen ska vara. Finns det stora skillnader mellan bedömningen staten gör av kommunsektorns behov av resurser och den kommuner och regioner själva gör riskerar det leda till att ett antal regioner och kommuner höjer skattesatserna för att lösa behoven.

Efter pandemin har befolkningsutvecklingen saktat in till följd av minskat barnafödande och färre antal barn i förskole- och skolålder. De tillskott till generella statsbidraget som beräknades i Långtidsutredningen från 2019 är därmed lägre på kort sikt. Konjunkturinstitutet beräknar i sin hållbarhetsrapport från 2024 att skattekvoten (med dagens skatteregler, där kommuner och regioner själva kan besluta om skattesatsen) beräknas stiga från 41 procent 2024 till 42,5 procent som andel av BNP år 2033 för att sedan plana ut på den nivån.[20]

Det demografiska trycket är alltså av mycket stor betydelse för sektorns möjligheter att finansiera verksamheten och innebär ett tryck uppåt på skattesatserna.

4.2.2 Andra faktorer som ger ökade kostnader för kommunsektorn

Det finns också tillfälliga faktorer som påverkar kommunsektorns intäkts- och kostnadsnivå och därmed skattesats. Exempel på sådana är konjunkturläge, inflation och särskilda händelser, till exempel större naturhändelser och pandemier. Även om de flesta kommuner och regioner generellt sett inte ändrar skattesatsen så har ett antal höjt den under och efter perioder med ansträngt ekonomiskt läge om inte statsbidragen samtidigt ökat.

Nivån på kostnader och skattesats påverkas också av mer långsiktiga externa faktorer som exempelvis det internationella säkerhetsläget, digitalisering, AI, medicinteknisk utveckling och klimatförändringar, vilka innebär att kommunsektorn måste lägga större resurser på beredskap och klimatanpassning. Samtidigt kan verksamheten effektiviseras med hjälp av ny teknik och AI.

[20] Konjunkturinstitutet (2024) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ytterligare faktorer som påverkar kommunsektorns ekonomi på lång sikt är utvecklingen av produktivitet och sysselsättning i samhället.

Urbaniseringen påverkar kostnader och skattenivån

Under ett antal år har en relativt kraftig urbanisering skett i landet. Det innebär inte bara att vissa kommuner ökat sin befolkning, medan andra minskat antalet invånare, utan det har också skett en urbanisering inom många kommuner. Vissa kommuner har t.ex. stängt förskolor, äldreboenden och skolor i utkanten av kommunen samtidigt som de har etablerat nya i kommunens centrum. Om befolkningen ökar kan kostnader för nya invånare finansieras genom ökade skatteintäkter, men om befolkningen är oförändrad eller minskar finns inte denna möjlighet.

Även kommuner där befolkningsantalet sjunker kan behöva genomföra stora investeringar, exempelvis om den kommunala verksamheten centraliseras för att effektivisera till följd av att verksamhet ute i kommundelarna inte längre går att bedriva med ett sjunkande befolkningsunderlag. I vissa fall kan det bästa alternativet innebära nya skolor eller äldreboenden på mer strategiska platser trots att befolkningen i sin helhet minskar.

Problematiken gäller också kommuner som är stora till ytan och har en infrastruktur anpassad till en större befolkning, med exempelvis flera verksamhetslokaler utspridda i kommunen, kommunala gator och vägar, långa VA-ledningar och vattenverk. När färre personer finansierar renovering och underhåll av denna infrastruktur kan vissa delar visserligen finansieras via VA-taxan, men inom andra områden ökar kostnaderna per invånare och riskerar därför att driva upp skattesatserna i dessa kommuner.

Stora investeringsbehov ökar kommunsektorns låneskuld

Stora delar av det kommunala fastighetsbeståndet byggdes från 1960-talet fram till början av 1980-talet.[21] Under 1990-talets krisår hade många kommuner och regioner (dåvarande landsting) svag ekonomi. Detta kombinerades med ett kommunalt skattestopp (se

[21] SKR (2019) *Äga eller hyra verksamhetslokaler.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

vidare i avsnitt 6.9.2 och 7.3). För att få ekonomin i balans sänkte många kommuner och regioner nivån på underhållet. När underhållsbudgeten väl sänkts finns en risk att den permanentas på den lägre nivån. Effekterna av detta har påverkat kommunsektorns behov av investeringar långt in på 2000-talet, då stora delar av fastighetsbeståndet var behäftat med eftersatt underhåll.

Under 2010-talet ökade antalet barn och unga snabbt vilket också påverkade investeringsnivån. Sedan 2010-talet har därför många skolor, förskolor och bostäder byggts till följd av fler elever och invånare. Många skolor har även renoverats till följd av eftersatt underhåll.

Den höga investeringsnivån har varit en starkt bidragande orsak till att kommunsektorn haft ett negativt finansiellt sparande alla år sedan 2010 (undantaget pandemiåren). Resultatet[22] som andel av skatter och statsbidrag, som är det som balanskravet beräknas utifrån, har däremot varit positivt under samma period, knappt 3 procent per år. Detta har lett till att kommunsektorns låneskuld ökat både nominellt och som andel av BNP. Den svenska kommunsektorns låneskuld var 2024 högst i Europa som andel av de totala offentliga skulderna.[23]

Ökningen av kommunsektorns skuld motsvaras av en minskning av statens låneskuld. Sammantaget för den offentliga sektorn har den s.k. Maastrichtskulden därför minskat som andel av BNP.

Kommuner och regioner behöver ha större ekonomiska överskott än hittills, baserat på investeringstakten, för att låneskulden inte ska öka. Risken är att kommuner och regioner höjer skattesatser för att finansiera investeringarna. Om kommunsektorns investeringsnivå ligger kvar och resultatnivån inte avsevärt förbättras kommer kommunsektorn fortsätta att ha ett negativt finansiellt sparande även kommande år. Ett underskott i kommunsektorns finansiella sparande kräver att staten eller pensionssystemet måste ha motsvarande överskott för att balansmålet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska nås.

Kommunsektorns andel av Maastrichtskulden 2024 var 40 procent. I Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapport från 2025 görs antagandet att kommunsektorns andel av Maastrichtskulden kom-

[22] Den främsta skillnaden mellan resultatet och finansiellt sparande är att investeringarna inte ingår i finansiellt sparande, utan enbart avskrivningar.
[23] Eurostat. I skulden inräknas utlåning till kommunala bolag som görs via kommunerna eller kommunernas internbanker.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

mer att överstiga statens andel efter 2040. I slutet av hållbarhetsrapportens beräkningsperiod år 2060 beräknas kommunsektorn stå för strax över 80 procent av den totala Maastrichtskulden.[24] I framskrivningarna hålls det finansiella sparandet i kommunsektorn konstant på –0,3 procent av BNP, vilket antas motsvara ett positivt resultat i sektorn som helhet. I hållbarhetsrapporten antas statens skuld fortsätter sjunka. Då finns inga antaganden med om ökade statliga lån för försvarssatsningar, fortsatt stöd till Ukraina och utbyggnad av ny kärnkraft.

Om målet för den offentliga sektorns skuld på 35 procent av BNP (skuldankaret) ska ligga kvar innebär kommunsektorns ökade skuldsättning en begränsning för statens möjligheter att skuldsätta sig. Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 aviserat att den avser att besluta om en proposition utifrån betänkandet *Från överskottsmål till balansmål* (SOU 2024:76) och föreslå att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.[25] Det innebär att bedömningen av vad som är en önskvärd skuldkvot kan komma att ändras med anledning av faktorer som den demografiska utvecklingen eller en ny syn på behovet av säkerhetsmarginaler. Skuldankarets nivå ska enligt det förslaget därför prövas vid en ny översyn varannan mandatperiod.

Om staten ökar skulden kommer den totala Maastrichtskulden att öka, då många kommuner och regioner fortsatt har höga investeringsbehov i infrastruktur till följd av eftersatt underhåll och klimatförändringar. I utredningsbetänkandet en God kommunal hushållning bedömdes det inte att det fanns något behov av att reglera sektorns resultatnivå,[26] men om kommunsektorn likviditetsmässigt ska kunna finansiera en hög investeringsnivå utan att öka skulden behövs betydligt starkare ekonomiska resultat än de haft sedan 2010-talet. Om kommunsektorns resultat inte stärks av andra skäl, innebär det en press uppåt på kommunalskatterna.

[24] Konjunkturinstitutet (2025) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna.*
[25] Kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, SOU 2024:76 *Från överskottsmål till balansmål*.
[26] SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ökade förväntningar från invånare och utvecklade behandlingsmetoder ökar vårdens kostnader över tid

En annan utmaning för kommunsektorn är nya och tillkommande krav på välfärdsproduktionen som växer fram när hushållens realinkomster ökar. Enligt nationalekonomisk teori ökar invånarnas förväntningar i takt med att den materiella standarden ökar i samhället.[27] Detta är särskilt tydligt inom sjukvården där det finns ett samband mellan BNP och sjukvårdens andel av BNP.[28] Den ökade efterfrågan kan leda till en diskrepans mellan vad som kan tillhandahållas av de skattefinansierade systemen, och medborgarnas önskemål och krav på välfärdsproduktionen.

Det som främst är kostnadsdrivande i kommunerna och därmed utgör ett tryck uppåt på skattesatserna, är främst stora investeringsbehov. I övrigt beräknas kommunernas sammanlagda kostnader på lång sikt öka i stort sett i takt med pris- och löneökningar samt demografi[29]. Även om det är stora skillnader mellan olika kommuner, då främst kommuner som krymper har de största utmaningarna med att anpassa kostnaderna nedåt, torde ekonomin sammantaget vara relativt långsiktigt hållbar. Därmed finns möjlighet för kommunerna sammantaget att hålla en långsiktigt stabil skattenivå och det bör även finnas utrymme för vissa kommuner att sänka skattesatserna. Inom regionerna är situationen en annan.

Utvecklingen inom vården går snabbt. Hälso- och sjukvårdens utvecklingen driver kostnaderna uppåt. När kommuner och regioner jämförs är det tydligt att regionernas kostnader ständigt ökar i snabbare takt än befolkningen till skillnad från kommunernas kostnader, vilket främst är en följd av vårdens utveckling. Efterfrågan på hälso- och sjukvård ökar i takt med stigande välstånd och att nya terapier utvecklas. Svensk sjukvård ligger i framkant gällande medicinska resultat och förväntas göra det även i framtiden. Trots den svenska sjukvårdens utveckling har svensk hälso- och sjukvård haft

[27] Wagners lag, känd som lagen om ständigt ökande statliga utgifter, är en princip uppkallad efter den tyske ekonomen Adolph Wagner (1835–1917). Teorin säger att för alla länder ökar de offentliga utgifterna ständigt när inkomsttillväxten tilltar. Lagen förutspådde att utvecklingen av en industriell ekonomi kommer att åtföljas av en ökad andel offentliga utgifter i förhållande till bruttonationalprodukten (BNP).
[28] Se bland annat Gommel F och E Örtengren (2021) *Egenfinansiering av vården*, SACO (2021) *Välfärdens framtida finansiering – Vad är problemet?* och Strinäs M och E Värja (2025) *En sektor stadd i snabb förändring.*
[29] Under förutsättning att VA-taxan kan finansiera eftersatta behov inom VA-området.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

en av de långsammaste kostnadsökningstakterna i Europa under perioden 2015 till 2022.[30]

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ges företräde till vården.[31] I och med att möjligheten att bota och behandla svåra sjukdomar ökar kan fler få bot och lindring. Det innebär att väntetiderna för vård som kan anstå riskerar att öka. I exempelvis Storbritannien, har den privata vården snabbt vuxit, som ett resultat av längre väntetider inom den offentliga vården (NHS).[32]

I dag är finansieringsansvaret för förmånsläkemedel gemensamt mellan regionerna och staten genom en överenskommelse och ett särskilt statsbidrag som är baserat på en vinst- och förlustdelningsmodell.[33] Nya och särskilt dyra läkemedel ska finansieras i särskild ordning.

4.2.3 Statens agerande kan påverka kommunala kostnader

Statens agerande kan påverka kommunsektorns kostnader och därmed möjlighet till låga skattesatser. I avsnitt 8.4 finns bedömningar om vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra förutsättningarna för lägre skattesatser.

Givet kommunsektorns omfattande uppdrag är det viktigt att statens styrning möjliggör för de kommunala verksamheterna att bedrivas så effektivt som möjligt. En förutsättning är att kommunsektorns planeringsförutsättningar är relativt förutsägbara. Inom ramen för statens styrning bör kommuner och regioner ha ett ansvar för att bedriva en effektiv verksamhet. Möjligheten att planera verksamheterna på lång sikt främjar ett effektivt resursutnyttjande och är en del i att kommuner och regioner ska kunna genomföra välavvägda effektiviseringar och ha en låg skattesats.

[30] OECD (2024) *Health at a Glance.*
[31] 3 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[32] Bl.a. Nilsson F (2025) *Åk till akuten*, Artikel publicerad av svenska läkaresällskapet 19 mars 2025 och The Guardian, oktober 2024 *Private healthcare boom fuelled by NHS waiting lists.*
[33] Förmånsläkemedel är läkemedel som ingår i läkemedelssubventionen och hämtas ut med recept på apotek.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Bättre planeringsförutsättningar kan minska kostnadstryck

Produktivitetskommissionen bedömer i sitt slutbetänkande att förbättrade ekonomiska planeringsförutsättningar har potential att minska konjunkturens påverkan på kommunsektorns verksamheter, men även kommunsektorns egen påverkan på konjunkturen i form av valet av skattesats och omfattningen av verksamhet. Kommissionen framhåller att det inte är önskvärt ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar procykliskt över konjunkturcykler, bl.a. eftersom det finns transaktionskostnader förknippade med att säga upp eller nyanställa personal, ett sådant agerande kan också förstärka de konjunkturella svängningarna.[34]

Även Finanspolitiska rådet pekar på behovet av långsiktighet och transparens och menar att information om statsbidragen bör ges tidigare än i dag för att underlätta kommunsektorns planering. Dessutom menar rådet att regeringen behöver bli tydligare i sin redovisning av kommunsektorns ekonomi, bl.a. om tillskott innebär en real förbättring eller bara täcker ökade kostnader. Enligt rådet går det inte att förstå på vilka grunder regeringen har bestämt statsbidragens omfattning med nuvarande redovisning.[35]

Både Finanspolitiska rådet och Produktivitetskommissionen anför att sena budgetbesked riskerar att leda till att kommuner och regioner avstår från att genomföra nödvändiga effektiviseringar i förhoppning om att nya statsbidrag ska komma i ett senare skede. Vidare finns det en viss tröghet i att ändra skattesatsen. När en höjning av skattesatsen genomförts finns det alltså risk att den ligger kvar på den högre nivån.

En möjlig konstruktion för att undvika att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykler är att låta statsbidragen automatiskt justeras på ett sådant sätt att sektorns totala intäkter kan finansiera en oförändrad verksamhetsvolym vid en konstant genomsnittlig skattesats, oberoende av konjunkturutveckling. En automatisk stabilisator genom konjunkturvarierande statsbidrag har föreslagits av bland annat Lars Calmfors i en bilaga

[34] SOU 2025:96 *Goda möjligheter till ökat välstånd.*
[35] Finanspolitiska rådet (2024) *Svensk finanspolitik 2024.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

till Långtidsutredningen 2023 och av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.[36]

Många kommuner och regioner har framfört att de påverkas av sena besked och otydliga förutsättningar. När uppdateringar görs av utjämningssystemet påverkas vissa kommuner och regioner negativt jämfört med tidigare och andra positivt jämfört med tidigare. Det finns då risk att några kommuner eller regioner som påverkas negativt höjer skatten samtidigt som några av de kommuner och regioner som påverkas positivt avstår från att sänka skatten. Med mer förutsägbara planeringsförutsättningar skulle fler kommuner och regioner kunna undvika skattehöjningar och genomföra skattesänkningar i högre grad.

Många kommuner har i intervjuer fört fram till utredningen att det främst finns en oförutsägbarhet gällande de ekonomiska förutsättningarna på längre sikt. De menar att detta resulterar i att de väljer att inte sänka skatten, trots att utrymme finns. Mer långsiktig information om statsbidragens utveckling skulle minska osäkerheten och skapa förutsättningar för fler kommuner och regioner att sänka skattesatsen. Men som utredningen tidigare noterat krävs ett stort fokus på frågorna i kommuner och regioner för att skattesänkningar faktiskt ska ske.

Färre riktade statsbidrag kan öka effektiviteten

Riktade statsbidrag påverkar kommunsektorns effektivitet.[37] Det finns många egenskaper hos riktade bidrag som kan innebära problem för produktivitet och effektivitet i kommunsektorn och i användningen av statliga medel. Riktade bidrag kommer ofta in sent i planeringen av den kommunala verksamheten och ofta kan arbetet börja bedrivas först flera månader in på det år som bidraget avser. Detta beror på att budgetpropositionen, och därmed statsbidragen, beslutas av riksdagen först i december varje år. Därefter ska administrationen av statsbidraget beredas och beslutas innan kommuner

[36] SOU 2023:85 *Långtidsutredningen 2023 – Finanspolitisk konjunkturstabilisering* och SOU 2021:75 *En God Kommunal Hushållning.*
[37] Se bland annat: SOU 2025:96 *Fler möjligheter till välstånd* s.455 och Vårdanalys (2022) *I rätt riktning,* Riksrevisionen (2022) *Statens finansiering av kommunerna* och Statskontoret (2024) *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kan ansöka om det och få ett beslut om utbetalning. Denna process måste återupprepas varje år om staten inte beviljar medel över fler år.

Med riktade bidrag kan staten styra prioriteringar i kommuner och regioner, men det saknas ofta processer för att göra en genomgående analys av behov och syfte med bidragen, det saknas strukturer för kvalitetssäkring i beredningsprocessen och flera rapporter visar också att det ofta saknas meningsfull uppföljning av effekterna och nyttan av de riktade bidragen.[38]

Statlig detaljstyrning kan öka fokus på sådana frågor som anses vara viktiga generellt, men breda lösningar riskerar att minska utrymmet för anpassning av verksamheten utifrån lokala behovsstrukturer. Riktade statsbidrag innebär att kommuner och regioner inte sällan bedriver verksamhet som de annars skulle prioritera bort. Kommuner och regioner behöver också lägga resurser på administration för anmälan, ansökningar, uppföljning och återrapportering, vilket mindre kommuner har sämre förutsättningar att kunna hantera. Det skapar också mer svårmätbara friktionskostnader kopplade till aktiviteter såsom uppstart och nedstängning av verksamhet som initierats på basis av mer kortsiktiga bidrag.[39]

De riktade statsbidragen leder ofta till att kostnadsnivån dras upp då verksamhet eller projekt byggs upp med hjälp av bidragen. När statsbidraget avslutas efter något eller några år måste kommunen eller regionen antingen avsluta verksamheten eller finansiera den med egna medel. Att lägga ned en verksamhet tar ofta tid och kan möta motstånd från invånarna.

Full finansiering av nya uppgifter minskar kostnadstryck på kommunsektorn

När staten beslutar om nya uppgifter för kommuner eller regioner och inte finansierar dessa fullt ut måste kommuner och regioner finansiera uppgifterna på annat sätt. Enligt Riksrevisionen tillämpas inte finansieringsprincipen i flera delar som det var tänkt.[40]

Produktivitetskommissionen förslår att en redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner

[38] Se bland annat Vårdanalys (2022) *I rätt riktning.*
[39] Se bland annat SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välstånd*, Statskontoret (2022) och Ds 2024:14 *Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag.*
[40] Riksrevisionen (2018) *Den kommunala finansieringsprincipen - tillämpas den ändamålsenligt?*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ska göras i budgetpropositionen.[41] I redovisningen ska också framgå hur statsbidragen till kommunsektorn utvecklas och har utvecklats både i realekonomiska termer samt justerat för demografiskt betingad konsumtion.

Självfinansieringsgraden från verksamhetsintäkter minskar

Det finns regler som begränsar möjligheterna för kommuner och regioner att ta ut avgifter för sina verksamheter. Under 2000-talet har regler om maxtaxor, högkostnadsskydd etc. införts. Sådana förändringar genomförs normalt sett i enlighet med finansieringsprincipen, men på sikt gör begränsningarna att kommunsektorns avgiftsfinansieringsgrad har minskat. Avgifter påverkar liksom skatter invånarnas konsumtionsutrymme, men är till skillnad från skatter inte till storleken beroende av individens inkomst och därför minskar det inte incitamenten att arbeta. Skillnaden är också att avgifter är ett sätt att hålla nere den kommunala konsumtionen därmed kan ”onödig” konsumtion minska.

Under 2000-talet har verksamhetens intäkter inte ökat i samma takt som kostnaderna trots att de riktade statsbidragen, som utgör en relativt stor andel av verksamhetens intäkter, har ökat.[42] År 2000 motsvarade kommunernas intäkter från verksamheten 22,5 procent av verksamhetens kostnader. Verksamhetens intäkter per invånare har sedan ökat med 113 procent jämfört med verksamhetens bruttokostnader per invånare som ökat med 136 procent per invånare i löpnade priser. År 2024 motsvarade egenfinansieringen i verksamheten 20,5 procent av kostnaderna.

För regionerna är denna utveckling ännu tydligare. År 2000 hade regionerna intäkter från verksamheten som motsvarade 27 procent av verksamhetens bruttokostnader per invånare. Sedan dess har regionernas verksamhetsintäkter per invånare ökat med 95 procent samtidigt som verksamhetens bruttokostnader har ökat med 182 procent per invånare i löpande priser. År 2024 hade regionernas verksamhetsintäkter minskat från 27 till 19 procent av verksamhetens bruttokostnader, trots att de riktade statsbidragen ökat i relativt god takt.

[41] SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd*, s. 460.
[42] De riktade statsbidragen redovisas ofta, men inte alltid som verksamhetsintäkter. De riktade statsbidragen har ökat över tid.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Om delar av skattebasen reduceras kompenseras det av nominellt oförändrade statsbidrag, utan politiska beslut

När nya obligatoriska uppgifter tillförs och regelförändringar genomförs, exempelvis förändrade skatteregler, som ökade grundavdrag, höjs vanligtvis det generella statsbidraget vid införandet. Nivån på statsbidraget är därefter nominellt oförändrat om inga nya beslut fattas, vilket innebär att det urholkas. Samtidigt ökar kostnaderna för de nya uppdragen i takt med pris, löner och demografi.

Vid ökade grundavdrag eller andra regelförändringar som påverkar skattebasen minskar värdet av den kommunala skattebasen och möjligheten till framtida intäktsökning samtidigt som statsbidraget som motsvarar minskningen av skattebasen är nominellt sett oförändrat om inga nya beslut fattas. Det innebär att värdet av skattebasen successivt urholkas.

Myndigheters förväntningar och krav kan bidra till högre kostnader

Statliga myndigheters agerande påverkar också kostnaderna för kommuner och regioner. Det kan handla om medfinansiering där kommuner och regioner förväntas medfinansiera eller förskottera stora infrastrukturprojekt. Myndigheter kan också ha förväntningar på att vissa funktioner ska finnas i kommuner och regioner, trots att de inte är obligatoriska. Kommunerna påverkas dessutom av när vissa myndigheter minskar sin närvaro i landet, förändringar som kan innebära att vissa kommuner måste ta ett större ansvar för de uppgifterna på lokal nivå.

Myndigheter kan även ställa krav på kommuner och regioner i form av föreskrifter och riktlinjer. Det kan gälla bemanning, gruppstorlek, antalet vårdplatser m.m. Kommuner och regioner riskerar vitesföreläggande om de inte når upp till förväntningarna i dessa riktlinjer. För att statliga myndigheter över huvud taget ska kunna ställa skarpa krav på kommuner och regioner krävs dock att det görs i föreskrifter som täcks av ett bemyndigande från regeringen i en förordning, och att regeringen i sin tur har fått ett sådant bemyndigande från riksdagen i lag.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

4.3 Diskussion och slutsatser

Skillnader mellan kommuner och mellan regioner även efter utjämning

Det finns skillnader mellan kommuner och mellan regioner, inte minst med avseende på ekonomiska och demografiska förhållanden. Vissa av dessa skillnader går att utjämna för och många av faktorerna ingår i olika typer av utjämningssystem. Även efter utjämning kvarstår skillnader mellan kommuner och mellan regioner. I kapitlet anges några orsaker till sådana skillnader då det är viktigt att känna till att det finns andra faktorer som påverkar olika kommuners och regioners förutsättningar och möjligheter till låg skattesats.

Ökande kostnadstryck öppnar upp för diskussion om breda åtgärder

Det finns ett antal faktorer som skapar ett strukturellt kostnadstryck över tid. Utredningen pekar framför allt på utmaningar med demografi, urbanisering, stora investeringsbehov samt ökande möjligheter och därav förväntningar inom vården som stora samtidsfrågor som sätter press uppåt på kostnaderna inom kommunsektorn. Utmaningar som drabbar sektorn som helhet öppnar upp för en diskussion om vilka åtgärder som behöver genomföras på bred front.

Staten kan genomföra åtgärder för att minska kostnadstrycket på kommuner och regioner

Utredningen tar i kapitlet upp flera exempel på förändringar i statlig styrning som kan genomföras för att minska kostnadstrycket på kommuner och regioner. Detta kan minska risken för framtida skattehöjningar.

I kapitel 8 presenteras åtgärder som staten skulle kunna vidta för att minska kostnadstrycket på kommuner och regioner.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

God ekonomi leder inte automatiskt till skattesänkningar

I kapitlet diskuteras olika faktorer som skapar ett kostnadstryck i kommuner och regioner samt skillnader i förutsättningar som påverkar kostnader och intäkter för kommuner och regioner.

En stark ekonomi är en god förutsättning för att kunna sänka skatten och minskar behovet av att höja skatten, men det leder inte automatiskt till att skatten sänks. I nästa kapitel beskrivs och analyseras drivkrafterna bakom att höja och sänka skattesatserna i kommuner och regioner.

5 Incitament att höja eller sänka skattesatser

I kapitlet analyseras incitament som spelar in i kommunernas och regionernas val av skattesats. Kapitlet består av tre delar:

- I första delen analyseras övergripande ekonomiska incitament som spelar in i valet av skattesats och hur dessa formas av interaktioner i olika statliga styrsystem.
- I andra delen beskrivs och analyseras andra faktorer som kan påverka kommunernas och regionernas ambitionsnivå i verksamheten och strategier kring val av skattesatser.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Staten subventionerar skattehöjningar genom skattereduktioner som är proportionella mot den kommunala inkomstskatten. Genom konstruktionen av jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning minskar kostnaderna för en skattesatshöjning och ger minskad effekt för skattebetalare vid en skattesatssänkning. I avsnitt 8.1 presenteras ett förslag på åtgärd för att korrigera incitamenten.
- Det finns även andra interaktioner i beskattningssystemet som teoretiskt kan ge problematiska incitament för kommuner och regioner. Framför allt handlar detta om att skattefinansierad konsumtion är gynnad relativt privat konsumtion eftersom den inte är belagd med mervärdesskatt, samt att inkomstutjämningssystemet minskar kostnaderna för hög skatt genom att jämna ut negativa förändringar av skattekraften. Utredningen bedömer dock att dessa interaktioner är alltför abstrakta för att motivera en särskild åtgärd och sannolikt har de en liten reell påverkan på

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

hur kommuner och regioner bestämmer nivå på sina inkomstskattesatser.

- Ekonomiska incitament har en oklar betydelse för kommuners och regioners beslut om skattesats. Incitamenten har sannolikt en betydelse, men det finns många andra faktorer som också påverkar vilket gör att det är svårt att empiriskt observera en effekt. Sannolikt har det stor betydelse hur starkt incitamentet uppfattas givet det komplexa sammanhang de verkar inom.
- Ett visst ekonomiskt utrymme som skulle kunna användas för att sänka skatten finns i vissa kommuner men incitamenten att sänka skatterna bedöms i nuläget vara relativt svaga. Förändringar av skattesatsen är relativt ovanligt. Cirka en åttondel av kommunerna har inte ändrat skattesats alls de senaste 25 åren. Skattesänkningar har varit mer sällsynta än höjningar över tid och när de är ofta storleksmässigt mindre än skattehöjningar.
- Om skattesatserna endast ökar över tid riskerar kraften i beskattningsverktyget att urholkas eftersom det reella utrymmet att öka skatten för att klara av långsiktiga kostnadsexpansioner minskar, samtidigt som det kan ha negativa effekter på sysselsättning och näringsverksamhet.
- I kapitel 8 diskuteras tänkbara åtgärder för staten att vidta för att skapa ett tryck nedåt på kommunala skattesatser.

5.1 Ekonomiska incitament att sänka skattesatser

I detta avsnitt diskuteras hur ett antal ekonomiska incitament att sänka kommunalskatter ser ut och hur det skiljer sig mellan kommuner och mellan regioner. De huvudsakliga incitamenten för att sänka skattesatser är givetvis att invånarna ska betala mindre i skatt. Incitamenten för kommuner och regioner att sänka skattesatserna ser dock olika ut beroende på skattebas. Därtill finns det interaktioner i skattesystemet som gör att hela vinsten från eller kostnaden för en skattesatsförändring inte tillfaller invånarna i kommunen eller regionen i fråga. Dessa frågor diskuteras i följande avsnitt.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

5.1.1 Beskattning ger olika effekt i olika kommuner

Skillnader i kommunskatter kan till viss del förklaras av olika ambitionsnivåer i den verksamhet som bedrivs. Det är enkelt att beräkna vad en höjning med en viss procentenhet innebär för invånarna i olika skatteskikt. Detta kompliceras dock av att kommunerna och regionerna har olika skattekraft i grunden och därför skiljer sig effekten på intäkterna av en förändrad skattesats.

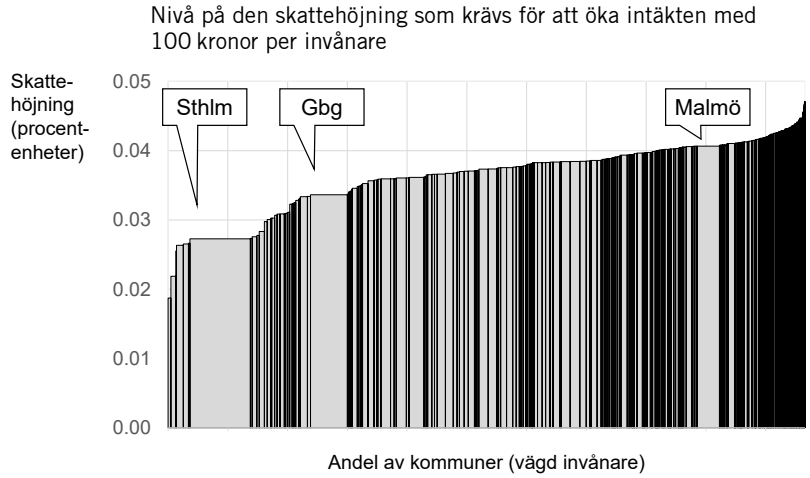
Kommuner och regioners skattekraft baseras på de genomsnittliga beskattningsbara inkomsterna i kommunen eller regionen och skattekraften varierar kraftigt mellan kommuner och mellan regioner. För att kompensera för detta finns inkomstutjämningen inom det kommunalekonomiska utjämningssystemet som innebär att intäkterna från skatt jämnas ut till mycket stor del. Syftet med det kommunalekonomiska utjämningssystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner i Sverige, oavsett skattekraft och strukturella kostnader. Det kan åstadkommas genom att inom inkomstutjämningen skapar en acceptabel inkomstjämlikhet mellan kommunerna baserat på rikets genomsnittliga skattesats. Kommunerna finansieras till olika andelar med skatt från de egna invånarna och intäkter från statsbidrag och utjämning. Kommuner och regioner med låg skattekraft får en större del av sina intäkter från bidrag i utjämningsystemetet. De har därför också mindre möjligheter att öka sina resurser genom ökat skatteuttag.

Grunden för utjämningssystemet är att genom omfördelning och statsbidrag skapa en utgångspunkt som ger ungefär lika mycket inkomst från skatter och bidrag per capita i olika kommuner och olika regioner. Utjämningen sker inte fullt ut eftersom man ansett att det ska finnas en viss avkastning för kommuner och regioner med starkt skatteunderlag. Men skatteintäkt per capita fungerar som en god jämförelsepunkt för analysen av skillnader i skatteunderlag.

I figur 5.1 illustreras marginaleffekten av en skattehöjning på kommunernas intäkter. Figuren visar samtliga kommuner sorterat efter skattekraft och vägda med hänsyn till antalet invånare (dvs. en stor kommun tar större plats på linjen än en mindre kommun). Landets tre storstäder har markerats i figuren.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 5.1 Skattekraft och effekt av skattehöjning



Källa: Kolada/SKR, egna beräkningar.

Figuren visar att effekten av en skattesatshöjning varierar avsevärt mellan olika kommuner utifrån att de har olika starkt skatteunderlag. Vissa kommuner får en stor andel av sina intäkter från utjämningssystemet medan andra kommuner främst har skatteintäkter från egen beskattning, vilket gör att en ändring av skattesatsen får större effekt för de samlade intäkterna.

För att jämföra ytterligheterna så behöver Årjängs kommun öka sin skattesats med 0,047 procentenheter för att öka sina skatteintäkter med 100 kronor per invånare och Danderyds kommun som har den högsta skattekraften behöver höja sin skatt med 0,018 procentenheter. Årjängs kommun behöver alltså öka skatten mer än dubbelt så mycket för att få samma intäktsökning från skatt per invånare som Danderyds kommun.

Men detta påverkar även i andra riktningen. Om Danderyds kommun vill sänka skatten så får de också en dubbelt så stor intäktsminskning per invånare som Årjängs kommun för samma sänkning av skattesatsen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

5.1.2 Interaktioner – någon annan betalar

Det finns en diskussion inom nationalekonomisk forskning om kommunalskatter, skattebaser och skattesatser. En återkommande och viktig princip för att skapa incitament till återhållsamhet är att det finns en tydlig koppling mellan intäkten och kostnaderna för ett visst beslut. I fallet med kommunalskatter påpekas ofta vikten av att lokala ambitionsökningar finansieras av kommuninvånarna själva. Många kommuner finansieras till stor del av statsbidrag och skatteintäkter från andra kommuner som har omfördelats genom utjämningssystemet, men detta blir ett incitamentsproblem först om kommunerna själva kan påverka hur mycket resurser andra står för. Det finns dock i skattesystemet några mer tydliga exempel på större eller mindre interaktioner mellan olika nivåer som kan skapa problematiska incitament för kommuner och regioner i deras val av skattesats. Utredningen vill lyfta fram jobbskatteavdragets konstruktion som det tydligaste exemplet på problematisk interaktion. Dessutom diskuteras även andra mer teoretiska interaktioner som lyfts fram i forskning och debatt om skattesystemet.

5.1.3 Jobbskatteavdraget subventionerar höjningar av kommunala skattesatser

Jobbskatteavdraget är en skattereduktion för arbetsinkomster, dvs. inkomster från i huvudsak anställning eller aktiv näringsverksamhet. En skattereduktion innebär att den slutliga skatten minskar med ett belopp som motsvarar skattereduktionens storlek. De arbetsinkomster som jobbskatteavdraget är knutet till utgör en stor del av skattebasen för kommunsektorn. Beräkningen av jobbskatteavdraget för personer som är yngre än 66 år utgår från arbetsinkomsten, prisbasbeloppet, grundavdraget och skattesatsen för kommunal inkomstskatt. Skattereduktionens storlek är helt proportionell mot skattesatsen. En högre skattesats ger en högre skattereduktion (jobbskatteavdrag). Detta har flera implikationer för de incitament som finns för kommunerna eller regionerna att höja eller sänka skattesatsen. Skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning följer samma struktur och även den är proportionell mot skattesatsen för kommunal inkomstskatt. Samtidigt finns det andra skattereduktioner som inte följer samma struktur. Exempelvis beräknas jobb-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skatteavdraget för personer som är äldre än 66 år utifrån individens inkomstnivå och prisbasbelopp och inte från skattesatsen. För att uppnå ett system som beskattar äldre personer ungefär på samma sätt som yngre personer med jobbskatteavdrag har grundavdraget förstärkts för äldre personer, vilket innebär att den totala beskattningsbara inkomsten minskas genom avdrag i stället för en skattereduktion i efterhand.

Om en kommun eller region höjer sin skattesats kommer en del av de kostnader som det medför för invånaren som skattebetalare att automatiskt kompenseras genom att jobbskatteavdraget ökar. Det beror på att skattesatsen ingår som en komponent vid beräkningen av jobbskatteavdragets belopp. Om kommunen eller regionen å andra sidan sänker skattesatsen minskar skattereduktionen, vilket gör att skattesatssänkningen inte blir lika tydlig och märkbar för kommuninvånarna. Förändringen av disponibel inkomst för invånarna i kommunen blir mindre än den hade varit utan jobbskatteavdraget.

I tabell 5.1 framgår detta samband genom några räkneexempel. Exemplen avser Stockholms kommun och Malmö kommun, två storstäder med olika skattekraft.

Tabell 5.1 Jobbskatteavdragets påverkan på marginaleffekten av en skattesatsförändring

Ökad skattekostnad för två typindivider vid en intäktsökning med 100 kr/invånare och given skattesats

		Invånare med inkomst 350 tkr		Invånare med inkomst 700 tkr	
		Hög skattekraft: Stockholm	Låg skattekraft: Malmö	Hög skattekraft: Stockholm	Låg skattekraft: Malmö
Antagen skattesats:	30%	+0,026%	+0,039%	+0,026%	+0,039%
Kommunalskatt:	112 931	84	125	179	268
Jobbskatteavdrag:	44 628	31	46	42	63
Slutlig skatt:	**68 303**	**53**	**80**	**137**	**204**

Tabellen beskriver hur stor skattesatshöjning som behöver ske i respektive kommun för att öka kommunens intäkter med 100 kronor per invånare samt hur detta påverkar skatten och jobbskatteavdraget för två typindivider beroende på om de bor i Stockholm eller Malmö.

Källa: Kolada för uppgifter om kommunal skattekraft, Egna beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

I tabellen kan man se att vid en höjd skattesats med 0,026 procent som krävs för att Stockholms kommun ska få ökade intäkter med 100 kronor/invånare kommer det kosta 84 kronor i höjd inkomstskatt för en person med en inkomst på 350 tkr per år. Samtidigt ökar jobbskatteavdraget med 31 kronor så att endast 53 kronor av skattehöjningen blir kännbar för skattebetalaren. Staten subventionerar alltså cirka 36 procent av skattekostnaden för skattebetalaren. I fallet med individen som tjänar 700 tkr per år är subventionsgraden lägre eftersom jobbskatteavdragets andel av inkomsten minskar vid högre inkomster.

Om kommunen i stället väljer att sänka skattesatsen med motsvarande storlek kommer jobbskatteavdraget att minska, vilket innebär att av en inkomstskattesänkning på 84 kronor per år är det endast 53 kronor som blir en reell minskning av skatten för kommuninvånaren på grund av att jobbskatteavdraget samtidigt minskar.

5.1.4 Ekonomiska incitament är inte avgörande för kommunernas val av skattesats

En central fråga för utredningen är vilken betydelse de ekonomiska incitamenten har för nivån på skatt och sannolikheten att kommuner och regioner använder skattesatsen som ett sätt att få ökade intäkter. I detta avsnitt diskuteras vilka lärdomar man kan dra av erfarenheterna från en lagreglerad skattebroms som tillämpades under 1990-talet, generella skillnader i ekonomiska incitament mellan kommuner och i olika perioder samt erfarenheterna från ett skattebromssystem som tillämpas för kommuner i Danmark.

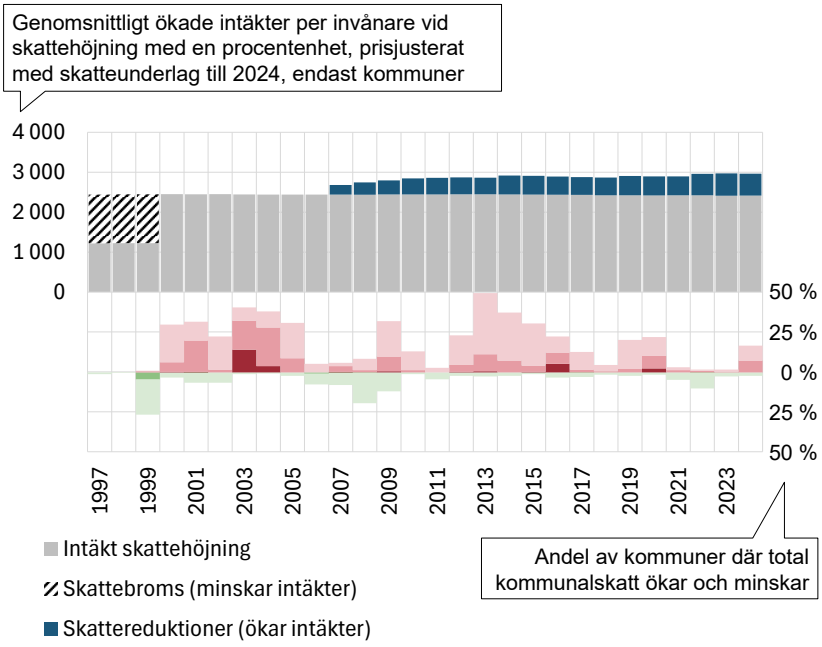
I figur 5.2 nedan visas utvecklingen av intäkter per skattekrona som genomsnitt för alla kommuner. Intäkterna per skattekrona är prisjusterade med medelskattekraften per år, vilket innebär att de genomsnittliga intäkterna från en skatteförändring framstår som stabila över tid. Figuren illustrerar främst konsekvenserna av de statliga styrmedlen.

- I slutet av 1990-talet tillämpades en tillfällig skattebroms som innebar att staten drog in statsbidrag motsvarande 50 procent av intäktsökningen som följde av en l skattehöjning (skattebromsen på 1990-talet beskrivs i avsnitt 6.9.2).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- 2007 infördes jobbskatteavdraget och 2018 infördes skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning. Detta har lett till att intäkterna från en skattesatshöjning som motsvarar en procent av den beskattningsbara inkomsten ökar i och med att kommuner och regioner nu kan höja skattesatsen mer än en procent för att den kommunala inkomstskatt som den enskilda ska betala ska bli en procent, vilket beror på att en del av beloppet kompenseras via statskassan.

Figur 5.2 Marginalintäkter från skattesatshöjning med en procentenhet



Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statistiska Centralbyrån (SCB) och egna beräkningar

Skattebromsen på 1990-talet hade sannolikt viss effekt

Under 1990-talet tillämpades en skattebroms i Sverige. I avsnitt 7.3.1 beskrivs statliga insatser under 1990-talet där skattebromsen var den sista fasen av tre olika varianter av statliga åtgärder för att bryta utvecklingen med ökande kommunala skattesatser. Åtgärden minskade intäkterna från en skattesatshöjning relativt kraftfullt. I figur 5.2 kan man se att skattesatserna endast höjdes i ett fåtal kommuner

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

under perioden. 1999 kan man se att de totala skattesatserna sänktes i relativt många kommuner vilket beror på den regionreform (dåvarande landsting) som genomfördes och som ledde till bildandet av Västra Götalands län genom sammanslagning av tre regioner (samtidigt inkluderades delar som tidigare ingått i Göteborgs kommun i det nya landstingets verksamhet). Detta ledde till sänkta totala skattesatser i många kommuner till följd av att man harmoniserade landstingsskatten till en nivå för hela det nya landstinget. Detta hade dock sannolikt lite att göra med skattebromsen.

Under perioden när skattebromsen gällde minskade antalet höjningar av skattesatser. Samtidigt som skattebromsen tillämpades tillfördes dock stora tillskott av generella statsbidrag för att minska kommunsektorns behov av ökade resurser. Samma år som skattebromsen upphörde minskade dessutom nivån på generella statsbidrag något. Det kan, i kombination med att vissa kommuner och regioner kan ha skjutit upp skattehöjningar, ha lett till att skattesatserna ökade igen de efterföljande åren.

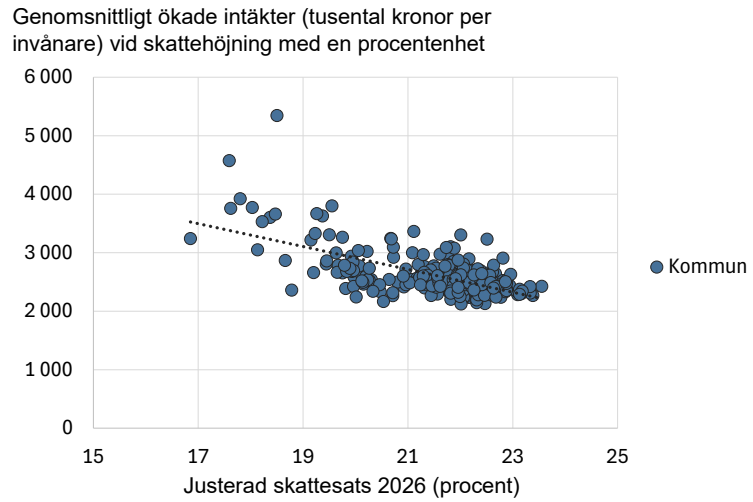
Detta innebär att det är svårt att utifrån erfarenheterna från 1990-talets skattebroms dra slutsatser i fråga om mer långsiktiga effekter av åtgärder som syftar till att mer permanent minska de ekonomiska incitamenten att höja skattesatserna.

Svag koppling mellan intäkt från skatt och sannolikhet att höja skatten

En grundläggande ekonomisk logik ger vid handen att det ekonomiska incitamentet att höja skatten borde vara avgörande för att skatten ligger på en viss nivå och för att den ändras över tid. Därför borde värdet av en skattehöjning i form av de förväntade intäkterna för kommunen eller regionen vara av stor vikt i beslutet om nivå på skattesatsen. I figur 5.3 framgår en enkel illustration över relationen mellan värdet av en höjning av skattesatsen i form av intäktsökning per invånare med en procentenhet och nivån på justerad skattesats för kommunen. Vid en sänkning av skattesatsen med en procentenhet förlorar kommunen motsvarande intäkter per invånare.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 5.3 Intäkter vid skattehöjning med 1 procentenhet



Källa: Kolada/SKR, egna beräkningar.

Figuren visar att sambandet mellan intäkterna från en skattehöjning och de faktiska skattesatserna går i motsatt riktning mot vad det strikt ekonomiska incitamentet borde innebära. De kommuner som får lägst intäktsökning vid en höjning av skattesatsen och som förlorar minst intäkter vid en sänkning har ändå högst skattesatser. Det finns dock många andra faktorer som ligger bakom beslut om skattesats än enbart de förväntade intäkterna från en skattehöjning. En del är att det kan finnas andra systematiska skillnader mellan kommunerna som samvarierar med skattekraften. Kostnads- och intäktsskillnader mellan kommuner och regioner diskuteras i avsnitt 4.1.

Utredningen har genom olika statistiska modeller försökt att mäta effekten av ekonomiska incitament på sannolikheten för kommuner att höja skattesatsen. Kommundata har analyserats på olika sätt, dels genom deskriptiv analys, dels genom hypotestestning med binära utfallsmodeller, framför allt med logistisk regression. Syftet har varit att i första hand se vilka faktorer som ökar sannolikhet att det sker en skattehöjning eller en skattesänkning.

Vi har inte kunnat observera någon effekt av de skillnader i ekonomiska incitament som finns för sannolikheten att höja eller sänka skattesatserna. Hypotesen har varit att kommuner som får en stor

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

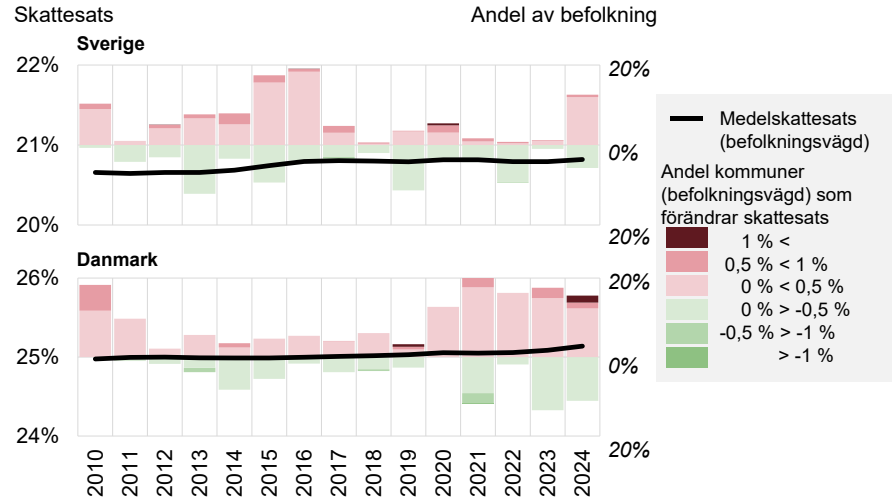
intäktsökning per invånare per procentenhets höjning också skulle vara mer benägna att höja skattesatsen, och inte sänka den. Hur gynnsamt det är för kommunen att höja skattesatsen beror i sin tur på skattekraften och förekomsten av aktuella skattereduktioner. I samtliga fall pekar sambandet i stället svagt åt motsatt håll än vad man kan förvänta utifrån strukturen i incitamenten, (dvs. färre skattehöjningar har gjorts i kommuner som tjänar mest på en skattehöjning) trots att kontroller har gjorts för förändring av politisk majoritet, statsbidrag, ekonomiskt resultat, belåning och demografiska indikatorer.

En långsiktig skattebroms har implementerats i Danmark

I Danmark har man sedan 2011 tillämpat ett system som bl.a. omfattar en skattebroms. Systemet innebär förenklat att en kommun endast får behålla 25 procent av intäkterna vid en skattehöjning första året den införs, i och med att staten minskar statsbidraget till kommunen med motsvarande 75 procent. Sanktionen trappas ned över fyra år och det femte året har kommunen inte kvar någon individuell sanktion (Danmarks kommunalekonomiska styrsystem beskrivs närmare i avsnitt 7.8). I figur 5.4 framgår utvecklingen av genomsnittlig skattesats för kommuner i Sverige och Danmark samt den befolkningsvägda andelen kommuner som höjer respektive sänker skattesatsen varje år.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 5.4 Utvecklingen av kommunernas skattesatser i Sverige och Danmark



Not: Samma figur redovisas i avsnitt 7.8.
Källa: Kolada/SKR.

I figuren kan man se att den övergripande utvecklingen av skattesatser i svenska och danska kommuner ser likartad ut sedan det nya kommunalekonomiska styrsystemet som omfattar skattebroms infördes i Danmark. I Sverige är det något fler kommuner som höjer skatten i början av perioden och något färre i slutet av perioden och mönstret är det motsatta i Danmark. I avsnitt 7.8 beskrivs närmare vilka likheter och skillnader det finns mellan Sverige och Danmark i fråga om de kommunalekonomiska systemen, och vad det innebär för de slutsatser som kan dras. Utredningen konstaterar dock att skillnaderna är små när det gäller utvecklingen av kommunskattesatser i Sverige och Danmark trots att man i Danmark tillämpat en relativt kraftig skattebroms.

Sammanfattande bedömning

De empiriska exempel på skattebroms och andra ekonomiska incitament som tas upp i avsnittet ger en blandad bild. Utredningen bedömer att det är osannolikt att de ekonomiska incitamenten saknar

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

betydelse men effekten av skillnader i ekonomiska incitament är inte mätbar i de underlag som utredningen haft. Om en höjd skatt skulle leda till kraftigt ökade skatteutgifter för invånarna i en kommun men endast en mycket marginell ökning av intäkterna för kommunen är det på ett teoretiskt plan osannolikt att många kommuner skulle höja skatten. Samtidigt är det en abstrakt bedömning huruvida en skatteökning kan anses motiverad i en kommun utifrån en jämförelse med hur effekten skulle ha blivit i en annan kommun, och det är inte troligt att de förtroendevalda i fullmäktige gör sådana avvägningar inför att skattesatsen fastställs. Det är få av de kommunföreträdare som utredningen intervjuat som känt till hur skattereduktionerna interagerar med kommunala skattesatser och hur detta påverkar kommunens incitament och få kommunföreträdare har nog reflekterat över hur stor skillnad det är mellan olika kommuner när det gäller hur stora intäkterna blir per invånare till följd av ökad skattesats. Även om det skulle vara känt hur stora intäkter kommunen får från en skatteökning är det i nästa led en fråga om det ska anses vara en rimlig ökning eller inte. Skattesystemet är komplicerat och det är få som har en god uppfattning om hur deras utgifter för kommunalskatt hänger ihop med kommunens intäkter och de tjänster som kan erbjudas samt hur en skattehöjning påverkar deras skatt efter jobbskatteavdrag m.m.

Om staten ska genomföra åtgärder för att förstärka ekonomiska incitament till lägre skattesatser blir det sannolikt viktigt att åtgärderna uppfattas som kostsamma eller lönsamma för kommuner och regioner, dvs. att det uppfattas som att åtgärden relativt kraftigt påverkar de intäkter som kommunerna och regionerna får om de höjer eller sänkte skattesatsen. Samtidigt visar erfarenheterna från Danmark att effekten av deras relativt kraftfulla skattebroms ser ut att ha avtagit något över tid. Frekvensen av förändringar av skattesats per år har stabiliserats på en nivå som är grovt jämförbar med nivån bland svenska kommuner.

5.1.5 Andra interaktioner

Utöver interaktioner mellan kommunala skattesatser och statliga skattereduktioner förekommer det också diskussioner om interaktioner med momssystemet och med inkomstutjämningssystemet.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Momssystemet gör enligt detta synsätt offentlig konsumtion gynnsamt skattemässigt. När det gäller inkomstutjämningssystemet handlar diskussionen om att höga inkomstskatter i en kommun eller region leder till ett lägre arbetsutbud och därmed lägre skatteintäkter i kommunen eller regionen och att inkomstutjämningen innebär att kostnaden för det fördelas på kommunkollektivet och inte bara drabbar den egna kommunen eller regionen. Dessa interaktioner beskrivs i avsnitten nedan. Utredningen gör också en bedömning om dess relevans i frågan om de kommunala inkomstskatterna.[1]

Skatteplikt för mervärdesskatt

Privat konsumtion är till största delen belagd med moms som betalas till staten. Offentlig konsumtion är däremot inte momsbelagd i Sverige liksom i de flesta andra länder, i enlighet med gällande EU-lagstiftning. Detta innebär dock att offentlig konsumtion i relation till privat konsumtion är gynnad. Det är billigare att konsumera en vara eller tjänst som en kommun eller region tillhandahåller, då de upptar skatt som inte är momsbelagd, än om skattebetalaren skulle köpa varan från ett privat företag, eftersom varan då är belagd med moms. Skälet är att kommunalskatten inte är momsbelagd. Detta ger en beaktansvärd teoretisk prisskillnad då den normala momssatsen på konsumtionsvaror i Sverige är 25 procent.

Nya Zeeland sticker ut bland andra länder med att sedan länge ha ett system som momsbelägger all konsumtion såväl privat som offentlig. Landets kommuner finansieras till stor del av en kommunal fastighetsskatt och på den tillkommer 15 procents moms vilket likställer de olika konsumtionsformerna.

Skulle systemet införas i Sverige skulle statens intäkter öka till följd av ökade skatteintäkter avseende mervärdesskatt på kommunalskatten, vilka skulle kunna återföras till kommunerna genom ökade statsbidrag. De två effekterna skulle i stort sett ta ut varandra. Momspåslaget på 25 procent skulle dock innebära en skattehöjning på 25 procent för kommuninvånaren, där intäkterna från momspåslaget går till staten. Momspåslaget skulle göra att kommunalskatten skulle bli högre och därmed representera den verkliga kostnaden för in-

[1] Se bland annat Lundberg Jacob (2017) *Kommunernas momsundantag.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

vånaren. Argument finns för att införa en skattebroms av detta skäl, dvs. att kommunalskatten indirekt subventioneras av staten. En permanent skattebroms kan ge liknande effekter på incitamenten att höja och sänka skatten som att införa systemet med momsbeläggning av kommunal konsumtion och skulle kunna motverka den effekten till fullo.[2]

Inkomstutjämningssystemet

Kommunala utjämningssystemet diskuteras löpande och inte minst inkomstutjämningssystemet som är den del som står för störst omfördelning av resurser mellan kommuner och mellan regioner. Systemet har bl.a. kritiserats för att påverka incitamenten att verka för en hög sysselsättning och ekonomisk utveckling. Det kommunala utjämningssystemet omfördelar skattemedel mellan kommuner och mellan regioner. Inom inkomstutjämningen baseras fördelningen på skillnader i skattekraft, och inom kostnadsutjämningen baseras omfördelningen på skillnader i strukturella faktorer som påverkar kostnader. Inkomstutjämningen skapar därmed en långtgående utjämning av inkomstskatter mellan kommuner och mellan regioner. Eftersom beloppet en kommun får i utjämningen räknas fram som en inkomst per invånare har det stor betydelse för kommunens intäkter från systemet hur många invånare den har, oavsett om de har någon inkomst eller inte. Om skattekraften ändras utan att invånarantalet gör det i en kommun så att den får lägre skatteintäkter, sker en nästan lika stor justering av ersättningen från inkomstutjämningen.

En effekt av att kommunalskatten höjs är att det på marginalen blir mer olönsamt att arbeta, det kan leda till att person minskar sin beskattningsbara inkomst genom att exempelvis arbeta mindre tid. Denna marginaleffekt kan leda till lägre skattekraft per invånare vilket i sin tur leder till en ökad utjämning. Invändningen som påtalats är att en kommun eller region kan höja skatten men invånarna bär inte hela kostnaden för skattehöjningen eftersom kostnaden för det minskade arbetsutbudet sprids på alla kommuner och regioner genom inkomstutjämningssystemet.

Grundprincipen som man eftersträvat i utformningen av kommunala utjämningssystemet är att utjämningen ska ske utifrån fak-

[2] Lundberg Jacob (2019) *Framtidens skatter.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

torer som kommuner och regioner inte kan påverka och därav ska de inte kunna påverka det ekonomiska utfallet från utjämningssystemet för den egna kommunen eller regionen. Det går alltid att diskutera i vilken grad en kommun eller region rimligtvis kan påverka förutsättningar som ingår i utjämningen, men det finns argument för att inkomstutjämningssystemet gör att kommunerna och regionerna inte i tillräcklig grad får bära konsekvenserna som höjningar av inkomstskatter kan ha på viljan att arbeta.[3]

Risk för höga skatter då kommuner och regioner delar på samma skattebas

När beslut om skattesats fattas i en kommun eller region är det främst kommunens eller regionens behov av resurser och hur den genomsnittliga kommuninvånaren påverkas som beaktas, enligt de företrädare för olika kommuner och regioner som utredningen intervjuat. Nivån på skattesatsen jämförs också ofta med närliggande kommuner. De effekter som inkomstskatt har på sysselsättning, utbildningsnivå i riket m.m. diskuteras eller beräknas sällan.

En enskild kommun eller region tar främst hänsyn till hur skattesatsen påverkar den egna befolkningen, men tar i allmänhet inte med i beräkningen hur det påverkar regionens och statens skatteuttag. Detta kan beskrivas som en vertikal extern effekt som kan leda till att kommuner och regioner underskattar den generella kostnaden för en höjd skatt. Det innebär att det finns risk att kommuner och regioner bestämmer en högre skattesats än vad som är rationellt och önskvärt ur samhällsekonomisk synvinkel.

Då kommuner och regioner delar skattebas påverkar besluten om skattesats både den andra partens invånare och utrymme för eventuella skattesatsförändringar. Effekten skulle kunna minska om kommuner och regioner skulle samordna förändringar av skattesatserna med varandra.[4]

[3] Se t.ex. Lundberg Jacob (2019) *Framtidens skatter.*
[4] Aronsson T och M Wikström (2021) *Lokal beskattning och ekonomiska incitament.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

5.2 Andra incitament som påverkar beslut om skattesats

Utredningen har i intervjuer med kommuner och regioner, i samtal med forskare och genomgång av ekonomisk forskning sett andra typer av beteendemönster som kan ha betydelse för viljan att sänka skattesatsen. Det finns ett stort handlingsutrymme för kommuner och regioner som möjliggör lokala prioriteringar. Prioriteringarna kan innebära att en kommun eller region som har det ekonomiska utrymmet föredrar att sänka skatten, men prioriteringarna kan också innebära att fokus i stället läggs på ett starkt resultat eller på att genomföra satsningar som i sin tur påverkar kostnadssidan i budgeten.

5.2.1 Olika fokus på att justera skattesatser

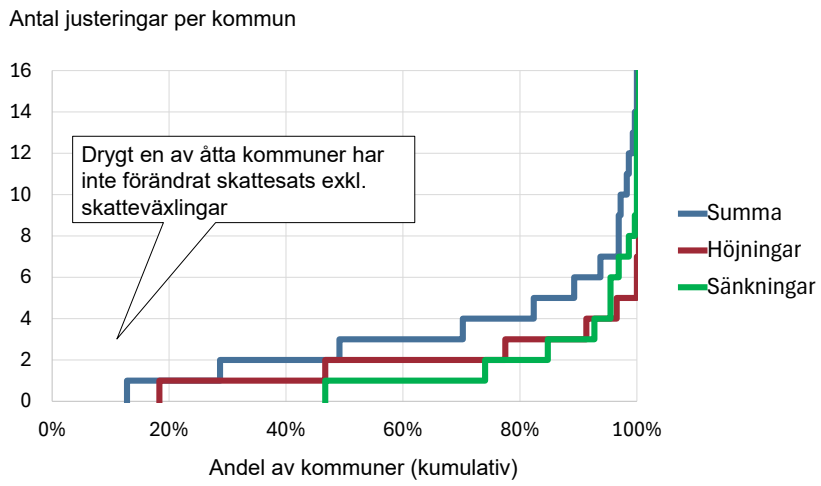
Utredningen har varit i kontakt med cirka 20 kommuner och fyra regioner i utredningsarbetet. Det har varit tydligt att förhållningssättet till skattesatsen sett olika ut i olika kommuner och regioner. Generellt sett kan man konstatera att förändringstakten i medelskattesats har planat ut under 2000-talet och 2020–2026 har nivån legat relativt stabilt. I figur5.5 visas hur stor andel av kommunerna och regionerna som genomfört en eller flera skattesänkningar eller skattehöjningar 2000–2026.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

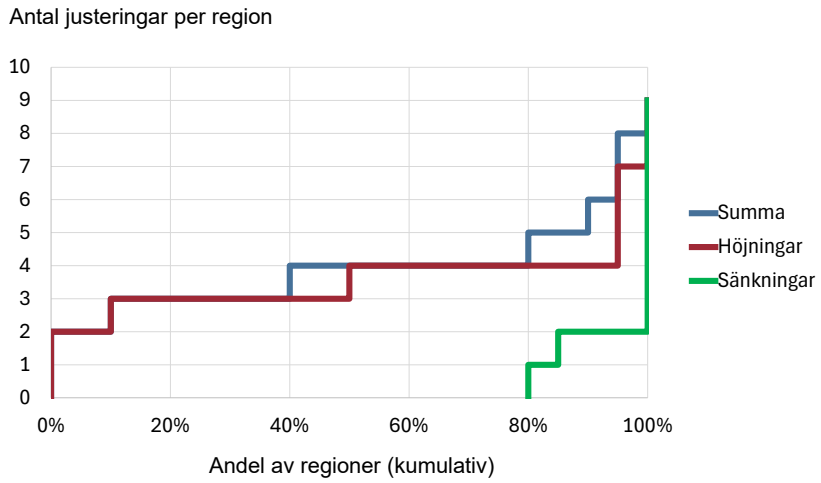
Figur 5.5 Antal kommuner och regioner som ändrat skattesats 2000–2026

Kumulativ andel av kommuner och regioner som höjer eller sänker skatten (exklusive skatteväxlingar)

Kommuner



Regioner



Anm.: Skatteförändringar exklusive skatteväxlingar.
Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och regioner (SKR), egna beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

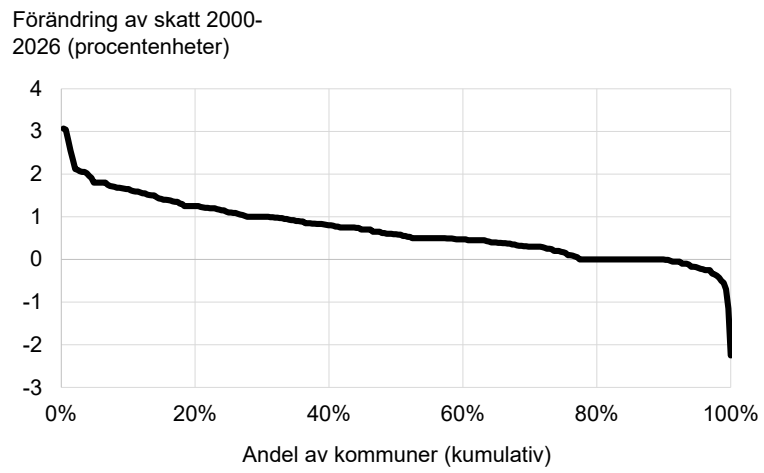
Varje punkt på respektive kurva visar hur stor andel kommuner eller regioner som genomfört minst *n* antal höjningar, sänkningar eller någon justering alls (höjning eller sänkning) av skattesatsen. Figuren visar exempelvis att till skillnad från regionerna, där merparten har höjt skatten tre gånger eller mer, har cirka en åttondel av kommunerna inte justerat skattesatsen alls under hela 2000-talet, bortsett från justeringar till följd av en skatteväxling. Knappt hälften av kommunerna har genomfört två eller färre justeringar av skattesatsen (höjning eller sänkning) de senaste 25 åren. Nio av tio kommuner har gjort fem eller färre justeringar av skattesatsen under perioden. Det är alltså för de flesta kommuner ovanligt att justera skattesatsen och det är inget som görs årligen eller på kort sikt. En tiondel av kommunerna har justerat skatten sex eller fler gånger under perioden. Dessa kommuner som är mest aktiva när det gäller justeringar brukar i regel genomföra både höjningar och sänkningar.

När det gäller regionerna är den övergripande bilden annorlunda. Alla regioner har höjt skattesatsen under perioden och hälften av dem har höjt skattesatsen fyra gånger eller mer. Bara cirka en femtedel av regionerna har någon gång genomfört en skattesänkning sedan 2000.

I figur 5.6 visas hur stor andel av kommunerna som höjt eller sänkt skattesatsen under perioden 2000–2026 och hur stora de sammanlagda förändringarna av skattesatserna varit.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 5.6 Förändring skattesats i kommuner



Anm.: Skatteförändringar exklusive skatteväxlingar.
Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och regioner (SKR), egna beräkningar.

I figuren framgår att det är fler som höjt skatten än som har sänkt den. Mediankommunen har höjt skatten med cirka 50 öre under perioden. Över tid är det fler kommuner som höjt skattesatserna än som sänkt den, men ett fåtal kommuner har varit mycket aktiva skattesänkare.

Österåkers kommun sticker ut

Österåkers kommun sticker ut som en kommun som under lång tid haft en tydlig ambition om att sänka den kommunala skattesatsen. Kommunen har relativt goda strukturella ekonomiska förutsättningar. Skattekraften är hög, cirka 20:e högsta i landet vilket ger kommunen viss fördel intäktsmässigt även efter omfördelning inom utjämningssystemet. Samtidigt innebär hög skattekraft att skattesänkningar slår hårdare mot kommunens ekonomi än med skattesänkningar i kommuner som har lägre skattekraft.

Under 2000-talet har befolkningen i alla Stockholmskommuner ökat med mellan 109 och 168 procent. Sambandet mellan Stockholms-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kommunernas skattesatser och befolkningens ökningstakt är svagt negativt.[5]

Österåkers kommun har ökat invånarantalet tionde snabbast i Stockholms län. Befolkningen har mer än dubblerats under 2000-talet, liksom i många andra kommuner i Stockholm län. En växande befolkning innebär att investeringar behöver göras för framtiden, men det innebär också stora möjligheter för en kommun som vill förändra sin verksamhet. Sannolikt har befolkningstillväxten gjort det lättare att forma verksamheten efter kommunens uttalade ambition ha en låg skattesats. Skattesänkningarna har inte genomförts vid enskilda tillfällen utan varit en del i en strategi som legat fast över lång tid. Företrädare för Österåkers kommun har i en intervju med utredningen uppgett att kommunen länge har haft en tydlig och långsiktig vision för skattenivån. De har också haft relativt små förändringar i kommunledningen över tid.

Det finns andra kommuner som också sänkt skattesatsen men i lägre utsträckning. Många kommuner i Stockholmsregionen har varit relativt aktiva med justeringar, och under 2000-talet har flera av dem både höjt och sänkt skatten, vilket medfört att nettot på skattesatsen inte förändrats avsevärt sett till hela perioden.

Många av de kommuner utredningen varit i kontakt med har en hög skattesats och arbetar med att få kontroll över underskott. I dessa har skattesänkningar setts som en teoretisk möjlighet snarare än en målsättning eller prioritering för kommunen. Att inte diskutera förändringar av skattesatsen i särskilt hög grad delas även av många kommuner med relativt stark ekonomi och en väl utbyggd verksamhet. Där har hög självfinansieringsgrad, låg låneskuld, utökningar av verksamhet och kvalitet prioriterats framför en låg skattesats.

Utrymmet att höja skatten är inte oändligt

Skattesatserna har ökat kontinuerligt över tid, men bland kommuner har de genomsnittliga skattesatserna under 2000-talet legat relativt stabila. I de intervjuer som utredningen genomfört med kommunföreträdare framgår att ingen kommun ser höjda skattesatser som en lämplig lösning och många av de kommuner som

[5] Danderyd, Lidingö, Norrtälje och Täby har ökat befolkningen långsammast i länet.

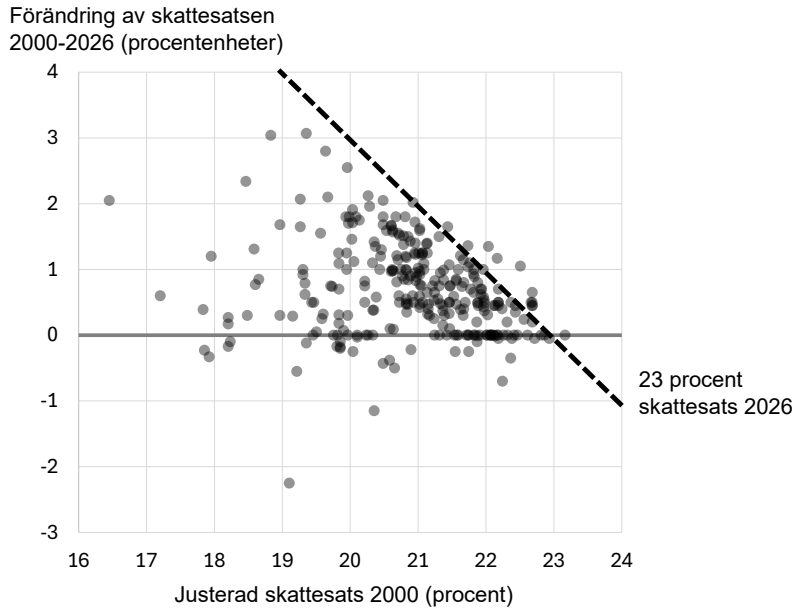
180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

i dag har höga skattesatser och vikande befolkningsunderlag arbetar hårt för att hitta alternativa lösningar på sina ekonomiska utmaningar. För de kommuner som haft vikande befolkningsmängd under lång tid finns också en vana att dra ned på verksamhet och omstrukturera på ett sätt som kan vara svårare i kommuner där befolkningsantalet vänder nedåt efter att ha haft en stabil eller positiv befolkningstillväxt.

I figur 5.7 framgår relationen mellan skattenivå 2000 (justerad) och storleken på förändringen mellan 2000 och 2025.

Figur 5.7 Kommunernas begränsade utrymme för skattehöjningar

Justerad skattesats 2000 och förändring av skattesatsen under 2000-talet



Källa: Kolada/Sveriges Kommuner och regioner (SKR), egna beräkningar.

Av figuren framgår att det finns ett avtagande samband mellan nivån på den justerade skattesatsen 2025 och de förändringar av skattesatsen som genomförts under 2000-talet. År 2000 fanns det ett antal kommuner med relativt höga skattesatser där inga höjningar har genomförts. Kommuner med höga skattesatser vid periodens början har alltså i regel höjt skatten i lägre omfattning än kommuner som hade lägre skattesats 2000.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Detta kan ge en uppfattning om sannolikheten för att skattesatser höjs under de kommande 25 åren. Sambandet gäller även storleken på en höjning under perioden. Det tycks finnas ett slags övre gräns för hur höga skattesatserna tillåts bli i kommunerna. I figuren markeras det med en linje, och det framgår att denna gräns motsvarar en nivå på 23 procent och få kommuner väljer att gå över den nivån. Det finns stor variation under 23 procent, vissa höjer skatten mycket och många andra inte alls.

Kommuner och regioner tycks inte påverkas av systemens utformning

I denna utredning diskuteras bl.a. vilka incitament dagens utjämningssystem och skattesystem har för kommunernas och regionernas beteende när det gäller skattesatsnivån. Det finns inga tydliga belägg för att systemens utformning har någon större inverkan på kommunernas och regionernas beteende i det avseendet, på det sätt som det rent teoretiskt skulle kunna antas.

I de intervjuer som utredningen genomfört med kommun- och regionrepresentanter framgår att många kommuner och regioner inte har någon djupare kunskap om hur valet av skattesatser påverkas av inkomstutjämningssystemet och skattessystemet. Eftersom få kommuner eller regioner tycks känna till jobbskatteavdragets betydelse för marginaleffekten av en skatteförändring, är det rimligt att anta att de inte heller anpassar sitt beteende därefter.

Närliggande kommuner och regioner påverkar varandra i fråga om skattesatsnivå

Kommuners och regioners planer, beslut och verksamheter påverkas naturligt av andra närliggande kommuner och regioner, vilket även gäller skattesatserna. I två tidigare studier av svenska kommuner i olika perioder beskrivs att nivån på skattesatser tenderar att ligga nära varandra i grannkommuner.[6] Det är bara nivån på skattesatsen som brukar likna grannkommunens, inte förändringar av skattesatserna, eftersom skatter är trögrörliga och inte skiftar snabbt över

[6] Lundberg Johan (2021) *Horizontal interactions in local personal income taxes* och Edmark & Ågren (2008) *Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

enskilda år.[7] Resultaten pekar dock på att större kommuner kan påverka sina mindre grannar även när det gäller förändringar av skattesatserna på kort sikt. Dessutom finns visst stöd för att kommuner med liknande politiska majoriteter påverkar varandra i sina beslut om skattesatser.

5.2.2 Skattesatser utvecklas långsamt och beror på historiska beslut om organisering och ambition

Skattesatser är normalt trögrörliga, kommuner och regioner ändrar sällan skatten från år till år utan tillåter snarare andra ekonomiska nyckeltal att variera. Som huvudregel ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Att balansera kostnader och intäkter behövs också för att få ett gott resultat och minska behovet av skuldsättning. Kommuner och regioner eftersträvar normalt sett att kontrollera kostnaderna, och så länge inget förändras finns inget behov av att förändra skattesatsen. Ett behov av ökade skatteintäkter kan dock uppkomma om kostnaderna ökar eller intäkterna minskar på grund av externa faktorer eller på annat sätt som är svårt att kontrollera. Om kostnaderna inte kan hanteras mer kortsiktigt väljer en kommun eller region i många fall att låta obalansen slå igenom i ett lågt resultat. Höjd skattesats är något de flesta använder som en sista lösning för att lösa underskott som är mer långsiktiga. På motsvarande sätt väljer få kommuner och regioner att sänka skattesatsen om resultatet är starkt ett enskilt år.

En annan orsak till trögrörliga skattesatser är sannolikt att en skattesats är tydlig för och har en direkt påverkan på kommuninvånarna. Varje förändring av skattesatsen kan ses som en signal till invånarna som kan skapa negativa reaktioner i olika grupper. Skattesatsen är en kommunikation med invånarna om vad som pågår i kommunala verksamheten som är tydligare än andra ekonomiska nyckeltal.

Det kan å ena sida framstå som naturligt att kommunen eller regionen inte ändrar skattesatsen från år till år eftersom de flesta kostnaderna är av löpande karaktär och till stor del beror på tidigare beslut om ambition och kapacitet. Samtidigt finns det många fall där kostnaderna förändras på ett oförutsägbart sätt, men där

[7] Lundberg Johan (2021) *Horizontal interactions in local personal income taxes.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kommunen eller regionen väljer att inte ändra skattesatsen. De flesta kommuner och regioner som utredningen varit i kontakt med ser långsiktigt på skattesatsen vilket oftast innebär att det inte sker någon förändring.

Kostnader är tröga nedåt …

Kostnader är tröga i nedåtgående riktning, men mer rörliga i uppåtgående riktning. Det är med andra ord enkelt att utöka verksamheter, service och ambitionsnivåer men svårt att dra ned på befintlig service. En kommun eller region som planerar att minska ambitionsnivån, lägga ned en verksamhet eller öka produktiviteten möter inte sällan motstånd från intressen som påverkas av förändringen. Att det är svårt att dra ned på befintliga ambitioner även i fall där det finns en politisk vilja att göra det kan beskrivas med olika typer av teorier och fenomen. Utredningen har inte kunnat göra några djupgående analyser av hur det förhåller sig i kommuner och regioner, men kan nämna några teorier som förekommit i intervjuer och i forskningen.

Höga transaktionskostnader för genomförande av förändringar. Flera kommuner och regioner som utredningen talat med har genom förändrade demografiska strukturer en organisatorisk uppbyggnad och fastighetsbestånd som behöver omstruktureras. Detta kräver stora investeringar som kan vara nödvändiga på lång sikt.

Psykologiska kostnader av att upphöra med eller sänka ambitionsnivån för en verksamhet. Detta har i litteraturen beskrivits på flera sätt, men *status quo bias* och *förlustaversion* är enligt utredningen användbara begrepp som skulle kunna vara aktuella för att beskriva även kommunala ambitioner.[8] I fallet med kommunal verksamhet handlar förlustaversion som koncept om att när en nivå på en kommunal service väl är etablerad är kostnaden för dess intressenter av att förlora den större än vinsten av att etablera den från början. Förlustaversion har studerats inom en mängd områden och är ett väletablerat begrepp och fenomen som även är användbart för att beskriva och analysera kommunala beslut.

[8] Beskrivs väl bland annat av Alesina A, F Passarelli (2015) *Loss aversion in politics.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

… men rörliga uppåt

Om resurser frigörs möter kommun- eller regionledningen däremot sällan något motstånd om de vill öka ambitionsnivån eller lägga mer resurser på en verksamhet. Det finns ofta önskemål om åtgärder som kan genomföras med ett gott syfte. Det finns därför en tendens att ett ekonomiskt utrymme som uppstår fylls av nya ambitioner som dessutom kan skapa en permanent kostnadshöjning. Detta är en viktig anledning till att ökad effektivitet i en verksamhet inte nödvändigtvis eller ens särskilt sannolikt som enskild faktor behöver leda till sänkta skattesatser.

Det bör finnas ekonomiskt utrymme att sänka skatten i ett antal kommuner

Det finns ett antal kommuner som återkommande har höga resultatnivåer och stora ekonomiska överskott. Vissa har dessutom relativt stora finansiella tillgångar. En kommun eller region som har en hög soliditet (inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) kan sägas ha en stark finansiell ställning.

Ekonomiska överskott kan behövas för att finansiera nuvarande och framtida investeringar, och i många kommuner finns eftersatta investeringsbehov, bl.a. inom VA-området.[9] I kommuner med hög soliditet, återkommande höga resultatnivåer och där stora delar av tillgångarna består av finansiella tillgångar eller annat som ger avkastning, borde det dock i många fall finnas ett utrymme att inte varje år ha höga positiva resultat, utan i stället ”återbetala” medel till skattebetalarna i form av en lägre skattesats.[10] Det kan exempelvis gälla kommuner med stark soliditet och långsam befolkningsökning som bör ha mindre behov av att genomföra nyinvesteringar. Vissa av kommunerna kan visserligen behöva konsolidera sin verksamhet när byar tappar invånare och förskolor, skolor och äldreboenden måste flytta till huvudorten, men det är långt ifrån alla som har sådana behov.

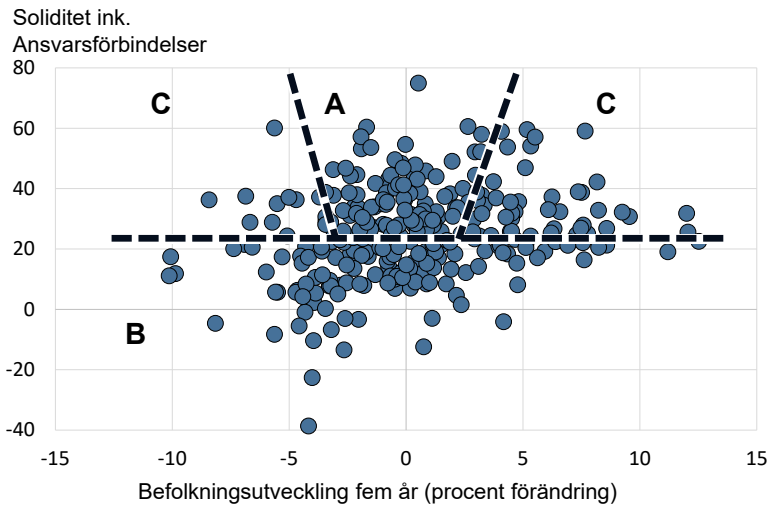
Till skillnad från regionerna, där hälften har negativ soliditet (inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser), har 95 procent av kommunerna positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelser.

[9] VA-investeringar bör dock finansieras av VA-taxan och inte kommunalskatten.
[10] Liknande resonemang finns i SOU 2021:75 *En god ekonomisk hushållning.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Många kommuner har stark soliditet kombinerat med negativ eller långsam befolkningsökning. Det finns även kommuner som har mycket stark soliditet där befolkningen ökar relativt snabbt och där tillgångarna är i gott skick, och investeringsbehoven små. Befolkningstillväxten har efter pandemin saktat in och antalet barn ökar inte längre i de flesta kommuner. Det gör att behoven av att bygga nya förskolor och skolor minskat kraftigt. Även om soliditeten inklusive ansvarsförbindelser försvagades under de år som präglades av inflationen (2023 och 2024) så är den långsiktiga trenden att soliditeten stärkts både bland kommunerna och regionerna.

Figur 5.8 Spridningsdiagram: Befolkningsutveckling 2019–2024 i förhållande till soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2024



Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 5.8 visar kommunernas soliditet och befolkningstillväxt. Ett antal kommuner har en stark soliditet, det gäller både kommuner med befolkningstillväxt och kommuner där antalet invånare minskar. En grov indelning kan göras av kommunerna utifrån dess förhållande mellan skuldsättning och befolkningstillväxt vilket är den viktigaste faktorn som påverkar kommunernas kostnader, intäkter och vilka investeringar som kommer att krävas i framtiden.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

a) Kommuner i detta fält har små befolkningsförändringar och tillräckligt hög soliditet för att överväga att sänka skattesatserna, i synnerhet om de inte har behov av stora framtida investeringar som måste finansieras av kommunalskatten.

b) Kommuner i detta fält har relativt låg soliditet vilket kan vara problematiskt, särskilt om det är i kombination med hög befolkningsförändringstakt som kan kräva omfattande investeringar.

c) Kommuner i detta fält har hög soliditet, men samtidigt hög förändringstakt i befolkningsunderlaget, antingen uppåt eller nedåt. Den låga skuldsättningen kan vara värdefull i ljuset av de nyinvesteringar (i kommuner som växer eller där befolkningen lämnar byar och flyttar till huvudorten) eller intäktsminskningar (i kommuner som krymper) som kan komma påverka i framtiden.

Utredningen bedömer att det bör finnas ett antal kommuner där det finns ett utrymme att sänka skattesatsen, sett till de resurser som finns inom kommunerna i dagsläget. Utöver detta kan det finnas uppgifter kommunerna gör som är mindre värdeskapande än andra och därför kan dras in till förmån för lägre skattesatser. Detta är dock svårt att observera via övergripande nyckeltal på kommunnivå.

5.2.3 Små kommuner och regioner kan vara mer sårbara för särintressen vilket kan resultera i högre skattesatser

I de samtal med kommuner och regioner utredningen haft har det framkommit att det i vissa kommuner finns starka intressen som påverkar handlingsutrymmet för kommunens eller regionens beslutsfattare. Det är ofta legitima intressen som att ha närhet till olika typer av service, inte minst sjukvård och skola, men det kan ibland finnas motsättningar mellan olika behov och intressen, och även mindre intressegrupper kan påverka den lokala samhällsdebatten påtagligt, inte minst i små kommuner. Det kan exempelvis handla om nedläggning av en verksamhet i en del av en glesbygdskommun eller region. Detta kan leda till svårigheter när det gäller genomförandet av effektiviseringar och t.ex. neddragningar av verksamheter. Att kommuner och regioner som krymper befolkningsmässigt återkommande kan behöva fatta beslut om huruvida de ska lägga ned och centralisera av olika verksamhetsgrenar eller inte kan vara

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ett av skälen till att många mindre och krympande kommuner har högre skattesatser.

5.3 Diskussion och slutsatser

I kapitlet diskuteras vilka incitament som finns för att höja och sänka kommunala skattesatser.

Staten subventionerar skattehöjningar genom konstruktionen av jobbskatteavdraget

Utredningen har redovisat hur jobbskatteavdragets utformning minskar kostnaderna för en skattehöjning i en kommun eller region och ökar kostnaderna för en skatteminskning. Detta är problematiskt eftersom det riskerar att skattenivån blir högre än vad som egentligen är effektivt utifrån kommuninvånarnas preferenser. Jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning minskar också kopplingen mellan kommunernas intäkter, ambitionsnivå och kommuninvånarnas skatteutgifter. I avsnitt 8.1.2 presenteras ett förslag på hur incitamenten för lägre kommunalskatter kan stärkas. Detta genom att ändra konstruktionen av jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning. Utredningen bedömer att det går att komma långt i att säkerställa rimliga incitament bara i att återställa de incitament som skapas genom skattereduktionerna.

Utöver jobbskatteavdraget finns det andra interaktioner som skulle kunna ha betydelse för storleken på kommunalskatterna. Framför allt handlar det om att konsumtion från kommuner och regioner är gynnad relativt den konsumtion som görs från företag eftersom kommuner och regioners skatt inte är belagd med moms, vilket kan leda till att kommuninvånare hellre lägger en ny uppgift på kommunen än att köpa den från en privat leverantör. Vidare minskar inkomstutjämningssystemet kostnaderna för hög skatt genom att jämna ut negativa förändringar av skattekraften. Utredningen bedömer dock att dessa interaktioner är alltför abstrakta för att motivera en särskild åtgärd och det har sannolikt liten reell påverkan på hur kommuner och regioner justerar sina inkomstskattesatser.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Incitamenten att sänka skatterna bedöms vara svaga

De flesta kommuner och regioner undviker att höja skattesatsen och uttömmer andra utvägar för att komma till rätta med sin ekonomi. Men har en kommun eller region dålig ekonomi eller andra ekonomiska utmaningar framför sig kan det ligga nära till hands att överväga att höja skattesatsen, vilket ger en nivåhöjning av kommunens eller regionens inkomster över tid. Sannolikt vänjer sig snart kommuninvånarna vid den nya nivån om den inte avviker extremt från vad som gäller i andra kommuner eller regioner.

God ekonomi leder inte på samma sätt automatiskt till att en kommun eller region överväger skattesänkningar. Det finns många andra möjligheter att använda ett ekonomiskt utrymme på. Så länge kommunen eller regionen inte höjer skattesatsen är priset sannolikt lågt att ligga kvar på en nivå som teoretiskt skulle kunna vara lägre. Det finns även exempel på kommuner som undviker att sänka skattesatsen för att de riskerar att behöva höja den igen längre fram, vilket uppfattas som ett större pris att betala.

Ekonomiska incitament har en oklar betydelse för beslut om skattesats

Utredningen har gjort empiriska analyser av hur stor betydelse ekonomiska incitament har för sannolikheten att kommuner höjer skattesatsen. Det är svårt att empiriskt belägga någon koppling som indikerar att kommuner agerar i linje med de skillnader i incitament som finns för att höja och sänka skatten.

Systemet med kommunal beskattningsrätt bygger på att invånarna kan göra avvägningar mellan högre skatt och mer kommunal verksamhet relativt lägre skatt och mer pengar i plånboken. De ekonomiska incitamenten har sannolikt en viss betydelse, men kommunal ekonomi och beskattning är komplexa system och det är svårt för kommunala beslutsfattare att beräkna hur de olika systemen påverkar inkomsten vid en skatteförändring i den egna kommunen eller regionen jämfört med hur det skulle påverka inkomsten i en annan kommun eller region. På kort sikt är det troligtvis viktigt hur starka de ekonomiska incitamenten upplevs och inte bara hur starka de faktiskt är för att de ska få effekt.

När det gäller skattereduktionerna som diskuteras i avsnitt 5.1.3 finns risken att de incitament som jobbskatteavdraget innebär och

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

som gör det mer gynnsamt att höja skattesatsen och mindre gynnsamt att sänka skattesatsen på kort sikt inte har någon betydelse för en kommuns eller regions sannolikhet att höja skatten. Men på längre sikt kan skattehöjningar uppfattas som mindre avskräckande om tidigare skattehöjningar i lägre grad än förväntat påverkat skattebetalarna. Skattebetalarna kanske kände till att skattesatsen höjts, men noterade att effekten av skattehöjningen endast blev marginell utan att ha identifierat att det berodde på de statliga skattereduktionerna. Risken är att ett sådant system kan göra att skattehöjningar uppfattas som mindre avhållande över tid även om de tycks ha liten effekt på kort sikt.

God ekonomi leder inte automatiskt till skattesänkningar

Som vi skrivit tidigare i utredningen så har medelskattesatsen till kommuner legat relativt konstant de senaste 25 åren, men variationerna mellan kommunerna är stora. I många kommuner ligger skattesatsen kvar på samma nivå år efter år utan att det finns en diskussion om vilken nivå kommunen bör ha på lång sikt. En åttondel av kommunerna har inte förändrat skattesatsen alls på 25 år och hälften av kommunerna har ändrat endast ändrat skattesatsen en eller två gånger under perioden 2000–2025. Skattesatserna justeras oftare uppåt än nedåt, främst bland regionerna, vilket gör att medelskattesatsen för kommunsektorn ökat över tid.

Om skatterna endast ökar över tid så riskerar kraften i beskattningsverktyget att urholkas eftersom det reella utrymmet att höja skattesatsen för att klara av långsiktiga kostnadsexpansioner minskar. Samtidigt kan höjda skattesatser ha negativa effekter på både sysselsättning och näringsverksamhet. Staten kan skapa bättre förutsättningar för kommunsektorn att bibehålla en balans i inkomstbeskattningen genom att skapa incitament till att vara återhållsam med att höja skattesatsen över tid. Utredningen har identifierat ett antal metoder som kan vara aktuella att diskutera, vilka diskuteras i kapitel 7 och i kapitel 8 finns förslag till sådana metoder.

6 Rättsliga förutsättningar för att begränsa den kommunala beskattningsrätten

I detta kapitel behandlas frågan om de rättsliga förutsättningarna för staten att införa åtgärder som innebär begränsningar av kommuners och regioners beskattningsrätt. Kapitlet innehåller en genomgång av lagstiftning och förarbeten, bedömningar som gjorts i vissa tidigare lagstiftningsärenden, bl.a. om skattestopp och skattebroms, och de bedömningar som Utjämningskommittén 2022 gör i betänkandet *Nätt och jämnt* (SOU 2024:50). Kapitlet innehåller också analyser och bedömningar.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Kommuner och regioner har enligt regeringsformen rätt att ta ut skatt. Det betyder dock inte att det är en absolut rättighet som inte får begränsas.
- Föreskrifter om begränsningar som avser beskattningsrätten måste meddelas av riksdagen genom lag.
- Beskattningsrätten är en rätt för kommuner och regioner att ta ut skatt för skötseln av både frivilliga och obligatoriska verksamheter. En åtgärd får därför inte innebära att möjligheten att ta ut skatt för sådana angelägenheter upphävs helt.
- Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen. En rättslig förutsättning för att genomföra åtgärder som begränsar beskattningsrätten är därför att bestämmelsen om proportionalitetsprincipen tillämpas.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- En åtgärd bör enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett åtgärden, och det bör göras en avvägning mellan självstyrelseintresset och intresset av att genomföra åtgärden.
- Varken i regeringsformen eller i dess förarbeten slås det fast för vilka ändamål beskattningsrätten får begränsas eller vilka intressen som ska väga tyngst. I tidigare lagstiftningsärenden har riksdagen gjort olika bedömningar.
- Proportionalitetsbedömningen är ytterst en politisk fråga för riksdagen. Riksdagen bör därför inte vara bunden av tidigare bedömningar, t.ex. att begränsningar av beskattningsrätten endast får göras för att åtgärda samhällsekonomisk obalans eller att bara tillfälliga åtgärder kan vara proportionerliga. Bedömningen får göras utifrån de omständigheter som riksdagen anser är relevanta i det enskilda fallet.

6.1 Utgångspunkter för frågan om begränsningar av beskattningsrätten

En fråga för den här utredningen handlar om vilka de rättsliga förutsättningarna är för staten att införa åtgärder som motverkar höjningar av de kommunala skattesatserna och åtgärder som stimulerar till sänkningar av skattesatserna. Det handlar om kommunernas[1] beskattningsrätt och rätt att fritt bestämma sin egen skattesats.

Kommunernas beslut om skattesatser regleras i kommunallagen (2017:725), KL. Där framgår att kommunerna varje år i sin budget ska fastställa skattesatsen för den kommunala inkomstskatten under det följande året.[2]

Det är som utgångspunkt tillåtet för staten att ändra lagar eller införa nya bestämmelser som styr kommunerna, men i regeringsformen sätts vissa ramar. När det handlar om statlig styrning av kommuner är det till att börja med alltid nödvändigt att ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Kommunernas självstyrelse är en grundlagsreglerad princip som kräver noggranna avvägningar i fråga om hur långt den statliga styrningen bör gå.[3]

[1] Med kommuner avses både kommuner och regioner i det här kapitlet, om inget annat anges.
[2] 11 kap. 5–11 §§ KL.
[3] 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, RF.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Vidare gäller enligt regeringsformen som huvudregel och utgångspunkt att det är riksdagen som genom lag ska ta ställning till statlig styrning av kommunerna, om än med vissa möjligheter att delegera normgivning till andra.[4]

Förutom dessa grundläggande förutsättningar som gäller vid all statlig styrning av kommunerna finns det i det här fallet ytterligare en aspekt att ta hänsyn till. Det gäller regeringsformens bestämmelse om att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter, den s.k. beskattningsrätten.[5] Vad den bestämmelsen betyder för statens möjligheter att styra kommunerna i fråga om skattesatsnivåer och genomföra andra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningen har diskuterats och analyserats i ett antal lagstiftningsärenden och i andra sammanhang.

Frågan om de rättsliga förutsättningarna för statliga åtgärder som syftar till att påverka de kommunala skattesatsnivåerna besvaras alltså genom att tolka regeringsformens bestämmelser om generella ramar för statlig styrning av kommunerna och den kommunala beskattningsrätten. Vidare måste betydelsen av de bedömningar som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden analyseras.

6.2 Beskattningsrätten: Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter

Beskattningsmakten ligger sedan lång tid tillbaka hos staten och riksdagen som utgångspunkt. Det följer bl.a. av regeringsformens bestämmelser om att riksdagen är folkets främsta företrädare, att föreskrifter som avser skatter ska meddelas av riksdagen och att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och hur statens medel ska användas.[6] Det är också riksdagen som beslutar om innehållet i grundlag.

Enligt 14 kap. 4 § RF får även kommunerna ta ut skatt. Det är ett principstadgande som innebär att en beskattningsrätt slagits fast för kommunerna i grundlagen. Att det är en principiell rätt betyder att det krävs ytterligare reglering för att beskattningsrätten ska kunna utövas i praktiken, och riksdagen har förbehållit sig rätten att be-

[4] 8 kap. 1 §, 2 § första stycket 3, 3 § första stycket och 10 § RF.
[5] 14 kap. 4 § RF.
[6] 1 kap. 4 § och 8 kap. 1–3 §§ RF. Se även prop. 1973:90 s. 140 och 212 f. om historiken i fråga om riksdagens beskattningsmakt och befogenheter.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

stämma om den närmare regleringen av hur beskattningsrätten ska förverkligas och tillämpas, dvs. att meddela föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen.[7]

Enligt bestämmelsen om beskattningsrätten får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. Vad som avses med kommunala angelägenheter kan utläsas av bestämmelser i både regeringsformen och kommunallagen. Det handlar dels om angelägenheter som är obligatoriska för kommunerna att sköta, dvs. uppgifter som bestäms i lag, dels om frivillig verksamhet, dvs. lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.[8] Rätten att ta ut skatt gäller alltså för finansiering av både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet (se vidare avsnitt 3.1.1).

De huvudsakliga föreskrifterna om grunder för den kommunala beskattningen finns i dag framför allt i inkomstskattelagen (1999:1229), IL, och kommunallagen. Fysiska personer ska betala kommunal inkomstskatt på sina förvärvsinkomster, och varje kommun bestämmer årligen i sin budget vilken skattesats som ska gälla för beräkningen av den kommunala inkomstskatten.[9] Förvärvsinkomsterna är för närvarande kommunernas enda skattebas.[10] Beskattningsrätten har dock tidigare omfattat även andra skatter, bl.a. företagsbeskattning och hundskatt.[11]

6.3 Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen

Enligt förarbetena till regeringsformen är beskattningsrätten förenad med principen om kommunal självstyrelse och ses som en del av den. Kombinationen av politiskt och ekonomiskt ansvar är enligt förarbetsuttalanden en förutsättning för att avvägningar mellan olika kommu-

[7] Prop. 1973:90 s. 191 och 231, 8 kap. 1–3 §§ RF.
[8] 14 kap. 2 § RF, 1 kap. 2 § och 2 kap. 1 § KL. Enligt 2 kap. 2 § KL får kommunerna dock inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.
[9] 1 kap. 3 §, 65 kap. 3 § IL och 11 kap. 5 och 6 §§ KL.
[10] Fastigheter utgör inte en kommunal skattebas trots att avgifterna enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift egentligen är skatter och intäkterna tillfaller kommunerna. Det beror på att det bedöms vara en statlig och inte kommunal skatt eftersom riksdagen bestämmer både underlag och storlek på avgiften och avgifterna tas in av Skatteverket (prop. 2007/08:27 s. 70).
[11] Den kommunala företagsbeskattningen upphörde 1985 och hundskatten upphävdes 1995 (se närmare i avsnitt 6.9.2).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

nala ändamål och åtgärder ska kunna göras.[12] För att förstå beskattningsrättens betydelse är det därför nödvändigt att klargöra vad den kommunala självstyrelsen innebär.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i den svenska demokratin och utgör en av grunderna för den, vilket underströks vid tillkomsten av regeringsformen och slogs fast i den inledande bestämmelsen: Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.[13]

Någon tydlig definition av begreppet kommunal självstyrelse finns dock inte. Enligt grundlagsförarbetena ska uttrycket belysa principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna. Det handlar bl.a. om människors medinflytande på angelägenheter som berör dem och om decentralisering av viktiga samhällsuppgifter så att hänsyn kan tas till skiftande lokala förhållanden. Kommunal självstyrelse handlar vidare om ansvarsfördelningen mellan de olika förvaltningsnivåerna i den offentliga sektorn. Staten och kommunerna samverkar på olika områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål, och utifrån ett sådant helhetsperspektiv anses det enligt förarbetena varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra exakta gränser för den kommunala självstyrelsesektorn. Avsikten är att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna ska kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.[14]

Den kommunala självstyrelsen och det kommunala ansvarsområdet ges dock en ram genom bestämmelsen om kommunala angelägenheter. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna på den kommunala självstyrelsens grund dels lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, dels övriga angelägenheter som bestäms i lag. Det betyder att kommunal självstyrelse gäller för både obligatoriska uppgifter och frivillig verksamhet.[15] I förarbetena till regeringsformen beskrivs dessa olika verksamheter. Det anförs att kommunerna har fått betydelsefulla obligatoriska samhällsuppgifter som många gånger ger dem stor handlingsfrihet, men att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan

[12] Prop. 1973:90 s. 189 f.
[13] 1 kap. 1 § RF, prop. 1973:90 s. 187 f. och bet. KU1973:26 s. 39.
[14] Prop. 1973:90 s. 188 f., prop. 2009/10:80 s. 210.
[15] Prop. 2009/10:80 s. 211 och 296.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ombesörja egna angelägenheter. Inom den fria sektorn finns utrymme för en kommunal initiativrätt som bildar en kärna i den kommunala självbestämmanderätten, och den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med beskattningsrätten.[16]

Det kan alltså konstateras att den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten utgör två delar av det lokala och regionala självbestämmandet, där beskattningsrätten enligt förarbetena utgör en viktig förutsättning för att självstyrelsen ska fungera.

6.4 Får grundlagsreglerade principer begränsas?

Den kommunala beskattningsrätten är som beskrivits i föregående avsnitt en princip som är fastslagen i svensk grundlag. Det innebär att den principiella rätten för kommunerna att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter inte kan upphävas utan grundlagsändring. Även den övergripande principen om kommunal självstyrelse är reglerad i grundlagen, och samma sak gäller där, dvs. att rätten att sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse inte kan upphävas utan ändringar i regeringsformen.

Att något är reglerat i grundlag är dock inte samma sak som att det inte är tillåtet att göra några begränsningar. I regeringsformens normgivningsbestämmelser anges bl.a. att föreskrifter om kommunernas åligganden och befogenheter ska meddelas genom lag.[17] Sådana föreskrifter utgör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och är alltså tillåtna inom de ramar som ges.

Bestämmelsen om att kommunerna får ta ut skatt brukar visserligen beskrivas som en beskattningsrätt för kommunerna, men det innebär inte att det är en rättighet som ska likställas eller jämföras med grundlagsreglerade fri- och rättigheter för enskilda, varav vissa är absoluta och direkt tillämpbara. Tvärtom anförs det i förarbetena till regeringsformen att bestämmelsen om att kommunerna får ta ut skatt inte är avsedd att innebära att beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att kommunerna helt obundet kan bestämma skatteuttagets storlek, och att beskattningsrättens närmare förverkligande kräver lagstiftning.[18]

[16] Prop. 1973:90 s. 190 f.
[17] 8 kap. 2 § första stycket 3 RF. Enligt andra bestämmelser i 8 kap. RF är det i vissa fall tillåtet att delegera normgivning.
[18] Prop. 1973:90 s. 189 f. och s. 231.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Grunderna för den kommunala beskattningen kräver alltså lagstiftning, och lagstiftning som reglerar en så allmänt hållen principiell rätt som beskattningsrätten utgör i de flesta fall någon form av begränsning. Bestämmelser om vad som får beskattas innebär t.ex. att övriga tänkbara skattebaser utesluts, och regleringar av vem som är skattskyldig betyder samtidigt att skatt inte får tas ut av någon annan. Även föreskrifter om förfarandet, t.ex. hur, när och av vem skattesatserna ska fastställas utgör gränser för beskattningsrätten. Det kan därmed konstateras att det redan när beskattningsrätten infördes i regeringsformen förutsattes att den skulle regleras och begränsas, vilket också har skett.

Åtgärder som går så långt att möjligheten att ta ut skatt försvinner helt skulle dock inte utgöra en begränsning utan ett upphävande, vilket, som konstateras i inledningen till avsnittet, skulle kräva en grundlagsändring. En reell möjlighet att ta ut skatt måste alltså finnas kvar även om staten inför begränsningar.

Beskattningsrättsbestämmelsen är dessutom formulerad som en rätt att ta ut skatt för skötseln av kommunala angelägenheter, dvs. både obligatorisk och frivillig verksamhet (se avsnitt 3.1.1 och 6.2). En av grundtankarna med självstyrelsen är att kommuner ska ha möjlighet att bedriva verksamhet på eget initiativ, och ett särskilt syfte med beskattningsrätten är att tillgodose den möjligheten.[19] Begränsningar i beskattningsrätten får därför inte innebära att kommunerna helt hindras från att ta ut skatt för såväl obligatoriska som frivilliga verksamheter.

6.5 Statliga åtgärder som begränsar kommunerna ska beslutas av riksdagen genom lag

Enligt regeringsformen ska föreskrifter som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas av riksdagen genom lag.[20]

Att det som utgångspunkt är riksdagen som beslutar om statlig styrning av kommunsektorn är generellt och principiellt avgörande för den kommunala självstyrelsen. Det bör ses tillsammans med första

[19] Prop. 1973:90 s. 190.
[20] 8 kap. 1 § och 2 § första stycket 3 RF.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

paragrafen i regeringsformens kapitel om kommunerna: Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.[21] Det är alltså den folkvalda församlingen i en kommun, dvs. fullmäktige, som i första hand har det demokratiska mandatet att besluta om kommunala angelägenheter och som därmed ytterst ansvarar för besluten gentemot kommunens invånare. Åtgärder som begränsar utrymmet för fullmäktiges bestämmanderätt bör inte få beslutas av någon annan än rikets folkvalda församling, dvs. av riksdagen, som enligt regeringsformen är folkets främsta företrädare.[22]

Att det är riksdagen som bestämmer vad som ska gälla i fråga om kommunerna är dock en principiell utgångspunkt som har vissa undantag. Riksdagen har i relativt stor utsträckning möjlighet att i lag delegera normgivning som avser kommunerna till regeringen, och även att ge regeringen möjlighet att delegera normgivningsrätten vidare till en förvaltningsmyndighet.[23] På den grunden kan alltså även regeringen och myndigheterna ha rätt att föreskriva om åtgärder som begränsar kommunernas handlingsutrymme. Om ett bemyndigande ska ges eller inte är dock alltid en fråga för riksdagen. Riksdagen bedömer och beslutar i det enskilda lagstiftningsärendet om ett normgivningsbemyndigande ska ges och inom vilka ramar det i så fall ska gälla. Regeringen och myndigheterna får alltså inte besluta om nya krav och inskränkningar för kommunerna utan ett lagstadgat bemyndigande från riksdagen.[24]

Möjligheten att delegera normgivningskompetens till regeringen gäller dock inte i fråga om skatter.[25] Statliga åtgärder som begränsar kommunernas beskattningsrätt är således inom det som brukar kallas det obligatoriska lagområdet.

En förutsättning för att genomföra statliga åtgärder som inskränker kommunernas självstyrelse och begränsar beskattningsrätten är alltså att det är riksdagen som beslutar om det genom lag. Om åtgärderna inte handlar om beskattningen finns möjlighet för riksdagen att i lagen bemyndiga regeringen viss normgivningskompetens.

[21] 14 kap. 1 § RF.
[22] 1 kap. 4 § RF.
[23] 8 kap. 2 § första stycket 3, 3 § första stycket och 10 § RF.
[24] Det finns också ett visst, om än begränsat, utrymme för regeringen att enligt den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § RF meddela föreskrifter som riktas mot kommunerna även utan bemyndigande från riksdagen. Det gäller dock inte i fråga om den kommunala beskattningen.
[25] 8 kap. 3 § första stycket RF.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

6.6 Proportionalitetsprincipen

6.6.1 Proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § RF gäller att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip.[26]

Alla former av krav, åligganden, villkor och liknande åtgärder som riktas mot kommuner innebär inskränkningar i kommunernas rätt att själva bestämma över sina angelägenheter, dvs. i den kommunala självstyrelsen. En proportionalitetsbedömning ska alltså göras när sådana statliga åtgärder övervägs.

6.6.2 Principen bör tillämpas även vid begränsningar av beskattningsrätten

I 14 kap. 3 § RF nämns inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, inte beskattningsrätten. Som redovisas ovan i avsnitt 6.3 är dock beskattningsrätten en del av den kommunala självstyrelsen. Åtgärder som begränsar den kommunala beskattningen innebär samtidigt begränsningar av den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § RF görs inget undantag för begränsningar av beskattningsrätten, och det finns inte heller någon särskild reglering av förutsättningarna för sådana begränsningar. Detta talar för att 14 kap. 3 § RF ska tillämpas vid begränsningar av beskattningsrätten.

Beskattningsrätten har dock getts ett särskilt grundlagsskydd i och med att den regleras i en egen bestämmelse, som dessutom i ordningsföljd kommer efter bestämmelsen om proportionalitetsprincipen i regeringsformen, och i och med att möjligheterna för riksdagen att delegera normgivning i fråga om skatter är begränsad. Denna särskilda grundlagsreglering i fråga om beskattningsrätten skulle kunna tyda på att den inte får begränsas på samma sätt som självstyrelsen i övrigt.

Samtidigt är det tydligt att avsikten inte har varit att beskattningsrätten ska vara en absolut rättighet som inte kan eller får be-

[26] Prop. 2009/10:80 s. 296.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

gränsas, vilket konstateras i avsnitt 6.4. Bestämmelsen om beskattningsrätten ger uttryck för en princip, vilket innebär att den inte kan tillämpas utan ytterligare föreskrifter. Den fungerar inte heller som en självständig principiell rättighet vid sidan av det kommunala självbestämmandet, utan bara som en del av det. Den kommunala beskattningsrätten har beskrivits som en förutsättning för den kommunala självstyrelsen, men även det motsatta måste anses gälla.[27]

Vad det särskilda grundlagsskyddet faktiskt innebär måste således enligt utredningens bedömning vara dels att kommunernas möjligheter att ta ut skatt inte kan upphävas helt utan en grundlagsändring, dels att beskattningsrätten omfattas av det obligatoriska lagområdet, dvs. att all normgivning måste beslutas av riksdagen. Det finns ingenting som tyder på att de konstitutionella möjligheterna att begränsa beskattningsrätten därutöver är mindre än för den kommunala självstyrelsen i övrigt.

Det kan också konstateras att begränsningar av den kommunala beskattningsrätten historiskt sett diskuterats utifrån principen om kommunernas självbestämmande och självstyrelse, även i regerings- och riksdagsärendena om skattestopp och skattebroms under 1980- och 90-talen.[28] När proportionalitetsprincipen senare infördes i regeringsformen diskuterades inte begränsningar av beskattningsrätten särskilt, dvs. om de skulle omfattas av bestämmelsen eller undantas. Syftet var att generellt understryka den kommunala självstyrelsens betydelse och säkerställa att självstyrelseintressena alltid prövas och beaktas när inskränkningar övervägs.[29] Mot bakgrund av att beskattningsrätten alltid setts som en väsentlig del av självstyrelsen borde det ha klargjorts tydligt i lagtext eller i vart fall i förarbeten att proportionalitetsprincipen inte ska tillämpas för sådana begränsningar om det hade varit avsikten.

Det kan också diskuteras vad det faktiskt skulle innebära om 14 kap. 3 § RF skulle tolkas som att den inte omfattar beskattningsrätten. Vilken prövning ska i så fall göras i sådana ärenden? Det skulle knappast i sig vara skäl för att dra slutsatsen att begränsningar inte är tillåtna. Det skulle snarare leda till att proportionalitetsprincipen som allmän rättsprincip ändå anses vara vägledande i sådana lagstiftningsärenden.

---

[27] SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*, s. 193.
[28] Se avsnitt 6.9.2.
[29] Prop. 2009/10:80 s. 212 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utredningens slutsats är att bestämmelsen om proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF bör tillämpas i fråga om alla slags inskränkningar i självstyrelsen, även begränsningar av beskattningsrätten.

6.6.3 Vad ingår i en proportionalitetsbedömning enligt 14 kap. 3 § RF?

Bestämmelsen och dess syfte

I 14 kap. 3 § RF föreskrivs att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Som bakgrund till bestämmelsen beskrivs i förarbetena att det inte är ovanligt att kommunal självstyrelse ställs mot andra intressen i lagstiftningsärenden, att det uppstår diskussioner om de kommunala kraven på självbestämmande och nationella krav på enhetlig reglering, och att det i sådana sammanhang är viktigt att konsekvenserna för självstyrelsen övervägs ingående. Det anförs sammanfattningsvis att en grundlagsbestämmelse om att riksdagen regelmässigt ska pröva självstyrelseintresset i lagstiftningsärenden och bedöma om skälen för en reglering motiverar ett intrång kan fungera som ett skydd för självstyrelsen. Det anges vidare att det bör undersökas om ändamålet kan uppnås på ett mindre ingripande sätt och att riksdagen bör välja den reglering som lägger minst band på självbestämmandet om det finns olika möjligheter att nå målet. Det förutsätter, anförs det, att det under lagstiftningsprocessen gjorts noggranna analyser av olika förslags påverkan på självstyrelsen. Det framhålls också att proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att åstadkomma en ordning som innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställs mot de intressen som ligger bakom lagförslaget.[30]

I konstitutionsutskottets betänkande över förslaget anförs att utskottet delar regeringens bedömning i fråga om värdet av en grundlagsbestämmelse som innebär att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som den kan innebära.[31]

[30] Prop. 2009/10:80 s. 212 f.
[31] Bet. 2009/10:KU19 s. 53.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Nödvändighetsbedömning

För att uppfylla det som anges i bestämmelsen måste det i ett lagstiftningsärende till att börja med bedömas om den reglering som övervägs är en inskränkning av kommunernas självstyrelse, vilket enligt utredningens bedömning i avsnitt 6.6.2 innefattar begränsningar av beskattningsrätten. Om så är fallet måste det undersökas om regleringen är nödvändig för att uppnå det man vill åstadkomma, eller om det är möjligt att nå det aktuella ändamålet med en mindre begränsande reglering eller med helt andra åtgärder som inte inskränker självstyrelsen eller beskattningsrätten. Detta motsvarar en sådan bedömning som enligt förarbetena är avsikten med bestämmelsen.

Intresseavvägningar

Av de redovisade förarbetsuttalandena framgår att avsikten är att det utöver att undersöka om ändamålet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder även ska göras en intresseavvägning under lagstiftningsprocessen. Det framhålls bl.a. att intresset av kommunal självstyrelse regelmässigt måste prövas och ställas mot de intressen som ligger bakom ett lagförslag, och att det ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Att en sådan intresseavvägning ska göras kan inte utan vidare utläsas av paragrafen.

Andra proportionalitetsbestämmelser

Proportionalitet regleras i ett antal lagar och för att förstå hur den aktuella proportionalitetsbestämmelsen bör tolkas när det gäller intresseavvägningar kan den jämföras med några andra sådana bestämmelser.

Det kan till att börja med konstateras att formuleringarna i 14 kap. 3 § RF har likheter med 2 kap. 21 § RF som handlar om proportionalitet vid begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Där föreskrivs bl.a. att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I 2 kap. 20–24 §§ RF regleras dock, till skillnad från 14 kap. 3 §, vissa ytter-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ligare förutsättningar för begränsningarna. Det ges en gräns för hur långt begränsningarna får sträcka sig, och de fri- och rättigheter det handlar om i bestämmelserna får bara begränsas för vissa angivna ändamål. I 2 kap. RF ställs alltså olika intressen mot varandra och det framgår att konsekvenserna av en begränsning kan hindra att den genomförs, även om den skulle vara nödvändig för att uppnå ändamålet.[32]

Ett annat exempel på en bestämmelse om proportionalitet är 5 § förvaltningslagen (2017:900) som gäller myndigheters rätt att ingripa i ett enskilt intresse. Där anges att en sådan åtgärd bara får vidtas om den kan antas leda till det avsedda resultatet, att den aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att den bara får vidtas om resultatet står i rimligt förhållande till olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.[33] Ytterligare ett exempel är 2 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det hänvisas till proportionalitetsprincipen och anges att det följer av den att beslut enligt lagen bara får fattas om skälen för beslutet uppväger det intrång eller men i övrigt som beslutet innebär för den som beslutet gäller eller för något annat motstående intresse.[34]

Det kan konstateras att exemplen på bestämmelser som reglerar en proportionalitetsprincip innehåller olika krav på de bedömningar som ska göras. I flera av exemplen anges uttryckligen att det krävs avvägningar mellan olika intressen och bedömningar av om fördelarna med en åtgärd uppväger de negativa konsekvenser som en åtgärd kan leda till. Något sådant krav anges dock inte explicit i 14 kap. 3 § RF, även om det anges i förarbetena att avsikten är att intresseavvägningar ska göras.

[32] Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar av bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och mötesfriheten bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningar får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I 2 kap. 23 och 24 §§ regleras för vilka ändamål vissa av friheterna får begränsas och vad som i vissa fall ska beaktas vid bedömningen av begränsningar.
[33] Bestämmelsen gäller i förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar enligt 1 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).
[34] Ytterligare exempel finns t.ex. i 1 kap. 8 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Den allmänna proportionalitetsprincipens tre delar

En översiktlig genomgång av proportionalitetsprincipen som en allmän rättsprincip kan ge ytterligare stöd vid tolkningen av 14 kap. 3 § RF. Inom europeisk rätt och framför allt inom EU-rätten är det nämligen en central och grundläggande rättsprincip som har utvecklats och tillämpats under lång tid. Tillämpning av proportionalitetsprincipen som en allmän rättsprincip har successivt vunnit mark även i svensk rätt genom domstolspraxis och i lagstiftningen, inte minst sedan EU-inträdet och inkorporeringen av Europakonventionen. Principen tar i första hand sikte på att skydda enskilda intressen gentemot oproportionerliga ingripanden från det allmänna, och som allmän princip riktar den sig huvudsakligen till lagstiftaren. Principen påverkar dock även hur lagar bör tolkas och tillämpas.[35]

Principen delas ofta in i tre moment som handlar om att bedöma åtgärder utifrån lämplighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening. Det innebär att en ingripande åtgärd för det första förväntas vara ändamålsenlig, dvs. att den är lämplig för och ägnad att tillgodose ett visst ändamål. För det andra behöver den vara nödvändig för att uppnå ändamålet, vilket innebär att målet inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. Slutligen krävs att åtgärden medför fördelar som står i rimlig proportion till den skada den förorsakar något motstående skyddsvärt intresse, dvs. att den är proportionerlig i strikt mening.[36]

En intresseavvägning bör ingå i bedömningen enligt 14 kap. 3 § RF

Om man jämför de tre beskrivna led som ingår i den traditionella proportionalitetsprincipen med den bedömning som föreskrivs i 14 kap. 3 § RF ser man att paragrafens ordalydelse endast tycks omfatta nödvändighetsbedömningen, dvs. en bedömning av om åtgärden är nödvändig för att uppnå ändamålet, vilket i sig också förutsätter att åtgärden är lämplig och ändamålsenlig. Det finns dock inte någon begränsning när det gäller för vilka ändamål inskränkningar får göras, och inte heller något uttalat krav på att väga olika intressen mot varandra. Det föreskrivs alltså inte uttryckligen någon bedömning av proportionalitet i strikt mening i bestämmelsen.

---

[35] Se prop. 2016/17:180 s. 60 f. och SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag,* s. 156 f.
[36] Reichel J och Wenander H (2025), *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, s. 104 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Även om det inte framgår av ordalydelsen brukar det i praktiken göras intresseavvägningar när inskränkningar i den kommunala självstyrelsen övervägs. Det är också uppenbart att det är avsikten med bestämmelsen, och av dess utformning följer att kommunal självstyrelse är ett intresse som inte bör begränsas mer än nödvändigt. Den bedömning som ska göras vid inskränkningar i självstyrelsen bör dessutom ses som ett minimikrav, och det finns ingenting som hindrar att det görs ytterligare prövningar och avvägningar under en lagstiftningsprocess.

Enligt utredningen är det därför rimligt att anse att proportionalitetsbedömningen även bör innehålla intresseavvägningar, dvs. att de intressen som ligger bakom en viss åtgärd ställs mot självstyrelseintresset, och att det görs bedömningar av om nyttan som kan förväntas av en viss reglering uppväger de konsekvenser det får för självstyrelsen.

6.6.4 Riksdagen gör proportionalitetsbedömningen

Bestämmelsen om proportionalitetsprincipen handlar om inskränkningar i självstyrelsen, och sådana får bara beslutas av riksdagen (se avsnitt 6.5). Proportionalitetsbedömningen måste därför göras av riksdagen, och det understryks i förarbetena att detta är avsikten och att bedömningen ska göras i varje enskilt ärende när riksdagen tar ställning till ett lagförslag. Samtidigt betonas det att noggranna analyser och bedömningar av olika förslags konsekvenser för självstyrelsen måste göras under lagstiftningsprocessen och redovisas i underlagen så att det blir möjligt för riksdagen att göra proportionalitetsbedömningen.[37]

6.6.5 En rekommendation och inte en skyldighet att välja den minst ingripande åtgärden

Proportionalitetsbestämmelsen i 14 kap. 3 § RF är inte tvingande, utan utformad som en fakultativ regel om att åtgärder som innebär inskränkningar i självstyrelsen inte bör gå längre än nödvändigt. Det är alltså fråga om en rekommendation. Det innebär att riksdagen är fri att fatta de beslut den anser behövs, oavsett om den bedömer att

[37] Prop. 2009/10:80 s. 213.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

åtgärder som inskränker självstyrelsen är proportionerliga eller inte. Det framgår av förarbetena att den innebörden är genomtänkt och medveten, och att det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att det under lagstiftningsprocesser ska göras noggranna konsekvensanalyser och bedömningar av hur olika förslag påverkar den kommunala självstyrelsen.[38]

6.7 Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

Sverige har undertecknat och ratificerat den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen trädde i kraft för Sverige den 1 december 1989.[39] Enligt artikel 9 i konventionen ska kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser som de fritt får disponera över, inom gränserna för sina befogenheter. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser ska komma från lokala skatter och avgifter vars nivåer kommunerna ska ha befogenhet att bestämma om inom lagens gränser.

Konventionen har inte inkorporerats i svensk rätt och gäller därför inte som svensk lag. Den är dock folkrättsligt bindande för Sverige, vilket bl.a. innebär en skyldighet att se till att lagstiftningen, både befintlig och ny, stämmer överens med konventionen. I samband med ratificeringen gjordes bedömningen att det inte behövdes några lagändringar eftersom svensk rätt överensstämmer med konventionen. I fråga om kommunernas ekonomiska resurser och rätt att ta ut lokala skatter anförde regeringen att de svenska kommunernas beskattningsrätt är grundlagsskyddad och i princip obegränsad, vilket är en väsentlig grund for kommunernas ekonomiska oberoende, och att det svenska systemet uppfyller artikelns krav.[40]

[38] Prop. 2009/10:80 s. 212 f.
[39] SÖ 1989:34, regeringens proposition om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (prop. 1988/89:119), bet. 1988/89:KU32.
[40] Prop. 1989/90:119 s. 8 och 11 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

6.8 Förutsättningar för statliga begränsningar av beskattningsrätten utifrån regeringsformen

Mot bakgrund av det som redovisas i kapitlet kan de rättsliga förutsättningarna för att begränsa beskattningsrätten enligt gällande rätt beskrivas enligt följande.

Staten får begränsa kommunernas beskattningsrätt genom att riksdagen beslutar om det i lag. Det gäller dock bara i den utsträckningen att kommunerna fortfarande har möjlighet att ta ut skatt för skötseln av både obligatorisk och frivillig verksamhet. I annat fall krävs en ändring av regeringsformen. För att det inte ska strida mot självstyrelsekonventionen bör kommunerna också i någon mån ha möjlighet att påverka nivån på skatteuttaget.

Enligt utredningens bedömning ska proportionalitetsprincipen tillämpas när en statlig åtgärd som begränsar kommunernas beskattningsrätt övervägs. För att kunna göra de bedömningar som krävs enligt den principen måste det ändamål som ska uppnås med åtgärden identifieras, dvs. varför en viss åtgärd övervägs och vad man avser att åstadkomma med just den. Proportionalitetsprincipen kräver nämligen att det undersöks och görs en bedömning av om det finns andra möjligheter att uppnå samma sak, och om något av handlingsalternativen i så fall skulle utgöra en mindre inskränkning i kommunernas självstyrelse. Det är bara utifrån ett specifikt syfte med en viss åtgärd som den bedömningen kan göras.

Proportionalitetsbedömningen innebär vidare att det ska göras en intresseavvägning mellan å ena sidan beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen och å andra sidan det avsedda ändamålet. Det handlar om att ta ställning till vad som bör väga tyngst i det enskilda fallet, och om de negativa konsekvenserna för beskattningsrätten och självstyrelsen är rimliga i förhållande till det som uppnås med åtgärden.

Det finns inte några bestämmelser om för vilka ändamål det är befogat att begränsa beskattningsrätten eller vilka faktorer som ska tillmätas betydelse vid intresseavvägningen. Inte heller i förarbetena ges det några riktlinjer för den bedömningen. Det är riksdagen som bedömer proportionalitet och tar ställning till om en åtgärd ska genomföras. Intresseavvägningen är ytterst en politisk fråga, och det understryks i förarbetena att det är av avgörande betydelse att den slutliga bedömningen av om proportionalitetskravet är tillgodo-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

sett görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget.[41]

Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen ska alltid undersökas och tillmätas betydelse under en lagstiftningsprocess, och det måste även gälla när det handlar om beskattningsrätten. Med den konsekvensanalysen som underlag och utifrån de omständigheter som riksdagen anser är relevanta i det enskilda fallet är riksdagen fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs.

6.9 Bedömningar av förutsättningarna för inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten i tidigare ärenden

Principen om kommunal självstyrelse och kommunal beskattningsrätt infördes i den nuvarande regeringsformen som trädde i kraft 1975. Principerna ansågs dock gälla enligt rättstraditionen redan tidigare. Bestämmelsen om proportionalitetsprincipen trädde i kraft 2011. Innan dess prövade riksdagen inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten utifrån allmänna principer och bedömningar som utvecklades och beskrevs i varje enskilt ärende. Vid några tillfällen tog riksdagen ställning till lagförslag som begränsade rätten för kommuner att bestämma skattesatsen, t.ex. genom införande av skattestopp och skattebroms. Det har också förekommit andra typer av begränsningar av den kommunala beskattningsrätten, t.ex. avskaffandet av kommunernas företagsbeskattning, olika reformer av skatteförfarandet och upphävandet av hundskatten.

I detta avsnitt redovisas hur inskränkningar i självstyrelsen och i beskattningsrätten har bedömts i praktiken i lagstiftningsärenden i olika perioder. Sist beskrivs de bedömningar som Utjämningskommittén 2022 gjorde i sitt betänkande utifrån några av dessa ärenden i fråga om förutsättningarna för statliga åtgärder som begränsar beskattningsrätten.

De exempel som redovisas är ett urval av ärenden som på olika sätt kan belysa hur inskränkningar i beskattningsrätten och självstyrelsen har bedömts. Exemplen är valda dels utifrån ärenden som särskilt berör beskattningsrätten och kommunala skattefrågor i allmänhet, dels ärenden som innehåller principiellt intressanta resonemang och be-

[41] Prop. 2009/10:80 s. 213.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

dömningar. Tanken med urvalet är också att ge en uppfattning om hur självstyrelse- och beskattningsfrågor har behandlats under olika tidsperioder, både före och efter nuvarande regeringsform och efter att proportionalitetsprincipen infördes i grundlagen. Avsikten är inte att ge en fullständig redovisning av ärenden där inskränkningar i självstyrelsen varit aktuella.

6.9.1 Ärenden före den nuvarande regeringsformen

Den nuvarande regeringsformen trädde i kraft 1975. Innan dess var kommunal självstyrelse och beskattningsrätt inte reglerade i grundlagen, dvs. 1809 års regeringsform, men som allmänna principer hade de vuxit fram och utvecklats i praxis och lagstiftning sedan mitten av 1800-talet.[42] Principerna var således betydelsefulla i lagstiftningsärenden långt före 1975, även om de inte var konstitutionellt skyddade.

Ändrat administrativt system för inkomstskatteförfarandet

På 1940-talet samordnades processerna för uttag av statlig och kommunal inkomstskatt då staten övertog hela det administrativa ansvaret för uppbörden av kommunal inkomstskatt. I stället för att kommunerna debiterade skatten direkt från skattebetalarna, dvs. kommuninvånarna, fick kommunerna en rätt att få ut motsvarande medel från staten. Detta reglerades i de då gällande kommunallagarna som en rätt att ”uppbära allmän kommunalskatt med belopp, motsvarande vad som skulle utgå på grundval av det antal skattekronor och skatteören, som vid taxering för visst år påförs de till kommunen skattskyldiga efter den för nästföregående år bestämda utdebiteringssatsen”.[43] Någon fullständig avräkning av faktiska inbetalningar av skattemedel genomfördes inte.

Att staten skulle träda in i relationen mellan de skattskyldiga och kommunen var inte en självklarhet, och ingreppet i den kommunala självstyrelsen kommenterades kortfattat i förarbetena. Där anfördes att den nya redovisningsordningen enbart tillskapades som ett medel

[42] Enligt 1809 års regeringsform skulle kommunernas rätt att ta ut skatt bestämmas genom lag, och sådana bestämmelser fanns i äldre kommunal- och kommunalskattelagar.
[43] 72 § kommunallagen (1953:753), 76 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm och 76 § landstingslagen (1954:319).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

att uppnå ett rationellt uppbördsförfarande. Frågan berördes dock inte av riksdagen.[44]

6.9.2 Ärenden om kommunal beskattning och självstyrelse enligt nuvarande regeringsformen

Regeringsformen som trädde i kraft 1975 innehåller bestämmelser om kommunal självstyrelse och kommunal beskattningsrätt (se avsnitt 6.2 och 6.3). Från början fanns det inte någon bestämmelse om proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen, det infördes först genom grundlagsändringar som trädde i kraft 2011 (se avsnitt 6.6). Ingrepp i de grundlagsreglerade principerna diskuterades dock även tidigare, och enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska ett utredningsförslags konsekvenser för den kommunala självstyrelsen beaktas och redovisas i utredningsbetänkanden.

I det följande beskrivs några tidigare ärenden, främst sådana som rör beskattningsrätten. Avsikten är inte att ge en fullständig redovisning av alla uttalanden som gjorts i fråga om inskränkningar i självstyrelsen och beskattningsrätten, utan endast några exempel som är särskilt intressant för att ge en bild av hur frågorna kunde diskuteras. Fler exempel och utförligare genomgångar finns bl.a. i KU:s bet. 2000/01:KU12 och i Grundlagsutredningens betänkande SOU 2008:125 s. 534.

KU:s uttalanden 1980 om inskränkningar i självstyrelsen och begränsningar i beskattningsrätten

I två riksdagsmotioner 1980 väcktes frågan om ifall det var tillåtet att i lag införa begränsningar i kommunernas beskattningsrätt.[45] Konstitutionsutskottet (KU) underströk i sitt betänkande att grundlagen tillmäter den kommunala självstyrelsen stor vikt, och att självstyrelseintresset alltid ska tillmätas stor betydelse vid lämplighetsprövningar och intresseavvägningar i konkreta lagstiftningsärenden som gäller kommuner.[46] KU framhöll att lagstiftning inte får innebära att självstyrelsen upphävs eller att någon av de grundlagsfästa principerna för

[44] Prop. 1945:370 s. 124 och SOU 1941:5, *Betänkande med allmänna riktlinjer för åstadkommande av tidigare inbetalning av utskylder*, s. 174, 289 och 464.
[45] Motion 1980/81:1903 och 1980/81:1904.
[46] Bet. 1980/81:KU22.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

självstyrelsen åsidosätts. Därutöver anfördes att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen måste bedömas i ett större sammanhang, i första hand utifrån förslagens utformning, innebörd och verkningar. I ett konkret lagärende skulle det i sista hand ankomma på riksdagen att bedöma vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

KU anförde vidare att självbeskattningsrätten är ett grundläggande inslag i den kommunala självstyrelsen, och att ett ingrepp i kommunernas rätt att fritt bestämma utdebiteringens storlek skulle innebära att den kommunala friheten beskars hårt. En lagreglering skulle aldrig få innebära att beskattningsrätten upphävdes helt eller att den gjordes enbart formell. Grundlagsskyddet beskrevs dock vara av principkaraktär och hindrade inte ovillkorligt en lagreglering av typ skattetak, även om en sådan reglering måste ge utrymme för en fri sektor och viss frihet att fastställa beskattningens storlek.

Slutsatsen var att principerna om den kommunala självstyrelsen innebär att ingrepp i beskattningsrätten bör undvikas. Samtidigt uppgav utskottet att grundlagsskyddet inte hindrade statsmakterna från att fatta de övergripande beslut som i olika lägen kan vara nödvändiga, och någon grundlagsändring var därför inte påkallad.

Under de efterföljande åren avslogs ett antal riksdagsmotioner om kommunalt skattestopp med hänvisning till KU:s uttalanden i betänkandet från 1980.

Begränsningar av kommunernas skatteintäkter genomfördes under 1980-talet

I början av 1980-talet såg regeringen ett behov av att begränsa det finansiella utrymmet för kommunsektorn för att hindra en alltför snabb kommunal konsumtionsökning. I budgetpropositionen för 1982/83 föreslog regeringen därför begränsningar av kommunernas skatteunderlag. Förslagen gick huvudsakligen ut på att kommunerna inte skulle få tillgodoräkna sig hela sin skattekraft vid beräkning och utbetalning av kommunalskattemedel.[47]

Regeringens proposition föranledde följdmotioner med alternativa förslag om begränsningar av den kommunala konsumtionsökningen som av de flesta såg som något som behövde åtgärdas. KU

[47] Prop. 1981/82:100, bil. 2 s. 69–79.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

yttrade sig till finansutskottet (FiU) angående regeringens förslag och förslagen i följdmotionerna. Bland förslagen fanns tre olika typer som alla i någon mening innebar begränsningar i beskattningsrätten. För det första handlade det om en grupp av förslag om begränsningar av kommunernas frihet att fastställa skattesatser, bland annat skattestopp och skattetak. För det andra fanns det förslag, bl.a. från regeringen, om att delar av skatteunderlaget skulle räknas bort från den kommunala beskattningen. Den tredje kategorin gällde förslag om att tillfälligt frysa delar av kommunernas skatteintäkter. När det gällde den första kategorin hänvisade KU till sina bedömningar och slutsatser i betänkandet från 1980, och när det gällde de två övriga menade KU att även de skulle bedömas enligt samma principer och att förslagen inte stred mot de principerna.[48]

FiU avstyrkte regeringens förslag med motiveringen att det skulle begränsa beskattningsrätten, vilket skulle vara ett principiellt mycket allvarligt steg som öppnade slussarna för längre gående ingrepp i framtiden. FiU anförde vidare att förslaget kunde leda till att vissa kommuner behövde höja utdebiteringen vilket skulle motverka bekämpandet av inflationen. I stället tillstyrkte utskottet ett av motionsförslagen om att frysa överskott av kommunala skatteintäkter, dvs. att de skulle avsättas till en skattereserveringsfond och att medel därifrån bara skulle få lyftas efter beslut av regeringen, och användningen skulle diskuteras vid överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden. Med den lösningen skulle eventuella höjningar av kommunalskatten innebära större avsättningar till fonden.[49]

Riksdagen biföll inte FiU:s förslag utan återförvisade ärendet till utskottet efter en överenskommelse mellan flera riksdagspartier om att medel skulle dras in från kommunsektorn genom en minskning av skatteunderlagen från företag. FiU föreslog i ett nytt betänkande att riksdagen skulle besluta i enlighet med överenskommelsen och anförde att det var nödvändigt att vidta åtgärder som kunde utjämna de finansiella över- och underskotten inom den offentliga sektorn, men inte äventyra den överenskomna skattereformen genom fortsatta höjningar av den kommunala utdebiteringen. Det fördes inte något resonemang om hur åtgärden påverkade den kommunala beskattningsrätten.[50]

[48] Yttrande 1981/82:KU6y.
[49] Bet. 1981/82:FiU20 s. 100.
[50] Bet. 1981/82:FiU21 s. 27 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Den kommunala beskattningen av företag upphävdes 1985 utan att beskattningsrätten diskuterades

Fram till 1985 omfattade kommunernas beskattning även juridiska personer. Den skattesats som fastställdes för den kommunala inkomstskatten gällde även för företag. Samtidigt betalade företagen skatt även till staten, och systemet ansågs krångligt och oförutsägbart. Under 1970-talet diskuterades och utreddes därför hur beskattningen av juridiska personer borde utformas.

I början av 1980-talet beslutade riksdagen att staten under några år, framför allt som en finanspolitisk åtgärd, skulle dra in delar av den företagsskatt som kommunerna tog ut (se föregående avsnitt). I nästa steg bestämdes att hela företagsbeskattningen från och med 1985 skulle övergå från att vara en kommunal skatt till att enbart vara en statlig skatt. Genom reformen upphävde staten hela skattebasen som företagen utgjorde för kommunerna. Kommunerna fick ekonomisk kompensation i form av statsbidrag, men den principiella frågan om begränsningar av kommunernas beskattningsrätt och ingrepp i självstyrelsen diskuterades inte närmare i ärendet.[51]

Tillfälligt skattestopp för kommunerna 1991 och 1992 godtogs mot bakgrund av det ekonomiska läget

Mot bakgrund av den ekonomiska krisen infördes 1990 en lag om ett tillfälligt stopp för kommunernas möjligheter att höja skattesatsen. Enligt lagen fick en kommun inte höja skattesatsen för 1991 och 1992 över den nivå som gällde för 1990. Undantag gällde för skattesatsändringar till följd av omfördelning av uppgifter.[52]

I propositionen anförde regeringen att den kommunala konsumtionen hade ökat betydligt mer än vad riksdagen hade förespråkat, samtidigt som den kommunala utdebiteringen hade ökat.[53] Regeringen ansåg att det var angeläget att förhindra fortsatt ökning av kommunalskatterna bl.a. eftersom det kunde äventyra effekterna av den nya skattereformen. Av det skälet, och för att anpassa den kommunala expansionen till det samhällsekonomiska utrymmet, föreslogs ett tillfälligt kommunalt skattestopp. Samtidigt skulle statsbidrags-

[51] Prop. 1983/84:133, bet. FiU1983/84:39. Se även prop. 1978/79:95 s. 102 f.
[52] Lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ut skatt.
[53] Prop. 1989/90:150 bil. 1 s. 13.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

reglerna ses över, liksom finansieringen av den kommunala verksamheten i stort. Även andra åtgärder skulle vidtas för att minska detaljstyrningen av kommunerna och möjliggöra bättre hushållning med resurserna. I fråga om begränsningen av beskattningsrätten anförde regeringen bl.a. att riksdagen inte helt fritt kunde disponera över kommunernas grundlagsfästa beskattningsrätt, men att uttalanden i förarbetena till regeringsformen tycktes innebära att riksdagen hade beslutat om grundlagen med klar insikt om att skattetak och andra inskränkningar i beskattningsrätten skulle vara tillåtna.[54]

Regeringen anförde också att de parlamentariska förhållandena under åren före hade gjort det svårt att genomföra ekonomiskt nödvändiga åtgärder som var politiskt impopulära, men att regeringen på grund av det ekonomiska läget haft överläggningar med andra riksdagspartier för att komma fram till verkningsfulla åtgärder som kunde genomföras.[55]

Lagrådet granskade regeringens förslag, som dock i lagrådsremissen bara avsåg ett års skattestopp, och anförde att sådana ingripanden i den kommunala skatterätten måste användas med stor urskillning och varsamhet. Ju högre grad av faktisk begränsning av en kommuns utrymme att handha sina uppgifter, desto betänkligare skulle åtgärden vara från konstitutionell synpunkt. Lagrådet menade vidare att frågan måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de ska gälla, och att det inom vissa ramar blir en politisk snarare än en rättslig fråga. Lagrådet ansåg inte att förslaget gick utöver vad som var konstitutionellt acceptabelt.[56]

KU yttrade sig till FiU och hänvisade till sina uttalanden från 1980 om att det konstitutionella utrymmet för lagstiftning om kommunalt skattetak var begränsat. Utifrån syftena med förslaget i det aktuella fallet gjorde KU emellertid bedömningen att den tillfälliga begränsningen av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser kunde godtas från konstitutionell synpunkt.[57] Riksdagen beslutade om skattestoppslagen i enlighet med regeringens förslag.

[54] Prop. 1989/90:150 bil. 4 avsnitt 3.4.
[55] Prop. 1989/90:150 bil. 1 s. 16.
[56] Prop. 1989/90:150 bil. 4 s. 32 f.
[57] Yttrande 1989/90:KU9y.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Förlängt skattestopp för 1993 trots att det bedömdes som en viss begränsning av självbestämmandet

I budgetpropositionen för 1992/93 föreslog regeringen att den begränsning av kommunernas rätt att höja skattesatsen som gällde för 1991 och 1992 skulle gälla även för 1993. Regeringen anförde att behovet av att sanera de offentliga finanserna innebar att statsbidragen till kommunerna måste utvecklas mycket restriktivt samtidigt som kommunalskatterna inte kunde tillåtas att öka. Grunden för de stabila finansiella ramar som statsmakterna ansvarade för skulle kunna ryckas undan genom höjningar av den kommunala utdebiteringen. Begränsningen av möjligheterna för kommunerna att höja skatteuttaget behövde därför förlängas ett år. Lagrådet hade inte någon erinran mot lagförslaget om förlängning.[58]

FiU tillstyrkte regeringens förslag mot bakgrund av det samhällsekonomiska läget och att den samhällsekonomiska balansen inte fick äventyras genom att kommunalskatterna åter skulle öka, även om skattestoppet givetvis innebar en viss tillfällig begränsning av det kommunala självbestämmandet. Ett par oppositionspartier reserverade sig i utskottet och motiverade det bl.a. utifrån den kommunala självstyrelsen.[59] Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag om en lag som förlängde skattestoppet ett år.[60]

Incitament för kommuner att inte höja skatten efter skattestoppet 1993

Inför att det tillfälliga skattestoppet 1993 skulle upphöra ville regeringen begränsa risken för höjningar av det kommunala skatteuttaget. Regeringen föreslog därför undantag från finansieringsprincipen under 1994 som en tillfällig åtgärd genom en ny lag.[61] Förslaget gick ut på att kommuner som inte höjde skattesatsen för 1994 skulle få behålla kommunalskattemedel motsvarande det ökade skatteunderlag som följde av det sänkta grundavdrag som genomfördes samma år. Det innebar alltså att kommunerna skulle få medel som enligt finansieringsprincipen annars skulle ha återförts till staten.[62]

[58] Prop. 1991/92:150 bil. 11:4.
[59] Bet. 1991/92:FiU29.
[60] Lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt 1993.
[61] Ang. finansieringsprincipen, se avsnitt 3.1.3.
[62] Prop. 1992/93:150 bil. 6 s. 46 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

I propositionen underströks i övrigt att saneringen av de offentliga finanserna inte kunde ske utan att kommunsektorn påverkades, och det var därför av stor vikt att kommunföreträdarna kände ett ansvar för helheten i den svenska ekonomi och deltog i ansträngningarna att eliminera underskottet i de offentliga finanserna. Den kommunala sektorn stod inför betydande krav på anpassning, givet att det kommunala skatteuttaget inte höjdes och att de statliga överföringarna utvecklades restriktivt. Effektivisering och rationalisering nämndes som metoder för att minska kostnaderna, liksom en viss ökning av kommunala avgifter som ett instrument för att minska efterfrågan och därmed kostnader. Det anfördes vidare att den skattefinansierade kommunala verksamheten behövde begränsas, och att staten behövde generella instrument för att reglera kommunsektorns inkomster utan omotiverade ingrepp i den enskilda kommunens självstyre. Det beskrevs som en fråga om avvägning mellan å ena sidan statens rätt att fastställa det samhällsekonomiska utrymmet och skattetrycket och å andra sidan den kommunala självstyrelsen, främst beskattningsrätten. En förändring av skatte- och bidragssystemet ansågs behövas, och ett utredningsarbete hade påbörjats.[63]

Förslaget ledde till att riksdagen beslutade lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994.

Lagen om hundskatt upphävdes 1995 utan att kommunernas beskattningsrätt och självbestämmande diskuterades

Under senare delen av 1800-talet infördes en skyldighet för hundägare att betala skatt till kommunen, vilket senare reglerades i en lag om kommunal hundskatt.[64]

Inledningsvis bestämde staten beloppsgränser för skatteuttaget, men 1979 ändrades lagen så att kommunerna fritt fick bestämma skattens storlek. I förarbetena underströks att hundskatten i allt väsentligt var en kommunal angelägenhet, att regeln om intervall för skattens storlek begränsade kommunernas självbestämmanderätt och därför borde slopas, och att kommunerna borde få disponera influtna hundskattemedel fritt.[65]

[63] Prop. 1992/93:150 bil. 6 s. 50.
[64] Lagen (1923:116) om hundskatt, prop. 1923:200.
[65] Prop. 1979/80:151 s. 7 f., bet. 1979/80:SkU57 s. 3.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Sedan i vart fall slutet på 1960-talet fördes en debatt om hundskattens utformning, och det diskuterades även om den skulle avskaffas helt. Under våren 1995 tillkännagav riksdagen för regeringen att den skulle överväga ett avskaffande av hundskatten med inriktningen att lagen skulle upphävas.[66] I en proposition som lämnades till riksdagen i september samma år föreslog således regeringen att lagen skulle upphävas, vilket framför allt motiverades med att förhållandena när det gäller hundar hade ändrats sedan lagens tillkomst, och att skatten hade en begränsad finansiell betydelse för kommunerna. Frågan om kommunernas beskattningsrätt och självstyrelse behandlades inte i propositionen och inte heller i utskottsbetänkandet, och förslaget bedömdes vara av sådan beskaffenhet att det inte behövdes något yttrande från Lagrådet.[67] Riksdagen antog lagen som upphävde hundskatten i enlighet med regeringens och utskottets förslag.[68]

Upphävandet påverkade knappast de kommunala intäkterna i någon större utsträckning eftersom hundskatten var en mycket begränsad inkomstkälla, men beslutet innebar ändå att staten tog bort en skattebas från kommunerna. Det var således fråga om en principiell begränsning av den kommunala beskattningsrätten, och trots att det 15 år tidigare hade betonats att hundskatten var en kommunal angelägenhet som omfattades av kommunernas självbestämmande diskuterades inte de konstitutionella aspekterna alls när skatten upphävdes.

Minskning av generella statsbidrag till kommuner vid skattehöjningar 1997 och 1998 ansågs godtagbart

Regeringen föreslog 1996 en lag om att det generella statsbidraget skulle sänkas för kommuner som höjde skattesatsen för 1997 eller 1998. Statsbidraget skulle sänkas med ett belopp som motsvarade hälften av den ökning av de preliminära kommunalskattemedel som skattehöjningen medförde. Förslaget motiverades med att det skulle införas ett tak för offentliga utgifter 1997, och eftersom staten inte kunde styra kommunernas utgifter krävdes vissa restriktioner av inkomsterna i stället. Regeringen menade att kommunsektorns utgifter på det sättet, och tillsammans med det balanskrav som också skulle

[66] Bet. 1994/95:SkU28.
[67] Prop. 1995/96:18, bet. 1995/96:SkU3, rskr. 1995/96:11.
[68] Lagen (1995:1209) om upphävande av lagen (1923:116) om hundskatt.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

införas, skulle kunna begränsas till en nivå som var långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.[69]

Lagrådet granskade lagförslaget och anförde att det kunde ses som ett alternativ till sådana skattestopp som gällt tidigare och bedömde att förslaget kunde godtas från konstitutionell synpunkt.[70]

KU yttrade sig till FiU och anförde att förslaget syftade till att motverka skattehöjningar till följd av ändringar av bidrags- och utjämningssystemet, och att det skulle bidra till att uppfylla intentionerna med ett utgiftstak och därmed till samhällsekonomisk balans på längre sikt. Det kunde enligt KU ses som ett alternativ till skattestopp som kunde godtas.[71]

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Genom en lagändring, då även namnet på lagen ändrades, förlängdes tillämpningstiden till att gälla även 1999.[72]

Sänkt statsbidrag vid försäljning av kommunala bostadsföretag 1998

Regeringen föreslog i en proposition till riksdagen 1998 att det skulle införas sanktioner mot kommuner som valde att sälja sina kommunala bostadsföretag. Sanktionerna som föreslogs var att de generella statsbidragen skulle sänkas för de kommunerna.[73]

Lagrådet beklagade i sitt yttrande att det trots 25 års tillämpning av regeringsformen fortfarande inte fanns fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd och konstaterade att det ytterst är riksdagen som sätter gränser för kommunernas självbestämmande. Enligt Lagrådet var regeringens förslag utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, och det kunde allvarligt ifrågasättas om en sådan inskränkning borde göras. Men med regeringsformens obestämda avgränsning av självstyrelsen ansåg Lagrådet att det ytterst var en politisk fråga att bedöma om åtgärden gick längre än vad som kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter.[74]

---

[69] Prop. 1995/96:213.
[70] Prop. 1995/96:213 bil. 2.
[71] Yttrande 1996/97:KU3y.
[72] Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998. Ändringar, bl.a. namnet på lagen, genom SFS 1998:585, lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997–1999.
[73] Prop. 1998/99:122.
[74] Bet. 1998/99:BoU11 bil. 2.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

KU yttrade sig till bostadsutskottet och anförde att det inte handlade om ett så omfattande ingrepp i den kommunala verksamheten att den kommunala självstyrelsen helt urgröptes. Det rubbade inte heller de kommunala församlingarnas formella rätt att besluta om avyttringar eller andra åtgärder. Lagförslaget innebar visserligen att den kommunala självstyrelsen inskränktes, men inskränkningar av den principen var tillåtna enligt utskottet. Med tanke på statens övergripande ansvar för bostadspolitiken och behovet av att motverka att kommunala bostadsföretag såldes ut fick det anses godtagbart att tillfälligt inskränka självbestämmandet, och KU kunde därför inte finna att lagförslaget stred mot regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse. Företrädare för oppositionspartierna i KU redovisade en avvikande mening och anförde att förslaget uppenbart stred mot principen om den kommunala självstyrelsen och att det skulle innebära en urgröpning av den kommunala initiativrätten om lagen genomfördes.[75]

Bostadsutskottet tillstyrkte i huvudsak regeringens lagförslag, och riksdagen beslutade att införa lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier och andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. Lagen gällde under ungefär tre år, och upphävdes den 1 april 2002.[76]

Uttalanden om beskattningsrätten från KU i motionsbetänkanden från början av 2000-talet

I utskottsbetänkanden som behandlade motioner från allmänna motionstiden anförde KU att bestämmelsen om kommunernas beskattningsrätt i regeringsformen innebär att kommunerna får besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar, men att det i övrigt är riksdagen som reglerar skattebestämmelsernas innehåll. KU anförde vidare att bestämmelsen är ett principstadgande, och att det enligt förarbetena till regeringsformen inte garanterar att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Med hänvisning till sina uttalanden i början av 1980-talet (se ovan) menade KU att en lagreglering som sätter ett tak för den kommunala utdebiteringen alltid måste ge utrymme för en fri sektor för kommunerna och behålla åtminstone en viss frihet för dem när det gäller att bestämma

[75] Yttrande 1998/99:KU4y.
[76] Bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skattens storlek. Enligt uttalanden i yttrande 1994/95:KU6y skulle dock bestämmelsen anses begränsa kommunernas rätt att ta ut skatt till att gälla skatt för sådana uppgifter som de genom lag getts kompetens respektive ålagts att sköta.[77]

6.9.3 Några exempel på lagstiftningsärenden efter att bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar trädde i kraft 2011

Bestämmelsen om proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i den kommunala självstyrelsen trädde i kraft den 1 januari 2011. I regeringsformen och dess förarbeten ges ingen vägledning i fråga om vad som ska beaktas, vilka värden och intressen som kan stå mot varandra och vad som bör väga tyngst när ingrepp i självstyrelsen övervägs. Bedömningar görs därför utifrån förutsättningar och omständigheter som bedöms relevanta i varje enskilt lagstiftningsärende.

Sedan bestämmelsen trädde i kraft har det inte lagts fram något lagstiftningsförslag om åtgärder som begränsar beskattningsrätten. Däremot har åtgärder som innebär inskränkningar i självstyrelsen i övrigt föreslagits och prövats ett antal gånger. Nedan ges några exempel på sådana ärenden. Exemplen är utvalda för att återspegla dels hur bedömningar gjordes i nära anslutning till att bestämmelsen trädde i kraft, dels bedömningar under senare tid, men också proportionalitetsbedömningar inom olika rättsområdena, som t.ex. allmän kommunalrätt och speciallagstiftning på olika sakområden. Urvalet är inte avsett att ge en fullständig bild av hur proportionalitetsbedömningar görs utan ska ses just som exempel på hur det kan se ut.

Ytterligare exempel finns t.ex. i utredningsbetänkandet *Staten och den kommunala självstyrelsen* (SOU 2024:43), och i KU:s redovisning av sin genomgång och granskning av proportionalitetsbedömningar i granskningsbetänkandet från 2016.[78] KU kommer bl.a. fram till att det i det stora flertalet lagstiftningsärenden om kommuner hade gjorts en proportionalitetsprövning som redovisats i propositionen. KU betonade bl.a. vikten av att möjligheterna att vidta mindre ingripande åtgärder undersöks som ett led i proportionalitetspröv-

[77] Se bl.a. bet. 2000/01:KU12 s. 8 och bet. 2001/02:KU13 s. 19.
[78] SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*, kapitel 4.2.7 och bet. 2016/17:KU10.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ningen och att de överväganden som görs i det avseendet tydligt framgår av propositionen.

Begränsad tillämpning av proportionalitetsprincipen inledningsvis efter ikraftträdandet

Under 2010 och 2011 lämnades propositioner som hade relativt stor påverkan på kommuner och regioner genom nya statliga krav, utan att proportionalitetsbedömningar gjordes, vare sig av regeringen, Lagrådet eller i riksdagen.

Krav på legitimation för lärare föreslogs t.ex. och infördes 2010–2011 utan att det diskuterades om konsekvenserna för kommunernas självstyrelse var proportionerliga. Propositionen lämnades visserligen innan proportionalitetsbestämmelsen i regeringsformen slutligt hade antagits och trätt i kraft, men i samma ärende redovisades och beaktades andra delar av de pågående grundlagsändringarna.[79]

I september 2011 föreslogs nya skyldigheter för landstingen (numera regionerna) på tandvårdsområdet, vilket ledde till ny lagstiftning. Inte heller i det ärendet redovisades någon bedömning av hur det påverkade landstingens självstyrelse eller vilka avvägningar som hade gjorts mellan självstyrelsen och andra intressen, trots att proportionalitetsbestämmelsen hade trätt i kraft i början av det året.[80]

I en proposition 2012 föreslog regeringen nya lagbestämmelser om kollektivtrafik på vatten, vilka sedan antogs av riksdagen. Regeringen underströk i propositionen att det inte handlade om en ny obligatorisk uppgift för kommunerna, men redovisade ändå en utförlig proportionalitetsbedömning enligt 14 kap. 3 § RF. Bedömningen gick sammanfattningsvis ut på att åtgärden ansågs vara en proportionerlig inskränkning i självstyrelsen, att den skapade förutsättningar för ett bättre sammanhållet system av kollektivtrafik inom respektive län och bättre förutsättningar för kommersiella satsningar. Varken Lagrådet eller trafikutskottet i riksdagen kommenterade proportionalitetsbedömningen.[81]

En ny lag om skyldighet att ge vård till papperslösa föreslogs av regeringen i en proposition 2013. Lagen innebar en ny skyldighet för landstingen (numera regionerna) att erbjuda vård till personer som

[79] Prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.
[80] Prop. 2011/12:7, bet. 2011/12:SoU5, rskr. 2011/12:47.
[81] Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, prop. 2011/12:76, bet. 2011/12:TU5.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

vistas i Sverige utan tillstånd. I propositionen konstaterades att det sedan den 1 januari 2011 gällde att en inskränkning i självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, och därefter förklarade regeringen att den ansåg att behovet av att erbjuda de aktuella personerna utökad vård vägde tyngre än landstingens självstyrelseintresse. Behovet bedömdes inte kunna tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt, och regeringen ansåg därför att förslaget utgjorde ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Proportionalitetsfrågan kommenterades inte av Lagrådet, och inte heller av socialutskottet som tillstyrkte förslaget.[82]

Det tycks således som att det dröjde relativt länge innan proportionalitetsprincipen fick genomslag och började tillämpas i lagstiftningsprocesserna, i vart fall innan bedömningarna började redovisas i underlagen för besluten. Det bör dock nämnas att inskränkningar i självstyrelsen inte var en ny fråga, utan sådana avvägningar hade gjorts i många lagstiftningsärenden sedan lång tid tillbaka. Den slutsats som kan dras är således att bedömningar av inskränkningar och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen inte alltid gjordes, eller åtminstone inte redovisades i lagstiftningsärenden under början av 2010-talet när proportionalitetsbestämmelsen hade införts. Det är svårt att se någon annan förklaring till det än att frågan inte bedömdes ha hög prioritet när åtgärder skulle genomföras.

Ny kommunallag 2017 med vissa proportionalitetsbedömningar

År 2017 föreslog regeringen en ny kommunallag. Jämfört med den tidigare kommunallagen var det framför allt språkliga och redaktionella ändringar som föreslogs, men vissa delar bedömdes innebära nya ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det handlade bl.a. om reglering av antalet ersättare i styrelsen, krav på hur vissa dokument ska tillgängliggöras för allmänheten och krav på att ha en direktör som högsta beslutande tjänsteman.[83]

Ingreppen i självstyrelsen motiverades med att åtgärderna var nödvändiga, bl.a. utifrån ett demokratiperspektiv, intresset av information till allmänheten och ett behov av transparens i fråga om uppgiftsför-

[82] Lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, prop. 2012/13:109 s. 54, bet. 2012/13:SoU20.
[83] Prop. 2016/17:171, kommunallagen (2017:725).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

delningen i en kommun. Beträffande några förslag anförde regeringen att den minst ingripande åtgärden hade valts, och i ett par fall att inskränkningarna var mycket begränsade och uppvägdes av förslagets effekter. Även förslag som handlade om den kommunala revisionen bedömdes utgöra mindre ingrepp i självstyrelsen. Syftet var att stärka revisionens oberoende och kvalitet, och alternativa förlag skulle enligt regeringen innebära betydligt större ingrepp. Därför ansågs de föreslagna åtgärderna var nödvändiga.[84]

Lagrådet kommenterade inte inskränkningarna i självstyrelsen i sitt yttrande över förslagen. Konstitutionsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag utan att kommentera proportionalitetsbedömningen.[85]

Olika proportionalitetsbedömningar angående krav på program för kommunal verksamhet i egen regi

Sedan den 1 juli 2024 gäller enligt kommunallagen att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare, dvs. både privata och kommunala.[86] Bakgrunden till bestämmelsen ger en bild av hur frågan om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen i vissa fall hanteras och bedöms i olika led, både juridiskt och politiskt.

Utredningen om en kommunallag för framtiden hade i uppdrag att analysera behovet av att vid sidan av skyldigheten för kommuner att ha ett program för den verksamhet som utförs av privata utförare även ha ett program för verksamhet i egen regi. Utredningen föreslog 2015 att ett sådant krav skulle införas. Enligt utredningen kunde förslaget ses som en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det fanns dock behov av lagstiftningsåtgärder mot bakgrund av brister i kommunernas styrning och uppföljning och att olika verksamheter borde hanteras lika. Utredningen menade att den föreslog den minst ingripande åtgärden.[87]

Regeringen meddelade 2017 att den inte avsåg att gå vidare med förslaget och anförde att administrativa krav innebär ingrepp i kommunernas egen styrning och att sådan reglering därför bör svara mot

[84] Prop. 2016/17:171 s. 287 f.
[85] Prop. 2016/17:171 s. 722 f., bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335.
[86] 5 kap. 3 § KL.
[87] SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden*, s. 223 f. och 723.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ett uttalat behov. Eftersom det redan fanns ett uppföljningsansvar var det inte motiverat att införa ett formellt krav på program.[88]

Under riksdagsbehandlingen samma år yrkade oppositionspartier i en följdmotion att det skulle tillkännages för regeringen att den skulle återkomma med ett genomförande av kravet på program för verksamhet i egen regi. KU ställde sig bakom motionsförslaget och riksdagen beslutade i enlighet med det om ett tillkännagivande.[89]

År 2023 föreslog regeringen att ett krav på program med mål och riktlinjer för verksamhet i egen regi skulle införas i syfte att åstadkomma likvärdiga villkor för verksamheterna. Lagrådet yttrade sig och avstyrkte regeringens lagförslag. Det motiverades med att det var en otillåten inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom de föreslagna lagändringarna inte var nödvändiga för att uppnå syftet.[90]

Regeringen gick ändå vidare med förslaget, och i propositionen anfördes att förslaget var nödvändigt för att likvärdiga villkor ska gälla oavsett utförare. Eftersom det endast innebar en mindre utökad administrativ börda och syftet inte bedömdes kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder ansåg regeringen att åtgärden var proportionerlig i förhållande till den lilla inskränkning som det medförde i den kommunala självstyrelsen. Regeringen anförde att den kommunala självstyrelsen inte är absolut, att regeringsformen ger stöd för att riksdagen genom lag bestämmer kommunernas befogenheter och åligganden och att graden av självstyrelse ytterst avgörs av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. Regeringen förklarade att det huvudsakliga syftet med proportionalitetsbestämmelsen i regeringsformen är att intresset av kommunal självstyrelse ska ställas mot de intressen som ligger bakom ett lagförslag, att den prövningen ska göras under lagstiftningsprocessen och att den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut ska göras av riksdagen.[91]

Under riksdagsbehandlingen yrkades i kommittémotioner från flera oppositionspartier att förslaget skulle avslås, bl.a. mot bakgrund av att det var en oproportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen. KU ställde sig dock bakom regeringens förslag som sedan antogs av riksdagen.[92]

---

[88] Prop. 2016/17:171 s. 172 f.
[89] Bet. 2016/17:KU30 s. 40 f., rskr. 2016/17:335.
[90] Prop. 2023/24:52 s. 21.
[91] Prop. 2023/24:52 s. 12 f.
[92] Bet. 2023/24:KU7, rskr. 2023/24:161.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Bedömning att krav på kommuner och regioner i en ny lag 2026 inte utgör inskränkningar i självstyrelsen

Den 15 januari 2026 trädde cybersäkerhetslagen (2025:1506) i kraft. I lagen som genomför det s.k. NIS2-direktivet föreskrivs skyldigheter för bl.a. kommuner och regioner att vidta åtgärder för att skydda sina nätverks- och informationssystem, och flera statliga myndigheter ansvarar för tillsynen över att lagen efterlevs.

Regeringen bedömer i propositionen att lagen inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen. Det förklaras med att ökad säkerhet inom kommuners och regioners nätverks- och informationssystem är en grundläggande förutsättning för att offentlig service ska fungera på ett tillfredsställande sätt, och att säkerhetsläget innebär att hela den offentliga sektorn behöver anpassa sig utifrån det. Det anges vidare att det handlar om nya skyldigheter för stora delar av samhället och inte endast för kommunerna, och att det inte innebär särskilda konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Regeringen bedömer samtidigt att kraven i lagstiftningen leder till ökade kostnader för kommuner och regioner som kräver finansiering enligt den kommunala finansieringsprincipen, och därför lämnas statlig finansiering för de kostnaderna. Lagrådet kommenterade inte proportionalitetsbedömningen i sitt yttrande och inte heller försvarsutskottet i riksdagen gjorde det.[93]

6.9.4 Utjämningskommittén 2022

Utjämningskommittén 2022 kom i sitt betänkande fram till att staten visserligen kan inskränka den kommunala beskattningsrätten, men att utrymme för att göra det är begränsat i vissa avseenden. Enligt kommittén får staten bara begränsa den kommunala beskattningsrätten eller införa liknande åtgärder om det görs genom lag, om det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans, om det görs för en begränsad tid och om det föreligger mycket speciella omständigheter. Enligt kommittén krävs det dessutom att det lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna kan ombesörja egna angelägenheter, och att det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa skattesatsen.[94]

[93] Prop. 2025/25:28 s. 219, 227 och 407 f., bet. 2025/26:FöU2.
[94] SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 782 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utjämningskommittén gjorde sina bedömningar och drog slutsatser framför allt utifrån uttalanden av KU och Lagrådet i de ärenden om skattetak, skattestopp och liknande åtgärder som prövades under 1980- och 90-talen och som redovisas ovan i avsnitt 6.9.2. Kommittén föreslog inte några åtgärder för att motverka höga och ökande kommunala skattesatser. I stället förordades åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska kommunernas behov av högre skattesatser, bl.a. statligt stöd för effektivitet i den kommunala verksamheten och stöd för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder.[95]

6.10 Överväganden och bedömningar

Bedömning

De rättsliga förutsättningarna för att staten ska få vidta åtgärder som innebär begränsningar av den kommunala beskattningsrätten bedöms vara

- att riksdagen beslutar om åtgärderna genom lagstiftning,
- att åtgärderna inte innebär att kommunernas möjlighet att ta ut skatt för skötsel av obligatoriska och frivilliga verksamheter upphävs helt och hållet,
- att det finns ett visst ändamål som föranleder åtgärderna,
- att det under lagstiftningsprocessen görs en bedömning av om åtgärderna är nödvändiga för att uppnå det ändamålet och om intresset av att genomföra åtgärderna överväger den inskränkning i självstyrelsen och beskattningsrätten som åtgärderna innebär.

Det är riksdagen som utifrån den konsekvensanalys som gjorts bedömer om en åtgärd är proportionerlig och som tar ställning till om åtgärden ska genomföras. Riksdagen är inte bunden av vissa särskilda kriterier eller riktlinjer i fråga om vilka ändamål som kan motivera begränsningar eller vilka intressen som ska väga tyngst vid sådana bedömningar och ställningstaganden.

[95] SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 795 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Riksdagen är dessutom fri att besluta om åtgärder oavsett bedömningen av proportionaliteten.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda finns det enligt utredningens bedömning inte något konstitutionellt hinder för att genomföra åtgärder som begränsar den kommunala beskattningsrätten, även utan att det föreligger en samhällsekonomisk obalans.

Överväganden i fråga om rättsliga förutsättningar för statliga åtgärder som begränsar beskattningsrätten

I det här avsnittet redovisas skälen för utredningens bedömningar när det gäller rättsliga förutsättningar för staten att begränsa kommunernas beskattningsrätt. Slutsatser och bedömningar görs med utgångspunkt i det som beskrivs i tidigare avsnitt i det här kapitlet. Under varje rubrik hänvisas till de avsnitt där de rättsliga bedömningarna utvecklas närmare.

Begränsningar är tillåtna men kräver lagstiftning

Kommunernas beskattningsrätt är reglerad i regeringsformen, men det är inte fråga om en absolut rättighet som inte får begränsas. Föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen liksom föreskrifter om kommunernas åligganden och befogenheter i övrigt bestäms av riksdagen genom lag. En förutsättning för att genomföra statliga åtgärder som gäller kommunernas skatteuttag är därför att det är riksdagen som beslutar om åtgärderna och att det sker genom lagstiftning (se avsnitt 6.4 och 6.5).

Åtgärder får inte innebära att möjligheten att ta ut skatt i praktiken upphävs

Enligt regeringsformen får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. En förutsättning för statliga åtgärder är därför att det fortsätter finnas möjligheter för kommunerna att i vart fall i någon utsträckning ta ut skatt för både obligatorisk och frivillig kommunal verksamhet, vilket också följer av det som Sverige åtagit sig

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

genom Självstyrelsekonventionen. Det är inte tillåtet att utan grundlagsändring genomföra åtgärder som i praktiken upphäver den möjligheten (se avsnitt 6.2, 6.4 och 6.7).

Åtgärder förutsätter att proportionalitetsprincipen tillämpas

Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen. En proportionalitetsbedömning ska enligt regeringsformen göras när inskränkningar i självstyrelsen övervägs. Det finns inget undantag för eller någon särskild reglering av begränsningar av beskattningsrätten. Därför är det en förutsättning för statliga åtgärder att det görs en proportionalitetsbedömning i fråga om den inskränkning som åtgärden innebär. För att den bedömningen ska kunna göras måste ändamålet med åtgärden klargöras (se avsnitt 6.3 och 6.6).

Riksdagen bedömer utifrån omständigheterna i det enskilda fallet om en åtgärd är proportionerlig och om den ska genomföras

Syftet med regeringsformens bestämmelse om proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar i självstyrelsen är att det under lagstiftningsprocessen ska göras analyser och bedömningar av hur förslag om åtgärder påverkar självstyrelseintresset. Det är dock riksdagen som bedömer om ett förslag är proportionerligt.

Varken i lagtexten eller i förarbetena anges vilka ändamål som kan motivera en inskränkning i självstyrelsen. Det ges inte heller någon vägledning i fråga om vilka intressen som ska ges företräde framför andra eller vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid den bedömningen. Det finns naturligtvis vissa allmänna grundläggande intressen i en demokrati som alltid bör väga tungt vid sådana avvägningar som det är fråga om här, men det är tydligt att riksdagen har getts mandat att ta ställning till gränserna för självstyrelsen och beskattningsrätten utifrån omständigheter som den själv anser har betydelse i det enskilda ärendet.

Proportionalitetsbestämmelsen är utformad som en rekommendation till riksdagen. Det innebär att riksdagen i slutändan är fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs, oavsett hur proportionalitetsbedömningen utfaller. (Se avsnitt 6.6.4, 6.6.5 och 6.8)

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Vilken betydelse har tidigare uttalanden och bedömningar?

Utredningen har kommit fram till att riksdagen, som är den som har befogenhet att besluta om begränsningar av beskattningsrätten, har getts stor frihet att bedöma vilka åtgärder som ska genomföras. En fråga som återstår att analysera är vilken betydelse som bör tillmätas tidigare ställningstaganden och uttalanden om begränsningar i beskattningsrätten och självstyrelsen. Utjämningskommittén 2022 utgick i sina bedömningar i stor utsträckning från slutsatser och uttalanden i tidigare ärenden, och kom därigenom fram till att beskattningsrätten endast får begränsas under vissa specifikt angivna förutsättningar. Det finns därför anledning att fördjupa sig i vad sådana uttalanden innebär och vad det har för betydelse för de rättsliga förutsättningarna i dag.

Förutsättningarna för statliga begränsningar av kommunernas beskattningsrätt har många gånger varit föremål för diskussioner, analyser och bedömningar, även som en del av den allmänna principen om kommunal självstyrelse och redan innan självstyrelsen och beskattningsrätten reglerades i regeringsformen (se avsnitt 6.9).

Vilka ärenden är relevanta att jämföra med?

Tidigare ärenden om begränsningar av beskattningsrätten som det brukar hänvisas till har i stor utsträckning handlat om den kommunala inkomstskatten och en rätt för kommunerna att bestämma skattesatsen. Enligt uttalanden i de ärendena har kommunernas rätt ansetts vara mycket stark och bara möjlig att inskränka i rena undantagsfall. Den bilden ges inte minst i de äldre lagstiftningsärenden och uttalanden från KU som Utjämningskommittén 2022 redovisar och utgår ifrån i sina överväganden och bedömningar.

Det är dock inte helt klart och tydligt vad som menas med beskattningsrätt i regeringsformen, och alltså vad det är som faktiskt skyddas av bestämmelsen. I KU:s yttrande från 1981 som handlar om förslag om att begränsa skatteunderlagen och liknande åtgärder, som redovisas ovan i avsnitt 6.9.2, framgår att KU menar att beskattningsrätten inte bara handlar om att bestämma skattesatsens storlek, medan uttalanden i andra ärenden skulle kunna uppfattas som att det är just den frågan det handlar om.[96]

[96] Yttrande 1981/82:KU6y och t.ex. bet. 2000/01:KU12.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Vi kan konstatera att ordalydelsen i 14 kap. 3 § RF inte ger tydligt stöd för tolkningen att beskattningsrätten enbart skulle handla om kommunal inkomstskatt och om en rätt att fritt bestämma skattesatsen. De uttalanden som gjordes i förarbetena när bestämmelsen infördes och som ofta citeras i lagstiftningsärenden och juridisk doktrin ger snarare en motsatt bild, nämligen att det inte handlar om en rätt att fritt bestämma skattesats för inkomstskatten. I propositionen anförs att bestämmelsen inte är ”att läsa så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek”, och ”att principens närmare förverkligande är underkastat lagstiftning”, vilket också framgår av normgivningsbestämmelserna i grundlagen.[97]

Trots det har beskattningsrättsbestämmelsen i regeringsformen, som är en uttalad principbestämmelse, ändå kommit att ses som en mer eller mindre direkt tillämpbar rätt att fritt bestämma skattesatsnivå för kommunal inkomstskatt. Detta beror sannolikt på att det många gånger är det enda reella uttrycket för en kommuns möjligheter att påverka storleken på sina inkomster, och att det av flera skäl ansetts angeläget att kommunerna har en sådan möjlighet. Det är dock inte samma sak som en konstitutionellt skyddad rättighet utan snarare en tolkning utifrån den praktiska funktion det fyller för kommunerna.

Den principiella beskattningsrätten enligt regeringsformen bör alltså inte med nödvändighet förstås som en grundlagsskyddad rätt att bestämma nivån på skattesatsen för den kommunala inkomstskatten.[98] I den här utredningen har vi därför sett att det funnits anledning att göra en bredare genomgång av uttalanden och bedömningar i lagstiftningsärenden där även andra kommunala skatter och andra typer av begränsningar av beskattningsrätten varit aktuella, och med tanke på att beskattningsrätten är en betydelsefull del av den kommunala självstyrelsen även uttalanden och bedömningar av sådana inskränkningar (avsnitt 6.9). Syftet har varit att undersöka om det går att se någon tydlig linje när det gäller de bedömningar som gjorts i fråga om statliga inskränkningar av kommunernas möjligheter att utöva sitt självbestämmande och att ha möjligheter

[97] Prop. 1973:90 s. 231.
[98] Vogel, H.H, Förvaltningsrättslig tidskrift, *Om den kommunala beskattningsrätten*, FT 1993, s. 59–110.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

att finansiera sina verksamheter, vilket är det uttalade syftet med beskattningsrätten.

Stor variation i bedömningarna av när inskränkningar av olika slag anses befogade

Utifrån genomgången av ärenden om olika slags inskränkningar av beskattningsrätt och självstyrelse finns det flera skäl att ifrågasätta de slutsatser som Utjämningskommittén 2022 kommer fram till när det gäller konstitutionella förutsättningar för staten att göra begränsningar i beskattningsrätten. Det finns nämligen en stor variation när det gäller hur inskränkningar av beskattningsrätten och av självstyrelsen bedöms och hur utförligt bedömningarna redovisas. I vissa ärenden som påverkar den kommunala beskattningen i vidare bemärkelse i olika avseenden, även vid upphävande av hela skattebaser, har frågan om statens möjligheter att genomföra begränsningar inte ansetts utgöra något stort ingrepp som staten bör avstå från att genomföra. Det är inte heller ovanligt att frågan om kommunala beskattningsrätten inte ens har berörts under en sådan lagstiftningsprocess, vilket måste tolkas som att den inte ansetts betydelsefull nog att beakta i förhållande till andra intressen. Samma sak gäller för övrigt i vissa lagstiftningsärenden som inskränker den generella självstyrelsen, dvs. inte beskattningsrätten specifikt.

I många ärenden, t.ex. det nämnda ärendet från 1980-talet om olika slags begränsningar av skatteunderlagen, kan det utläsas att politiska uppfattningar har varit avgörande för bedömningen av om något utgör ett stort eller litet ingrepp i självstyrelsen respektive beskattningsrätten. Att så är fallet är inte anmärkningsvärt, utan stämmer väl överens med avsikterna bakom den nuvarande bestämmelsen om proportionalitetsprincipen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att skyddet för beskattningsrätten och även rätt till självstyre har behandlats på olika sätt i tidigare lagstiftningsärenden, och det går knappast att se några tydliga och klara linjer i fråga om hur sådana bedömningar görs. Det kan dock noteras att i de flesta ärenden där lagstiftning om begränsningar av beskattningsrätten har föreslagits av regeringen har riksdagen bifallit förslagen, och alltså ansett att de statliga åtgärderna varit befogade och att intresset av att genomföra dem har vägt tyngre än det

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kommunala självstyret.[99] Även det kan tolkas som att det i första hand handlar om politiska avvägningar.

Proportionalitetsprincipen har ersatt tidigare uttalanden och bedömningar

De lagstiftningsärenden om skattestopp och skattebroms och tidigare uttalanden från KU som Utjämningskommittén 2022 utgår från i sina slutsatser behandlades för cirka 30 år sedan. Det var innan proportionalitetsprincipen hade införts i regeringsformen, och mycket har förändrats sedan dess, både lagstiftningsmässigt och i fråga om kommunsektorns förutsättningar i stort. Det finns mycket som tyder på att den statliga styrningen av kommunerna har ökat och att det kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med senare delen av 1900-talet, vilket borde betyda att riksdagen allt oftare bedömer att inskränkningar i självstyrelsen är befogade.

Sedan 2011 utgör proportionalitetsprincipen ramen för bedömningarna. Den får därmed anses ha ersatt de principer som tidigare uttalades i enskilda lagstiftningsärenden. Bestämmelsen om proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF har det uttalade syftet att säkerställa att bedömningar av konsekvenserna för självstyrelsen görs under en lagstiftningsprocess, och att riksdagen ska vara fri att ta ställning i det enskilda lagstiftningsärendet om en åtgärd ska genomföras eller inte, vilket ytterst handlar om politiska avvägningar.

Den översiktliga genomgång av de proportionalitetsbedömningar som gjorts sedan bestämmelsen trädde i kraft visar på stor variation i fråga om vilken tyngd självstyrelseintresset har getts och hur högt frågan i sig har prioriterats. Enligt vad utredningen kommer fram till går det därför inte att slå fast några tydliga principer för sådana bedömningar av riksdagen.

Riksdagen är fri att besluta om de åtgärder som den anser behövs

Det finns en tydlig avsikt i regeringsformen och förarbetena till proportionalitetsbestämmelsen att riksdagen ska göra sin bedömning i varje enskilt lagstiftningsärende. Det ska således inte ske

[99] Se även liknande slutsatser i SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, s. 42.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

utifrån på förhand givna principer. Det är uppenbart att det handlar om att bedömningen ska göras utifrån politiska ställningstaganden. Detta har flera gånger understrukits, både i förarbeten och i yttranden från Lagrådet och även innan proportionalitetsprincipen infördes.

Av dessa skäl bör riksdagen inte anses vara bunden av tidigare ställningstaganden, och det finns därför enligt utredningens bedömning inte något konstitutionellt krav på att begränsningar av beskattningsrätten, oavsett vilken typ av begränsning det handlar om, bara ska tillåtas om det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans, om det gäller under en begränsad tid och om det föreligger mycket speciella omständigheter.

Proportionalitetsbedömningen ska i stället göras av riksdagen i varje enskilt lagstiftningsärende. Riksdagen bedömer på det underlag som finns i ärendet och utifrån de omständigheter som riksdagen själv bedömer vara relevanta om åtgärden kan anses nödvändig för ändamålet eller om den ska genomföras ändå. Det är till syvende och sist riksdagen som folkets främsta företrädare som avgör om åtgärder som begränsar beskattningsrätten ska genomföras eller inte.

7 Åtgärder för att ge incitament till sänkta kommunalskatter

I kapitlet beskrivs vilka tänkbara åtgärder som kan vidtas av staten för att stärka incitamenten för återhållsamhet i skattesatserna i kommuner och regioner. Kapitlet består av två huvudsakliga delar:

- Beskrivning och analys av olika åtgärder som redan har provats eller som har diskuterats för att ge kommuner och regioner incitament att sänka och/eller inte höja inkomstskattesatser.
- Beskrivning av hur de kommunalekonomiska systemen i Norge och Danmark är organiserade med fokus på styrningen av skattesatserna, samt vilka lärdomar som kan dras av dem i fråga om det svenska systemet.

I slutet av kapitlet diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån analysen i kapitlet. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- Det finns ett antal åtgärder som kan vidtas och som i olika grad är begränsande för kommunernas och regionernas frihet att själv besluta om inkomstskattesats.
- I kapitlet redovisas hur skattesänkningsbroms och skattesänkningspremie fungerar och exempel på åtgärderna prövats tidigare och vad som kan sägas om dess resultat. Utredningen har i uppdrag att lägga fram ett eller flera förslag på system med skattebroms och skattesänkningspremie. Utredningen ger inte ett entydigt svar om huruvida ett system med skattebroms och skattesänkningsbidrag bör införas, men presenterar i avsnitt 9.1.2 förslag på utformning av system samt de argument som talar för och emot att ett sådant system införs.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- Utredningen förordar fler åtgärder för att öka transparensen i fråga om kommuners och regioners val av skattesats, i syfte att främja den demokratiska förankringen av besluten om skattesats- och ambitionsnivå för kommunen eller regionen. Även sådana åtgärder innebär vissa inskränkningar i kommunernas självbestämmande, men de är begränsade och rimliga i förhållande till syftet.
- Ju större begränsning staten inför av kommunernas beskattningsfrihet desto större ansvar tar staten på sig för att säkerställa goda förutsättningar för kommunsektorns och enskilda kommuners eller regioners finansiering.

7.1 Åtgärder för att ge starkare incitament till lägre skattesatser

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjningar respektive stimulerar till sänkningar av befintliga skattesatser kan utformas och bedöma för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder bör kunna användas. Utredningen har därför gått igenom och gjort en sammanställning av olika metoder för att via statlig reglering begränsa nivån och utvecklingen av kommunalskattesatser. I sammanställningen redovisas modeller som har diskuterats och i vissa fall genomförts, och även modeller som har tillämpats i våra grannländer. De fem grundmodeller som redovisas i tabell 7.1 nedan ger en bild över vilka övergripande metoder som står till buds och även för- och nackdelar som finns med att använda respektive metoder.

Tabell 7.1 Sammanfattning av metoder för sänkta kommunalskatter

		Varianter	För- och nackdelar
1.	Skattetak	• Lagstadgat tak för skattesatserna (Norge) • ”Mjukt” tak, reglering via statsbidrag	• **Fördel:** Ger samma regler för alla kommuner och regioner. • **Nackdel**: Trubbigt, får stora konsekvenser för ett fåtal kommuner och regioner. De som har en skattenivå under taket kan höja.
2.	Skattebroms eller skattestopp	• Lag som förbjuder skattesatshöjning (Sverige 1991–1993) • Lag med incitament att inte höja skatten* och lag om skattebroms via statsbidrag (Sverige 1994 och 1997–1999) • Bidragsbalansering (Danmark) • Obligatoriskt samråd med myndighet som måste godkänna höjning (Ej prövat)	• **Fördel**: Broms är mindre ingripande än tak (dock inskränker även det beskattningsrätten och självstyret) • **Nackdelar**: Kan uppfattas som orättvis mot kommuner och regioner som sänkt före införandet och till fördel för dem som höjt före. Risk att skatten höjs mer eftersom skattehöjning ger mindre intäkt (vid broms)
3.	Skattesänknings-premie	• Kan kombineras med broms • Allmän konstruktion eller frivilliga överenskommelser om minskning av kommunalskatten	• **Fördel**: Mindre ingripande. Kan även användas som incitament att sänka, dvs. inte bara undvika att höja. • **Nackdelar**: Kan uppfattas som orättvis mot kommuner som redan sänkt skatten vid införande
4.	Effektivitetsfrämjande /ambitionsjusterande åtgärder	• Lag om effektivisering och plan för skattesats (obligatoriskt)* • Organisatoriskt eller finansiellt stöd till att analysera och genomdriva förändring	• **Fördel**: Inget ingripande i självstyret om det sker på frivillig grund • **Nackdel**: Sannolikt svårt att få tydliga resultat avseende just skattesats
5.	Ökad utjämning och ökade bidrag	• Ökad utjämning eller alternativa intäktskällor • Ex bidrag, småkommunstillägg • Icke bindande, men angriper delorsaker till skillnader	• **Fördel**: Mindre eller inget ingripande, enkel att genomföra • **Nackdel**: Sannolikt svårt att få tydliga resultat avseende just skattesats, dyr lösning om syftet är att sänka skatten
6.	Ökad transparens	• Motivering till val av skattesatsnivå* • Krav på planer för skattesats- och ambitionsnivå	• **Fördel**: Mindre ingripande åtgärd • **Nackdel**: Kommer påverka genomsnittlig skattesats i begränsad omfattning

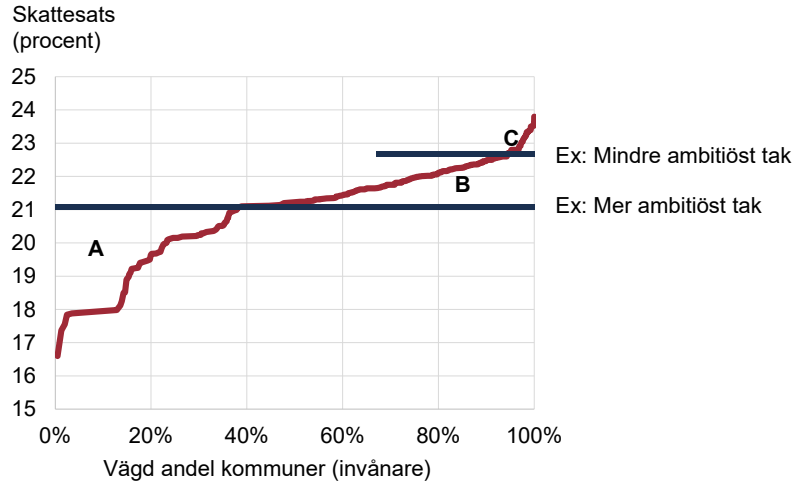
* Utredningens förslag

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

7.2 Skattetak

Ett system med skattetak innebär att kommuner och regioner fritt kan välja skattesats upp till ett givet tak som anges av staten. Metoden kan vara olika ingripande för kommunalt självbestämmande och beskattningsrätten. Om systemet utformas som ett generöst tak med högt satta gränser för skattesatserna, vilket ger stort utrymme för kommunerna och regionerna att bestämma sin egen nivå, blir det mindre ingripande, men styreffekten blir också mindre. Sätts skattetaket på en låg nivå blir styrningen mer ingripande. Om taket för hur höga skattesatserna får vara sätts så lågt att beskattningsrätten i reell mening upphör, skulle metoden strida mot regeringsformen, och därmed inte vara tillåten.

Figur 7.1 Illustration skattetak i förhållande till dagens skattesatser i kommunerna



Källa: Statistiska centralbyrån, utredningens illustration.

I figur 7.1 illustreras skattetak som sätts på genomsnittsnivån för kommunernas skattesatser i dag, vilket bör betraktas som en ambitiös nivå. Kommunerna med höga skatter (B & C) skulle behöva sänka skattesatserna, i vissa fall radikalt, och de skulle under överskådlig tid vara begränsade av taket. Kommunerna med låga skatter (A) skulle fortsätta ha frihet att avvika på ett ur skattehänseende positivt sätt.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

I Norge finns sedan slutet av 1970-talet ett system med ett skattetak. Taket har dock blivit starkt normerande och systemet har i praktiken inneburit en enhetlig kommunal skattesats. Ett system med enhetlig skatt är en mycket ingripande åtgärd som skulle begränsa beskattningsrätten i Sverige kraftigt. Med en enhetlig skattesats finns ingen kommunal kontroll kvar över intäkterna och storleken på åtagandet. Det går inte direkt att jämföra Norges system med modellen ovan eftersom inkomstskatter i Norge har en mindre betydelse för den kommunala ekonomin. Det finns en inkomstskatt och ett utjämningssystem som fungerar på liknande sätt som i Sverige. Det tycks dock i Norge vara mer vanligt förekommande att variera den kommunala fastighetsskatten för kommuner som vill sänka utdebiteringen från kommuninvånarna. Detta diskuteras närmare i avsnitt 7.8.

Skattetak är ett trubbigt verktyg

Skattetak är ett trubbigt verktyg för att sänka skattesatserna generellt eftersom det endast påverkar och begränsar utrymmet för de kommuner eller regioner som har de högsta skattesatserna.

Om skattetaket sätts på en ambitiös nivå som i exemplet ovan skulle många kommuner behöva sänka sina skattesatser radikalt och medelskattesatsen skulle sjunka någon procentenhet. Detta skulle sannolikt ske till priset av stora ekonomiska utmaningar i många kommuner som vid införandet har de högsta skattesatserna.

Effekterna vid införandet av ett skattetak skulle kunna mildras genom övergångsregler för de kommuner som ligger över gränserna eller genom kompenserande statsbidrag under en övergångsperiod för att verksamheten inte ska bli alltför påverkad.

Om ett skattetak skulle tillämpas skulle det sannolikt behöva motiveras utifrån andra syften än att generellt åstadkomma lägre skattesatser. De främsta skälen för att införa ett skattetak skulle vara om det finns ett upplevt behov av att:

- Sänka de högsta skatterna.
- Stävja en långsiktig utveckling mot allt högre skatter.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Sänka de högsta skatterna

Att införa ett skattetak innebär en relativt kraftig inskränkning i beskattningsrätten för de kommuner som berörs, dvs. de kommuner som har de högsta skattesatserna. Ett tak som tvingar ned skattesatsen skapar en direkt effekt på kommunerna genom att intäkterna minskar, vilket skapar behov av att minska kostnaderna på annat håll. Frågan som behöver ställas är i vems intresse detta görs. Kommuninvånarna har i princip möjlighet att själva besluta om skattenivån och ambitionerna för kommunen och om alternativet är större neddragningar av den kommunala servicen kan skattesänkningar uppfattas som oönskade.

Att sänka de högsta skatterna skulle kunna motiveras med att interaktioner i skattesystemet innebär att de negativa sysselsättningseffekter som kan uppstå vid väldigt hög skatt jämnas ut. De högsta skattesatserna blir därmed ett problem för alla kommuner (se avsnitt 3.4.2). Men att sätta en skarp gräns för beskattningsnivån är inte ett särskilt träffsäkert sätt att minska inverkan av dessa interaktioner generellt.

Det finns ett demokratiskt mandat i grunden för kommunernas val av skatt. Ett skattetak skulle dock potentiellt kunna motiveras utifrån att det kan utgöra ett skydd för de invånare i varje kommun som inte vill ha alltför höga skattesatser.

En övre gräns för att stävja en långsiktig utveckling

Ett skattetak skulle kunna fylla funktionen att stävja en utveckling mot högre skattesatser genom att sätta ett långsiktigt tak som inte får överskridas. Taket sätts på en nivå som inte är begränsande för flertalet kommuner eller regioner när det införs, men som anger den övre gräns som inte får överskridas. Det påverkar vilka beslut som måste fattas i kommunerna i fråga om deras långsiktiga ekonomiska förutsättningar. För att ett sådant system ska fungera är det viktigt att staten skapar trovärdiga utfästelser om att taket kommer att bibehållas över lång tid.

Alla invändningar om att skatten grundas i ett demokratiskt mandat som anförs i föregående stycke är fortfarande giltiga. Men om nivån på taket är trovärdigt och långsiktigt och om det sker en generell uppgång av kommunalskattesatserna så skapar taket en

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ram som flertalet kommuner behöver förhålla sig till, inte bara de med de allra högsta skattesatserna. Detta gör att utvecklingen av medelskattesatsen skulle kunna hållas tillbaka utan att snabba förändringar behöver ske i många kommuner. En sådan åtgärd framstår som mer välavvägd.

Ett mjukare alternativ till ett skarpt skattetak skulle kunna vara att de kommuner och regioner som ligger över taket inte får höja skattesatsen.

Skattetak kan skapa problem för likvärdigheten i kommunernas ekonomiska förutsättningar

Ett skattetak skapar också frågor om jämlika ekonomiska förutsättningar. Om kommuner fritt får höja skattesatsen upp till ett visst tak, så kommer detta tak att innebära olika maximala intäktsnivåer för olika kommuner eftersom olika kommuner och regioner har olika skattekraft. Ett skattetak som gör att de kommuner och regioner med högst skattesats tvingas sänka dessa skulle också ställa högre krav på utjämningsystemet. Ett skäl till att enskilda kommuner eller regioner har en hög skattesats kan vara att de inte får full kompensation i utjämningsystemet för sina specifika förutsättningar. Ett tak kräver alltså att det i högre grad än i dag behöver säkerställas att utjämningsystemet skapar likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och mellan regioner.

Skattetak måste anpassas efter olika uppgiftsfördelningar mellan kommuner och regioner

Kommuner och regioner delar skattebas, vilket innebär att de tar ut inkomstskatt från samma invånare. De verkar också inom samma system för finansiering via statsbidrag, utjämningssystem och skatt. Som huvudregel har alla kommuner och alla regioner ansvar för samma verksamhetsområden enligt den speciallagstiftning som gäller för respektive område. Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regioner kan dock variera något mellan olika län. Inom vissa verksamhetsområden är det tillåtet för regioner och kommuner att komma överens om en annan ansvarsfördelning för vissa uppgifter och att reglera detta med skatteväxlingar. Skattetak skulle därför

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ställa krav på någon form av samordning av skattetaken mellan regionen och kommunerna i respektive län. Det skulle dock vara problematiskt att införa ett gemensamt skattetak för kommuner och regioner i samma län, då kommunerna och regionerna i sådana fall länsvis måste komma överens om utrymmet för skatteförändringar.

En lösning skulle kunna vara att sätta separata tak för kommuner och regioner som justeras baserat på uppgiftsfördelningen i respektive län, vilket förutsätter att den justerade skattesatsen är rätt beräknad.

Utredningens bedömning

Utredningen förordar inte införandet av ett skattetak av de skäl som framgår i avsnittet ovan. Skattetak kan stävja en utveckling mot mycket höga skattesatser men det är en trubbig åtgärd som innebär en stor begränsning av beskattningsrätten i relation till nyttan av åtgärden.

7.3 Skattestopp och skattebroms

I den svenska debatten har det förts fram olika förslag på skattestopp och skattebroms. Frågan behandlades bland annat i slutbetänkanden från 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) och Utjämningskommittén 2022 som båda fått uppdraget att se över möjligheterna att införa begränsningar av kommunskatterna.[1]

Med skattestopp och skattebroms menar denna utredning statliga styrmedel som innebär att kommunerna på olika sätt hindras från att höja skattesatsen. Med skattebroms avses här att staten inför negativa ekonomiska incitament för att göra det mindre ekonomiskt fördelaktigt för kommunen eller regionen att höja skattesatsen. Med skattestopp avses att staten inför ett skarpt hinder för kommunerna och regionerna att höja skattesatsen, vilket i första hand sker genom att staten lagstiftar om att skattehöjningar inte är tillåtna. Det kan dock även uppnås genom att en skattebroms höjs till en sådan nivå att skattehöjningar inte längre blir meningsfulla.

[1] KEU 76 tog fram förslag som man kallade tillfälligt skattetak som är individuellt för varje enskild kommun, vilket denna utredning betraktar som ett skattestopp.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Syftet med skattebroms eller stopp är att påverka utvecklingen av alla kommunala skattesatser snarare än i fallet med skattetak, som beskrivs i avsnittet ovan, som sätter en yttre gräns för kommunernas befogenhet att bestämma sina skattesatser.

Skattestopp kan ifrågasättas utifrån att kommunerna får olika villkor

Skattestopp kan ifrågasättas utifrån perspektivet att kommunerna skulle få olika förutsättningar, då verktyget tar sikte på att helt undvika höjda skattesatser snarare än att bedöma dem på likvärdiga meriter. En kommun med hög skatt tillåts att ha det så länge den inte höjer skatten ytterligare, och en kommun med låg skatt skulle hindras från att höja skattesatsen till samma nivå som en annan kommun redan har. Detta gör att ett skarpt skattestopp inte bara inskränker kommunernas beskattningsrätt på ett omfattande sätt, det kan också ifrågasättas på grund av att det ger kommuner och regioner olika villkor och förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

Skattebroms med tidsbegränsad avgiftsskyldighet är mindre ingripande än skattestopp

En skattebroms som gör att kommuner och regioner ska betala en avgift under en begränsad tid för en höjd skattesats skulle vara mindre tveksamt än skattestopp av två huvudsakliga anledningar. För det första skulle avgiften som kommunen betalar vara av tillfällig karaktär. En kommuns förutsättningar skulle därför efter en övergångsperiod inte vara annorlunda än om den hade legat på den nivån hela tiden. För det andra dras inte hela intäktsökningen in. Det kortsiktiga värdet av skattehöjningen minskar dock, vilket går att jämställa med de variationer som redan finns i hur stor intäktsökning kommuner får från en skattehöjning.

En skattebroms skulle dock också kunna utformas med en sanktion som inte bara betalas under en begränsad tid utan som en permanent avgift. En sådan lösning skulle kunna användas för att neutralisera och väga upp de incitament som finns att höja skatter för att finansiera ökad offentlig verksamhet. Det hänger samman med de potentiella interaktioner som finns mellan kommunal inkomstskatt

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

å ena sidan och statlig skatt å andra sidan, det kommunala inkomstutjämningssystemet och snedvridande incitament till följd av att privat konsumtion är belagd med moms, vilket inte gäller de kommunala inkomstskatterna (se avsnitt 5.1.5).[2]

Denna utredning föreslår dock inte en permanent skattebroms med denna motivering. De snedvridande effekter på incitamenten som jobbskatteavdraget ger adresseras direkt med förslag på förändring av konstruktionen av jobbskatteavdraget så att kommuninvånare inte blir ersatta av staten för skattehöjningar som kommunen gör (se avsnitt 8.1.2).

De beskrivna incitament som momssystemet och inkomstutjämningssystemet innebär är dock abstrakta och sannolikt i stor utsträckning okända för kommuner, och det är en öppen fråga om de teoretiska incitamenten verkligen har någon betydelse i praktiken för kommunernas och regionernas val av kommunal konsumtion framför annan konsumtion, eller för invånarnas möjlighet att välja bort det senare. Utredningen ser inte att det finns påtagliga skäl för en sådan permanent skattebromslösning.

Inkomst- och utbudseffekter av att minska värdet av en skattehöjning

En skattebroms med tillfällig avgift minskar kommunens eller regionens intäktsökning från en skattehöjning kortsiktigt. Värdet av skattehöjningen minskar därmed. Teoretiskt kan två effekter av detta urskiljas:

- Kommunen och regioner kommer i högre grad vilja undvika skattehöjningen som verktyg för att uppnå sina mål.
- Kommunen och regioner skulle behöva höja skattesatsen mer för att kortsiktigt få samma intäktsökning som utan skattebromsen.

Det förstnämnda är den huvudsakliga önskvärda effekten men det kan inte uteslutas att vissa kommuner och regioner i stället ökar skattesatsen mer än de annars hade gjort. Ett exempel på denna effekt är att kommuner med låg skattekraft i snitt har högre skatte-

[2] En sådan skattebromslösning beskrivs i forskningsrapporten *Så subventionerar staten höga kommunalskatter*, Jacob Lundberg, 2019.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

satser samtidigt som marginalintäkten av en skattehöjning minskar med nivån på skattekraft (diskuteras i avsnitt 5.1.1).

Båda effekterna verkar samtidigt och i olika riktning. Vilken effekt som i slutändan är den mest dominerande avgörs från fall till fall beroende på vem som fattar beslutet, vilken kunskap de har och vilka alternativa lösningar som finns att tillgå.

7.3.1 Skattebroms och skattestopp har tillämpats under 1990-talet

I Sverige präglades 1970- och 80-talen av en hög ökningstakt på kommunalskatterna. Regeringen och riksdagen vidtog då ett antal åtgärder för att begränsa ökningstakten och den kommunala expansionen. 1974–1981 ingicks tre överenskommelser om skattestopp mellan staten och de dåvarande kommunförbunden, men åtgärderna var relativt overksamma och fick inte önskad effekt.[3]

Under 1990-talet prövade staten i stället tre varianter av mer tvingande karaktär genom skattestopp och skattebroms:

- Skattestopp (1991–1993): Kommuner och landsting (nuvarande regioner) kunde inte höja skattesatsen.
- Skattebroms/incitament, variant (1994): Kommuner och landsting fick ekonomisk fördel om de sänkte eller inte höjde skattesatsen.
- Skattebroms (1997–1999): Kommuner och landsting som höjde skattesatsen förlorade halva intäktsbeloppet i indraget statsbidrag.

Skattestopp 1991–1993

I början av 1990-talet infördes ett tillfälligt skattestopp för kommuner och landsting (numera regioner) genom lagen (1990:608) om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt. Skattestoppet innebar att en kommun eller ett landsting inte fick bestämma en högre skattesats för 1991 och 1992 än den som hade gällt för

[3] Pettersson-Lidom P och F Wiklund (2002) *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

1990. Skattestoppet förlängdes sedan till att gälla även för året 1993.[4] (Se avsnitt 6.9.2)

Modellen föreslogs först av 1976 års kommunalekonomiska utredning som en av två modeller för begränsning av kommuners beskattning. Modellerna föreslogs vara tillfälliga och möjliga att användas vid en framtida situation när staten av särskilda skäl behövde begränsa skatteutvecklingen. Utredningens förslag genomfördes dock inte.[5]

Skattestoppet som gällde 1991–1993 hade förväntad effekt i det avseendet att det stoppade en tidigare uppåtgående trend i genomsnittliga kommunalskattesatser.

Skattebroms/incitament att inte höja skatten 1994 och skattebroms 1997–1999

Efter åren med skattestopp 1991–1993 ville regeringen hantera risken för att kommuner och landsting (numera regioner) skulle höja skattesatsen och därför bestämdes i lagen (1993:778) med särskilda bestämmelser om utbetalning av skattemedel år 1994 att kommuner och landsting som inte höjde skattesatsen för 1994 fick behålla skattemedel som annars skulle återföras till staten genom att ett undantag gjordes från finansieringsprincipen.[6] Detta kan ses som en variant av en ekonomisk skattebroms men också som ett ekonomiskt incitament som liknar en premie, eftersom staten gav en ekonomisk fördel som gjorde det mindre ekonomiskt attraktivt att höja skattesatsen. Samtidigt innebar den ekonomiska fördelen genom undantaget ett stort tillskott som sannolikt i sig kraftigt minskade behovet av att höja skattesatserna. Undantaget för kommuner och landsting som inte höjde skatten summerade till cirka 4,2 miljarder kronor, vilket i relation till skattebasen i dag skulle motsvara runt 14 miljarder kronor. Undantaget gällde dock bara 1994, vilket kan vara en delförklaring till att skattesatserna ökade på nytt de efterföljande två åren, då det inte längre fanns några ekonomiska fördelar eller några restriktioner för att besluta om nivåer på skattesatserna.

[4] Lagen (1992:672) om begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt för år 1993, prop. 1991/92:150, del II.
[5] SOU 1977:78 *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering: slutbetänkande*, bilaga 4.
[6] Se vidare i avsnitt 6.9.2.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Regeringen uppfattade en risk för att fortsatta skattehöjningar skulle hindra den ekonomiska återhämtningen och nådde överenskommelser med Kommunförbundet och Landstingsförbundet om att dessa aktörer skulle verka för återhållsamhet med skattehöjningar inom respektive sektor. Samtidigt föreslogs och infördes en lag om vad som kan betraktas som en tillfällig skattebroms (se avsnitt 6.9.2).[7] Lagen innebar att det generella statsbidraget minskades med ett belopp motsvarande halva intäktsökningen som en skattehöjning gav jämfört med vad skattesatsen 1996 gav i en kommun eller ett landsting. Skattebromssystemet gällde mellan 1997 och1999.[8]

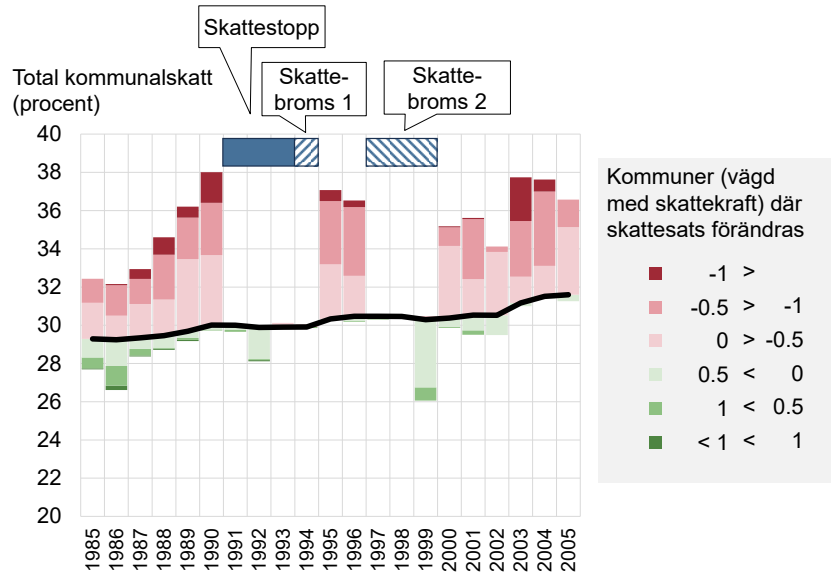
Effekter av skattebromsar

Åtgärderna som genomfördes under 1990-talet tycks ha haft effekt. Under perioderna där staten tillämpade skattestopp eller skattebroms var det få kommuner och landsting som höjde skattesatsen. I figuren nedan illustreras utvecklingen av medelskattesatsen för kommunalskatterna över tid samt antalet kommuner och landsting som höjde eller sänkte skatten respektive år.

[7] Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998.
[8] Lagen (1996:1061) om minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997–1999. Prop. 1997/98:150.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Figur 7.2 Skattestopp och skattebroms



Källa: Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

Figur 7.2 ger vid handen att bromsande åtgärder som infördes 1994 och 1997–1999 var effektiva för att hålla tillbaka utvecklingen mot ökade kommunalskattesatser. Efter åtgärderna som genomfördes 1991–1994 syns en skarp uppgång av kommunalskattesatserna under 1995 som sedan planar ut något under 1996. Detta kan tyda på att det funnits ett tryck att höja skattesatserna som kommunerna sedan åtminstone delvis agerade på efter att åtgärderna upphävdes. Det är lätt att dra slutsatsen att ett förbud mot skattehöjningar bara leder till minskat antal skattehöjningar. Men ett skattestopp får även andra effekter än att begränsa en höjning av skattesatserna. Om det finns ett uppgående kostnadstryck skulle ett skattestopp exempelvis även kunna leda till att kommuner försöker uttömma andra typer av intäktskällor, det skulle kunna ge ett ökat effektiviseringstryck, kommuner och regioner kan dra ned på vissa uppgifter och minska sin ambitionsnivå m.m. När det gäller sänkt ambitionsnivå för befintliga uppgifter finns det även vissa uppgifter om att skattestoppet under 1990-talet lett till att underhåll och investeringar skjutits på framtiden. Olika kommuner och regioner hanterade skattestoppet på olika sätt och det finns många exempel på olika typer av

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

utfall. I denna utredning har vi inte haft tillräckligt med underlag för att kunna dra slutsatser om konsekvenserna i kommunsektorn i ett bredare perspektiv. Det finns heller ingen mer utförlig utvärdering av effekterna av skattestoppet isolerat från andra förändringar som skedde i början 1990-talet.

Det går dock att notera att skattestoppet och lågkonjunktur sammanföll med kraftiga minskningar av antalet vårdplatser på svenska sjukhus, att antalet elever per lärare och antalet barn per anställd inom förskolan ökade under perioden.[9] Det som försvårar en utvärdering av verksamhetseffekterna är att många olika typer av reformer och verksamhetsövergångar genomfördes under samma period.

Skattebromsen under 1997–1999 ledde till att mycket få kommuner valde att höja skattesatsen. Samtidigt gjordes under perioden stora statliga tillskott i form av ökning av generella statsbidrag till kommunsektorn. Det är därför svårt att entydigt dra några slutsatser om effekten av skattebromsen.

7.4 Skattesänkningspremie

Ett system med skattesänkningspremie innebär att staten belönar kommuner och regioner som väljer att sänka skatten genom att ge dem ett extra statsbidrag. Det kan utformas på olika sätt, t.ex. när det gäller hur stort bidrag som ska ges och hur länge kommunen ska ha rätt till det extra bidraget. Något sådant har inte prövats ännu i Sverige men det är däremot en del av det danska systemet med skattestopp och skattesänkningspremie (se avsnitt 7.8.1).

En utmaning med ekonomiska belöningssystem är att undvika oönskat och kortsiktigt agerande från de som är föremål för styrningen. För att motverka sådana tendenser har man i Danmark ett system med skattebroms och en skattesänkningspremie. För att motverka kortsiktigt agerande bör sanktionerna och premierna vara lika stora i relation till förändringen av skattesatsen. Symmetri i systemet gör att det finns låg risk att någon försöker agera kortsiktigt för att få ekonomiska fördelar. Om en kommun eller region sänker skatten för att ta del av premien så behöver den betala ungefär

[9] Se bl.a. Bergmark Å och J Fritzell (2007) *Välfärdens utveckling efter 1990-talets kris*, Olsson A (2009) *Det var värre på 90-talet*; SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 90-talet*.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

samma summa om de i framtiden vill höja skatten till samma nivå igen.

En fördel med ett system som innehåller både en skattesänkningspremie och en skattebroms för att motverka höjningar är att det skapar tydliga förutsättningar kombinerat med ökade incitament för att sänka skattesatser. Styrningen blir inte lika ingripande som om staten styr själva nivån på skattesatsen eftersom kommunerna tillåts fortsätta tillämpa den skatt de för närvarande har och kommunerna har möjlighet att förändra skattesatsen, men staten gör att det blir ”dyrare” att höja skatten och en sänkning ger inte samma ekonomiska bortfall.

7.5 Åtgärder för att minska behovet av ökade inkomster från kommunalskatten

I diskussionen om kommunala skattesatser uppkommer ofta andra förslag på åtgärder för att förebygga behovet av att höja kommunalskatterna. Dessa kan delas in i dels strukturella effektiviseringsåtgärder och verksamhetsöversyner som påverkar kostnaderna, dels åtgärder för att på olika sätt påverka kommunernas intäkter genom förändrade statsbidrag eller utjämning.

Åtgärder för att effektivisera kommunal verksamhet

Det har i tidigare utredningar om kommunsektorns ekonomi och i andra sammanhang framförts ett antal förslag som i olika grad kan leda till en högre effektivitet i kommunsektorn, och därmed lägre kostnader, varav vissa har genomförts. Några exempel:

- Färre och mer ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag – Har framförts av ett stort antal statliga utredningar och i andra rapporter under lång tid. Se t.ex. följande utredningsbetänkanden och rapporter: Produktivitetskommissionen, *Fler möjligheter till ökat välstånd* (SOU 2025:96), Utjämningskommittén, *Nätt och jämnt* (SOU 2024:50), Försöksverksamhetskommittén, *Förändring genom försök* (SOU 2023:94), Kommunutredningen, *Starkare kommuner* (SOU 2020:8) och Statskontorets rapport 2022:9 *Administrativa kostnader i kommunsektorn.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- Statsbidrag till strukturåtgärder i enskilda kommuner och regioner (föreslogs bland annat av Utjämningskommittén 2022, SOU 2024:50)
- Effektivitetsdelegationen för hälso- och sjukvård inom Kammarkollegiet 2025–2030, som inrättades av regeringen i december 2024
- Statsbidrag till kommuner som har relativt hög produktivitet i kärnverksamheterna (ex ESO 2020:3)
- Tydligare och mer effektiv kommunal revision (Långtidsutredningen SOU 2015:104)

Ökad utjämning och ökade bidrag

Kommuner och regioner höjer vanligtvis skatten för att det finns ett behov av mer resurser eller för att genomföra den verksamhet som man önskar. I Sverige finns ett långtgående utjämningssystem som ska ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner och mellan regioner. Utjämningen är inte fullständig, och ofta föremål för diskussion. Exempel på åtgärder som särskilt tagits upp som riktade mot kommuner med hög skattesats är småkommunstillägg, delegationen för kommunal ekonomi i balans, statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad, statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner m.m. I avsnitt 4.1 diskuteras omfattningen av utjämningen och vilken betydelse det har för olika kommuners förutsättningar.

På samma sätt finns det diskussion om hur stora kostnader statliga krav innebär för kommunerna och i vilken grad nya pålagor kompenseras genom ökade statsbidrag.

En ytterligare aspekt är i vilken takt staten behöver öka generella tillskott till sektorn för att skapa rimliga förutsättningar för kommunsektorn i helhet.

I grunden handlar frågorna om hur stora resurser som krävs för att hantera de krav och åligganden som finns för kommunerna. Frågan om resurser är sammankopplad men inte synonym med frågan om skattesats och åtagande. Detta resonemang beskrivs närmare i kapitel 4.2.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

7.6 Åtgärder för ökad transparens vid val av skattesats

Det kommunala självstyret med tillhörande beskattningsrätt utgör grunden för kommunernas självbestämmande i fråga om lokala och regionala angelägenheter och innebär ett långtgående eget ansvar för den kommunala ekonomin. Beslutanderätten i kommunerna utövas av folkvalda församlingar, och systemet bygger således på att det finns ett demokratiskt mandat för de kommunala beslutsfattarna när det gäller kommunens verksamheter och ekonomi. För att detta system ska fungera som avsett är det viktigt att kommuninvånarna som väljer vilka som ska representera dem i den beslutande församlingen, dvs. fullmäktige, har tillräcklig information om skälen för de beslut som fattas, t.ex. när det gäller serviceutbud och ambitionsnivåer i verksamheterna, och om de alternativ som kan finnas.

Kommunens skattesats beslutas av fullmäktige, och nivån hänger nära samman med valet av ambitionsnivå och utbud. Samtidigt är skattesatsen sällan föremål för allmän debatt i kommunerna. En ökad transparens i fråga om de bedömningar som görs av de kommunala beslutsfattarna i dessa avseenden skulle kunna främja förutsättningarna för det demokratiska ansvarsutkrävandet. I kapitel 8.2 presenterar utredningen förslag på åtgärder som syftar till att öka tillgången till sådan information.

Obligatoriskt samråd med statlig myndighet inför en skattehöjning

En kommun eller region som planerar att höja skatten skulle kunna åläggas en skyldighet att samråda med eller informera en statlig myndighet innan en höjning genomförs. Det skulle också kunna övervägas om den statliga myndigheten skulle ges rätt att föreslå åtgärder som alternativ till höjning av skattesatsen.

Syftet med en samrådsplikt skulle vara att säkerställa att beslut om höjning av skattesatser är noggrant genomtänkta och väl motiverade. En statlig myndighet som samråder med kommuner skulle ha möjlighet att lämna synpunkter och medskick, och peka på alternativa lösningar när sådana finns, och på det sättet kunna bidra till ett bättre underlag för beslutsfattandet. Skattehöjningar som inte

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skulle bedömas som nödvändiga ur ett ekonomiskt perspektiv skulle då kunna undvikas.

Det skulle dock innebära ett tidskrävande och omständligt förfarande. Det skulle också vara resurskrävande både för staten och för kommunerna, och det kan ifrågasättas om nyttan med en sådan process skulle uppväga nackdelarna.

Det skulle också vara en inskränkning i det kommunala självstyret i och med att kommunerna inte skulle tillåtas att besluta om skattesatsnivån utan att först ha samrått med den statliga myndigheten. Nivån på skattesatsen är ett av de viktigaste politiska beslut som fattas i en kommun eller region. Beslutet bygger på invånarnas val till fullmäktigeledamöter och den inriktning de har. Det skulle därför kunna upplevas som en kraftig inskränkning av det kommunala självstyret om en eller flera statliga tjänstemän skulle ha rätt att överpröva detta politiskt fattade beslut. Hur kraftig inskränkningen skulle vara beror på vilka befogenheter myndigheten skulle få.

Det kan dock konstateras att det har funnits liknande bestämmelser om statlig kontroll av vissa kommunala budgetbeslut. Fram till 1977 gällde t.ex att beslut om anslag som skulle täckas genom utdebitering under mer än fem år måste underställas länsstyrelsens prövning. Syftet var att åstadkomma kontroll över beslut som skulle innebära att en kommun skjuter kostnader framför sig på längre sikt. Bestämmelserna gav uttryck för tanken att varje generation bör bära sina egna ekonomiska bördor, dvs. något som numera ingår i de lagstadgade kraven på god ekonomisk hushållning och medelsförvaltning.[10] Underställningsskyldigheten togs bort eftersom den inte bedömdes innebära någon effektiv tillsyn.[11]

7.7 Modeller för att sänka kommunalskatter

I avsnitt 3.4.4 konstaterar utredningen att det finns ett inneboende problem med inkomstskatt som grundläggande finansiering av kommunsektorn i ett läge där skatterna ökar över tid. Den genomsnittliga skattesatsen för kommunal inkomstskatt har ökat, främst till följd av ökade skattesatser i regionerna. Hög och ökande inkomstskatt riskerar att leda till att skattebasen urholkas över tid bland

[10] 11 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen (2017:725).
[11] Prop. 1975/76:187 s. 506.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

annat genom att färre personer arbetar, att antalet arbetade timmar går ned och att människor får mindre incitament att investera i utbildning m.m.

Jobbskatteavdraget är en skattesubvention som bl.a. syftar till att sänka inkomstskatten för dem med arbetsinkomster

Staten har genomfört åtgärder för att sänka beloppen som skattskyldiga personer betalar i kommunal inkomstskatt, dvs. jobbskatteavdraget och andra skattereduktioner. Genom jobbskatteavdraget minskar staten den kommunala inkomstskatten för skattebetalarna genom en skattereduktion som finansieras via statskassan. Kommunerna får samma intäktsbelopp som de skulle ha fått utan jobbskatteavdraget men invånarna betalar lägre inkomstskatt. Att via skattereduktion i efterhand minska inkomstskatten är på ett sätt en enkel och praktisk metod för att nå syftet att sänka inkomstskatten, men har nackdelen att skattesystemet kan bli mer svåröverblickbart.

Modell för statlig-kommunal skatteväxling

Om staten skulle vilja sänka kommunala inkomstskatter utan att i grunden påverka det kommunala åtagandet eller strama åt kommunsektorns intäkter kan en skatteväxling genomföras via sänkt kommunalskatt mot ökat generellt statsbidrag. Detta skulle kunna åstadkommas genom lagstiftning med krav på kommunerna att sänka skattesatserna i kombination med utfästelser om höjda generella statsbidrag, men sannolikt skulle det även gå att göra på frivilliga grunder eftersom staten skulle finansiera hela skattesänkningen. Åtgärden skulle kunna genomföras helt inom ramarna för nuvarande system med skatt och generella bidrag som hörnpelare för kommunsektorns finansiering.

En skatteväxlingsmodell med ökade statsbidrag skulle kunna åstadkomma en sänkning av inkomstskatter på bred front med mindre risk för att skapa ett oöverskådligt och komplicerat system på ett sätt som fler skatteavdrag, skattereduktioner och olika särregler kan innebära för systemet som helhet.

Det finns dock vissa invändningar som kan göras mot en sådan lösning, som skulle innebära en ökning av kommunsektorns beroende

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

av statsbidrag. För det första är det principiellt tveksamt med en ordning där finansieringen av kommuners och regioners verksamheter inte i tillräckligt hög grad motsvarar det invånarna i den enskilda kommunen eller regionen betalar, dvs. om kommunsektorn blir mer beroende av statsbidrag och enskilda kommuner och regioner därmed får mindre rådighet över sin finansiering. Kommunsektorn är redan i dag till en stor del finansierad av statliga medel. Att öka sektorns beroende av bidrag innebär att kopplingen mellan en kommuns egna skattemedel och den välfärd som ges till kommuninvånarna blir mindre tydlig.

För det andra finns för kommunsektorn en tydlig skillnad mellan att finansieras genom statsbidrag eller genom skattemedel. Oavsett om nivåerna är desamma vid ett givet tillfälle bestäms utvecklingen av statsbidrag av statliga beslut medan underlaget för inkomstbeskattning utvecklas med ekonomin i stort och ger en mer förutsägbar utveckling av inkomsterna.

Växla inkomstskatt mot annan skattebas

En annan lösning som ibland anförs är att utöka kommunsektorns finansiering med en ny skattebas som gör att sektorn blir mindre beroende av inkomster från inkomstskatt. En egen skattebas gör att intäkterna i viss mån värdesäkras över tid på ett sätt som inte statsbidragen gör i dagsläget. Införandet av en ny skattebas kan i sin tur föras över mot krav på sänkningar av kommunala inkomstskatter.

Exempel på möjliga alternativa skattebaser är att kommunerna tar del av arbetsgivaravgiften eller momsen. Båda är stora skattebaser med relativt jämn fördelning mellan landets kommuner vilket gör att intäkterna inte behöver jämnas ut i samma grad som andra intäktskällor.

Frågan om nya skattebaser är komplicerad och öppnar för flera andra frågor om de incitament som skapas inom respektive skattebas. Om skattebasen kombineras med ett mandat att bestämma över nivåer på beskattning kan det riskera att den kommunala ekonomin blir mer komplicerad vilket kan försvåra ansvarsutkrävande på lokal nivå. Om en ny skattebas införs utan rätt att bestämma nivåer på beskattningen finns det ingen tydlig fördel med systemet

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

i relation till att införa generella bidrag som skrivs upp med ett förutsägbart index.

Sänka andra skatter på arbete än kommunala inkomstskatter

Denna utredning handlar om att ta fram förslag för att sänka kommunala inkomstskatter. En viktig problembild är att Sverige har relativt höga skatter på arbete vilket kan minska incitamenten att arbeta och att anställa personal. I avsnitt 3.3 konstateras dock att kommunala inkomstskatter bara utgör en mindre del av skatterna på arbete i Sverige. Om det handlar om förutsättningar för lägre skatter på arbete kan det finnas skäl att överväga andra skatter på arbete än kommunala inkomstskatter. Inkomstskatter har en stor fördel som kommunal skattebas med en beskattningsrätt och det är att det finns en tydlig koppling till kommuninvånarna själva. Beskattningsrätten fungerar bäst under förutsättning att det är tydligt för invånare och politiker i kommuner vad kostnaden är för att öka intäkterna till kommunkassan. I den aspekten är inkomstskatter en god kandidat som skattebas. När det gäller skatter som går till staten är en geografisk anknytning inte relevant på samma sätt.

En stor del av statens skatt på arbete är arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgifterna är i olika grad avgifter där prestationen kan kopplas till hur mycket som betalats in. Samtidigt skulle det sannolikt vara möjligt att växla en del av arbetsgivaravgifterna mot andra skattebaser om staten skulle göra den prioriteringen.

7.8 Skatterestriktioner i Danmark och Norge

I föregående avsnitt har olika förslag och tänkbara åtgärder för att åstadkomma lägre kommunalskatter i Sverige presenterats.

I följande avsnitt redovisas hur de kommunalekonomiska styrsystemen ser ut i Danmark och Norge, och vilka åtgärder som vidtagits för att begränsa ökningen av kommunalskatterna över tid.

Systemen för kommunalskatter ser delvis olika ut i Sverige, Norge och Danmark. I Norge har enhetliga skattesatser länge varit praxis. I Danmark har utvecklingen gått mot mer enhetlighet och mer statlig styrning, till följd av stigande kommunalskattenivåer och ökade skillnader i olika delar av landet, dvs. liknande tendenser som i Sverige.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

7.8.1 Danskt system för att hålla nere skattesatser och utgifter

Den kommunala självstyrelsen i Danmark

Kommunal självstyrelse regleras i dansk grundlag genom en bestämmelse om att kommunernas rätt att under statens tillsyn självständigt sköta sina angelägenheter ska regleras i lag.[12]

Danska kommuner har inte någon grundlagsreglerad beskattningsrätt, men i den danska lagen om kommunal inkomstskatt föreskrivs att de personer som är skyldiga att betala inkomstskatt till staten också ska betala skatt till kommunen.[13] I samma lag anges att skattesatsen fastställs av kommunfullmäktige (kommunalbestyrelsen) för varje kalenderår.[14]

Det kommunalekonomiska styrsystemet

I Danmark finns ett kommunalekonomiskt styrsystem som är inriktat på kostnadskontroll och på att förhindra generella skattehöjningar. Det infördes som en del av en större omstöpning av det ekonomiska och politiska kommunsystemet som genomfördes under de första åren på 2000-talet. Det handlade bland annat om en kommunreform där man gick från 270 till 98 kommuner, en förändring av uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och regionerna och ett nytt ekonomiskt system med fokus på kostnadskontroll och på att hålla ned medelskattesatsen.[15]

Det kommunalekonomiska systemet baseras på förhandlingar och överenskommelser mellan staten och kommunsektorn, dvs. det danska kommunförbundet Kommunernes Landsforening, KL, vilket manifesteras i ett årligt budgetavtal för kommunsektorns ekonomi. I budgetavtalet anges en totalram för kommunsektorns verksam-

[12] Danmarks Riges Grundlov § 82, kap. VII: ”Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”
[13] Kommuneskatteloven § 1.
[14] Kommuneskatteloven § 6.
[15] Beskrivningen av det danska systemet bygger på dessa källor:
Danska Kommunförbundets KL:s hemsida https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/kommunal-oekonomi-a-z.
Mehtonen M (2016) *Kommunal ekonomistyrning enligt dansk modell*.
Sandberg S (2016) *Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023*
Intervjuer med Anders Windinge chefsekonom och Max Nielsen chefskonsulent på danska kommunförbundet KL.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

hetsutgifter och investeringar samt skatteuttag och för nivån på statsbidragen för det kommande året. För att förstärka incitamenten för de enskilda kommunerna att följa budgetavtalet infördes 2011 ett lagstadgat sanktionssystem. Det ger möjlighet till individuella och kollektiva sanktioner för kommunerna om budgetavtalet inte följs. Systemet består av tre delar, nämligen budgetsanktioner, utgiftssanktioner och skattesanktioner.

Budgetsanktioner

Budgetsanktioner innebär att staten minskar utbetalningen av statsbidrag till kommunsektorn om kommunernas sammanlagda budgetar överskrider de totala utgiftsramarna för verksamhet och investeringar som KL och staten kommit överens om i budgetavtalet.

Sanktionerna träder in om sektorn som helhet överskrider totala budgetramen och drabbar sektorn kollektivt. Det innebär att enskilda kommuner kan öka sina budgeterade utgifter utan att det leder till sanktioner, om ökningen motsvaras av budgetsänkningar i andra kommuner. Detta gäller budgeten både för investeringar och verksamhetsutgifter. Statsbidragsminskningen görs för budgetåret.

Utgiftssanktioner

Utgiftssanktioner syftar till att kommunerna ska hålla sig inom ramen för den gemensamma utgiftsramen. Det handlar alltså om hur mycket pengar kommunerna faktiskt spenderar. Utgiftssanktioner innebär att staten gör avdrag på utbetalningarna av statsbidragen om kommunsektorns utgifter sammantaget överskrider den överenskomna utgiftsramen för verksamhetsutgifter. Avdraget motsvarar det belopp som utgiftsramen överskridits med och fördelas så att 60 procent dras av från den kommun som spenderat över sin budget och 40 procent fördelas kollektivt på alla kommuner. Avdraget görs på statsbidraget det följande budgetåret.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Skattesanktioner

Skattesanktionernas grundläggande syfte är att hålla nere den kommunala skattenivån. Ändringar i de enskilda kommunernas skattesatser ska alltså inte påverka medelskattesatsen. Kommunerna får därför höja sin skattesats under förutsättning att andra kommuner sänker sina i motsvarande grad. Beräkningen görs med avseende på storleken på den förändring av skatteintäkten som följer av den ändrade skattesatsen. Det innebär att om en stor kommun sänker sin skattesats kan många små kommuner höja sina skattesatser. Skattesanktionerna följer samma logik som budget- och utgiftssanktionerna. De utlöses med andra ord om kommunernas sammanlagda skattenivå ökar. Skattesanktionen delas upp i en individuell sanktion för den kommun som höjt sin skattesats och en kollektiv sanktion för samtliga kommuner.

Under det första året betalar den kommun som höjt skatten 75 procent av sanktionen och alla kommuner delar på 25 procent. Sanktionens belopp motsvarar de ökade skatteintäkter som den skattehöjande kommunen får till följd av höjningen. Sanktionen för alla kommuner fördelas utifrån deras invånarantal. Den kommun som höjt sin skattesats får alltså under det första året bara behålla 25 procent av ökningen till följd av skattehöjningen. Sanktionen överförs sedan successivt till alla övriga kommuner, och under det femte året betalar alla kommuner sanktionen gemensamt.

Sanktionens övergångstid utgår från att det hålls kommunalval vart fjärde år. Systemet innehåller alltså ett incitament att inte höja skattesatsen eftersom kommunen går miste om huvuddelen av ökningen i skatteintäkterna under de första åren. Att sanktionen påförs andra kommuner utgör ett ytterligare tryck i budgetkoordineringsprocessen.

En kommun som sänker sin skattesats bibehåller en option för en höjning av skattesatsen senare utan individuella sanktioner. Optionen gäller upp till den ursprungliga skattesatsen.

Bidrag till kommuner som sänker skatten

I det årliga budgetavtalet kan staten och KL komma överens om en statlig budgetreserv för kommuner som sänker skattesatsen. Ur reserven betalas extra statsbidrag till kommuner som sänker sin

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skattesats. Avsikten är att uppmuntra kommunerna till att sänka sina skattesatser. Bidraget räknas ut på samma sätt som skattesanktionerna men omvänt. Om reserven inte räcker för att kompensera för skattebortfallet på grund av att många kommuner sänker skattesatsen samtidigt, förlorar de kommuner som genomför de största procentförändringarna. Bidraget betalas ut till kommuner som har ansökt om att få det och som också sänker sina skattesatser. Det har varierat mellan åren om en budgetreserv har ingått i budgetavtalet eller inte.

Ventil för kommuner med ”fel” skattesats

Eftersom skattesatserna alltid jämförs med tidigare år kan en kommuns skattesats av historiska orsaker vara på fel nivå, exempelvis om ändringar har skett i kommunens demografi eller särskilda lokala förhållanden. Det kan i den årliga budgetförhandlingen avtalas om en möjlighet för ett antal kommuner att efter ansökan kunna höja sin skatt utan risk för individuell sanktion. Kommunerna kan ansöka om att få ta del av reserven och de kommuner som fått dispens kan höja sin skattesats maximalt så mycket att beloppet inte överstiger det reserven uppgår till. Ett belopp motsvarande nyttjandet av reserven dras sedan från alla kommuner baserat på invånarantal. Det har varierat mellan åren om en sådan möjlighet har ingått i budgetavtalet.

Dansk budgetgaranti och indexerade statsbidrag

År 1992 togs en statlig budgetgaranti för kommunerna i bruk i Danmark. Budgetgarantin syftar till att utjämna förutsättningarna för kommuner med hänsyn till framför allt konjunktursvängningar. Budgetgarantin gäller konjunkturkänsliga utgifter och beräknas utifrån prognoser men följs upp i efterhand. Om kostnaderna har överstigit prognosen erlägger staten mellanskillnaden.

I Danmark är statsbidragen garanterade utifrån lag- och uppgiftsändringar samt indexerade relativt pris- och löneökningar. Enligt praxis indexeras statsbidragen sedan några år tillbaka även för demografi. Nivån fastställs genom budgetförhandlingar med

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

KL. KL:s uppfattning är att detta ger full värdesäkring av statsbidragen till kommunsektorn.

Danska kommuner har flera intäktskällor

Till följd av stramare reglering av budget och inkomstskatteuttaget har andra intäktskällor blivit allt viktigare för de danska kommunerna.[16] Kommuner får t.ex. ta ut skatt från företag. Den skatten fördelas på kommunerna på basis av företagens verksamhetsställen och personalantal. Danska kommuner har också rätt att ta ut fastighetsskatt (grundskyld), och de får ta ut en skatteliknande serviceavgift från företag som finns i kommunen. Kommunerna kan själva bestämma storleken på den avgiften upp till en viss nivå. Kommuner tar också ut avgifter för serviceboende, dagvård, eftermiddagsverksamhet för elever och fritidsstudier.[17]

Systemet har begränsat utgiftsutvecklingen

Det danska kommunalekonomiska systemet är till stor del inte reglerat i lag utan bygger på omfattande frivillig koordinering mellan kommunerna, vilket KL ansvarar för att samordna. Kommunsektorn har sällan överträtt utgiftsramarna i det årliga budgetavtalet under den period systemet har funnits i nuvarande form. Sanktionssystemet med utgiftstak har fungerat avskräckande så som det var tänkt. En konsekvens är att styrningen med utgiftstak gjort att många kommuner fått ökad likviditet och ökade finansiella tillgångar, medel som de inte kan använda till följd av utgiftstaket. När de hårda skattesanktionerna infördes hade många kommuner årligen höjt skattesatserna, vilket betydligt färre har gjort efter införandet. Efter några år tycks dock sanktionernas återhållande incitament ha urholkats och allt fler kommuner har åter börjat höja skattesatserna.

Systemet med sanktioner har alltså bidragit till att utvecklingen av medelskattesatsen blev mer stabil, under några år.

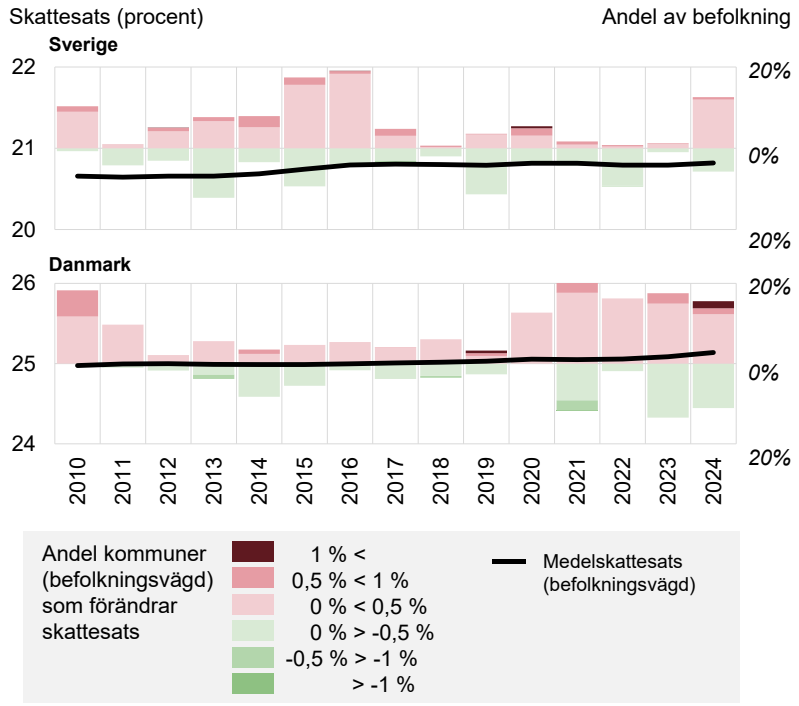
[16] Lotz m.fl. 2013.
[17] Skat.dk (Danska Skatteverket).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Kommuner höjer skatten trots relativt starka sanktioner

I figur 7.3 visas en jämförelse mellan utvecklingen av danska och svenska kommunskattesatser efter den danska kommunreformen.

Figur 7.3 Utvecklingen av kommunernas skattesatser i Sverige och Danmark



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB), Indenrigs- og sundhedsministeriet samt egna beräkningar.

I figuren visas att man varken i Sverige eller Danmark kan se någon dramatisk utveckling av kommunernas skattesatser under perioden. Vid jämförelse mellan de genomsnittliga skattenivåerna 2010–2024 har den genomsnittliga nivån (befolkningsvägd) ökat med 0,16 procent i båda länderna. I Danmark skedde denna ökning främst i slutet av perioden och sannolikt i anslutning till den ekonomiska oron till följd av covid-19-pandemin. I Sverige skedde ökningen några år tidigare, framför allt 2015–2016.

Trots att det danska systemet omfattar en relativt sträng skattebroms i kombination med en skattepremie så sker alltså skatteför-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ändringar löpande, dock i lägre omfattning än innan skattebromsen infördes. Men medelskattesatsen utvecklas i ungefär samma takt som i svenska kommuner.

Utredningen har inte i analysen kunnat inkludera andra faktorer av betydelse för jämförelsen såsom hur statsbidragen utvecklats samt omfattningen och typen av utjämning av ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Det kan dock noteras att statsbidragen till kommunerna i Danmark räknas upp årligen utifrån demografisk utveckling och pris- och löneökningar, vilket ger förutsägbarhet i deras ekonomiska förutsättningar. Vidare medför vården i Sverige högt tryck på regionernas kostnader och skattenivåer, men i Danmark finansieras vården främst av staten, och det kommunalekonomiska systemet som syftar till att strama åt utgiftsutvecklingen omfattar således inte de kostnaderna där.

7.8.2 Norskt skattetak och utgiftsrestriktioner

Kommunal självstyrelse och beskattningsrätt i Norge

Enligt norsk grundlag har invånarna i Norge rätt att styra lokala angelägenheter genom lokalt folkvalda organ. Närmare bestämmelser om organen på lokal nivå fastställs genom lag.[18] Sådan reglering finns i den norska kommunallagen.[19]

I Norge är det enligt grundlagen staten som genom Stortinget fastställer skatter och avgifter.[20] Grundlagen reglerar inte någon beskattningsrätt för de norska kommunerna. Enligt skattelagstiftningen har dock kommunerna rätt till en del av inkomstskatterna. Skattesatsen bestäms av den enskilda kommunen inom ramar som beslutas av Stortinget.[21]

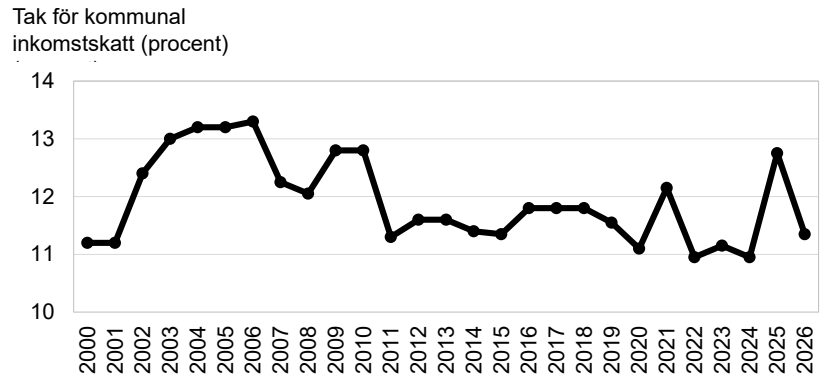
[18] Grunnloven 49 § andra stycket.
[19] Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
[20] Grunnloven 75 a §.
[21] Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Kommunalekonomiska styrsystemet i Norge

Norges ekonomiska ramverk för kommunsektorn liknar på flera sätt Sveriges system, men det finns flera avgörande skillnader som gör att de ekonomiska förutsättningarna ser olika ut.[22]

Figur 7.4 Tak för kommunal inkomstskatt i Norge 2000–2026



Källa: NOU 2025:10.

Norge har i grunden ett system med fri beskattningsrätt upp till ett lagstadgat tak. Stortinget fastställer årligen en nivå för den maximala inkomstskattesatsen som kommunerna ska tillämpa. Trots att det finns ett visst utrymme för kommunerna att välja olika skattesatser har taknivån blivit starkt normerande. Endast ett par kommuner avviker från den högsta tillåtna nivån med någon promille, vilket gör att Norge i praktiken har en nästan enhetlig kommunal skattesats.

Det statliga skattetaket justeras årligen utifrån principen om att skatten ska utgöra ungefär 40 procent av kommunsektorns intäkter. Detta innebär att skattetaket kan variera mellan åren (se figur 7.4).

Kommunerna ska i samband med sitt budgetbeslut anta en skattesats som ligger inom ramen för det som Stortinget beslutat om.

[22] Källor om det norska systemet:
NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger*
Norska kommunallagen, *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* kap. 28
Regjeringen.no om ROBEK
KS.no om konslutasjonordningen
Intervju med Rune Bye Avdelningsdirektör; Kommunekonomi KS och Sigmund Engdal, ekonom KS.
Det norska Skatteverkets (Skatteetaten) hemsida.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

I de nordligaste delarna av Norge, dvs. Finnmark och Nord-Troms, får ett särskilt avdrag göras innan skatten betalas. Inkomstskatten är alltså reducerad för den skattskyldige, vilket är statligt finansierat (Finnmarksfradraget). Detta påverkar dock inte kommunernas skattesatser eller skatteintäkterna i dessa län.

Staten kontrollerar kommuner med ekonomiska svårigheter genom ROBEK-listan

I Norges kommunallag finns bestämmelser som syftar till att öka budgetföljsamheten och begränsa kommunernas underskott. De kommuner som har stora ekonomiska problem kan sättas upp på en särskild lista, ROBEK-listan (Register om betinget godkjenning og kontroll), som infördes 2001.[23]

Det finns ett flertal kriterier för att ingå i ROBEK som alla indikerar att kommunen har ekonomiska svårigheter. Det kan bland annat handla om att kommunen har antagit en driftsbudget med ett underskott, har ett underskott sedan tidigare på mer än 3 procent i bokslutet som inte har återställts inom två år eller att kommunen inte är klar med sin budget inom lagstadgad tid.

Genom ROBEK-listan utövar staten via Statsförvaltaren[24] kontroll över de finansiella besluten i de kommuner som befinner sig på listan, vilket begränsar kommunernas handlingsfrihet. Kommuner på ROBEK-listan måste få sin budget, sina lån och långsiktiga hyresavtal godkända av Statsförvaltaren och de måste upprätta en politiskt antagen plan för hur de ska komma i ekonomisk balans. För närvarande finns ett 20-tal norska kommuner på listan, varav de flesta är små kommuner. När det villkor under vilket kommunen registrerades inte längre föreligger, tas kommunen bort från registret.

År 2018 publicerades en forskarrapport om orsaker till att vissa kommuner som uppförts på ROBEK-listan förbättrar sin ekonomiska situation medan andra inte gör det. Studien visade att de kommuner som har haft en minskande befolkning tenderade att bli kvar längre tid på ROBEK-listan, då de har svårare att vidta åtgärder för att förbättra sin ekonomiska situation.[25] En övergripande slutsats i

[23] Regjeringen.no / kommunal- og distriktsdepartementet.
[24] Tidigare Fylkesmannen, som är högsta tjänsteman i ett fylke (län).
[25] Haralsvik M. m,fl. (2018) *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

forskningsstudien är dock att ROBEK-listan ökar budgetdisciplinen både bland de listade kommunerna och bland de kommuner som riskerar att hamna på listan.

Norska kommuner får kompensation för pris- och löneökningar och demografisk utveckling

I Norge finns en konsultationsordning mellan staten och norska kommunförbundet (Kommunesektorens organisasjon, KS) där KS och statliga företrädare förhandlar för att öka samsynen kring statlig styrning av kommunsektorn. Konsultationsordningen syftar till att skapa en gemensam förståelse mellan staten och kommunsektorn om hur kommunerna kan lösa sina uppgifter utifrån de ekonomiska förutsättningar de har. Ordningen syftar också till att bidra till att minska statliga regleringar och riktade statsbidrag och i stället ge ökad lokal frihet till kommunerna, vilket enligt konsultationsordningen ger en effektivare resursanvändning och stärker den lokala demokratin.

Vid förhandlingarna ska parterna komma överens vilken storlek på uppräkningen av statsbidragen som krävs för att upprätthålla samma nivå på verksamhet med hänsyn till pris- och löneökningar samt demografi. De uppräkningar som gjorts har generellt sett varit relativt generösa och gett full värdesäkring.

Norska kommuner har fler intäktskällor

Inkomstskatten har inte samma betydelse som intäktskälla för de norska kommunerna som den har för svenska kommuner. Norska kommuner har förutom inkomstskatt rätt att ta ur fastighetsskatt och naturresursskatt och många kommuner har även möjlighet att ta ut koncessionsavgifter för vattenkraft och produktionsavgift för vindkraft och utdelning från havsbruksfonden som omfattar intäkter från fiskerättigheter i Norge. Vissa kommuner har också delägarskap i vattenkraftverk, vilket kan ge betydande intäkter.

Fastighetsskatten baseras på taxeringsvärdet. Kommunerna bestämmer själva nivån upp till ett tak (för närvarande 0,7 procent av taxeringsvärdet för näringsfastigheter och 0,4 procent för bostadsfastigheter). De flesta kommuner tar ut 0,2–0,7 procent i fastig-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

hetsskatt, men vissa kommuner tar inte ut någon fastighetsskatt alls. Skillnader i skattesatser mellan olika kommuner gäller snarare fastighetsskatten än inkomstskatten, och låg eller ingen fastighetsskatt tycks vara det huvudsakliga verktyget för de kommuner som vill hålla skatten låg för invånarna.

När det gäller vattenkraften som inkomstkälla får kommuner som har vattenkraft köpa elen till självkostnadspris och sälja motsvarande den mängd som de själva konsumerar på marknaden till det spotpris som gäller.

Norge har ett kombinerat inkomst- och kostnadsutjämningssystem som kompletteras med regionalpolitiska tillägg för ett antal kommuner. I det norska utjämningssystemet finns ett avdrag från kraftkommunerna[26] som går till de kommuner som inte har vattenkraft, reduktionen dras från naturresursskatten så kraftkommunerna får behålla ungefär hälften av intäkten.

7.8.3 Vad kan man dra för slutsatser utifrån systemen i Norge och Danmark?

Det kommunala självstyret är svagare i Norge och Danmark …

Det kommunala självstyret i Norge och Danmark har inte lika starkt grundlagsskydd som i Sverige och det finns inte heller någon grundlagsskyddad beskattningsrätt där. Det finns större konstitutionellt utrymme för staten i Norge och Danmark att styra kommunerna, och även en starkare tradition av statlig styrning. Den kommunala ekonomin och kommunernas befogenheter generellt är därför mer statligt reglerad än i Sverige.

… men staten tar större ansvar för kommunernas ekonomiska förutsättningar

I Danmark och Norge kompenseras kommunerna för pris- och löneökningar och demografiska förändringar genom statsbidragen. I Sverige bestäms i stället nivån på statsbidragen genom en årlig bedömning av kommunsektorns ekonomi och det samhällsekonomiska utrymmet, och det görs ingen regelmässig uppräkning av

[26] Kommuner med vattenkraftverk.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

statsbidragen från år till år. Till skillnad från i Danmark och Norge ges ingen garanti i Sverige för att statsbidragen räknas upp utifrån befolkningsförändringar och inflation.

De svenska kommunerna har en större frihet än de danska och norska att åta sig nya frivilliga uppgifter för att anpassa servicenivån till kommuninvånarnas förväntningar. Det innebär också ett större eget ansvar för den långsiktiga ekonomiska hushållningen och för att invånarnas resurser används effektivt.

Förhållandena i Norge och Danmark innebär ett större statligt ansvar, men också en hårdare reglering av kommunernas ekonomi, vilket minskar risken för att en ekonomisk obalans kan fortgå över lång tid utan statligt stöd eller intervention.

Olika system ger olika för- och nackdelar

Norge och Danmark har valt delvis olika kommunalekonomiska styrsystem, och det finns olika för- och nackdelar med styrmodellerna. I slutändan handlar frågan om skatt om hur man balanserar mellan invånarnas behov av och önskan om kommunala tjänster och behovet av resurser och risk för överutnyttjande av resurser. I både Norge och Danmark är kommunernas rätt att besluta om sin skattesats betydligt mer begränsad än i Sverige, de garanteras i stället full kompensation för pris- och löneökningar samt demografiska förändringar. Statlig styrning via riktade statsbidrag är ovanligt i Norge och Danmark, medan de årliga förhandlingarna med kommunförbunden i stället utgör en viktig del av statens styrning av kommunernas ekonomiska förutsättningar.

I Norge har kommunerna en begränsad rätt att besluta om sina skattesatser, samtidigt som det finns möjligheter att ta ut skatter och avgifter på andra sätt, där kopplingen till kommuninvånarna i olika grad är lika tydlig som i fråga om inkomstskatten. Det finns dessutom stora skillnader mellan kommuner när det gäller vilka möjligheter de har till olika intäktskällor, vilket gör att vissa kommuner har goda ekonomiska förutsättningar samtidigt som ett antal kommuner har så pass svag ekonomi att de hamnar på ROBEK-listan över kommuner med ekonomiska utmaningar.

Danska kommuner är mer statligt styrda än svenska kommuner. Skattehöjningarna har minskat i Danmark efter kommunreformen

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

med restriktioner för kommunalskatt och utgiftsutveckling. Men kommunerna har ändå höjt och sänkt skatten enligt ett mönster i linje med de svenska kommunerna.

I Danmark har kommunernas ekonomi stärkts genom att de är betydligt mer restriktiva med sina utgifter till följd av de statliga sanktionerna. I Norge har knappt 10 procent av kommunerna svårt att få ekonomin i balans och är uppsatta på ROBEK-listan och utöver de som finns på listan finns det många fler kommuner som har svårt att få ett resultat i balans. Förutsättningarna skiljer sig dock något mellan länderna. I Norge finns över 350 kommuner, många tappar invånare och är glest befolkade och mer än hälften av de norska kommunerna har färre än 5 000 invånare, att jämföra med Danmarks 98, relativt stora och tätbefolkade kommuner. I båda länderna har några kommuner med svag demografi fått speciallösningar för att sänka inkomstskatten för invånarna som bor där. I Danmark har det gjorts genom stöd för skattesänkning som finansierats av statsbidrag och i norra Norge har inkomstskatten för invånarna i några kommuner sänkts via det statligt finansierade Finnmarksfradraget.

7.9 Diskussion och slutsatser

I kapitel 6 konstateras att det finns ett utrymme för staten att vidta åtgärder som begränsar kommunernas beskattningsrätt, givet att åtgärderna är proportionerliga mot de behov som finns och i förhållande till självstyrelse- och beskattningsrättsintresset. I detta kapitel diskuteras frågan i utredningsdirektiven vilka åtgärder som prövats och hur statliga åtgärder kan utformas för att motverka höjningar och stimulera till sänkningar av kommunala inkomstskattesatser. En genomgång görs för vilka syften och i vilka situationer åtgärderna kan användas. De alternativ som diskuteras utgår från justeringar som kan göras av det befintliga kommunalekonomiska och juridiska systemet i Sverige. Justeringar kan kombineras med en bibehållen beskattningsrätt för kommunerna, även om själva förmågan att beskatta kringskärs i olika utsträckning enligt olika metoder. Olika metoder kan användas i olika syfte och inga av styrmedlen är utan nackdelar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ett system med skattebroms och premie för skattesänkning

Utredningen har i uppdrag att lägga fram ett eller flera förslag på system med skattebroms och skattesänkningspremie. Utredningens förslag presenteras i kap. 8.1. Enligt direktiven är en viktig utgångspunkt att finansieringen av välfärdens kärnverksamheter, såsom skolan, vården och omsorgen, är stark. Välfärdens verksamheter ska hålla en hög kvalitet och vara tillgänglig för medborgarna. Därför bör förslagen, både gällande skattebroms och skattesänkningspremie, analyseras med välfärdens kärnverksamheter i åtanke.

Om regeringen väljer att införa ett system med skattebroms och skattesänkningspremie bör detta ske efter noggrann avvägning av för- och nackdelar med systemet.

Skattetak

I detta kapitel diskuteras skattetak som ett styrmedel för att skapa en tydlig ram och övre gräns för kommunernas beskattningsrätt, vilket kan göras genom ett enhetligt tak för alla kommuner och ett för alla regioner. Graden av hur inskränkande det skulle vara för de kommunala verksamheterna beror på vilken nivå taket sätts på och hur det är tänkt att fungera på lång sikt.

Verktyget skulle kunna användas främst för att sätta en övre gräns för att undvika en utveckling över tid som leder till skattesatser över en viss nivå. Men skattetak som enskild åtgärd har låg potential att sänka den genomsnittliga skattesatsen i riket mer än i begränsad utsträckning. Hur väl det fungerar beror också på vilken nivå taket sätts på. Om taket sätts på en hög nivå kan det bli stora konsekvenser för ett fåtal kommuner samtidigt som beteendet hos flertalet kommuner som ligger under gränsen inte påverkas alls. Om taket sätts lågt kommer många kommuner att påverkas i relativt hög grad vilket kan få stora konsekvenser och särskilt för kommuner som ligger högt över taket. Ett system där flera olika tak sätts skulle riskera att bli krångligt, det finns heller inte något skäl till att sätta flera olika tak, under förutsättning att utjämningssystemet ger rättvisa förutsättningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ökade statsbidrag eller omfördelning

Kommunernas villkor skiljer sig åt på olika sätt. Utredningen diskuterar detta i avsnitt 4.1. Kommunernas förutsättningar utjämnas till stor del men trots ambitioner om hög utjämning kvarstår vissa skillnader i förutsättningar mellan kommuner.

Det finns många tänkbara åtgärder för att stärka kommunernas ekonomi och kapacitet, och för att förbättra utjämningssystemet genom att ta hänsyn till fler faktorer. Behovet av åtgärder diskuteras löpande i den allmänna debatten, och ett flertal utredningsförslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredningen bedömer att det genom ökad utjämning eller ökade generella tillskott till statsbidragen, åtminstone på kort sikt, skulle gå att minska behovet för vissa kommuner att höja skattesatsen. Ökad utjämning kommer dock sannolikt inte leda till omfattande skattesänkningar och kan i vissa fall även leda till skattehöjningar för kommuner och regioner som får försämrade förutsättningar genom förändringar i utjämningssystemet.

Statliga effektivitetsfrämjande åtgärder

Statliga åtgärder för att främja effektiviseringar av kommunal verksamhet kräver ett aktivt deltagande från kommuner och regioner för att få genomslag. Kommuner och regioner har själva ansvaret för att verksamheten bedrivs effektivt, vilket de flesta också eftersträvar. Om det inte finns en gemensam problem- och målbild mellan staten och kommunerna att det behövs ytterligare effektiviseringar kommer det att vara svårt att genomföra strukturella åtgärder som leder till att kommuner sänker skattesatserna på frivillig väg utöver de skattesänkningar som redan genomförs i dagsläget.

Utredningen bedömer att effektiviseringsåtgärder i sig inte alltid kommer att ha någon märkbar effekt på kort sikt i form av lägre kommunala skattesatser eftersom incitamenten att sänka skatter bedöms vara relativt svaga. Kommuner och regioner kommer i många fall att prioritera andra ändamål med medel som frigjorts.

Men om staten kan skapa en vilja eller ett behov hos kommuner och regioner att sänka skattesatserna kan staten även underlätta det arbete som behöver ske genom att t.ex. erbjuda stöd eller åtgärder som underlättar effektivisering eller analysstöd i fråga om kommunens

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

eller regionens ambitionsnivå. I kapital 8 tar utredningen upp förslag på åtgärder som kan genomföras för att minska trycket på framtida skattehöjningar.

Åtgärder för att öka transparensen i fråga om val av skattesats

Om kommunernas och regionernas demokratiska mandat för att bestämma den egna skattesatsen ska fungera som avsett måste det finnas en medvetenhet och kunskap hos invånare och förtroendevalda om vilka alternativen är till den befintliga verksamheten när det gäller ambitionsnivå, utbud och effektivitet. Skattesatsen i sig påverkar ambitionsnivån, samtidigt är nivån på skattesatsen sällan föremål för diskussion i ett flertal kommuner och regioner.

Utredningen bedömer att åtgärder kan genomföras för att öka transparensen för kommuninvånare vad gäller valet av skattesats och presenterar sådana förslag i kapitel 8.2.

Om staten begränsar beskattningsrätten leder det till ett större statligt ansvar för kommunsektorns finansiering

Kommunalt självstyre och beskattningsrätt som knyter ambition och effektivitet direkt till kommuninvånarna har i grunden stora fördelar i relation till mer centraliserad styrning av uppgifter och finansiering. Det gör att kommunerna autonomt kan agera för att lösa situationer på lokal nivå utan att vänta på att en central auktoritet ger tillåtelse. Det ger också en möjlighet för kommuninvånarna att vara delaktiga i beslut som påverkar dem. Det finns många exempel på detta. Genom beskattningsrätten har staten kunnat delegera ansvaret för ekonomin till kommunerna, i stället för att centralt detaljreglera varje kommuns ekonomi.

Staten har dock ett övergripande ansvar för att kommunsektorn som helhet fungerar utan stora kommunala skattehöjningar. Staten gör löpande bedömningar av kommunsektorns behov av resurser för att kunna bedriva välfungerande verksamheter Utifrån dessa bedömningar och andra prioriteringar tillgodoser staten de bedömda behoven genom årliga generella statsbidrag till sektorn. Om staten skulle begränsa kommunernas beskattningsrätt skulle det således

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

öka det statliga ansvaret för kommunernas ekonomiska förutsättningar.

Utredningen har i de förslag som läggs fram strävat efter att ge incitament för att öka fokus på skattefrågan utan att begränsa kommunernas finansiella kapacitet. Beskattningsrätten och självstyret är en viktig del av den svenska förvaltningsmodellen. Om man vill begränsa kommunernas beskattningsrätt i grunden krävs en större analys av hur förvaltningsmodellen i framtiden ska fungera, vilka ansvarsförhållande som ska gälla och vilka ambitioner som ska finnas i sektorn och i olika delar av landet.

8 Förslag

I detta kapitel presenteras utredningens förslag. Kapitlet innehåller också avsnitt med bedömningar om andra insatser som kan behövas. Kapitlet delas in i fyra åtgärdsområden som adresserar olika typer av problem. För de åtgärdsområden som innehåller **förslag** har utredningen också utarbetat nödvändiga lagförslag. I kapitlet finns också bedömningar som syftar till att tydliggöra några av de hinder som kan påverka kommunernas och regionernas möjlighet att ha lägre skattesatser. Åtgärdsområdena kan sammanfattas enligt följande.

- **Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser**
  - Skattebroms och skattesänkningspremie.
  - Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för arbetsinkomster för personer som inte har fyllt 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättningar ska inte påverkas av förändringar av kommunala skattesatser.
- **Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten**
  - Krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för nivån på skattesatsen. Uppföljning och utvärdering av det ska finnas i förvaltningsberättelsen, och revisorerna ska granska effektivitet i verksamheterna.
  - Krav på att motivera en höjd skattesats i budgeten.
  - Ett standardiserat mått för justerad skattesats tas fram.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- **Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt**
  - Regionsektorns skatteökningar motiverar att vårdens kostnader och finansiering undersöks närmare.
  - Förutsättningarna för effektivisering och planering ökar med större förutsägbarhet i fråga om intäkter från statsbidrag.
  - Konsekvent tillämpning av finansieringsprincipen och av kravet på konsekvensanalyser minskar kostnadstryck och behov av skattehöjningar.
  - Tydlighet i fråga om vilka krav som ställs ökar möjligheten att prioritera kärnuppdraget.
- **Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur**
  - Automatiskt konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget.
  - Konjunkturstabiliserande statsbidrag kan kombineras med tillfälligt skattestopp vid större ekonomisk obalans för att minska risken för att kommuner och regioner höjer skattesatserna.

8.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser

Utredningen konstaterar i kapitel 5 att incitamenten att sänka skattesatserna är svaga i kommuner och regioner. Vidare konstateras att åtgärder kan vidtas för att stärka incitamenten för kommunerna och regionerna att sänka och inte höja kommunalskattesatserna.

Utredningen lämnar ett förslag om ett system med skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag. Det finns både skäl som talar för och skäl som talar emot införande av ett sådant system, vilket beskrivs i avsnittet nedan.

Utredningen föreslår också ett system som neutraliserar den effekt som konstruktionen av jobbskatteavdraget (skattereduktionen för arbetsinkomster för personer som inte har fyllt 66 år) och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning (fortsättningsvis skattereduktionerna) ger. Reduktionerna innebär i praktiken att höjningar

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

av kommunala skattesatser subventioneras och att sänkningar av skattesatserna ger sämre inte får samma genomslag för invånarna.

Både ändringarna av skattereduktionerna och införande av ett system med skattebroms och skattesänkningsbidrag torde göra det mer attraktivt för en kommun eller region att sänka skatten och mindre attraktiv att höja den. En skattesänkning skulle ge bättre ekonomiskt utfall än en sänkning med dagens regelverk. Skillnaden är att utredningens förslag om en förändring i systemet med skattereduktioner skulle ge lägre skatt än med dagens system för invånarna vid skattesänkning, medan systemet med skattesänkningsbidrag i stället skulle ge bättre ekonomiskt utfall för kommunen eller regionen jämfört med dagens system, vid en skattesänkning. Detsamma gäller förslaget om ändringar av skattereduktionerna, dvs. att det skulle ge högre skatt för invånarna vid en skattehöjning jämfört med i dag och systemet med skattebroms skulle ge sämre ekonomiskt utfall för kommunen eller regionen än i dag.

8.1.1 Skattebroms och skattesänkningsbidrag

Behövs det ett system med ekonomiska incitament som bromsar skattehöjningar och premierar skattesänkningar?

Dagens system med kommunalt beslutade kommunalskattesatser enligt gällande rätt

Enligt gällande rätt är kommuner och regioner fria att själva bestämma hur hög eller låg skattesatsen ska vara i den egna kommunen eller regionen, utifrån de behov och förutsättningar som finns.[1] Det är en del av den principiella beskattningsrätt som är fastslagen i regeringsformen.[2]

Den skattesats som kommunen eller regionen fastställer ingår i beräkningen av den kommunala inkomstskatten för skattskyldiga fysiska personer som bor i kommunen.[3] Hur mycket inkomstskatt invånarna faktiskt ska betala påverkas dock också av ett antal andra faktorer, som t.ex. olika avdrag och skattereduktioner. Inkomstskatten beräknas av och betalas in till staten som ansvarar för all uppbörd av

[1] 11 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).
[2] 14 kap. 4 § regeringsformen, se kapitel 6.
[3] Fysiska personer som är folkbokförda i kommunen i november året före beskattningsåret, 65 kap. 3 § första och andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skatt. Kommuner och regioner har därefter rätt att få kommunalskattemedel utbetalade från staten, beräknat bl.a. utifrån den skattesats som respektive kommun och region själv har bestämt.[4]

Valet av nivå på skattesats är på det sättet ett verktyg för kommuner och regioner att påverka sina intäkter och därigenom utöva sitt självbestämmande och sin initiativrätt. Det möjliggör beslut om ambitionsnivåer och prioriteringar på lokal och regional nivå, vilket också innebär att det finns en koppling mellan den skatt som invånarna betalar och det utrymme kommunen eller regionen har för olika kommunala tjänster.[5]

Varför övervägs skattebroms och skattesänkningspremie och vilka är förutsättningarna för sådana åtgärder?

Enligt direktiven till utredningen finns det en risk för kommunalskattehöjningar framöver till följd av den demografiska utvecklingens negativa påverkan på skatteunderlag och kostnadstrycket på välfärdstjänsterna. Det kan få konsekvenser för samhällsekonomin, och för att undvika negativa effekter på arbetsutbudet på nationell nivå kan det enligt direktiven behövas åtgärder för att motverka höjningar av skattesatserna. Utredningens uppdrag är därför bl.a. att analysera hur åtgärder i form av skattebroms och skattesänkningspremie kan utformas, och att lämna förslag om sådana åtgärder.

I avsnitt 7.3 och 7.4 beskrivs vad skattebroms och skattesänkningspremie är och hur sådana åtgärder kan utformas. Skattebromsåtgärder skulle innebära begränsningar av beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen. För att det ska vara befogat att införa någon form av begränsning av kommunernas och regionernas rätt att fritt bestämma nivån på skattesatserna måste det därför finnas ett tydligt behov som bedöms kräva åtgärder, dvs. ett problem som kan och bör hanteras med statliga insatser. Om det finns ett sådant behov krävs det också att en skattebroms bedöms vara en lämplig åtgärd för att hantera det behovet, och dessutom den lindrigaste åtgärden för att åtgärda problemet. Vidare behöver det göras en avvägning mellan å ena sidan intresset av att åtgärda problemet och å andra sidan de inskränkningar i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen

[4] Beräkning och utbetalning av kommunalskattemedel regleras i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
[5] Se vidare i avsnitt 7.7.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

som det skulle innebära. Det krävs också att det även fortsättningsvis ges utrymme för att ta ut skatt för demokratiskt beslutade initiativ i fråga om angelägenheter på lokal och regional nivå.[6]

I avsnitt 3.4 beskriver utredningen de problem som brukar förknippas med höga och ökande inkomstskatter, i stor utsträckning överensstämmande med det som beskrivs i direktiven, och i avsnitt 3.3 redovisas statistik i fråga om kommunalskatter och skatter på arbete. Där framgår bl.a. att skatter på arbete är högre i Sverige än genomsnittet i OECD och att den genomsnittliga nivån på kommunalskatterna som utgör en ansenlig del av de sammanlagda skatterna på arbete ökat.

I avsnitt 3.2 redovisas, när det gäller ändringar av kommunernas skattesatsnivåer, att skattesatserna i stort sett är oförändrade sedan 2000. Under perioden 2019–2026, dvs. under en 7-årsperiod, har det i kommunerna genomförts 100 skattesänkningar och 66 skattehöjningar. I genomsnitt har alltså kommunerna under perioden ändrat skattesatsen ett av tolv år.

Även i regionerna är skatteförändringar ovanliga, även om de till skillnad från kommunerna har höjt skatten i högre grad under 2000-talet. Det finns inget exempel på någon region som under de senaste 25 åren gått emot trenden med ökande skattesatser.

Vilket intresse ligger bakom ett genomförande av åtgärden?

För att genomföra åtgärder som begränsar beskattningsrätten krävs att en avvägning mellan å ena sidan det intresse som ligger bakom avsikten att genomföra åtgärden och å andra sidan de inskränkningar som det skulle innebära för lokalt och regionalt självbestämmande över skatteuttaget.

Förändringar av skattesatsen påverkar direkt i princip bara skattebetalarna i den egna kommunen, vilket är ett av huvudsyftena med beskattningsrätten. Kommuner och regioner ska autonomt och med egna skattemedel kunna lösa lokala och regionala behov och utmaningar. I avsnitt 5.1 diskuteras möjliga interaktioner i skattesystemet som gör att någon annan bär en del av kostnaden för en skattehöjning. Detta kan innebära att skattesatserna blir högre än det finns en betal-

[6] Se kapitel 6 om de rättsliga förutsättningarna för statliga åtgärder i fråga om beskattningsrätten.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ningsvilja för i befolkningen. Exempel på en sådan interaktion finns inom reglerna för beräkning av jobbskatteavdraget som behandlas i avsnitt 8.1.2. Den förändring som föreslås där ändrar de ekonomiska incitamenten på liknande sätt som ett system med skattebroms och skattesänkningsbidrag, men med den principiella skillnaden att jobbskatteavdraget subventionerar skattehöjningar med statliga medel. Detta innebär att kommunens val av ambitionsnivå inte bara påverkar den egna skattebasen utan även staten. När det gäller skattebromsen som innebär en begränsning av den kommunala beskattningsrätten ska åtgärden i stället motiveras med att allmänintresset överstiger intresset av lokal autonomi. Detta kan exempelvis ske genom att man anser att de interaktioner i skattesystemet som beskrivits i kapitel 5 innebär att höga skatter i enskilda kommuner påverkar övriga landet i så stor omfattning att det är motiverat att begränsa möjligheten att ta ut skatt från de egna invånarna.

Incitamenten för att sänka kommunala skattesatser är svaga

Det finns en del omständigheter som talar för att det finns ett behov av statliga åtgärder. Enligt utredningens bedömningar tycks incitamenten för kommuner och regioner att sänka skattesatsen vara svaga (se kapitel 5). Förtroendevalda i kommuner och regioner vill i de flesta fall inte höja skattesatsen och undviker in i det sista att göra det. Att i stället sänka skattesatsen kräver målmedvetenhet och prioriteringar. Det kan vara svårt att motivera när det finns många andra frågor att fokusera verksamheten på. Skattesänkningar kan därför få stå tillbaka till förmån för möjligheterna att stärka soliditeten, öka verksamheternas anslag eller genomföra investeringar eller nya satsningar. Att sänka skattesatsen innebär också en större risk att behöva höja den i ett senare läge, vilket man generellt alltså vill undvika så långt det går.

Det finns således en inbyggd tröghet nedåt i nuvarande system när det gäller kommunalskattenivåerna. Skattehöjningar sker visserligen relativt sällan, men skattesänkningar sker ännu mer sällan och är mindre när de väl görs (se figur 3.2). Ett system med ekonomiska incitament för skattesänkningar skulle därför kunna minska den trögheten och påverka utvecklingen i riktning mot lägre skattenivåer.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Det finns analyser som visar skillnader i graden av effektivitet mellan kommuner och mellan regioner och att sambandet mellan höga kostnader och hög kvalitet i verksamheten är svagt. Detta indikerar att ett antal kommuner och regioner borde kunna bedriva verksamheten effektivare och ha utrymme för att minska kostnaderna med bibehållen kvalitet och därmed undvika skattehöjningar och även kunna genomföra sänkningar av skattesatsen.[7] I avsnitt 5.2.2 redovisas också att det finns ett antal kommuner med god ekonomi, hög soliditet i kombination med låg grad av befolkningsförändringar där det troligen finns ekonomiskt utrymme för att sänka skattesatserna.

Finns det ett problem som motiverar åtgärder och är ett skattebromssystem i så fall en ändamålsenlig åtgärd?

De problem som framkommer utifrån nuvarande lägesbild och hur utvecklingen av kommunalskattenivåerna har sett ut under 2000-talet handlar alltså framför allt om att regionerna höjer skatten, och att det sannolikt finns kommuner som har utrymme att genomföra skattesänkningar men som inte gör det. Utifrån den bilden är skattehöjningar inget påtagligt generellt problem, även om det finns vissa tendenser som kan motivera åtgärder.

I direktiven till utredningen ingår dock att bedöma behovet av åtgärder för att motverka skattehöjningar den kommande tiden till följd av den förväntade demografiska utvecklingen med negativa konsekvenser för kommunsektorns förutsättningar. Det är en utveckling som utredningen bedömer som både angelägen och nödvändig att uppmärksamma och hitta lösningar på, och statliga insatser i någon form är befogat att överväga. Frågan att ställa är om ett system med skattebroms och premie är en åtgärd som kan leda till en förändring av dessa förhållanden, dvs. om det är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd i förhållande till problemet som ska lösas. (se kapitel 6 angående proportionalitetsbedömningen vid inskränkningar i beskattningsrätt och självstyrelse).

Danmark har infört skattebromssystem. För att bedöma frågan om ändamålsenlighet utgår utredningen bl.a. från de erfarenheter som finns från användningen av skattebromssystemet i Danmark (se avsnitt 7.8.1).

[7] Se bland annat Rådet för Kommunala Analyser (RKA) *Effektivitet i kommuner* 2021, 2022, 2023 och 2025, samt RKA *Effektivitet i regioner* 2021, 2022 och 2024.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Systemet med skattebroms infördes i Danmark som en del av en större strukturreform med fokus på kostnadskontroll och restriktivitet kring skattehöjningar, efter en period där de kommunala skattesatserna höjts kraftigt. Utifrån analyser av den statistik som finns från den danska modellen kan konstateras att antalet skattehöjningar minskade under ett antal år efter införandet av skattebromsen. De senaste åren har dock ett antal kommuner åter höjt skatten trots en kraftig avgift och kollektiva sanktioner för hela kommunsektorn.

Det finns visserligen stora skillnader mellan Sveriges och Danmarks kommunalekonomiska system, men slutsatserna från den danska statistiken antyder att en skattebroms kan ha en effekt, särskilt på kort sikt, men att det är mer osäkert hur stor effekten är på lite längre sikt. Erfarenheterna tyder på att behovet av en skattehöjning efter en tid trots allt väger tyngre för en kommun än den avgift som måste betalas för det. Om det finns ett starkt behov av att höja skatten kommer det sannolikt att göras oavsett om det innebär en kostnad i form av en sanktionsavgift.

En annan aspekt att ta hänsyn till vid bedömningen av ett skattebromssystems ändamålsenlighet är effekter av andra ekonomiska incitament. I avsnitt 5.1.1 beskrivs att olika kommuner och regioner behöver höja skatten olika mycket för att intäkterna ska öka med samma belopp. Skillnaden beror på att det finns stora skillnader i skattekraft mellan kommuner. Kommuner har olika hög andel egna skatteintäkter i förhållande till intäkter från statsbidrag och bidrag från det kommunala utjämningssystemet. Kommuner och regioner som har en stark skattebas och därav en hög andel egna skatteintäkter får alltså större ekonomisk effekt av en skattehöjning. Att många kommuner och regioner med lägre andel egna skatteintäkter har höjt skatten trots att det ger sämre effekt än i andra kommuner eller regioner kan antyda att skillnader i ekonomiska incitament inte har avgörande betydelse för beslut om förändrad skattesats. Även om en skattebroms med en avgift för skattehöjningar skulle införas är det inte säkert att kommuner och regioner som ser ett behov av att höja skatten, t.ex. för att sanera ekonomin eller för att slippa vidta stora besparings- eller effektiviseringsåtgärder, avstår från att göra det bara på grund av en skattebromsavgift.

Risk att skatten höjs ytterligare för att täcka avgift för skattebromsen

Om skattehöjningar är en förutsättning för att kunna fortsätta bedriva obligatorisk verksamhet med bibehållen kvalitet och alternativet att avstå från skattehöjningen inte finns, kan ett skattebromssystem som innebär att en avgift ska betalas vid skattehöjningar (se nästa avsnitt ang. den närmare utformningen av ett sådant system) leda till att skatten höjs ännu mer, dvs. för att finansiera den avgift som skattebromsen innebär. Detta gäller även t.ex. för kommuner och regioner som har en ekonomisk obalans och av det skälet har ett faktiskt behov av att höja skatten för att sanera sin ekonomi.

För att undvika en sådan effekt skulle visserligen ett system med enbart premiering av skattesänkningar kunna vara ett alternativ. Det skulle handla om att de kommuner och regioner som sänker skattesatsen får ett tillskott av statliga bidrag, men att inget avdrag görs och ingen avgift tas ut, dvs. ingen skattebroms för dem som höjer skatten. Ett sådant system skulle dock riskera att skapa incitament att höja skatten för att sedan kunna sänka den och på det sättet åtnjuta en premie.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att införa ett premiesystem för kommuner och regioner som sänker skattesatsen och att dessa kommuner och regioner får betala tillbaka premien om skattesatsen höjs igen inom ett visst antal år. Bidragen i ett sådant system skulle kunna utformas på samma sätt som i utredningens lagförslag om skattebroms och skattesänkningsbidrag, dvs. motsvara andelar av intäktssänkningen som skattesatssänkningen medför, med 25 procent första året, 15 procent andra året och 10 procent tredje året. Införande av enbart en premie skulle behöva finansieras, exempelvis genom att minska de generella statsbidragen.

Effekterna av ett skattebromssystem är osäkra

Det är svårt att utifrån detta dra några definitiva slutsatser om vilka effekter ett skattebromssystem skulle få. Sannolikt skulle ett skattebroms- och premiesystem ha större inverkan på skattesatsbesluten än vad de beskrivna effekterna av skillnader i skattekraft har på värdet av en skatteförändring, eftersom ett skattebromssystem och vad det innebär antagligen skulle vara mer känt i kommuner och regioner än att skillnader i skattekraft har konsekvenser för värdet

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

av en skatteförändring. Det är därför troligt att det skulle ha en viss återhållande effekt och även kunna leda till skattesänkningar som annars inte skulle genomföras. Samtidigt visar utvecklingen i Danmark, som har kraftigare sanktioner i sin skattebroms och högre skattesänkningspremie än det som diskuteras i följande avsnitt, att det finns en risk att systemets signaleffekt skulle bli svagare i Sverige och att den återhållande effekten skulle avta efter hand. Om ett skattebromssystem införs bör det därför följas upp och utvärderas löpande, så att det antingen kan justeras för att öka effekten eller upphävas om det visar sig verkningslöst.

Det finns sammanfattningsvis skäl som talar för ett behov av stärkta incitament, men enligt utredningen finns det också många faktorer som tyder på att det är tveksamt om ett ekonomiskt incitament i form av ett skattebromssystem är en lämplig och ändamålsenlig åtgärd. Tveksamhet i fråga om en åtgärds ändamålsenlighet innebär enligt utredningen ännu större tveksamhet när det gäller avvägningen mot den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

Utredningen ska lämna ett förslag om ett skattebromssystem

Som framgår av resonemanget finns det omständigheter som tyder på att det behövs starkare incitament för kommuner och regioner att sänka skattesatserna, och i viss mån även för att undvika skattehöjningar. Det finns också skäl som talar för att ett skattebromssystem kan utgöra sådana incitament, åtminstone under en begränsad tid. Samtidigt finns det skäl som talar i motsatt riktning. Det finns också andra åtgärder som kan utgöra sådana incitament, som inte utgör ingrepp i beskattningsrätten på samma sätt (se bl.a. utredningens förslag i avsnitt 8.1.2 och 8.2), och även andra typer av statliga insatser som i ett bredare perspektiv kan ha större påverkan på förutsättningarna för ekonomin framöver och dämpa behovet av skattehöjningar (se avsnitt 8.3).

Utredningens uppdrag är att lämna förslag om en skattebroms och en skattesänkningspremie, oavsett bedömningen i sak, och ett sådant förslag lämnas i följande avsnitt. Om systemet ska införas är det nödvändigt att säkerställa att kommuner och regioner även fortsättningsvis har en reell beskattningsrätt, dvs. en möjlighet att ta ut skatt för skötseln av angelägenheter som beslutas på lokalt och regio-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

nalt demokratiskt mandat. Det krävs också en avvägning mellan behovet av systemet, dvs. de ändamål som motiverar åtgärden, och den inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen som det innebär. Det är ytterst en politisk bedömning. Utredningens uppfattning är dock att det inte finns rättsliga hinder för regeringen att föreslå ett sådant system under förutsättning att behovet bedöms vara tillräckligt angeläget.

Ett lagreglerat system med skattebromsavgifter och skattesänkningsbidrag

Förslag

Ett system med skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter för kommuner och regioner införs genom en ny lag.

En kommun eller region som sänker skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt jämfört med det föregående året ska få ett årligt bidrag i tre år, och en kommun eller region som höjer skattesatsen jämfört med det föregående året ska betala en årlig skattebromsavgift i tre år. Det ska dock inte gälla när skattesatser ändras till följd av skatteväxlingar, dvs. omfördelning av uppgifter mellan regionen och kommunerna i ett län.

Bidrag och avgifter ska årligen beräknas för varje kommun och region som har rätt till ett bidrag eller är skyldig att betala en avgift. Bidrag och avgifter ska beräknas till belopp som motsvarar en andel av den skillnad i skatteintäkter som den ändrade skattesatsen medför. Det första året ska bidraget eller avgiften motsvara 25 procent av intäktsskillnaden, andra året 15 procent och tredje året 10 procent. Skatteintäkterna avser de preliminära kommunalskattemedel som kommunen eller regionen har rätt att uppbära från staten.

Om kommunen eller regionen gör flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod ska varje ändring beräknas för sig och årligen summeras till ett samlat belopp.

Bidrag och avgifter ska beslutas av Skatteverket senast den 15 april och besluten ska få överklagas till regeringen.

Bidrag och avgifter ska betalas ut respektive dras av i samband med den månadsvisa utbetalningen av kommunalskattemedlen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juni 2027 och tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028. Skattesatserna för 2028 ska, till skillnad från vad som ska gälla åren därefter, inte jämföras med det föregående årets skattesatser utan med dem för 2026.

Allmänna utgångspunkter för ett system med bidrag för skattesänkningar och avgift för skattehöjningar

Ett system med åtgärder i form av skattebromsavgifter och skattesänkningsbidrag

I avsnitt 7.3 och 7.4 beskrivs hur skattbromsåtgärder och skattesänkningspremier kan utformas. Där framgår bl.a. att en skattebroms avser en åtgärd som innebär att staten inför negativa ekonomiska incitament som gör det mindre ekonomiskt fördelaktigt för en kommun eller region att höja skattesatsen, t.ex. i form av en avgift. Avgiften kan vara en tillfällig, tidsbegränsad sanktion för kommunen eller regionen, eller en permanent avgift som ska betalas tills vidare. Det förklaras att en skattesänkningspremie innebär att staten belönar kommuner och regioner som sänker skatten genom ett extra statsbidrag.

Systemet bör regleras i en ny lag

Ett system med ekonomiska incitament som bl.a. omfattar en skyldighet för kommuner och regioner att betala en avgift till staten vid skattehöjning måste till att börja med beslutas av riksdagen genom lagstiftning eftersom det innebär ett åliggande för kommuner och regioner. Enligt utredningens bedömning bör systemet, om det införs regleras i en egen ny lag. Lagen bör för att ge en helhetsbild av systemet omfatta både avgiftsskyldigheten och rätten till statligt bidrag vid skattesänkning.

Systemet bör vara symmetriskt utformat

Som utgångspunkt bör systemet vara symmetriskt, dvs. storleken på bidraget en kommun eller region får för att sänka skatten bör motsvara storleken på avgiften en kommun eller region behöver betala

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

när den höjer skatten. Om procentpåslaget på avgiften skulle vara högre än procenten på bidraget skulle det kunna leda till att kommuner och regioner väljer att inte sänka skatten eftersom det ökar risken att i framtiden behöva höja den till en högre avgift.

Bidrag och avgifter bör vara tidsbegränsade och avtrappande i tre år

Ett skattebromssystem kan utformas med avgifter och bidrag som antingen är permanenta eller tidsbegränsade. I ett system med tidsbegränsade bidrag och avgifter måste det också övervägas under hur lång tid ett bidrag och en avgift bör gälla.

I det danska systemet med sanktionsavgifter för skattehöjningar gäller att avgifterna påförs som en kostnad för dels den kommun som höjer skatten, dels övriga kommunsektorn under första året, men omfördelas därefter successivt under fem år (se avsnitt 7.8.1).

Det finns en risk att kommuner och regioner väljer att lösa kortsiktiga finansieringsutmaningar med höjda skattesatser, vilket riskerar att leda till att skattesatser stabiliseras på en högre nivå över tid. Ett skattebromssystem syftar bl.a. till att minska risken att kommuner och regioner löser kortsiktiga finansieringsbehov på det sättet. Om en kommun däremot har ett långsiktigt behov som behöver lösas med en höjning av skattesatsen så bör den möjligheten finnas, utan att det leder till en permanent kostnad i form av en skattebromsavgift. Det talar för att en skattebromsavgift ska vara tillfällig och således inte ge effekter för ekonomin på lång sikt.

Ett annat skäl till att tidsbegränsa både avgifter och bidrag är att det kan uppfattas som orättvist av kommuner och regioner som har sänkt sin skatt innan systemet med broms och bidrag infördes, och därför inte fått något bidrag för de sänkningar de har genomfört. Dessa kommuner har sannolikt inte samma möjligheter att fortsätta sänka skatten och kan därför inte dra nytta av systemet genom ytterligare skattesänkningar. Motsvarande skulle gälla i fråga om kommuner och regioner som har höjt sin skatt utan att behöva betala någon avgift. Om rätten till bidrag och skyldigheten att betala avgift skulle ligga kvar permanent skulle det utifrån att utgångsläget skiljer sig åt innebära att det ges olika förutsättningar på ett sätt som inte är motiverat. Skattebromsen och bidraget skulle visserligen tillämpas för alla kom-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

muner och regioner oavsett var de befinner sig på skatteskalan, men effekten av det är övergående.

Ytterligare ett skäl till att både avgifter och bidrag bör vara tidsbegränsade och avtrappande i storlek är att ett nytt politiskt styre i en kommun eller region efter ett val bör påverkas i så låg grad som möjligt av de beslut som fattats av en tidigare majoritet.

Utredningens bedömning är att ett skattebromssystem bör utformas med tidsbegränsade bidrag och avgifter. En lämplig modell bör vara att bidrag och avgifter gäller med avtrappning under tre år.

Bidrag och avgifter bör beräknas per år och per ändring

De bidrag och avgifter som ingår i skattebromssystemet bör som utredningen beskriver i föregående avsnitt gälla för en kommun eller region i tre år. Det innebär att kommunen eller regionen har rätt till bidrag respektive skyldighet att betala en avgift varje år under de tre åren, och att storleken på bidraget eller avgiften behöver beräknas varje år under treårsperioden. Utredningen återkommer nedan till hur det bör gå till.

Det kan förekomma att kommuner och regioner ändrar sin skattesatsnivå flera år i rad, och utredningen anser att varje ändring av skattesatsen bör ses som en ny ändring i ett skattebromssystem. Det innebär att det behöver beräknas ett separat belopp för varje ändrad skattesats som en kommun eller region fastställer, där varje ändring för sig föranleder en avgift respektive ett bidrag i tre år, med den avtrappning som beskrivs nedan.

Finns det risk för att avgifter behöver finansieras med ännu högre skattesatser?

Systemet som med broms och bidrag syftar bland annat till att skapa en diskussion om kommuners och regioners roller och ansvar genom att skapa en tröghet i besluten om val av skattesats i kommuner och regioner. När en kommun eller region står inför att höja skattesatsen, vilka andra alternativ finns? Verktygets effekt bygger på grundpremissen att det finns andra alternativa vägar för de kommuner eller regioner som höjer skatten. Detta diskuteras i avsnitt 5.2.2 där utredningen också konstaterar att det kan finnas ett handlingsutrymme

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

för kommuner och regioner när det kommer till att höja skattesatsen, men att alternativet kan vara alltför svårt att genomdriva.

Om staten enbart avgiftsbelägger skattehöjningar tillfälligt på kort sikt, är risken lägre att kommunerna eller regionerna väljer att höja skatten ännu mer för att även finansiera avgiften till staten. Om avgiften är t.ex. 25 procent av ökningen av skatteintäkten måste kommunen eller regionen höja skatten med 33,3 procent mer för att uppnå samma effekt på inkomsterna första året.

Huruvida skattebromsen är effektiv i det enskilda fallet beror på hur stort värde ändamålet som ska finansieras har i relation till hur stark skattebromsen uppfattas som ett negativt incitament. Om skattebromsen uppfattas som svag kommer den sannolikt i relativt låg grad att påverka beslutet om att höja skatten. Om skattebromsen uppfattas som starkt avskräckande kan påverkan ändå bli låg om ändamålet för skattehöjningen uppfattas som mer värt än skattebromsens negativa incitament. Hur kommuner och regioner påverkas av skattebromsen kommer sannolikt att till stor del att bero på hur stark skattebromsen uppfattas vara hos kommunpolitiker och invånare, snarare än att någon av dessa grupper gör exakta kalkyler om relationen mellan värdet på ändamålet och summan som betalas till staten i skattebromsavgift.

Hur stora bör bidragen och avgifterna vara?

Det är viktigt att det ekonomiska incitamentet är avvägt utifrån dess inverkan på kommunernas och regionernas skatteuttag. Om kostnaderna för kommuner och regioner att höja skatten är för höga riskerar systemet att innebära ett omotiverat stort ingrepp i beskattningsrätten. Det skulle göra att beskattningen inte längre fungerar som verktyg för att anpassa ambitionerna i kommunal verksamhet till invånarnas efterfrågan. Systemet behöver vara transparent och tydligt för kommuner och regioner samtidigt som det i så liten utsträckning som möjligt riskerar att leda till att kommuner och regioner väljer att avstå från en höjning när detta är ekonomiskt möjligt och befogat eller är villigare att genomföra en sänkning.

Om avgifterna skulle vara alltför höga skulle det i realiteten innebära ett fullständigt skattestopp, vilket vore en mycket ingripande åtgärd. Om avgifterna är för låga skulle de troligen inte ge några effek-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ter på skattesatserna. Avgiftsnivåerna bör därför ligga på en nivå som ger en märkbar effekt för kommunen eller regionen, men som inte begränsar deras bestämmande över skattenivåerna mer än nödvändigt.

Sanktionen för en skattehöjning bör innebära att kommunen eller regionen måste avstå en del av den ökade intäkt som skattehöjningen ger. På det sättet minskar värdet av en höjning för den enskilda kommunen eller regionen. På samma sätt bör bidraget för en skattesänkning öka värdet av sänkningen för den kommun eller region som gör det valet. Avgiften eller bidraget bör därför motsvara en andel av den skillnad i skatteintäkter som uppstår till följd av den ändrade skattesatsen. Utredningens bedömning är att en modell med avtrappning på såväl bidrag som avgifter från 25 procent år ett till 15 procent år två och 10 procent år tre är en lämpligt avvägd nivå.

Systemet bör utformas enligt följande beskrivning:

- Om skattesatsen höjs ett år får kommunen eller regionen betala en avgift motsvarande 25 procent av de ökade skatteintäkterna[8] första året, dvs. det första året då den höjda skattesatsen gäller, 15 procent andra året och 10 procent tredje året.
- Om skattesatsen sänks ett år beläggs får kommunen eller regionen ett bidrag på 25 procent av de ökade skatteintäkterna[9] första året som den sänkta skattesatsen gäller, 15 procent andra året och 10 procent tredje året.
- Om ytterligare höjningar eller sänkningar sker i en kommun eller region inom en treårsperiod summeras de årliga bidragen och avgifterna till ett netto som antingen blir ett bidrag eller en avgift.

De föreslagna nivåerna ger kommuner och regioner ökade incitament att sänka sina skattesatser när det finns utrymme för det. Nivåerna 25, 15 och 10 procent är avvägda utifrån vad som är rimligt att tillämpa i samband med att en kommun eller en region höjer sin skattesats. Det ger den kommun eller region som bedömer att den måste höja skattesatsen utifrån ett långsiktigt perspektiv för att t.ex. finansiera ambitionshöjningar eller investeringar inom välfärden, möjlighet att göra det, utan alltför stora ekonomiska konsekvenser. Utredningen

[8] Skatteintäkterna avser de preliminära kommunskattemedlen, det föreslås inte ske någon korrigering i efterhand.
[9] Skatteintäkterna avser de preliminära kommunskattemedlen, det föreslås inte ske någon korrigering i efterhand.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

bedömer att systemet bör vara symmetriskt, och därför bör det bidrag som staten ska betala till kommuner och regioner utformas med samma andelar. I kapitel 9 beskrivs effekterna för bland annat staten och kommunsektorn.

Vad ska bedömningar och beräkningar baseras på?

Bidragsrätt och avgiftsskyldighet bör bestämmas genom jämförelser av skattesatser

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner fastställa skattesatsen för kommande budgetår senast före november månads utgång. Om budgeten i övrigt av särskilda skäl inte kan fastställas då ska budgeten beslutas före december månads utgång, och i så fall får skattesatsen slutligt fastställas till en annan nivå än den som bestämdes tidigare, dvs. senast i november.[10]

För att avgöra om en kommun eller region ska vara berättigad till bidrag för en skattesänkning eller skyldig att betala en avgift för en skattehöjning behöver det givetvis göras en jämförelse mellan en fastställd skattesats och en tidigare gällande skattesats. Det bör vara den skattesats som fastställs slutligt som ska vara utgångspunkten för sådana bedömningar, dvs. i normalfallet den som fastställs i budgeten senast i november. Om budgeten fastställs i december i stället, och skattesatsen samtidigt ändras i förhållande till den som bestämdes i november, bör det vara den slutligt fastställda som är utgångspunkten för jämförelsen. Det är logiskt med tanke på att det är den som kommer användas vid beräkningarna av kommunala inkomstskatter och av kommunalskattemedel.

Skattesatsen som fastställs i budgeten kommer tillämpas under det följande året, och därför bör den jämföras med den skattesats som gäller samtidigt som beslutet om den aktuella skattesatsändringen fattas, dvs. den som fastställdes i den föregående budgeten.

[10] 11 kap. 10 och 11 §§ kommunallagen (2017:725), KL, och 3 a § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Bidrag och avgifter bör beräknas baserat på preliminära kommunalskattemedel

Kommuner och regioner har under ett år (beskattningsår) rätt att uppbära preliminära kommunalskattemedel som beräknas på ett uppräknat skatteunderlag från beslutet om slutlig skatt året före och den skattesats som gäller för beskattningsåret. Efter vissa tillägg för bidrag och avdrag för avgifter betalas medlen ut månadsvis från Skatteverket.[11]

Preliminära kommunalskattemedel är alltså tänkta att motsvara kommuners och regioners beräknade skatteintäkter ett visst år. Bidrag och avgifter i ett skattebromssystem bör därför beräknas som en andel av den skillnad i preliminära kommunalskattemedel som skattesatsändringen leder till. Det handlar alltså om att jämföra kommunalskattemedel som beräknas på vanligt sätt utifrån den ändrade skattesatsen, dvs. den som gäller för det aktuella året, med kommunalskattemedel beräknade utifrån den skattesats som gällde före ändringen, som alltså är högre eller lägre än aktuell skattesats.

Avgifter och bidrag bör inte ingå i den slutavräkning som görs i fråga om kommunalskattemedlen.[12] I likhet med beräkningen av bidrag och avgifter i det kommunalekonomiska utjämningssystemet bör de preliminära kommunalskattemedlen ge ett tillräckligt precist underlag för att utgöra grunden för avgift eller bidrag.

Nedan framgår en vägledning till hur summan av skattesänkningsbidrag och skattebromsavgift bör beräknas för en enskild kommun eller region under ett år.

$$Avgift/bidrag = Avgift/bidragssats \times uppräknat\ skatteunderlag$$

$$\begin{matrix} -10\ \% \times (skattesats_{t-2} - skattesats_{t-3}) \\ -15\ \% \times (skattesats_{t-1} - skattesats_{t-2}) \\ -25\ \% \times (skattesats_{t} - skattesats_{t-1}) \end{matrix} = Avgift/bidragssats$$

$$\begin{matrix} summa\ beskattningsbara\ inkomster_{t-2} \times \\ uppräkningsfaktorer \end{matrix} = uppräknat\ skatteunderlag$$

[11] 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
[12] 4 § femte stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Där

$t = budgetåret$
$t - 1 = ett\ år\ innan\ budgetåret$
$t - 2 = två\ år\ innan\ budgetåret$
$t - 3 = tre\ år\ innan\ budgetåret$

Uppräkningsfaktorer = Regeringen fastställer varje år två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket mellan t-2 till t-1 samt t-1 till t.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Exempel: Beräkning av skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag

Exempel 1: En kommun höjer skattesatsen
Om en kommun höjer skattesatsen med en halv procentenhet kommer den första året att betala en skattebromsavgift med 0,5 × 0,25 = 0,125 procent av uppräknat skatteunderlag. År två och tre kommer kommunen betala 0,5 × 0,15 = 0,075 respektive 0,5 × 0,1 = 0,05 procent av uppräknat skatteunderlag i skattebromsavgift. Om kommunen i stället sänker skatten med en halv procentenhet kommer beloppen få samma belopp i bidrag från staten.

Exempel 2: En kommun höjer och sedan sänker skattesatsen
Om en kommun höjer skattesatsen med en halv procentenhet och sedan året därpå sänker skattesatsen med en halv procentenhet kommer den första året att betala en skattebromsavgift med 0,5 × 0,25 = 0,125 procent av uppräknat skatteunderlag. Andra året kommer kommunen få nettot av skattebromsavgiften för skattehöjningen år ett och skattesänkningsbidraget för skattesänkningen år två:

- Skattebromsavgift: 0,5 × 0,15 = 0,075
- Skattesänkningsbidrag: 0,5 × 0,25 = 0,125

Nettot blir år två ett bidrag på 0,125 – 0,075 = 0,05 procent av uppräknat skatteunderlag. År tre blir bidraget 0,025 procent av uppräknat skatteunderlag. Det fjärde året finns bara skattesänkningsbidraget motsvarande en bidragssats på 0,5 × 0,1 = 0,05 (procent av uppräknat skatteunderlag) kvar eftersom det nu är fyra år sedan skattehöjningen skedde.

Processen för att fastställa bidrag och avgifter

Skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter utgör i praktiken tillskott på statsbidrag respektive nedsättning av sådant bidrag, eller en avgift till staten i vissa fall, och bör därför läggas till respektive avräknas från de kommunalskattemedel som Skatteverket betalar ut till kommunerna och regionerna. Det är samma ordning som gäller

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

för utbetalning och avräkning av bidrag och avgifter enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

Skatteverket har ansvar för att beräkna och fastställa kommunalskattemedel och bidrag och avgifter för kommuner och regioner enligt lagen om kommunalekonomisk utjämning och lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, och det är därför lämpligt att Skatteverket också beräknar och beslutar om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter enligt det föreslagna nya systemet. Det bör göras i anslutning till att andra avgifter och bidrag fastställs, och inför att preliminära kommunalskattemedel ska betalas ut och ansluta tidsmässigt till de befintliga processerna, vilket innebär att beslut om avgifter och bidrag bör beslutas senast 15 april.

Utredningen bedömer dock att det inte finns behov av att Skatteverket fattar preliminära beslut för bidrag och avgifter enligt skattebromssystemet på det sätt som görs i fråga om bidrag och avgifter enligt utjämningssystemen. Det handlar inte om bidrag och avgifter för samtliga kommuner och regioner som inom utjämningen, och bidragen och avgifterna är individuellt uträknade och påverkas inte av beräkningen för övriga kommuner och regioner. Till det kommer att administration både för Skatteverket och för kommuner och regioner bör begränsas så mycket som möjligt.

Det kan diskuteras om besluten enligt det föreslagna systemet ska få överklagas. Det handlar till en del om gynnande beslut för de kommuner och regioner som får rätt till bidrag, och sådana beslut behöver inte nödvändigtvis vara överklagbara. Det handlar dock också om avgifter som ska betalas vid skattehöjningar, dvs. beslut som innebär merkostnader för de berörda kommunerna och regionerna. Sådana beslut bör alltid vara möjliga att överklaga.

Beslut om bidrag och avgifter enligt lagen om kommunalekonomisk utjämning, lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. får överklagas till regeringen. Det finns visserligen en uttalad ambition att undvika system där regeringen ska pröva förvaltningsrättsliga ärenden. Med tanke på att besluten om utbetalning av kommunalskattemedel och inom utjämningssystemen fortfarande

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

överklagas till regeringen, bör samma sak gälla för besluten enligt det föreslagna systemet. Det skulle sannolikt vara ett mycket begränsat antal överklaganden, och det vore inte lämpligt att införa en helt ny målkategori hos förvaltningsdomstolarna enbart för detta ändamål. Utredningen anser därför att besluten bör få överklagas till regeringen.

Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Skattebromsavgifter innebär en inskränkning i beskattningsrätten och den kommunala självstyrelsen

Kommuner och regioner har en grundlagsreglerad beskattningsrätt och bestämmer i dag självständigt skattesatsen för den egna kommunen eller regionen. Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen, och inskränkningar i självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som föranlett åtgärden.[13] Med ett system som leder till avgifter när skattesatsen höjs försvåras möjligheterna att höja skatten jämfört med i dag. Därför bedömer utredningen att en skattebromsavgift utgör en begränsning av beskattningsrätten och en inskränkning i självstyrelsen.

En begränsning av beskattningsrätten får genomföras under vissa förutsättningar (se kapitel 6). En förutsättning är att beskattningsrätten inte i praktiken upphävs helt, vilket bl.a. innebär att kommuner och regioner måste fortsätta ha möjlighet att ta ut skatt för skötseln av både obligatoriska och frivilliga verksamheter. Det beskrivna skattebromssystemet innebär inte något förbud mot att höja skattesatsen för någon kommun eller region och det tvingar inte någon att sänka skattesatsen. Förslaget hindrar inte heller kommunerna och regionerna från att bestämma vilken skattesats de ska ha och det hindrar dem inte att uppta skatt för skötseln av sina lokala eller regionala angelägenheter. På det sättet är det enligt utredningens bedömning inte fråga om ett upphävande av beskattningsrätten, och inte håller någon kraftig inskränkning i beskattningsrätten eller självstyrelsen i övrigt.

Ändamålet med den skattebroms som föreslås är att åstadkomma incitament till lägre inkomstskattenivåer genom att skapa en motvikt till de incitament som kan finnas att höja skattesatser eller behålla en

[13] 14 kap. 3 och 4 §§ RF och 11 kap. 6 § KL.

hög nivå trots att det finns utrymme för sänkningar. Det övergripande syftet är att motverka negativa konsekvenser för samhällsekonomin. I inledningen till kapitlet (avsnitt 8.1.1) diskuteras om åtgärden kan anses vara ändamålsenlig, om det kan finnas alternativa åtgärder som är mindre inskränkande för självstyrelsen och beskattningsrätten, och att det krävs en intresseavvägning för att bedöma om skattebromssystemet är en proportionerlig åtgärd.

Det skattesänkningsbidrag som föreslås är ingen inskränkning i den kommunala självstyrelsen

Skattesänkningsbidraget som föreslås är tänkt att betalas av staten till kommuner och regioner som självmant väljer att sänka skattesatsen. Det finns ingen skyldighet för någon att göra det, och självbestämmandet påverkas således inte. Den delen av utredningens förslag kan därför inte ses som en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eller någon begränsning av beskattningsrätten.

Utredningen föreslår inga undantag

Det kan diskuteras om vissa kommuner och regioner av särskilda skäl borde undantas från skyldigheten att betala en avgift vid skattehöjning. Utredningen föreslår endast undantag vid skatteväxling mellan kommuner och regioner, då en sådan inte höjer skattesatsen för invånarna. En skatteväxling bör främst ses som en organisatorisk förändring.

Andra skäl till undantag skulle t.ex. kunna vara att det finns stora investeringsbehov eller minskande befolkningsunderlag. Det skulle också kunna vara att kommunen eller regionen har särskilt svag ekonomi och därför skulle slippa avgiften om de höjer skatten för att sanera ekonomin.

Det finns som konstaterats i tidigare kapitel skillnader mellan olika kommuners och olika regioners ekonomi och förutsättningar, med större utmaningar i vissa kommuner och regioner än i andra. Utredningens slutsats är dock att de omständigheter som skulle kunna vara relevanta att ta hänsyn till handlar om strukturella och opåverkbara skillnader i förutsättningar, och att sådant bör hanteras inom det kommunala utjämningssystemet. Om olika förutsättningar skulle anses vara

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skäl för undantag innebär det i praktiken ett underkännande av det utjämningssystem som staten har rådighet över.

När det gäller kommuner och regioner med särskilt svag ekonomi bör en rimlig slutsats vara att kommunen eller regionen sannolikt själv har försatt sig i situationen, under förutsättning att utjämningsystemet är välfungerade. Det är därför svårt att se det som ett skäl för undantag från en avgift som andra kommuner och regioner som haft en god ekonomisk hushållning blir skyldiga att betala. Dessutom föreslås avgiften vara tillfällig, just i syfte att kommunen eller regionen ska kunna genomföra skattehöjningar som är nödvändiga på längre sikt. Om en kommun eller region som har mycket svag ekonomi väljer en skattehöjning för att komma i ekonomisk balans och sedan genomför åtgärder för att minska kostnaderna, och det därefter finns möjligheter att sänka skatten när åtgärderna fått önskad effekt, skulle det innebära att den avgift som kommunen eller regionen betalat för höjningen kan återfås vid en efterföljande sänkning av skatten.

Utredningen anser därför inte att det bör finnas undantag från avgiftsskyldigheten vid skattehöjningar.

Justering av systemet vid lågkonjunkturer

I avsnitt 8.4 diskuteras möjligheten att göra vissa ändringar i systemet, och införa en högre eller total avgift i syfte att kraftigt dämpa risken för höjda kommunalskatter vid en djupare konjunkturnedgång. I en sådan situation kan det finnas skäl att frångå utgångspunkten som redovisas ovan, att systemet bör vara symmetriskt. Syftet skulle delvis vara ett annat. Åtgärden skulle vara en tillfällig och skarpare åtgärd som inte främst syftar till att skapa incitament för lägre skatter, utan i stället bibehålla hushållens köpkraft vid en kraftig lågkonjunktur.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen bör träda i kraft vid en tidpunkt som innebär lika förutsättningar för alla kommuner och regioner, oavsett vilket datum de beslutar om budget och skattesatser. Tidigast möjliga tidpunkt för ikraftträdande, med hänsyn till sedvanliga beredningstider, är enligt utredningens bedömning den 1 juni 2027. Den tidpunkten skulle innebära att de budgetbeslut med fastställande av skattesatser som tas för budgetåret

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

2028 kommer omfattas av lagen, under förutsättning att de besluten tas efter den 31 maj 2027. Utredningen bedömer att det kommer gälla samtliga kommuner och regioner, eftersom det är osannolikt att någon beslutar om budget och skattesats före det datumet.

Lagens ikraftträdande måste dock också anpassas till att bestämmelserna ska tillämpas kalenderårsvis. Det bör därför föreskrivas att den ska tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028. Det skulle innebära att lagen gäller för de beslut som fattas från och med ikraftträdandedatumet, och tillämpas för de skattesatser som bestäms i de besluten, dvs. de som ska gälla året efter, nämligen 2028. En sådan föreskrift skulle också innebära att avgiftsskyldighet och bidragsrätt inte inträder i fråga om de skattesatser som gäller när lagen träder i kraft, dvs. de som fastställdes i budgetbeslut före ikraftträdandet.

Skattebromsavgifter och skattesänkningsbidrag kommer därför bli aktuella att beräkna första gången för kalenderåret 2028, i fråga om de skattesatser som fastställs i budgetbesluten under 2027.

För att undvika kalkylerande och planering av skattessatsändringar med det enda syftet att anpassa besluten för att undvika avgifter eller dra nytta av rätten till bidrag bör det införas övergångsbestämmelser till lagen. De bör innehålla föreskrifter som innebär att rätten till bidrag och skyldigheten att betala avgift det första året, dvs. i fråga om de skattesatser som gäller 2028, bör bedömas utifrån en jämförelse med de skattesatser som gäller 2026 i stället för de som gäller 2027, vilket skulle vara fallet enligt den föreslagna regeln i lagen. Kommuner och regioner kommer därmed veta vad de har att förhålla sig till i besluten om skattesats som tas under 2027, men de kommer inte ha samma möjlighet att i förväg anpassa besluten utifrån det nya systemet.

Ändringarna i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. bör träda i kraft samtidigt med den nya lagen. Ändringarna reglerar när och hur bidrag ska betalas ut och avdrag för avgifter ska göras och tillämpningen förutsätter därför att det har fattats beslut om bidrag och avgifter enligt den nya lagen. Därför behövs inte sådana övergångsbestämmelser som föreslås beträffande den nya lagen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

8.1.2 Jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska inte påverkas av valet av kommunala skattesatser

Förslag

Jobbskatteavdraget (skattereduktionen för arbetsinkomster) för personer som inte har fyllt 66 år ska i den del av beräkningen som avser skattesatsen för kommunal inkomstskatt beräknas utifrån den skattesats som gällde för beskattningsåret 2026 i personens aktuella hemortskommun.

Skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska på samma sätt i den del av beräkningen som avser skattesatsen för kommunal inkomstskatt beräknas utifrån den skattesats som gällde för beskattningsåret 2026 i hemortskommunen.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2028 och tillämpas första gången för beskattningsåret som börjar efter den 31 december 2027.

Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera om lagändringarna.

Förslag om ändrad beräkning av vissa former av skattereduktion

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) ska skattereduktion göras bl.a. för fysiska personer för arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, och sådan skattereduktion ska räknas av mot kommunal inkomstskatt. Hur de belopp som skattereduktionen ska uppgå till ska beräknas regleras i inkomstskattelagen.[14]

För den som vid ett beskattningsårs ingång inte har fyllt 66 år uppgår skattereduktionen för arbetsinkomster (jobbskatteavdraget) till ett belopp som sammanfattningsvis ska beräknas utifrån att ett grundavdrag görs från en viss andel av beräknade arbetsinkomster, vilket sedan multipliceras med skattesatsen för kommunal inkomstskatt. På liknande sätt uppgår skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning till ett belopp som, mycket sammanfattat, beräknas utifrån att ett grundavdrag görs från andelar av den utbe-

[14] 67 kap. 1 och 2 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

talade ersättningen, vilket sedan multipliceras med skattesatsen för kommunal inkomstskatt.[15]

Konstruktionen av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning innebär i dagsläget i praktiken att en hög kommunal inkomstskatt delvis subventioneras av staten (beskrivs i avsnitt 5.1.3). Det beror på att skattesatsen för kommunal inkomstskatt ingår som en del i beräkningen av skattereduktionerna, vilket innebär att skattelättnaden blir större ju högre skattesats en kommun eller region har. Skattereduktionen påverkar inte nivån på skattesatserna eller intäkterna för kommuner och regioner direkt.

Eftersom det sannolikt är få kommuner och regioner som känner till denna effekt har det troligtvis inte påverkat kommunernas eller regionernas val av skattesatser i någon större utsträckning hittills, men konstruktionen av skattereduktionerna gör att de skattesatshöjningar som genomförs blir mindre kännbara för de skattskyldiga. Genom skattereduktionen kompenseras skattebetalarna indirekt av staten för den höjda kommunalskatten genom att de inte behöver betala hela skattehöjningen. Detta gäller dock bara för personer som tar del av aktuella skattereduktioner, dvs. de skattskyldiga som har rätt till jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Samtidigt som skattesatshöjningar i kommuner och regioner blir mindre kännbara för skattebetalarna minskar subventionsgraden vid skattesatssänkningar, vilket gör det mindre gynnsamt för invånarna när en kommun eller region sänker skattesatsen än det annars hade varit. Att subventionsgraden minskar beror på att skattereduktionernas storlek delvis beräknas utifrån skattesatsen för kommunal inkomstskatt.

Utredningen bedömer att det ska finnas en tydlig koppling mellan en intäktsförändring i kommunen eller regionen och den skatt som invånarna debiteras. Det är en förutsättning för ett fungerande ansvarsutkrävande i fråga om förvaltningen av gemensamma resurser, vilket är en viktig förutsättning för att beskattningsrätten ska fungera på avsett sätt.

Det är viktigt att uppnå sunda incitament för kommunernas och regionernas beskattning, och den nuvarande konstruktionen av skattereduktionen för arbetsinkomster för personer under 66 år och skatte-

[15] 67 kap. 5–9 d §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

reduktionen för personer med sjuk- eller aktivitetsersättning motverkar delvis sådana incitament, enligt vad som beskrivs ovan.

Skattereduktionerna ska inte påverkas av förändrade kommunala skattesatser efter 2026

Utredningens förslag innebär att den del av beräkningen av de angivna skattereduktionerna som avser kommunal inkomstskatt låses vid den nivå som gäller i respektive kommun eller region för 2026. Det innebär att förändringar av skattesatser i kommuner och regioner inte kommer att påverka storleken på skattereduktionerna.

En lösning baserad på genomsnittlig skattesats skulle ge stor omfördelning

En alternativ lösning på samma problem skulle kunna vara att i stället för att låsa den del av beräkningen som avser kommunal inkomstskatt vid 2026 års nivå, justera beräkningen så att den del som avser skattesatsen ska avse genomsnittlig skattesats för riket. Effekten av ett sådant förslag skulle bli att kommunernas och regionernas val av skattesats inte skulle ha någon betydelse för storleken på den enskilda skattebetalarens skattereduktion. Det skulle dock också innebära stora förändringar av de skattelättnader som invånarna i olika kommuner och regioner tar del av i dag, då dagens reduktioner baseras på skattesatsen för kommunal inkomstskatt i respektive kommun. Invånare i kommuner och regioner med högre skattesatser än genomsnittet skulle få lägre skattelättnader, och invånare i kommuner och regioner med låga skattesatser skulle se ett högre genomslag av tidigare gjorda skattesänkningar. Det skulle leda till en omfördelning från invånare i kommuner med höga skattesatser till invånare i kommuner med låga skattesatser. Skattebetalare i kommuner med låga skattesatser skulle få större skattelättnader och i kommuner med höga skattesatser skulle invånarna få lägre skattelättnader än i dag.

Utredningen bedömer att en stor omfördelning utifrån dagens läge skulle riskera att uppfattas som orättvis, i och med att det skulle påverka kommuninvånarna negativt i de kommuner och regioner som höjt skatten genom tidigare beslut och alltså har högre skattesats än genomsnittet.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Om basen för beräkningen av skattereduktionen i den del som avser skattesatsen låses till skattesatsen i hemortskommunen för 2026 kan det över tid i vissa fall uppstå skillnader i skattereduktion mellan olika kommuner och regioner, beroende på om skatten höjts före eller efter 2026, som kan upplevas som omotiverade. Över tid kan skattesatserna för 2026 uppfattas som inaktuella och det kan i det läget finnas skäl att överväga att övergå till att reglera jobbskatteavdraget mot en genomsnittlig kommunalskattenivå för riket i stället. Det skulle t.ex. kunna göras i samband med andra reformer som omfördelar resurser mellan kommuner och där man kan skifta en ökad omfördelning inom utjämningssystemet mot en lägre skattesats och en justering av schablonskattesatserna i skattereduktionerna. Det skulle också kunna göras i samband med en större skattereform. Detta resonemang utvecklas ytterligare i avsnitt 9.1.1.

SCB bör få i uppdrag att sprida information om åtgärden

Det finns mycket som tyder på att det inte alltid finns tillräckliga kunskaper om och insikter i betydelsen av skattekraft och skattereduktioner, och hur förändringar av kommunala skattesatser påverkar den skatt som invånare ska betala. Åtgärden som föreslås syftar till att korrigera oönskade incitament som finns i skattereduktionerna och för att åtgärden ska få effekt är det viktigt att sprida information om hur kommuner, regioner och skattskyldiga påverkas av åtgärden. För att öka kunskapen om detta föreslås att Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att informera kommuner och regioner om åtgärden och dess konsekvenser när det gäller incitamenten att sänka skattesatser och undvika höjningar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna bör träda i kraft vid ett årsskifte, och tidigast möjliga tidpunkt är enligt utredningens bedömning efter årsskiftet 2027/2028. Ikraftträdande bör därför vara den 1 januari 2028 och tillämpningen av ändringarna bör därmed första gången avse det beskattningsår som börjar efter den 31 december 2027.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

8.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

I avsnitt 8.1 föreslår utredningen åtgärder som i olika grad är avsedda att utgöra ekonomiska incitament och därigenom styra inriktningen på kommuners och regioners beslut i fråga om skattesatsnivån. Det finns även åtgärder som inte syftar till att styra kommunerna och regionerna på det sättet, men som ändå kan påverka utvecklingen av skattenivåerna. Det handlar om åtgärder som syftar till att frigöra resurser för att göra det möjligt att sänka skattesatsnivåer, främja en medveten och aktiv plan för lämpliga skattenivåer och genomtänkta beslut när skattesatser höjs, öka möjligheterna till samverkan och samordning av skattesatsnivåerna inom ett län och ökade möjligheter till insyn i fråga om valet av skattesatsnivåer i kommuner och regioner. I detta avsnitt lämnas sådana förslag.

8.2.1 Krav på effektivitet i kommunal verksamhet och plan för skattenivån

Förslag

I kommunallagen införs ett krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska omfatta även det målet. I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.

De mål och riktlinjer, inklusive finansiella mål, som ska finnas i budgeten enligt kommunallagen ska även avse sådant som är av betydelse för hög effektivitet. De finansiella målen i den treåriga planen för ekonomin ska även omfatta sådant som är av betydelse för planen för skattesatsnivån.

Utvärderingen av mål och riktlinjer som ska finnas i förvaltningsberättelsen enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning ska även omfatta mål och riktlinjer för hög effektivitet i verksamheterna.

Revisorerna ska i sin granskning även pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.

Ändringarna i kommunallagen ska träda i kraft den 1 juni 2027 och tillämpas första gången i fråga om budgetar som upprättas

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

2027 och fastställs för budgetåret 2028 och kommunal verksamhet som bedrivs 2028. Ändringen i lagen om kommunal bokföring och redovisning ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Gällande rätt i fråga om mål för den ekonomiska förvaltningen enligt kommunallagen

I flera statliga utredningar och rapporter har det föreslagits effektiviseringsåtgärder, effektiviseringsstöd och liknande insatser för att utveckla och förstärka kommunsektorns ekonomi, bl.a. som alternativ till att införa andra krav och incitament för att åstadkomma lägre kommunalskatter.[16] För att en kommun eller region ska kunna sänka sin skattenivå eller undvika höjningar av skattesatsen krävs det sannolikt effektiviseringar. Det är troligen svårt att skapa ekonomiskt utrymme för det på annat sätt, utan att det påverkar kvaliteten i verksamheterna eller serviceutbudet. Att ha som målsättning att bedriva kommunala verksamheter så effektivt som möjligt är därför en viktig förutsättning för låga kommunalskatter.

I detta avsnitt beskrivs vad som gäller i fråga om mål och ramar för den ekonomiska förvaltningen och ekonomistyrningen i kommuner och regioner, och vilka krav som faktiskt kan ställas eller vilka förväntningar man kan ha när det gäller effektiviseringar enligt gällande lagstiftning.

God ekonomisk hushållning och balanskravet

Enligt kommunallagen är målet för den ekonomiska förvaltningen att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i verksamhet som bedrivs genom de kommunala företagen (bolag, föreningar och stiftelser). De ska förvalta sina medel så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses, och enligt det s.k. balanskravet ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.[17]

God ekonomisk hushållning har inte getts någon exakt definition, men i förarbetena beskrivs det sammanfattningsvis som en målsättning som är en viktig förutsättning för att kommunala verksamheter

[16] Se t.ex. SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 795 f.
[17] 11 kap. 1, 2 och 5 §§ kommunallagen (2017:725), KL.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ska utföras effektivt, ändamålsenligt och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det ska skapa goda förutsättningar för att långsiktigt klara kommunal verksamhet och ekonomi, även vid störningar som t.ex. försämrade skatteintäkter. Det handlar om att ha balans mellan intäkter och kostnader, att vårda och underhålla sina fastigheter och tillgångar, att ha en god framförhållning i den fysiska planeringen och en ändamålsenlig förrådshållning och effektiv organisation. Det anges vidare att en viktig utgångspunkt är att de kommunala medlen ytterst härrör från alla som bor i kommunen och ska användas för invånarnas bästa.[18]

God ekonomisk hushållning beskrivs i stor utsträckning utifrån det s.k. generationsperspektivet. Det handlar om att löpande behov och kostnader bör täckas av löpande intäkter och inte finansieras med lån eller att genom att kommunens eller regionens förmögenhet förbrukas för att täcka sådana behov. Detta förhållningssätt innebär att varje generation ska bära sina egna kostnader, och att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Generationsperspektivet innebär att resultatet måste vara tillräckligt stort för att motsvarande servicenivå ska kunna garanteras även för nästkommande generation utan att den ska behöva höja skatten.[19]

Balanskravet är tänkt att förstärka och vara en del av kravet på en god ekonomisk hushållning och innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Det anges dock i förarbetena att det bara är en miniminivå. I de flesta fall är det inte tillräckligt för att anses som god ekonomisk hushållning, utan det krävs åtminstone resultatnivåer som ligger på en nivå som realt konsoliderar ekonomin, dvs. förstärker ekonomin över tid.[20]

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning är ett generellt krav som behöver anpassas till förutsättningar och behov i den egna kommunen eller regionen. Fullmäktige ska därför enligt kommunallagen besluta om riktlinjer för vad god ekonomisk hushållning ska innebära mer konkret och hur målet kan uppnås. Tanken är att riktlinjerna ska fylla ut det generella kravet med regler och principer i ett strategiskt, långsiktigt

[18] Prop. 2016/17:171 s. 422 f., prop. 2003/04:105 s. 8 f., prop. 1990/91:117 s. 109 f. och 211.
[19] Prop. 2016/17:171 s. 422 f., prop. 2003/04:105 s. 8 f., prop. 1990/91:117 s. 109 f. och 211.
[20] Prop. 2011/12:172 s. 14, prop. 2003/04:105 s. 10 f., prop. 1996/97:52.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

perspektiv som sträcker sig längre än ett budgetår och längre än den treåriga ekonomiska planen som ska finnas i budgeten.[21]

Mål och riktlinjer i den årliga budgeten

I budgeten ska det framgå hur årets verksamhet ska finansieras, hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid årets slut och finansiella mål av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Finansiella mål ska också anges i den treårsplan för ekonomin som ska finnas i varje budget. Vidare ska budgeten innehålla en verksamhetsplan för året med mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Syftet med att kommuner och regioner ska använda sig av mål och riktlinjer i planeringen är att den kommunala verksamheten och ekonomin ska genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett kort- och långsiktigt perspektiv.[22]

Enligt förarbetena är de finansiella målen viktiga mot bakgrund av generationsperspektivet (se ovan). Kommuner och regioner ska genom målen ha en tydlig ambitionsnivå för den finansiella utvecklingen och ställningen, med utgångspunkt i en god ekonomisk hushållning. Exempel som ges på finansiella mål är resultatnivåer utifrån kommande kapacitetsbehov, soliditetsmål och skuldsättning på kort och lång sikt.[23]

Redovisning, uppföljning och granskning av den ekonomiska förvaltningen

I förvaltningsberättelsen som ska finnas i årsredovisningar och delårsrapporter ska kommuner och regioner bl.a. beskriva hur verksamheten utvecklas och göra en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning i budgeten har uppnåtts och följts.[24]

Kravet på en god ekonomisk hushållning är även tänkt att fungera som en utgångspunkt för de kommunala revisorernas gransk-

[21] 11 kap. 1 § KL, prop. 2016/17:171 s. 423, prop. 2011/12:172 s. 31 f.
[22] 11 kap. 6 § KL, prop. 2003/04:105 s. 10 f.
[23] Prop. 2003/04:105 s. 13.
[24] 1 kap. 2 §, 4 kap. 1 §, 11 kap. 1, 4, 7 och 8 §§ och 13 kap. 2 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, LKBR.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ning av den ekonomiska förvaltningen.[25] Revisorernas uppgift är bl.a. att granska den kommunala verksamheten och pröva om den sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Revisorerna ska också bedöma om resultaten i delårsrapporter och årsredovisningar är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat. Revisionen omfattar både förvaltningsrevision och redovisningsrevision, och i förvaltningsrevisionen ingår att pröva om verksamheten inriktas på de mål som gäller enligt lag och andra föreskrifter och enligt fullmäktiges beslut, och om resultatet av en nämnds verksamhet står i förhållande till resursförbrukningen.[26]

Kommuner och regioner bör vara skyldiga att eftersträva hög effektivitet i sin verksamhet

Det finns inte något krav på effektivitet i kommunal verksamhet

Som redovisas ovan är kravet på kommuner och regioner när det gäller den ekonomiska förvaltningen att de som en övergripande målsättning ska ha en god ekonomisk hushållning. Det är en generell målsättning med fokus på generationsperspektivet och att den kommunala ekonomin inte ska urholkas, men som i mycket stor utsträckning är tänkt att uttolkas av varje kommun och region utifrån egna behov och bedömningar.

En kommun eller region kan i sina riktlinjer slå fast att god ekonomisk hushållning för deras del innebär att verksamheterna ska bedrivas så effektivt som möjligt. Det är dock inte nödvändigt att göra den tolkningen. I förarbetena anges visserligen att en god ekonomisk hushållning är en viktig förutsättning för att kommunala verksamheter ska utföras effektivt, ändamålsenligt och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det är dock inte samma sak som att det krävs effektivitet enligt den principen. Som en jämförelse gäller för statens verksamhet enligt budgetlagen att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas.[27]

I många sammanhang, inte minst i de förslag som syftar till att underlätta och ge stöd till effektiviseringsarbete i kommuner och regioner, finns resonemang som tycks utgå från att samma krav som

[25] Prop. 1990/91:117 s. 211.
[26] 12 kap. 1 och 2 §§ KL, prop. 2016/17:171 s. 432.
[27] 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

gäller i statlig verksamhet också gäller för kommuner och regioner. Det förutsätts många gånger att kommuner och regioner strävar efter att genomföra de effektiviseringsåtgärder som står till buds, och det är givetvis något som många kommuner och regioner ser som relevant att göra, eftersom det ytterst bör ligga i invånarnas intresse. Det finns dock inte något lagreglerat krav på dem att göra det.

Det går att se skillnader i avvikelser från strukturellt förväntade kostnader, vilket tyder på att det finns outnyttjade effektiviseringsmöjligheter i många kommuner och regioner. Även det faktum att det är relativt ovanligt att skattesatser sänks talar för att det kan finnas utrymme för mer effektivisering i ett antal kommuner och regioner, även om ökad effektivitet inte direkt behöver leda till en sänkning av skattesatsen.[28]

Varken när kravet på god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen eller när det senare infördes krav på riktlinjer och mål diskuterades att införa krav på att den kommunala verksamheten ska bedrivas effektivt. Ett sådant förslag lämnades dock av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.[29] Den utredningen föreslog som en del av en större reform av ekonomistyrningen bl.a. ett krav på kommuner och regioner att utforma sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt och uppnå en hög effektivitet och att anta mål och riktlinjer för hur det kunde uppnås. Regeringen fann dock att det inte framkommit några skäl för en så omfattande reform och detaljreglering av hela ekonomistyrningen som utredningen föreslog och gick därför inte vidare med det förslaget.

Generationsperspektivet innebär, som beskrivs ovan, att framtida generationer inte ska behöva betala för tidigare generationers förbrukande. Kravet på god ekonomisk hushållning, balanskravet och andra regler för ekonomistyrningen syftar i stor utsträckning till att säkerställa ett sådant förhållningssätt i den ekonomiska förvaltningen. Generationsperspektivet handlar dock också om att varje generation ska bära sina egna kostnader, vilket inte enbart bör betyda att kommande generationer ska slippa bära kostnader för nutidens förbrukning utan också att nuvarande generationer inte ska belastas med att finansiera mer än kommande generationer. Utredningen anser att det finns en risk att generationsperspektivet innebär alltför stort fokus

[28] Se avsnitt 5.2.2 Se även SOU 2021:75 s. 118 om att ett mindre antal kommuner i en enkätundersökning som den utredningen genomförde svarade att de i sina riktlinjer tolkar god ekonomisk hushållning som att det handlar om kvalitet och effektivitet i verksamheterna.
[29] SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning,* s. 222 f., prop. 2022/23:119 s. 15.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

höga resultatnivåer. Det kan leda till en överdriven försiktighet och en strävan enbart efter att bevara kommunala intäktsnivåer och verksamheter, på bekostnad av effektivitetstänkande och varsamhet med invånarnas resurser i syfte att begränsa skatteuttaget från nuvarande generationer. Ett alltför högt skatteuttag kan innebära att nuvarande generation står för en större del av finansieringen än vad som egentligen är rimligt utifrån ett generationsperspektiv. Kommunens eller regionens intäkter härrör ytterst från invånarna och bör därför användas för deras bästa och så effektivt som möjligt. Beskattningsutrymmet är inte oändligt och att ta större utrymme i anspråk än en kommun eller region egentligen skulle behöva skapar mindre utrymme för kommuninvånarna att själva bestämma över användningen av sina resurser.

Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör införas ett krav på att kommuner och regioner, på samma sätt som gäller för staten, ska eftersträva hög effektivitet i verksamheten. Kravet bör införas i samma bestämmelse som god ekonomisk hushållning i kommunallagen, och bör liksom det kravet vara en målsättningsregel, vilket framgår av rubriken till bestämmelsen. Avsikten är alltså inte att det ska förstås som en rättsregel som ska göra det möjligt att överklaga kommunala beslut för att få en laglighetsprövning av om innehållet i beslutet överensstämmer med kravet på att eftersträva hög effektivitet.

Ett krav på effektivitet innebär inte krav på nedskärningar

Ett effektivitetskrav är inte tänkt att innebära att kommuner och regioner måste sänka sina ambitioner när det gäller kvalitet i verksamheten eller vilken verksamhet de ska bedriva. Syftet är alltså inte att det ska införas krav på att verksamheter och personal måste rationaliseras och skäras ned.

Begreppet effektivitet innefattar både produktivitet och kvalitet, dvs. både kostnad per producerad enhet (vårddygn i omsorgsboende, hemtjänsttimme, undervisningstimme eller t.ex. producerad DRG-poäng[30] i vården) och kvalitet, dvs. vilken nytta insatsen gör. Effektiviteten kan höjas genom att det produceras mer inom ramen för befintliga resurser, att kostnaderna minskar men produktionsnivån

[30] DRG-poäng är ett mått där patienternas vård delas in i diagnosrelaterade grupper utifrån vårdtyngd. Syftet är att följa vårdtyngden relativt resursförbrukningen för att kunna jämföra kostnaderna med avseende på vårdtyngden mellan olika kliniker, sjukhus och regioner.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

är oförändrad eller att kvaliteten ökar inom ramen för nuvarande produktion och kostnader. Det handlar sammanfattningsvis om åtgärder som möjliggör samma service och kvalitetsnivå med lägre resursåtgång.

Effektivitet är relativt enkelt att analysera och förstå i linjeverksamheter med produktion av standardiserade tjänster med etablerade utfallsmått. I andra verksamheter kan det vara svårare att analysera effektivitet, särskilt om det inte finns tillgång på jämförbara mått, vilket ofta är fallet med kommunala verksamheter.

Kommunernas och regionernas uppgifter är dock inte bara att tillhandahålla service utan också att avgöra vilken verksamhet som ligger i kommuninvånarnas intresse att ha tillgång till, bl.a. utifrån en avvägning mot vad som är rimliga kostnader. Ett krav på att eftersträva hög effektivitet är dock inte avsett att begränsa rätten att bestämma över vilka åtaganden man gör i en kommun eller region, dvs. vilken frivillig verksamhet som ska bedrivas och vilken ambitionsnivå man ska ha för de obligatoriska uppgifterna. Avsikten med förslaget är att effektivitetsperspektivet ska finnas med i beslutsfattandet i fråga om vilka verksamheter som ska bedrivas, men också och att de verksamheter som det beslutas om bedrivs så effektivt som möjligt.

Utifrån denna beskrivning av vad som menas med effektivitet är det tydligt att en effektiv kommunal verksamhet inte står i motsats till ändamålsenlighet, regelefterlevnad eller hög kvalitet. Det handlar i stället om att verksamheterna ska bedrivas i enlighet med de föreskrifter som gäller och med beslutad kvalitetsnivå men med minsta möjliga resursanvändning utifrån vad som är ändamålsenligt på lång sikt.

Effektivitetskravet bör omfattas av mål och riktlinjer

Som beskrivs ovan ska varje kommun och region konkretisera vad god ekonomisk hushållning innebär för dem, dels i långsiktiga riktlinjer, dels i en ettårig verksamhetsplan i budgeten. De ska också ange finansiella mål av betydelse för god ekonomisk hushållning för budgetåret och i den treåriga ekonomiska planen.

Kravet på att eftersträva hög effektivitet bör omfattas av dessa riktlinjer och mål och konkretiseras utifrån behov och förutsättningar på samma sätt som i fråga om god ekonomisk hushållning. Det är av stor betydelse inte minst för att det ska vara möjligt för revisorerna att följa upp och utvärdera arbetet.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Målen bör vara långsiktiga och ha som syfte att följa effektiviteten. Med det menas en kombination av kvalitetsmål och mål för produktivitet eller kostnader. Det är viktigt att varje kommun och region formulerar mål som är relevanta utifrån sina egna förutsättningar. Kvalitetsmål bör baseras på resultat från verksamheterna. Exempel på sådana mål inom de pedagogiska verksamheterna kan vara meritvärden och andel behöriga till vidare utbildning. Inom sjukvården kan det gälla överlevnad efter operationer, åtgärdbar dödlighet och andel vårdskador, men målen kan även gälla brukarbedömningar och resultat av enkäter samt tillgänglighet och väntetider.

Kommunen eller regionen kan med fördel göra jämförelser med andra kommuner och regioner, men även följa sin egen utveckling över tid. Mål för produktivitet och kostnader kan exempelvis handla om strukturjusterade kostnader och nettokostnadsavvikelse jämfört med strukturellt förväntade kostnader i olika verksamheter, kostnad per invånare relativt andra jämförbara kommuner eller regioner, eller kostnad per producerad DRG-poäng inom vården[31].

Krav på att ha en plan för nivån på skattesatsen

Som utredningen konstaterar i avsnitt 5.2.2 finns det sannolikt kommuner som har en så stark ekonomi att det skulle finnas ekonomiskt utrymme för dem att sänka skattesatsen. Förslaget om krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunal verksamhet bör kunna leda till att det skapas sådant ekonomiskt utrymme i fler kommuner och regioner.

Att effektiviseringar leder till att resurser frigörs så att det finns ekonomiskt utrymme för skattesänkningar är dock inte någon garanti för att skattesatserna faktiskt sänks eller hålls på en låg nivå. Det är en öppen fråga hur ett ekonomiskt utrymme som uppstår t.ex. genom effektiviseringar används. Det är något som varje kommun och region själv tar ställning till, och det har visat sig relativt ovanligt att kommuner och regioner väljer att sänka skattesatsen. Det kan givetvis vara ekonomiskt förnuftiga bedömningar som ligger bakom de besluten, t.ex. att resurser behövs för andra verksamheter eller nödvändiga investeringar. Det kan dock också handla om en onödigt stor

[31] DRG = diagnosrelaterade grupper, används för att kunna jämföra kostnader med avseende på vårdtyngd.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ekonomisk försiktighet eller om starka incitament att använda tillgängliga medel till andra satsningar, på bekostnad av en begränsning av resursuttaget från kommuninvånarna. Att det finns olika anledningar till att kommuner och regioner väljer att inte sänka skattesatsen trots att det finns utrymme för det diskuteras i avsnitt 5.2.2.

Långsiktig plan för skattesatsen som stöd och prioritering

Ett framgångsrikt tillvägagångssätt för en kommun eller region som strävar efter lägre skattesatser är att ha en genomtänkt plan för detta arbete.[32] Det är dock enligt utredningens iakttagelser ovanligt att kommuner och regioner har en uttalad målsättning eller plan för vilken skattenivå de ska ha. Det tycks sällan ingå i långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning eller som en del av de finansiella målen.

Det är däremot vanligt med finansiella mål som handlar om resultatnivåerna. Det ligger helt i linje med vad som enligt gällande regler är avsikten med riktlinjer och mål och kravet på en god ekonomisk hushållning, dvs. att ha en långsiktigt genomtänkt ekonomi med beredskap för framtida behov. Resonemangen i förarbetena till kommunallagen går i mångt och mycket ut på att kommunerna och regionerna behöver lägga stort fokus på sina resultatnivåer för att kunna hantera både förutsedda och oförutsedda situationer och behov som kan uppstå.[33] I det perspektivet är en tillräckligt hög resultatnivå självklart en viktig målsättning för att en god ekonomisk hushållning ska kunna upprätthållas.

Utredningen ser dock att det finns en risk för att det läggs alltför stor vikt vid resultatnivåer på bekostnad av andra ekonomiska aspekter. Det kan därför finnas ett behov av att balansera dagens huvudsakliga inriktning på resultatmål mot andra ekonomiska målsättningar. Det borde t.ex. vara en självklar utgångspunkt och målsättning för den kommunala ekonomiska förvaltningen att inte ta i anspråk mer av invånarnas resurser än vad som är nödvändigt för att uppfylla de krav som finns på den kommunala servicen. Det vilar också ett stort ansvar på kommunerna och regionerna, som utgör en betydande del av samhällsekonomin i stort, att genom sina planer och beslut bidra till en god utveckling för hela landet. Kommuner och regioner bör

[32] Se avsnitt 5.2.
[33] Se ovan i avsnittet om krav på den ekonomiska förvaltningen enligt kommunallagen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

därför vid sidan av mål för resultatnivåerna även ha ett långsiktigt mål för nivån på skattesatsen och en beskrivning av hur den nivån ska nås. Det finns därför skäl att införa ett krav på att de långsiktiga riktlinjerna som fullmäktige beslutar om även ska innehålla en plan för vilken skattenivå kommunen eller regionen ska ha.

Ett krav på en plan för skattenivån skulle också kunna fungera som ett stöd för förtroendevalda som ser behov av att genomföra nödvändiga men mindre populära åtgärder. Om det finns en långsiktig plan som måste följas kan det vara något att hänvisa till för att kunna genomföra sådana beslut.

Kommuner och regionen inom ett län bör samarbeta om nivån på skattesatsen

Ytterligare ett skäl för en skyldighet att ha en plan för skattesatsnivån i de långsiktiga riktlinjerna, som därmed är möjlig för andra att ta del av, handlar om behovet av samarbete mellan kommunerna och regionen inom ett län när det gäller skattenivåerna. Skattesatsen som beslutas i en enskild kommun och i en enskild region har betydelse för den inkomstskatt som invånarna i kommunen ska betala. Det är dock de sammanlagda skattesatserna i kommunen och regionen, dvs. den totala kommunala skattesatsen, som gäller när den enskilda skattebetalarens skatt ska beräknas. Regionen och kommunerna inom länet har alltså samma individer som skattebas. Trots det finns det inte någon skyldighet för dem att informera varandra om sina skattesatsplaner eller att samråda eller samordna sina beslut om skattesatser, och under utredningens arbete har det framkommit att diskussioner om nivån på skattesatser på längre sikt sällan förs.

Enligt utredningens bedömning skulle ett samarbete och en diskussion mellan regionen och kommunerna inom ett län i fråga om de totala skattesatsnivåerna för invånarna ha stor betydelse för att lämpliga skattesatsnivåer ska kunna beslutas. En skyldighet för varje kommun och region att ta fram planer för skattesatsnivån bör därför även fungera som underlag för sådant samarbete inom länet, och därmed mer samordnade och gemensamt genomtänkta skattenivåer för invånarna som utgör den gemensamma skattebasen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Planen för skattesatsen ska vara relevant utifrån förutsättningar och ambitionsnivå

Mot bakgrund av de olika skäl som redovisas ovan bör det införas ett krav på att varje kommun och region ska ha en plan för sin skattenivå. Planen bör tas in i de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, som även föreslås omfatta det nya effektivitetskravet. Planen för skattenivån bör även ingå i den treåriga planen för ekonomin med finansiella mål som ska finnas i budgeten.

Nivån på skattesatsen bör planeras utifrån faktorer som är relevanta i den enskilda kommunen och regionen. Avsikten är inte att det ska påverka kommuner och regioner att sträva efter att hålla en lägre service eller kvalitet i verksamheten än vad som beslutas på lokal och regional nivå. Tanken är inte heller att det ska medföra lägre grad av investeringar än vad som behövs enligt kommunens eller regionens bedömningar. Både servicenivån och investeringarna bör dock i strategiska beslut tydligare vägas mot skattenivån och samhällsintresset av lägre inkomstskatter. En aspekt som även bör beaktas är att en låg skattesats i en kommun eller region ger ett större utrymme för att genomföra en eventuell höjning om nya behov eller ekonomisk obalans skulle uppstå. Ju högre skattesatsen är desto mindre torde utrymmet vara för en höjning.

I planen för skattesatsen bör varje kommun och region alltså göra en egen bedömning av vad som är önskvärt på lång sikt utifrån kommunens eller regionens ekonomiska förutsättningar. Kommuner och regioner bör själva välja tidshorisont för planen men enligt utredningens bedömning bör den minst omfatta en mandatperiod för att bli tillräckligt långsiktig och meningsfull. Nivån på skattesatsen bör också om kommunen eller regionen väljer det kunna anges som en inriktning snarare än en specifik nivå.

Ett krav på att ha en plan för skattenivån är inte detsamma som ett krav på att planera för skattesänkningar eller krav på att ha så låg skattesats som möjligt. Det finns kommuner som redan har så låg skattesats att det inte är befogat med ytterligare sänkningar, och å andra sidan finns kommuner och regioner som har skäl för att ha högre skattenivåer med anledning av lokala eller regionala beslut om att ha högre ambitionsnivåer i sina verksamheter. Det bör därför ges möjlighet för varje kommun och region att själv avgöra hur planen för skattenivån bör se ut, men inriktningen torde bli att inte ha ett

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

högre skatteuttag än vad som krävs för att med en effektiv verksamhet tillhandahålla välfärdstjänster och service till sina invånare och med tillräcklig beredskap för framtida behov.

Uppföljning, utvärdering och granskning

För att kunna följa upp om de nya kraven på att eftersträva hög effektivitet och att ha planer för skattesatsnivån får effekter i verksamheter och ekonomiska resultat bör det införas krav på att förvaltningsberättelsens uppföljning och utvärdering ska omfatta även de nya kraven som ska anges i budgetens mål och riktlinjer. För att ytterligare förstärka möjligheterna till granskning bör det ingå i revisorernas uppgifter att pröva om verksamheterna sköts på ett effektivt sätt.

Proportionalitetsbedömning av krav på att eftersträva effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån

Att införa krav på att eftersträva hög effektivitet och ta fram riktlinjer för det och att ha en plan för skattesatsnivån innebär inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Även krav på innehållet i förvaltningsberättelsen och revisorernas granskningsuppgifter är sådana inskränkningar. Syftet med åtgärderna som föreslås är att det ska kunna frigöras resurser och ska utrymme för skattesänkningar eller för andra behov i kommunen eller regionen, och att kommuner och regioner ska ha ett genomtänkt arbete för och kontinuerligt bedöma vad som är en lämplig skattesatsnivå på kort och lång sikt. Avsikten är också att planer för skattenivån i kommuner och regioner ska bidra till samarbete och information inom ett län när det gäller de totala skattesatserna för invånarna.

Det handlar inte om krav på att uppnå högsta möjliga effektivitet, utan om att sträva efter det, och inte heller krav på att ha en viss skattesatsnivå. Riktlinjer och planer ska fortfarande utformas av kommuner och regioner själva. Utredningen bedömer därför att det åtgärderna utgör begränsade inskränkningar i självstyrelsen och att fördelarna med att genomföra dem väger upp det intrång som de innebär i kommunernas och regionernas självbestämmande. Åtgärderna bedöms därför som proportionerliga.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt men tidpunkten bör anpassas till budgetprocesser och planering för verksamheterna i kommunerna och regionerna.

Tidigast möjliga tidpunkt för ikraftträdande, med hänsyn till sedvanliga beredningstider, är enligt utredningens bedömning den 1 juni 2027. Ett ikraftträdande den tidpunkten skulle innebära att de budgetbeslut med riktlinjer och mål och planer för verksamheten som upprättas under 2027 och fastställs för budgetåret 2028 kommer omfattas av lagen, under förutsättning att de besluten tas efter den 31 maj 2027. Utredningen bedömer att det skulle gälla samtliga kommuner och regioner, eftersom det är osannolikt att någon fastställer budgeten före det datumet.

Lagens tillämpning måste dock också anpassas till att det när lagen träder i kraft bedrivs verksamheter enligt budgetbeslut som planerats och bestämts året före, och därför bör det i övergångsbestämmelser föreskrivas att ändringarna ska tillämpas första gången i fråga om verksamhet som bedrivs 2028 och budget som avser det budgetåret. Det skulle innebära att lagen inte tillämpas på de budgetar som gäller budgetåret 2027 och den verksamhet som bedrivs när lagen träder i kraft, dvs. sådant som fastställts och planerats i budgetbeslut före ikraftträdandet.

När det gäller ändringar i fråga om förvaltningsberättelsens innehåll bör lagen träda i kraft den 1 januari 2028 och således tillämpas för räkenskapsåret 2028.

8.2.2 Skyldighet för kommuner och regioner att motivera en höjning av skattesatsen

Förslag

Det införs en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten.

Lagändringen ska träda i kraft den 1 juni 2027 och tillämpas första gången för budget som upprättas och fastställs för budgetåret 2028.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Varje kommun- och regionfullmäktige fastställer varje år vilken skattesats som ska gälla för den kommunala inkomstskatten under det följande året och anger det i sitt budgetbeslut. Det finns utöver skattesatsen ett antal uppgifter som enligt kommunallagen ska anges i budgeten, men det finns inte något krav på motivering i någon del.[34] I förvaltningslagen finns bestämmelser om motivering av vissa beslut men de bestämmelserna gäller inte alla slags beslut i kommuner och regioner, t.ex. inte budgetbeslutet eller några delar som ingår i det som exempelvis skattesatsen.[35]

Skattesatsen bestäms sannolikt i de flesta fall efter en samlad bedömning av intäktsbehovet, och det kan knappast förväntas att det alltid går att ange exakt vilka omständigheter som varit avgörande. Vilken skattesats som beslutas får dock konsekvenser. Om en kommun väljer att höja skattesatsen bör kommuninvånarna kunna förvänta sig att det har föregåtts av noggranna överväganden och en bedömning av om det finns andra möjliga åtgärder som alternativ till en skattehöjning. Utredningen bedömer att det finns ett intresse av att sådana diskussioner och överväganden blir synliga i budgetbeslutet. En öppen redovisning av skälen skulle ge bättre förutsättningar för utvärderingar och ansvarsutkrävande.

Det finns ingenting som hindrar att en kommun redovisar sina skäl för en skattehöjning i budgetbesluten i dag. Det är dock ovanligt att det görs. Utredningen anser därför att ett lagreglerat krav på att redovisa motiveringen till en skattesatshöjning i budgetbeslutet bör övervägas. Förutom de fördelar som redan nämnts, skulle en sådan skyldighet innebära att beslutsfattarna även inför sig själva måste klargöra vilka alternativa åtgärder som finns och varför en skattehöjning ändå behövs. Det skulle bidra till genomtänkta, medvetna och noggrant övervägda beslut.

Ett krav på att motivera en skattesatshöjning skulle innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen i och med att kommunen inte själv får avgöra om den ska redovisa en motivering eller inte. Mindre ingripande åtgärder skulle t.ex. kunna vara att uppmuntra till att på frivillig väg redovisa en motivering. Det är dock inte troligt att det skulle vara tillräckligt för att uppnå ändamålen som beskrivs ovan. För att åstadkomma att de kommuner som höjer skatten redovisar en skriftlig motivering är det enligt utredningens bedömning nöd-

[34] 11 kap. 5–6 §§ KL.
[35] 1, 2 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

vändigt att införa en skyldighet i lag. Åtgärden är en begränsad inskränkning i självstyrelsen som enligt utredningen uppvägs av syftet bakom åtgärden.

Det kan diskuteras om ett krav på motivering även borde omfatta en sänkning av skattesatsen. Utredningen ser dock inte att det finns något större behov av sådan information, och det bör inte heller införas regler som gör det krångligare för kommuner och regioner som vill genomföra skattesänkningar. Dessutom bör administrativa krav minimeras så långt det går. Det finns därför enligt utredningen inte tillräckliga skäl för att kräva motiveringar av sänkta skattesatser. Varje kommun avgör dock själv om det ska ges en motivering i budgeten till varför de väljer att sänka skatten.

Det bör alltså införas ett krav på motivering av skattesatshöjningar i budgeten, och det bör finnas i kommunallagen tillsammans med övriga bestämmelser om innehållet i budgeten.

Enligt kommunallagen har varje kommunmedlem rätt att överklaga ett beslut av fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd, m.fl., och få lagligheten av beslutet prövad av förvaltningsrätten (s.k. laglighetsprövning).[36] Domstolen kan inte ändra ett beslut, men det ska upphävas bl.a. om det inte har kommit till på lagligt sätt eller strider mot lag eller annan författning.[37]

Skattesatsen ingår i budgetbeslutet som fattas av fullmäktige och som alltså kan laglighetsprövas. Avsikten är inte att det föreslagna kravet på att i budgeten redovisa en motivering till en höjning av skattesatsen ska ändra på den ordningen, utan tanken är att domstolen även fortsättningsvis bara ska kunna pröva beslutets laglighet enligt grunderna för upphävande i 13 kap. KL.

Lagändringen bör träda i kraft samtidigt med övriga ändringar i kommunallagen som föreslås i det här avsnittet, dvs. den 1 juni 2027. Samma övergångsregler som beskrivs för de lagändringsförslagen behövs även för den här ändringen.

[36] 13 kap. 1 och 2 §§ KL. Det gäller dock inte om beslutet kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning enligt någon annan författning (13 kap. 3 § KL).
[37] 13 kap. 8 och 9 §§ KL.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

8.2.3 Ett standardiserat mått för justerad skattesats

Förslag

Regeringen ger i uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats för kommuner och för regioner.

Det finns omfattande möjligheter för kommuner och kommuninvånare att jämföra kommunala nyckeltal och detta ger en bra grund för samhällsdebatt och ansvarsutkrävande. Det är lätt att jämföra kommunala skattesatser, men samtidigt kompliceras detta av att ansvaret har olika fördelning mellan kommuner och regioner i olika län. Kommuner och regioner delar på skattebas och skatt till kommuner och regioner utgör sammanlagt kommunala inkomstskatter som invånarna ska betala, men de är två olika demokratiska organisationer med olika uppdrag. Om skattesatsen är hög i en region eller kommun så vet invånaren troligen inte om det beror på att kommunen eller regionen har hög skattesats eftersom ansvaret mellan kommuner och region skiljer sig mellan olika delar av landet, vilket också har betydelse för skattesatsen.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har skapat ett nyckeltal för justerade skattesatser för regioner. Nyckeltalet ska ge en bättre möjlighet till jämförelser av skattesatser mellan regioner på lika villkor. Nyckeltalet används av regionerna för att jämföra skattesatserna. Utredningen bedömer dock att de nuvarande nyckeltalen har vissa tillkortakommanden. Dels är metoden och underlaget för beräkningarna inte helt transparenta, dels täcker nyckeltalen i dag endast regionernas skattesatser.

Då metoden och underlagen för beräkningarna inte är transparenta, är det svårt att veta exakt hur uppgifterna om justerad skattesats ska tolkas. Beräkningarna uppdateras årligen och justeringarna för verksamhet som varierar mellan regioner görs årligen vilket innebär att storleken på justeringarna varierar mellan åren. Detta kan i sin tur innebär att skillnaderna i justerade skattesatser kan vara olika mellan två regioner under två år även om ingen av regionerna har ändrat skattesats.

Uppgifter om justerad skattesats omfattar inte kommunerna. Utredningen bedömer att nyckeltal skulle vara till nytta även för

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kommuner som vill kunna jämföra sig med andra. Av dessa skäl anser utredningen att det bör ges ett uppdrag till RKA att utveckla och administrera nyckeltal för justerad skattesats.

8.3 Allmänna förutsättningar för så låga kommunalskattenivåer som möjligt

För att det ska vara möjligt att sänka kommunala skattesatser krävs det att det frigörs ekonomiskt utrymme för det, vilket utredningen konstaterat i avsnitt 5.2.2. Om skattesänkningar inte ska påverka service och kvalitet i välfärdstjänsterna måste kostnaderna minska genom att verksamheter bedrivs mer effektivt och att resurser bara används till uppgifter som är nödvändiga att utföra, antingen för att det är obligatoriska uppgifter eller för att det gäller frivillig verksamhet som kommunen beslutat om. Det är också nödvändigt att andra orsaker till att kommuner och regioner kan ha onödiga eller omotiverat höga kostnader identifieras och åtgärdas.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.1 en skyldighet för kommuner och regioner att eftersträva hög effektivitet i syfte att frigöra resurser och möjliggöra skattesänkningar. Det ligger dock utanför den här utredningens uppdrag att lämna förslag om mer konkreta effektiviseringar som bör göras, kostnadsminskningar och finansieringsfrågor i övrigt. I det här avsnittet redovisas dock bedömningar i fråga om andra typer av statliga insatser. Det handlar om sådant som i ett bredare perspektiv har påverkan på förutsättningarna för kommunsektorns ekonomi och behovet av skattehöjningar, inte minst till följd av den demografiska utveckling som sannolikt kommer behöva hanteras av staten, regionerna och kommunerna gemensamt för att ge realistiska förutsättningar för välfärdsverksamheterna med så låga kommunalskatter som möjligt.

8.3.1 Särskilt om regionernas skattesatsnivåer – kostnadsutveckling och finansiering av vården behöver undersökas

I det här avsnittet redovisas ett behov av särskilda åtgärder när det gäller regionsektorns skattenivåer. Kommunalskatteökningar under de senaste decennierna beror till helt övervägande del på regionernas

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skattesatser och inte kommunernas. För att kunna identifiera lämpliga åtgärder och incitament till sänkta regionskattesatser är det utredningens bedömning att det bör undersökas vad skatteökningarna beror på, om det har samband med ökande vårdkostnader och om finansieringsansvaret är lämpligt utformat, särskilt i fråga om nya och avancerade terapier. Det bör också utredas och göras bedömningar av vilka tester, behandlingar och andra vårdåtgärder som det är rimligt att erbjuda med offentlig finansiering och hur sådana prioriteringar inom vården bör göras.

Det är framför allt regionskatterna som ökar

I avsnitt 3.2 redovisas hur nivån på kommunalskatterna har utvecklats över tid, och där framgår att det framför allt är i regionerna och inte i kommunerna som skattenivåerna har höjts. De senaste 25 åren har skattesatserna ökat i samtliga regioner samtidigt som den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna har legat relativt konstant under hela perioden.

Dessa skillnader skulle kunna tala för att åtgärder med incitament till lägre skattesatser borde riktas särskilt mot regionsektorn. Regionernas verksamhet består dock till klart övervägande del av hälso- och sjukvården. Kostnaderna för sjukvården har ökat i snabbare takt än vad som kan förklaras av befolkningsökningen, samtidigt som kostnaderna för kommunernas äldreomsorg som jämförelse ökat i långsammare takt än vad som enbart föranleds av livslängden och antalet äldre. En särskild skarp åtgärd för lägre skattenivåer som är riktad mot regionsektorn skulle därför riskera att få negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården.

Att införa åtgärder som riktas mot regionernas skattesatser skulle kunna påverka vården negativt och skulle kunna vara skäl för att i stället undanta regionsektorn från åtgärder för att främja skattesänkningar. Det skattebromssystem som arbetats fram av utredningen innebär dock inte något förbud mot skattehöjningar och tvingar inte fram skattesänkningar. Systemet, bör om det införs, därför gälla för både kommuner och regioner. Samtidigt bedömer utredningen att det finns anledning att göra närmare analyser och undersökningar av hur vårdkostnaderna har utvecklats och hur det påverkar regionernas ekonomi och val av skattenivåer. Sådana undersökningar ligger utanför

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

den här utredningens uppdrag, men några aspekter som är utredningen bedömer som relevanta att undersöka redovisas i det följande.

Vård med lågt värde utförs, kostnaderna ökar med nya behandlingsmetoder och gamla metoder lever kvar

Utvecklingen inom vården går snabbt. Forskning och utvecklingen av tekniska framsteg ger möjligheter till alltmer avancerad vård i form av effektivare och skonsammare behandlingsmetoder och nya terapiformer. Detta gör att fler invånare kan behandlas med goda resultat och skonsamma behandlingsmetoder, och allt högre upp i åldrarna. Förutom möjligheten att behandla ett ökat antal patienter kräver utvecklingen ny teknisk utrustning, specialutbildad personal och specialanpassade lokaler, vilket sammantaget innebär att hälso- och sjukvårdskostnaderna drivs uppåt.

Samtidigt som nya och dyra behandlingsmetoder och terapier växer fram har det visat sig svårt att dra ned kostnaderna genom att utmönstra gamla metoder. Vissa delar av den vård som bedrivs i dag är så kallad lågvärdevård. Det handlar om tester, undersökningar och behandlingar som ger liten eller ingen nytta för patienten, eller där nyttan inte överstiger riskerna eller åtgärderna till och med kan skada patienten samtidigt som nyttan är begränsad. Exempelvis gäller det överdiagnostik, övertestning och överbehandling.

Ökande förväntningar följer av högre standard

I takt med en allt högre materiell standard och ökande realinkomster för hushållen, ökar också individers förväntningar på de offentliga välfärdstjänsterna. Efterfrågan på hälso- och sjukvård ökar både i takt med stigande välstånd och när nya och bättre terapier utvecklas. Som vi skrivit tidigare i rapporten lägger länder med hög BNP en större andel av BNP på hälso- och sjukvård och utvecklingen på lång sikt visar att BNP-tillväxt i ett land har lett till att en ökad andel av kostnaderna lagts sjukvård. Svensk sjukvård ligger i framkant gällande medicinska resultat och kostnaderna förväntas med stor sannolikhet att fortsätta öka i takt med att BNP ökar.[38] Allt detta kan leda

[38] Se bland annat: the Observatory (2023) *Sweden Health System Review*, Rehnberg C (2019) *Vem vårdar bäst?* Eller *Gralen K* (2019) *Hälso- och sjukvårdsutgifternas utveckling i Sverige.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

till en diskrepans mellan vad som kan tillhandahållas av de skattefinansierade systemen, och invånarnas önskemål och krav på välfärdsproduktionen.

Konsekvenser av det ökande kostnadstrycket inom vården

Det som nu redovisats om bl.a. dyrare behandlingar, fler patienter till följd av bättre behandlingsmöjligheter, onödiga vårdinsatser som lever kvar och en allt högre förväntan på vården är förklaringar till att kostnaderna inom hälso- och sjukvården ökar och en trolig orsak till regionernas allt högre skatter. Det finns mycket som tyder på att utvecklingen kommer fortsätta i samma riktning, vilket kan få konsekvenser för vårdverksamheten om inte resurserna till vården ökar.

Det kan handla om sämre tillgång till nya terapier, ökande väntetider och vårdköer och, inte minst i fråga om vård som kan anstå. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska den som har störst behov av vård prioriteras, och i och med att möjligheten att behandla svåra sjukdomar ökar och fler kan få bot och lindring, leder det till att övrig vård kan få stå tillbaka ännu mer.[39]

Det handlar också om ett allt större behov av prioriteringar inom vården. Prioriteringar handlar om bedömningar, och det finns en risk att behovsbedömningar och prioriteringar görs olika i olika regioner och därmed minskar förutsättningarna för likvärdig vård i hela landet.

En utveckling mot längre vårdköer kan i sin tur få till följd att en större andel av befolkningen i stället kommer att finansiera sjukvården privat. En sådan utveckling har varit tydlig i ett antal europeiska länder, exempelvis Storbritannien, där den privata vården snabbt vuxit, delvis som ett resultat av längre väntetider inom National Health Service (NHS)[40].

[39] Enligt 3 kap. 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ges företräde till vården.
[40] NHS är Storbritanniens offentligt skattefinansierade sjukvårdssystem.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Behov av att utreda frågor om prioritering och resurser till vården

Det skulle sannolikt kunna få negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården om det för närvarande skulle införas alltför skarpa åtgärder riktade mot regionernas möjligheter att justera skattesatsen, om nivån på statsbidragen samtidigt hålls oförändrad. Samtidigt som åtgärder vidtas för att förändra incitamenten bör även övergripande principfrågor när det gäller kostnadsutvecklingen, resursbehov och finansiering av vården ses över och konsekvenserna av olika handlingsalternativ analyseras. Sådana undersökningar och analyser ligger utanför den hur utredningens uppdrag, men följande punkter anser utredningen att det finns ett särskilt behov av att se över:

- Målet bör vara att minska vårdinsatser som inte är nödvändiga för en god vård, för att på det sättet kunna rikta resurser mot vård som faktiskt gör skillnad för patienten. Sådana prioriteringar kan inte göras inom respektive region utan måste tas fram för riket som helhet. Det bör också göras en analys och bedömning på nationell nivå i fråga om vad som bör finansieras inom ramen för det offentliga åtagandet. Vissa åtgärder kanske bör prioriteras bort helt av offentliga vårdgivare, eller eventuellt erbjudas på annat sätt, t.ex. mot privat finansiering.
- De nya och kostsamma behandlingsmetoderna utvecklas i snabb takt, och det bör tas ett samlat grepp om frågan hur de särskilt kostsamma terapierna ska finansieras. Ska det vara ett ansvar för respektive region, och hur säkerställs det i så fall att skatterna inte ökar orimligt mycket? Ska det i stället fastställas principer för en fördelning av kostnaderna mellan staten och regionerna? Eller kan det göras på något annat sätt?
- När staten höjer nivån på det generella statsbidraget fördelas ökningen sedan lång tid tillbaka med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna. Det finns ingen reglering för hur fördelningen ska göras, och det har vid enstaka tillfällen förekommit annan fördelning.[41] Att fortsätta tillämpa samma proportioner över tid är problematiskt på flera sätt. För det första är fördel-

[41] Exempelvis de tio så kallade välfärdsmiljarderna som beslutades under flyktingkrisen fördelades under en begränsad tid med 80 procent till kommunerna och 20 procent till regionerna eftersom kommunerna hade en särskild roll under den akuta krisen. Under fem års tid gjordes dock en omfördelning som återgick till de gängse 70/30.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ningen av kostnadsmassan inte längre 70/30 utan snarare närmare 63/37. För det andra bör fördelningsprincipen inte nödvändigtvis utgå från dagens kostnadsfördelning utan snarare utifrån behovet av medel, som kan skilja sig mellan olika år beroende på externa faktorer. Regionernas kostnadsutveckling har växt i takt med större innovation, kostnadsutveckling och efterfrågan på vård, vilket inte speglats i utvecklingen av statsbidrag och därigenom sannolikt också skapat ett tryck på ökade skattesatser. Utredningen anser därför att fördelningen av tillskott till de generella statsbidragen bör vara mer anpassade till den verksamhet som påverkas av samhällsförändringar eller demografiska förändringar snarare än att fördelningen med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna ska vara den starka praxis som det är i dag.

8.3.2 Insatser i fråga om kommunsektorns intäkter

Bättre förutsättningar för kommunsektorns ekonomiska planering

I det här avsnittet redovisas ett antal åtgärder i fråga om kommunsektorns intäkter i form av statsbidrag och avgifter som enligt utredningen skulle bidra till ökade möjligheter för kommuner och regioner att planera för effektiviseringar och alternativ resurssättning och därmed lägre skattesatsnivåer.

Bedömning:

- Staten bör lämna besked om nivån på statsbidragen för det kommande budgetåret tidigare än vad som sker i dag. En inriktning i fråga om statsbidragen kan exempelvis aviseras i vårpropositionen.
- Utvecklingen av den reala nivån på statsbidragen bör redovisas i budgetpropositionen.
- Staten bör använda sig av färre riktade statsbidrag. Om de används bör de utformas på ett sätt som stöder en effektiv resursanvändning i kommunsektorn.
- En ökad möjlighet till avgiftsfinansiering av kommunala tjänster kan utgöra alternativ till skattehöjningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Information om statsbidragsnivån behöver lämnas vid en tidpunkt som gör att det kan bli en del av kommunernas ekonomiska planering

Utredningen instämmer i den problembeskrivning som Produktivitetskommissionen redovisar i sitt slutbetänkande, kopplat till statens sena besked om nivån på statsbidragen för ett kommande år.[42] Kommuner och regioner ska enligt lag ha en god ekonomisk hushållning och riktlinjer för det samt treåriga planer för ekonomin med mål och riktlinjer, vilket innebär ett generellt krav på långsiktig ekonomisk planering.[43] Styrelsen ska senast i oktober lämna ett budgetförslag för det kommande budgetåret, inklusive förslag till skattesats, och budgeten ska som huvudregel fastställas senast i november.[44] Det innebär att kommunens arbete med att bereda ett budgetförslag sannolikt i de flesta fall behöver påbörjas före halvårsskiftet. Samtidigt är verkligheten sådan att kommunen inte vet vilken nivå på statsbidrag den kan räkna med förrän regeringen i september lämnar sin budgetproposition till riksdagen, och först i december när riksdagen fastställer statens budget ges ett definitivt besked om statsbidragen.

Detta innebär att kommunen behöver förhålla sig till osäkra siffror i fråga om intäkterna i sitt budgetarbete. Det är sannolikt att osäkerheten i fråga om vilka intäkter kommunen kommer ha kan leda till ökad försiktighet i den kommunala budgeteringen och ekonomiska planeringen. Det innebär att resultatnivåer kan bli högre än nödvändigt och att skattesänkningar undviks. Sena besked om statsbidragen riskerar också att leda till att kommuner och regioner avstår från att genomföra nödvändiga effektiviseringar i förhoppning om att nya statsbidrag ska komma i ett senare skede.[45]

De problem som de sena beskeden från staten medför för kommunernas och regionernas ekonomistyrning har även påtalats av bl.a Finanspolitiska rådet, som pekar på behovet av långsiktighet och transparens och menar att information om statsbidragen bör ges tidigare än i dag för att underlätta kommunsektorns planering.[46]

Utredningen instämmer således i de bedömningar som redovisats av bland annat Produktivitetskommissionen och Finanspoli-

[42] SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 455 f.
[43] 11 kap. 1 och 6 §§ KL.
[44] 11 kap. 8 och 10 §§ KL. Om det finns särskilda skäl kan processen senareläggas en månad enligt 11 kap. 8 och 11 §§ KL.
[45] SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 455.
[46] Finanspolitiska rådet (2024) *Svensk finanspolitik 2024.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

tiska rådet om att staten behöver lämna tidigare besked om nivån på statsbidragen för det kommande budgetåret. Exempelvis borde en inriktning av statsbidragens nivå kunna aviseras i vårpropositionen.

Redovisning av statsbidragsutvecklingen i budgetpropositionen

När nya uppgifter tillförs och reglerförändringar genomförs, exempelvis förändrade skatteregler och ökade grundavdrag, så höjs ofta det generella statsbidraget vid införandet. Nivån på statsbidraget är sedan nominellt sett oförändrad om inga nya beslut fattas vilket gör att det urholkas, samtidigt som kostnaderna för de nya uppdragen ökar i takt med pris, löner och demografi. Detta bör beaktas när nivån på de generella statsbidragen beslutas årligen, men det finns ingen förutsägbarhet kring hur förändringar i strukturella kostnader påverkar bedömningen som regering och riksdag gör i fråga om behovet av och möjligheten att skjuta till mer resurser genom ökade statsbidragsnivåer.

Vid ökade grundavdrag eller andra regelförändringar minskar värdet av den kommunala skattebasen och möjligheten till framtida intäktsökning. Samtidigt är statsbidraget som motsvarar minskningen av skattebasen är nominellt oförändrat om inga nya beslut fattas. Det innebär att värdet av skattebasen successivt urholkas.[47] Finanspolitiska rådet skriver i årsrapporten för 2024 att regeringen behöver bli tydligare i sin redovisning av kommunsektorns ekonomi, bl.a. om tillskott innebär en real förbättring eller bara täcker ökade kostnader. Med nuvarande redovisning går det inte att förstå på vilka grunder regeringen har bestämt statsbidragens omfattning.[48]

Produktivitetskommissionen föreslår att en redovisning av hur förändrade statsbidrag och reformer påverkar kommuner och regioner ska göras i budgetpropositionen.[49] Det föreslås också att det i redovisningen ska framgå hur statsbidragen till kommunsektorn utvecklas och har utvecklats både i realekonomiska termer och justerat för demografiskt betingad konsumtion.

[47] Under förutsättning att befolkningen fortsätter öka i antal och att priser och löner fortsätter öka Ett scenario, som dock inte inträffat hittills, skulle kunna vara befolkningsminskning och pris- och löneminskningar (i samband med långvarig deflation).
[48] Finanspolitiska rådet (2024) *Svensk finanspolitik 2024.*
[49] SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utredningen instämmer i att det behövs mer transparens i redovisningen av statsbidragen i budgetpropositionen för att tydliggöra om en ökning av statsbidrag innebär en real ökning för kommuner eller regioner eller inte. Utredningen anser i likhet med Produktivitetskommissionen att regeringen i sin budgetproposition bör redovisa hur statsbidragen utvecklas realt, även i relation till ökade obligatoriska uppgifter.

Färre riktade statsbidrag kan öka effektiviteten

Problemen med statens användning av riktade statsbidrag är välkända och har påtalats i ett flertal utredningar och rapporter, vilket senast beskrivs utförligt av Produktivitetskommissionen.[50]

Utredningen instämmer i de bedömningar och förslag som lämnats av tidigare utredningar om att begränsa användningen av riktade statsbidrag och konstaterar att åtgärder för att ge kommuner incitament att sänka kommunalskatterna får begränsade effekter så länge staten fortsätter använda riktade bidrag till kommunsektorn på ett sätt som motverkar en effektiv användning av de offentliga resurserna.

Främja möjligheterna att använda avgifter som intäktskälla

Kommuner och regioner får ta ut avgifter för sina tjänster. I fråga om de obligatoriska uppgifterna får de dock bara ta ut avgifter om det följer av lag eller annan författning. Även om riksdagen har möjlighet att besluta om undantag så gäller principen om självkostnad generellt sett, dvs. att avgifterna inte får vara högre än vad som motsvarar kostnaderna.[51]

Möjligheterna för kommuner och regioner att ta ut avgifter har dock begränsats i allt större utsträckning genom statlig reglering av t.ex. maxtaxor och högkostnadsskydd. Även om finansieringsprincipen tillämpats när sådana beslut fattats har sektorns avgiftsfinansieringsgrad minskat, så som beskrivs i avsnitt 4.3.4 samtidigt som

[50] Se SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 455 f., och de hänvisningar som ges där, och SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välstånd*, avsnitt 12.3.2.
[51] 2 kap. 5 och 6 §§ KL.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

finansiering urholkats av pris- och löneökningar, trots att egenavgifter är ett sätt att hålla nere den kommunala konsumtionen.

Under 2000-talet har verksamhetens intäkter, dvs. intäkter genom bland annat avgiftsuttag, inte ökat i samma takt som kostnaderna trots att riktade statsbidrag, som utgör en relativt stor andel av verksamhetens intäkter, har ökat. År 2000 motsvarade kommunernas intäkter från verksamheten 22,5 procent av verksamhetens bruttokostnader och 2024 hade egenfinansieringen av verksamheten minskat till 20,5 procent av bruttokostnaderna.

För regionerna är denna utveckling ännu tydligare. Mellan 2000 och 2024 minskade regionernas verksamhetsintäkter från 27 procent till 19 procent av verksamhetens bruttokostnader, trots att de riktade statsbidragen, som i stor utsträckning redovisas som verksamhetens intäkter ökat i relativt hög grad.

Enligt utredningen finns det anledning att överväga att öka möjligheterna till avgiftsfinansiering som alternativ till skattehöjningar, då egenavgifter också har effekten att konsumtionen hålls nere.

8.3.3 Undvik överföring av kostnader från staten till kommunsektorn

Bedömning:

För att undvika att kostnader landar hos kommunerna och regionerna i stället för staten och därigenom på sikt leder till ett tryck på ökade kommunalskattesatser bör regeringen vidta följande åtgärder:

- Finansieringsprincipen behöver tillämpas fullt ut.
- Förordningen om konsekvensutredningar behöver följas.
- Oklara förväntningar och krav från staten leder till ökade kostnader för kommunsektorn.
- Det behövs samlad information om kommunsektorns obligatoriska uppgifter.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Finansieringsprincipen behöver tillämpas fullt ut för att minska kostnadstrycket på kommunsektorn

Den kommunala finansieringsprincipen som tillämpas sedan början av 1990-talet är inte lagreglerad men har godkänts av riksdagen.[52] Principen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas uppgifter av staten utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera uppgifterna med annat än höjda skatter. På motsvarande sätt bör staten minska statsbidragen om statliga beslut gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare.

Principen gäller beslut som fattas av riksdagen, regeringen eller statliga myndigheter och som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Effekter av beslut som inte tar direkt sikte på kommunal verksamhet men som ändå får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn ska i stället beaktas när nivån på statsbidragen bestäms.

Finansieringsprincipen tillämpas när kommunsektorn får nya obligatoriska uppgifter, även när det handlar om uppgifter som tidigare utförts frivilligt. Principen ska också tillämpas när staten beslutar om ändrade ambitionsnivåer för obligatorisk verksamhet och när ändrade regler påverkar möjligheterna att ta ut avgifter eller andra intäkter.

Principen innebär att kommunsektorns kostnader för nya obligatoriska uppgifter, även de som tidigare utförts frivilligt, finansieras i sin helhet av staten. Det ska dock ske en förhandling mellan staten och kommunsektorn. Slutligen är det dock staten som avgör storleken på finansieringen.

Utgångspunkten är att staten kompenserar kommunsektorn enligt finansieringsprincipen vid ett tillfälle genom reglering av nivån på det generella statsbidraget. Beloppet fastställs i samband med att åtgärden beslutas och beräknas i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Om ett belopp i efterhand visar sig väsentligt felberäknat får det beaktas vid bedömningen av nivån på det generella statsbidraget.

Om staten inte tillämpar finansieringsprincipen i enlighet med riktlinjerna och inte finansierar nya obligatoriska uppgifter fullt ut, tvingas kommuner och regioner att finansiera dessa nya uppgifter på annat sätt, t.ex. genom höjningar av skattesatserna.

---

[52] Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2; prop. 1993/94:150 bilaga 7 avsnitt 2.5.1 och 1993/94:FiU19; prop. 2006/07:100 s. 221.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Enligt utredningen ger finansieringsprincipen uttryck för avsikten att staten som utgångspunkt ska finansiera nya uppgifter som den ålägger kommuner och regioner att ansvara för. Om staten inte följer den principen innebär det att kostnader som var avsedda att finansieras av staten i stället överförs till kommunsektorn att finansiera, eventuellt genom skattehöjningar om det inte finns andra möjligheter. Kommuner och regioner har inte möjlighet att välja att upphöra med verksamheten eftersom staten bestämt att den är obligatorisk. Detta innebär att en större följsamhet till finansieringsprincipen skulle ge bättre förutsättningar för kommunsektorn att använda sina skatteintäkter till annan verksamhet, samt planera för och genomföra skattesänkningar.

Förordningen om konsekvensutredningar måste följas

I föregående avsnitt redovisas den kommunala finansieringsprincipen och att den inte bara omfattar beslut av riksdagen och regeringen, utan även beslut från statliga myndigheter. Bland annat av det skälet är en myndighet tvungen att få regeringens medgivande innan den utfärdar föreskrifter som leder till inte oväsentligt ökade kostnader för kommuner eller regioner.

Myndigheten ska också ta fram en konsekvensutredning som ska innehålla en beskrivning och beräkning av kostnader och intäkter, en redogörelse för åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte och en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innan myndigheten fattar beslut som påverkar kommunsektorns kostnader ska den lämna förslaget tillsammans med konsekvensutredningen till regeringen.[53]

Det finns indikationer på att förordningen inte tillämpas fullt ut som det är tänkt. Det innebär i så fall att kommunsektorn påförs kostnader genom statliga myndigheters beslut utan att det är förankrat hos regeringen. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att förordningen efterlevs för att inte kostnader ska landa på kommuner och regioner, trots att de enligt finansieringsprincipen skulle kompenseras av staten. Statskontoret har fått ett upp-

[53] 3, 7, 8 och 14 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

drag från regeringen att följa upp regelverket för konsekvensutredningar, och hanteringen av resultatet av det uppdraget bör prioriteras.[54]

Oklara förväntningar och krav från staten leder till ökade kostnader

Kommuner och regioner ska bedriva verksamhet som är obligatorisk för dem enligt lag, och annan frivillig verksamhet som de själva bestämmer. Det är dock inte ovanligt att en mängd andra uppgifter utförs av kommuner och regioner, utan att de vare sig är skyldiga att göra det eller uttryckligen har beslutat om det. Det kan många gånger bero på mer eller mindre uttalade förväntningar på att uppgifter ska utföras, inte minst från statliga myndigheter. Det kan t.ex. handla om projekt där kommuner förväntas medfinansiera investeringar eller förskottera t.ex. stora infrastrukturprojekt, eller myndigheter som förväntar sig att vissa funktioner ska finnas i kommuner och regioner, trots att det inte är obligatoriska uppgifter.

Produktivitetskommissionen beskriver fenomenet, inte enbart för kommuner och offentlig sektor, med ordet ”perspektivträngsel”. Kommissionen menar att kraven kan ha olika ursprung och ibland uppfattas som obligatoriska utan att vara det, t.ex. i fråga om att följa olika typer av standarder, men det kan också handla om målsättningar i regeringens regleringsbrev till olika statliga myndigheter. Kommissionen ger som exempel vissa krav och förväntningar i fråga om hållbarhet, jämställdhet, mångfald, krisberedskap, tillgänglighet, arbetsmiljö m.m. Krav som inte är obligatoriska leder ändå till att uppgifterna behöver hanteras, administrationen ökar och personal anställs i det syftet.[55]

Under utredningens arbete har det framkommit att tydliga tecken på att sådana krav och förväntningar, framför allt från statliga myndigheter och även från regeringen, dvs. krav som uppfattas som obligatoriska och som leder till de beskrivna konsekvenserna i form av fler arbetsuppgifter, mer administration och kostnader för det, är mycket vanligt förekommande i kommunsektorn.

[54] Regeringsbeslut Fi2025/02181 Uppdrag till Statskontoret att följa upp regelverket för konsekvensutredningar.
[55] SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 482 f.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Det kan även handla om krav som visserligen är beslutade på rätt sätt och obligatoriska för kommunerna, men som ändå medför orimliga konsekvenser i fråga om resursanvändning och kostnader, som t.ex. överflödiga rapporteringskrav och detaljstyrning i myndighetsföreskrifter. Det kan handla om riktlinjer för bemanning, gruppstorlek, antalet vårdplatser m.m. Kommuner och regioner förväntas leva upp till riktlinjerna utan möjlighet att göra egna bedömningar av behoven utifrån lokala och regionala förutsättningar. I vissa fall kombineras kraven med vitesföreläggande.

Det förekommer också att kommuner tvingas ansvara för uppgifter som inte är obligatoriska för dem, genom att statliga myndigheter exempelvis Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten minskar sin närvaro i landet. Sådana förändringar gör att kommunerna indirekt åläggs att ta ett större ansvar för säkerhet och arbetsmarknadsåtgärder.

Liksom Produktivitetskommissionen anser utredningen att det är nödvändigt att öka medvetenheten om s.k. perspektivträngsel och förväntningar på att uppgifter ska utföras utan att det är obligatoriskt. Regeringen och de statliga myndigheterna bör göras medvetna om konsekvenserna av att förmedla förväntningar, uppmaningar och indirekta krav till kommuner och regioner som om det vore obligatoriska åligganden, dvs. att det sannolikt innebär kostnadsökningar som i sin tur kan leda till högre skattenivåer än vad som skulle vara nödvändigt.

Samlad information om kommunsektorns obligatoriska uppgifter

I avsnittet ovan beskrivs att kommuner och regioner inte sällan utför uppgifter som de varken är skyldiga att utföra eller i demokratisk ordning själva har valt att ägna sig åt. I samtal med kommuner under utredningsarbetet har det framkommit att det är relativt vanligt att sådana arbetsuppgifter utförs. Det har också visat sig att det finns en stor osäkerhet om vilka skyldigheter kommunerna faktiskt har inom olika områden.

Förutom att göra statliga beslutsfattare medvetna om de negativa konsekvenserna av sådan tveksam styrning finns det enligt utredningen anledning att underlätta för kommuner och regioner att själva avgöra vad som är obligatoriska uppgifter för dem och vad de

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

faktiskt kan avstå från att göra utan att riskera att bryta mot några föreskrifter. Även om en fullständig förteckning inte är möjlig skulle en övergripande bild kunna ges genom någon form av rådgivnings- och informationsfunktion eller uppdaterad digital översikt över obligatoriska uppgifter för kommuner och regioner. Inte minst för de mindre kommunerna skulle det kunna underlätta vid prioriteringar och planering av vad kommunen faktiskt måste lägga resurser på. I förlängningen innebär det bättre möjligheter att fokusera på kärnuppdraget och skapa utrymme för att sänka skattesatserna.

Det skulle göra att även fler mottagare, t.ex. övriga statliga myndigheter som har behov av samarbete med kommuner eller regioner, kan få information om vad de kan ålägga kommuner och regioner. Information borde även finnas lättillgänglig för invånare i fråga om vilken offentlig nivå som ansvarar för olika verksamheter, vilket skulle stärka möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande.

8.4 Åtgärder för att minska risk för skattehöjningar vid framtida lågkonjunktur

Vid en kraftigare lågkonjunktur som skapar ett tryck på kommunsektorns finanser kan det finnas en risk att vissa kommuner och regioner väljer att höja skattesatserna på ett sätt som inte motiveras av deras långsiktiga ekonomiska behov. Varje höjning av skattesatsen riskerar att leda till en ny förväntansnivå om vad kommunen eller regionen kan förväntas leverera och riskerar därför att bli mer eller mindre permanent. Därför kan lågkonjunkturer vara ett läge där det finns en särskild risk för skattehöjningar vilket kan motivera särskilda tillfälliga åtgärder.

Produktivitetskommissionen framför i sitt slutbetänkande att ett system med automatiskt stabiliserande statsbidrag bör införas. Utredningen instämmer i kommissionens bedömningar och anser att ett sådant förslag bör tas fram. Det kan kombineras med ett tidsbegränsat skattestopp om riksdagen bedömer att det finns en risk för att kommuner och regioner höjer skattesatsen under en lågkonjunktur

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

8.4.1 Ett system med konjunkturstabiliserande statsbidrag vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget bör utredas

Bedömning:

- En utredning bör få i uppdrag att lämna förslag om ett system med ett garanterat statligt bidrag till kommunsektorn vid tillfälliga nedgångar i skatteunderlaget.

En automatisk stabilisator effektiviserar konjunkturåtgärder riktade mot kommunsektorn

Genom en statlig utredning bör det bedömas om det finns behov av att införa ett system som ger statliga garantier om en lägsta nivå på utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det skulle handla om ett system där att staten går in med statsbidrag om skatteunderlaget för hela kommunsektorn utvecklas i lägre takt än en viss miniminivå. Statsbidraget bör motsvara mellanskillnaden. Detta ska inte förväxlas med ett system som garanterar en utveckling av de generella statsbidragen utifrån faktorer som påverkar strukturella kostnader och som skulle ersätta den diskretionära statsbidragsgivningen under mer normala förhållanden. Utredningen vill framhålla följande fördelar med ett sådant system:

- Systemet ligger väl i linje med statens roll som nav i konjunkturpolitiken.
- Systemet skulle sannolikt leda till högre effektivitet i konjunkturstabiliserande åtgärder som riktas mot kommunsektorn.
  - Behovet av att överkompensera kommuner under en kris minskar eftersom det i stället finns en trovärdig utfästelse om hur stor del av intäktsgapet som ska kompenseras.[56]
  - Risken för att underkompensera kommuner för konjunkturstödet minskar vilket minskar risken för ryckighet i verksamheten och procykliskt agerande från kommuner och regioners sida vilket kan förstärka en kris.

[56] Även om en snabb konjunkturnedgång minskar lönesumman under året, och det kan ta viss tid innan kompensation utbetalas, beräknas en garanti om kompensation ge som effekt att kommuner och regioner inte genomför kraftiga åtgärder som kan verka procykliska.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Det finns många avväganden mellan nivå på bidrag och vilka incitament som skapas hos kommunerna vilket inte ligger inom ramen för denna utredning att analysera. En utredning bör få i uppdrag att göra sådana undersökningar och lämna förslag om en statlig garantimodell.

Dagens budgetpolitiska ramverk föddes ur 1990-talskrisen

Under 1990-talskrisen vidtogs skarpa åtgärder för att undvika skattehöjningar i kommunerna. Staten genomförde en åtstramningspolitik för att sanera de offentliga finanserna samtidigt som det inte var önskvärt att kommunsektorn skulle höja inkomstskatterna. Saneringen ledde fram till ett tydligare budgetpolitiskt ramverk och tydligare rollfördelning mellan staten och kommunsektorn vilket har gjort att landet har en bättre utgångspunkt inför framtida kriser.

Under 2000-talet har ytterligare ändringar i fråga om rollfördelningen mellan staten och kommunsektorn genomförts. Under 2010-talet fick kommuner och regioner möjlighet att reservera medel i resultatutjämningsreserver för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Fokus lades på att undvika att kommunerna agerar procykliskt, dvs. åtstrama under lågkonjunktur i takt med sjunkande skatteintäkter. Den möjligheten ändrades dock 2023 till en rätt att reservera medel i resultatreserver för att kunna användas för att uppnå en god ekonomisk hushållning.[57] Ändringen innebar således att reserverna inte längre syftar till konjunkturutjämning utan kan användas friare för olika ändamål.

Osäkerhet skapar stora kostnader för både staten och kommunsektorn

Makroekonomiska kriser har visat sig kunna ha många olika skepnader där covid-19-pandemin är det mest tydliga exemplet i närtid på en kris som påverkat samhället på många olika nivåer. Pandemin blev stabiliseringspolitiskt dyr för staten.[58] Det berodde delvis, men långt ifrån helt, på det faktum att statsbidrag fördelades med syfte att stabilisera de kommunala intäkterna i ett läge där det var mycket

[57] 11 kap. 14 § KL.
[58] Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument, Riksrevisionen 2025.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

svårt att prognosticera intäktsutvecklingen. Både under pandemin och finanskrisen fick kommunsektorn kompensation i form av statsbidrag efter relativt lång tid, vilket först innebar en osäkerhet i fråga om intäkterna och därefter en överkompensation påföljande år.[59]

Flera statliga utredningar har förslagit att det införs en garantimodell för att skapa högre stabilitet vid lågkonjunkturer.[60] I lägen där det finns en tydlig målbild för den statliga konjunkturpolitiken att kommunsektorn inte ska ha incitament att strama åt på kort sikt eller höja skattesatserna skulle en statlig garanti för skatteunderlaget kunna ge goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Samtidigt riskerar inte staten att över- eller underkompensera kommunsektorn, något som skulle kunna leda till höga kostnader och mindre effektiva konjunkturstöd. Något konkret förslag om ett sådant system har dock inte lämnats. I Produktivitetskommissionens slutbetänkande görs bedömningen att förbättrade ekonomiska planeringsförutsättningar för kommunsektorn har potential att minska konjunkturens påverkan på kommunsektorns verksamheter, men även kommunsektorns egen påverkan på konjunkturen. Kommissionen framhåller att det inte är önskvärt ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykeln, bl.a. eftersom det finns transaktionskostnader förknippade med att säga upp eller nyanställa personal. Ett sådant agerande kan också förstärka de konjunkturella svängningarna.[61] Även Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner påtalade behovet av en modell med statliga garantier för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner vid en djupare lågkonjunktur.[62] Här kan också förslaget om en automatisk stabilisator genom konjunkturvarierande statsbidrag i en bilaga till Långtidsutredningen 2023 nämnas.[63]

Enligt produktivitetskommissionen är en möjlig konstruktion för att undvika att de kommunala verksamheterna eller skattesatserna varierar över konjunkturcykler att låta statsbidragen automatiskt justeras på ett sådant sätt att sektorns totala intäkter kan finansiera en oförändrad verksamhetsvolym vid en konstant genomsnittlig

[59] Regeringens skrivelse 2025/26:51.
[60] SOU2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 459, SOU2021:75 *En god kommunal hushållning* s. 280.
[61] SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 456.
[62] SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning* s. 278 f.
[63] SOU 2023:85 *Långtidsutredningen 2023.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skattesats, oberoende av konjunkturutveckling. En garanti för skatteunderlagets utveckling skulle kompensera för bortfall av skatteintäkter upp till en viss garanterad nivå som staten fastställer. På så sätt skulle garantin bidra till att kommunal verksamhet kan fortsätta fungera stabilt även i ekonomiskt svåra tider.[64]

8.4.2 Tillfälligt skattestopp kan användas som verktyg vid en lågkonjunktur när en statlig garantimodell införs

Bedömning:

- Under förutsättning att staten garanterar skatteunderlagsutvecklingen kan ett tillfälligt skattestopp införas vid kraftigare ekonomisk obalans genom ändringar i den föreslagna lagen om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter.

Utredningen bedömer att givet att staten tar en tydlig roll i konjunkturpolitiken och inför ett system där staten garanterar en viss nivå på skatteunderlaget för kommunsektorn minskar en stor del av risken för skattehöjningar i en lågkonjunktur. Detta instrument kan i sin tur kombineras med en tillfällig förstärkt skattebroms i fall där detta bedöms särskilt angeläget ur ett procykliskt perspektiv. Detta kan ske genom att tillfälligt höja nivåerna för de avgifter som dras från kommunerna vid en skattehöjning. Utredningen bedömer att detta dock till skillnad från systemet med automatisk stabilisering bör vara tillfälligt eftersom det är en åtgärd som kraftigt begränsar den kommunala beskattningsrätten. Åtgärden måste genomföras genom lag och beslutet måste fattas av riksdagen med grund i en bedömning av dess proportionalitet som görs från fall till fall, och med säkerställande av att det inte leder till att beskattningsrätten i praktiken helt upphävs.

[64] Se resonemang i SOU 2025:96 *Fler möjligheter till ökat välstånd* s. 455 f.

9 Konsekvenser

Konsekvensanalysen utgår från de förslag som presenteras i kapitel 8. Förslagskapitlet delas in i fyra åtgärdsområden som adresserar olika typer av problematik som riskerar leda till högre kommunalskatter. Konsekvensensanalysen omfattar utredningens åtgärdsförslag (som finns i avsnitt 8.1 och 8.2). Åtgärdsförslagen är följande:

- (8.1) Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten för lägre kommunala skattesatser.
  - Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag.
  - Ändrad beräkning av jobbskatteavdrag och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning.
- (8.2) Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten.
  - Krav på kommuner och regioner att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån.
  - Krav på att motivera en höjd skattesats i budgeten.
  - Ett standardiserat mått för justerad skattesats tas fram.

För mer detaljerade beskrivningar av förslagen hänvisas till kapitel 8. I tabellen nedan sammanfattas utredningens bedömning av åtgärdernas konsekvenser.

Tabell 9.1 Sammanfattning: Åtgärder för att stärka incitamenten för lägre kommunala skattesatser

Åtgärd	Staten	Kommuner och regioner	Enskilda	Kommunalt självstyre

8.1.1 Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag	• Minskade nettokostnader för staten
	• Viss ekonomisk risk
	• Vissa administrativa kostnader
		• Neutralt för kommun/region som inte ändrar skattesatsen
		• Kommun/region får betala avgift för skattesatshöjning
		• Kommun/region får bidrag för skattesatssänkning
		• Förändrade incitament:
		  • Skattesatshöjningar blir dyrare i relation till invånarnas skatteutgifter
		  • Skattesatssänkning kostar mindre i relation till invånarnas skatteutgifter
			• Skattesatsförändringar får större genomslag på skattekostnader
			• Åtgärden kan verka återhållande för skattesats generellt, vilket gynnar skattebetalare
				• Skattebromsavgift är en inskränkning i själv-styrelsen
				• Skattesänkningspremie ej inskränkning

8.1.2 Ändrad beräk-ning av jobbskatte-avdrag och skatte-reduktion för sjuk- och aktivitets-ersättning	• Sannolikt lägre netto-kostnader för staten
	• Ökade kostnader vid skatte-satssänkning i kommun/ region*
	• Minskade kostnader vid skatte-satshöjning i kommun/region*
		• Kortsiktigt finansiellt neutralt
		• Förändrade incitament:
		  • Skattesatshöjningar blir dyrare i relation till invånarnas skatteutgifter
		  • Skattesatssänkningar kostar mindre i relation till invånarnas skatteutgifter
			• Skattesatsförändringar får större genomslag på skattekostnader
			• Åtgärden kan verka återhållande för skattesats generellt, vilket gynnar skattebetalare
				• Påverkas ej

Åtgärd	Staten	Kommuner och regioner	Enskilda	Kommunalt självstyre
8.2.1 Krav på att hög effektivitet ska eftersträvas i kommunal verksamhet och att det ska finnas en plan för skattesatsnivån	• Kostnad för ökade statsbidrag till följd av kompensation till kommunsektorn	• Nytt mål för den ekonomiska förvaltningen i form av krav på att eftersträva hög effektivitet i verksamheterna • Riktlinjer och mål ska anpassas • Uppföljning och utvärdering av nya mål och riktlinjer ska göras i förvaltningsberättelsen och granskas av revisorerna • Plan för skattesatsnivån ska tas fram • Vissa administrativa kostnader	• Påverkas ej direkt • Åtgärden främjar frigörande av resurser och aktivt arbete med skattesatsnivåerna generellt, vilket bör gynna skattebetalare • Ökad insyn i egna kommunens/regionens planer för skatteuttaget	• Viss inskränkning i självstyrelsen
8.2.2 Om skattesatshöjning fastställs ska motivering ges i budgeten.	• Kostnad för ökade statsbidrag till följd av kompensation till kommunsektorn	• Skriftlig redovisning av skälen för en skattesatshöjning ska tas fram • Vissa administrativa kostnader	• Påverkas ej direkt • Ökad transparens	• Viss inskränkning i självstyrelsen
8.2.3 Ett standardiserat mått för justerad skattesats	• Kostnad för uppdrag till RKA	• Kommuner och regioner får lättare att jämföra sin skattesats med andra	• Lättare att jämföra och utkräva ansvar	• Påverkas ej

* I jämförelse med om åtgärden inte genomförs. Exempelvis om en kommun sänker skattesatsen kommer statens kostnader för skattereduktionerna att minska, dvs. minskade nettokostnader. Om åtgärden införs kommer skattereduktionerna inte påverkas av den kommunala skattesatsen. Statens nettokostnader minskar dock i relation till om åtgärden inte genomförts.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

9.1 Förslagens övergripande konsekvenser

9.1.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunala skattesatser

I första delen av förslagskapitlet presenteras åtgärder för att stärka incitamenten att sänka kommunala skattesatser och undvika höjningar. Utredningen föreslår två åtgärder som kan stärka de ekonomiska incitamenten till lägre kommunalskattesatser. Dessa förslag beskrivs mer utförligt i avsnitt 8.1.

För att ekonomiska incitament ska ha effekt är det avgörande att den som ska påverkas är medveten om konsekvenserna av sitt agerande. När det gäller förslagen om stärkta ekonomiska incitament är det viktigt för staten att kommunicera tydligt hur incitamenten påverkas av åtgärderna för att de ska få störst effekt.

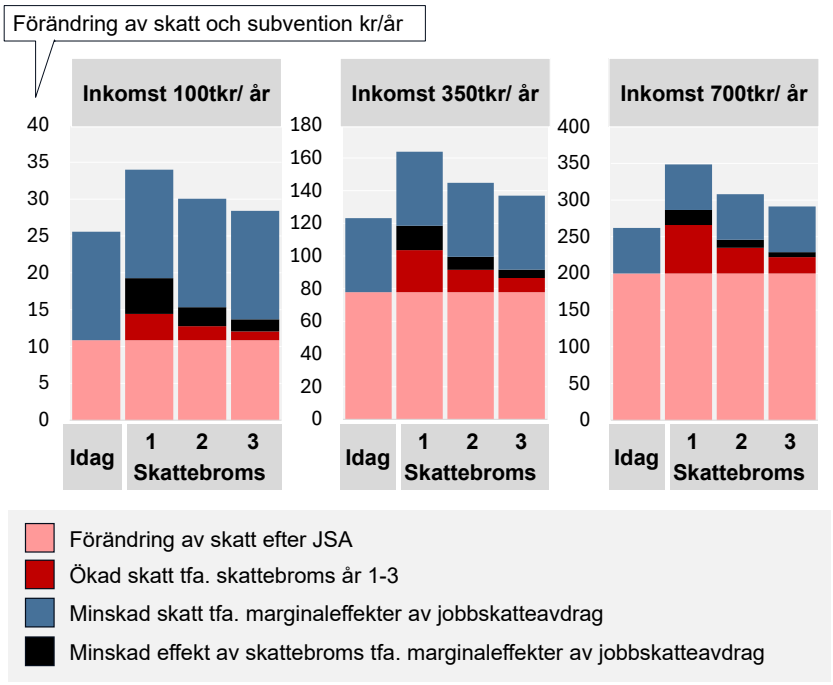
Utredningen föreslår hur ett system med skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag kan utformas. Systemet innebär dels att en kostnad påförs för kommuner och regioner vid skattesatshöjningar, dels att sänkningar av skattesatser subventioneras av staten, och ska därmed fungera som en signal till kommuner och regioner att undvika att lösa kortsiktiga finansieringsutmaningar med höjda skattesatser och att sträva efter lägre skattesatser.

Det föreslås också en ändring i fråga om skattereduktionen för arbetsinkomster (jobbskatteavdraget) och för sjuk- och aktivitetsersättning (fortsättningsvis skattereduktionerna) så att ändrade skattesatser för den kommunala inkomstskatten inte får genomslag i skattereduktionernas storlek. Detta beräknas innebära en relativt stor ökning av de ekonomiska incitamenten att sänka eller att inte höja skattesatserna.

I figur 9.1 illustreras hur stora effekter de olika förslagen beräknas ha på kostnaderna som individer betalar för ökade skattesatser, dvs. de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser.

Figur 9.1 Kostnader för en skattesatshöjning

Om en kommun höjer skattesatsen för att få en intäktsökning med 100 kr/invånare, hur mycket kostar det för en skattebetalare i respektive inkomstkategori



Antaganden: Individerna har 100 % inkomst från arbete. Uppgifter om skatteunderlag och jobbskatteavdrag för år 2026. Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning ingår inte i jämförelsen eftersom individen antas endast ha arbetsinkomst.

Källa: Egna beräkningar, Kolada/SKR, inkomstskattelagen.

Figuren visar den centrala aspekten av ekonomiska incitament att höja eller sänka skatten, dvs. hur mycket det kostar för invånarna att kommunen får en viss intäkt per invånare. Figuren visar hur mycket en invånare med olika nivå på arbetsinkomst får betala för en skattesatshöjning som ger kommunen en intäktsökning med 100 kronor/invånare. Tre inkomstnivåer är redovisade och jämförelsen avser en kommun med genomsnittlig skattekraft 2026.

- **Den ljusröda stapeln visar kostnaden för skattesatshöjning i dag:** Stapeln visar hur mycket en skattesatshöjning som ger en intäktsökning med 100 kr/invånare kostar för en individ i dagsläget utan reform.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- **Den mörkröda stapeln visar effekten av skattebromsen:** hur mycket högre kostnaden blir av att en kommun eller region måste höja skattesatsen ytterligare för att få in samma kronor per capita givet att skattebromsen minskar intäkterna från skattesatshöjningen.
- **Den blå stapeln visar hur mycket jobbskatteavdraget minskar skattekostnaden för en skattebetalare:** Stapeln visar hur stor del av skattesatsförändringen som i dag kompenseras genom ökat jobbskatteavdrag. Denna del skulle bli höjd skatt för skattebetalaren om förändringen av jobbskatteavdraget införs. Summan av stapeln inklusive det blå fältet för jobbskatteavdrag visar alltså hur hög kostnaden blir för individen till följd av en skattesatshöjning efter föreslagen förändring av jobbskatteavdraget. Om förändringar av jobbskatteavdraget införs kommer det att ge en permanent högre skatt vid en skattesatsökning.
- **Den svarta stapeln visar ytterligare potentiell effekt av skattebromsen:** Stapeln visar hur stor del av kostnaden för individen av skattebromsen som subventioneras av ökningar av jobbskatteavdraget. (Det ger en höjd skatt för invånarna om båda förslagen införs).
- **Analysen utgår från individer med arbetsinkomster.** Individer kan ha andra inkomster än arbetsinkomster. Exempelvis ingår inte inkomster från sjuk- och aktivitetsersättning som också omfattas av utredningens förslag. Dessa avdrag är dock mindre totala belopp. Skattebromsen skulle träffa bredare än arbetsinkomster och sjuk- och aktivitetsersättning och därför är jämförelsen i figuren inte fullständig.
- **Effekten av en sänkning av skattesatserna:** Effekten av en sänkning av skattesatsen motsvarar den effekt som en höjning ger. Jobbskatteavdraget minskar i dag effekten av en sänkning på motsvarande sätt som en höjning av skattesatsen. Utredningens förslag på skattesänkningsbidrag förstärker effekten av en skattesänkning på samma sätt som skattebromsen förstärker effekten av en skattesatshöjning.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

I den första stapeln (i dag) kan man se hur mycket en individ med de olika inkomstnivåerna betalar i ökad skatt till följd av en höjning av skattesatsen som ger kommunen 100 kronor i ökade skatteintäkter. Det blå fältet i samma stapel visar hur stor del av kostnaderna som subventioneras av jobbskatteavdraget. Med utredningens förslag om ändringar av jobbskatteavdraget skulle även den blå delen innebära ökade kostnader för individen till följd av en höjning av skattesatsen i kommunen. Förslaget leder till en permanent högre skatt till följd av en skattesatshöjning i jämförelse med om ändringen inte genomförs.

I övriga staplar framgår effekten av skattebromsen år 1–3. Skattebromsen ökar individens kostnad för en skattesatshöjning som ger kommunen 100 kr/invånare i ökade intäkter. Effekten är avtagande under en treårsperiod. Om skattebromsen införs utan föreslagen ändring av skattereduktionerna subventioneras en del av kostnaderna för skattebromsen av jobbskatteavdraget (svart stapel).

Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag kan stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skattesatser

Utredningens förslag om skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag kommer att ha en effekt på kostnaderna för skattehöjningar som avtar under en treårsperiod, genom att avgiften och bidraget trappas ned. Effekten av skattebromsen är till skillnad från skattereduktionerna proportionell mot skattesatsen. Därför kommer skattekostnaderna att påverkas permanent i samma relation till den beskattningsbara inkomsten oavsett inkomstnivå.

Effekten av skattebromsen minskar till följd av konstruktionen av skattereduktionerna. Om en kommun eller region höjer skatten för att kompensera för det belopp som ska betalas i skattebromsavgift kommer skattereduktionerna göra att även den skattehöjningen blir mindre kännbar. Om skattebromsen införs utan ändring av konstruktionen av skattereduktionerna kommer alltså effekten av skattebromsen att minska för invånarna, särskilt i lägre inkomstgrupper.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ändringen av jobbskatteavdraget borde ge störst effekt på ekonomiska incitament

Om skattesatsen höjs i en kommun ökar också jobbskatteavdraget som därmed neutraliserar en stor del av kostnaderna för individer till följd av högre skattesatser. Detta gäller särskilt för dem med låga inkomster. För personer som tjänar 100 000 kr/år tar jobbskatteavdraget bort nästan 60 procent av en ökning av skattesatsen.

Utredningen föreslår att beräkningen av jobbskatteavdraget ändras så att förändringar av skattesatserna för kommunal inkomstskatt inte påverkar storleken på skattereduktionen. Detta skulle stärka de ekonomiska incitamenten att ta ut lägre kommunal inkomstskatt, eftersom kopplingen mellan skattesats och kommunens eller regionens intäkter och kostnader för invånarna blir tydligare och höjningar av den kommunala inkomstskatten mer kännbara.

Konsekvenserna för individen av en förändring av skattesatsen kommer öka

Kostnaderna för den enskilda invånaren till följd av förändringar av den kommunala inkomstskatten kommer alltså att öka om skattesatsen höjs, och effekten kommer att vara olika stor beroende på hur stor arbetsinkomst individen har. Förändringen innebär en återgång till en tydligare koppling mellan kommunens finansiering och den enskildes skatteutgifter då jobbskatteavdraget i dagsläget i vissa fall kraftigt subventionerar kommunernas och regionernas skattesatshöjningar och minskar den positiva effekten för skattebetalarna vid skattesatssänkningar.

Samtidigt innebär förslagets konstruktion att få individer påverkas initialt eftersom kompensationsnivåerna inom jobbskatteavdraget blir låsta på dagens nivå. Effekterna kommer att märkas först vid ändrade skattesatser. Invånare i kommuner och regioner som ändrar skattesats efter 2026 men innan ändringen av skattereduktionerna införs kommer att påverkas från dag ett.

Förslaget innebär att storleken på jobbskatteavdraget i framtiden kommer att baseras på skattesatsen för kommunal inkomstskatt som gäller i den aktuella hemkommunen 2026. Året är valt för att förslaget inte ska leda till en omfördelning mellan invånare i kommuner och regioner med olika skattesats. Det kommer således inne-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

bära en typ av permanent subvention av höga skattesatser enligt de skattesatser som gäller 2026.

I vissa situationer kan förslaget över tid leda till skatteskillnader mellan olika individer som kan framstå som omotiverade. Exempelvis kan situationen uppstå över tid att personer med samma inkomst som bor i olika kommuner med samma skattesats betalar olika belopp i skatt beroende på hemkommunens skattesats 2026. Om en kommun ökar skatten med 2 procentenheter kommer en person med 350 tkr i årsinkomst att betala drygt två tusen kronor mer i skatt per år än i en kommun med samma skattesats men som inte höjt skatten sedan 2026. Samma effekt blir det för personer som flyttar mellan två kommuner med samma skattesats, där en kommun eller region höjt skatten efter införande av den föreslagna förändringen och den andra kommunen eller regionen hade höjt skattesatsen före den föreslagna förändringen.

Dessa effekter uppstår till följd av att förslaget är utformat med avsikten att undvika större omfördelningseffekter. Det går dock att åtgärda dessa genom att i stället för 2026 års skattesatser beräkna skattereduktionerna baserat på genomsnittlig skattesats för kommunal inkomstskatt för riket. Eftersom en sådan ändring av systemet skulle innebära en omfördelning bör det göras i samband med andra reformer som leder till omfördelningar så att en samlad bedömning av de effekterna kan göras, exempelvis vid ändringar av kommunala utjämningssystemet.

För att harmonisera skattesumman mellan yngre personer med jobbskatteavdrag och personer 66 år och äldre (från och med 2027 höjs gränsen till 67 år och äldre) med inkomster från pension gäller särskilda regler om ett förhöjt grundavdrag innan skatt i stället för en reduktion av den framräknade kommunalskatten. Resultatet av detta är att skatten för pensionärer på marginalen påverkas på liknande sätt av en förändring av skattesatsen för den kommunala inkomstskatten som om de hade haft jobbskatteavdrag. Utredningens förslag i kombination med konstruktionen av det förhöjda grundavdraget kommer att innebära att individer under 66 år med jobbskatteavdrag kommer att påverkas mer av förändringar av skattesatsen än äldre personer med samma inkomst från pension. Detta beror på att individer som är 66 år och äldre betalar en lägre andel av sina inkomster i kommunal inkomstskatt. Samtidigt är individer som är 66 år och äldre i dag gynnade skattemässigt om de har in-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

komst från arbete genom särskilda regler för jobbskatteavdrag som går utöver det förhöjda grundavdraget. Utredningen bedömer dock att detta inte med rimliga antaganden om förändringar av skattesatser kommer att leda till stora skillnader i effektiv skatt för de två grupperna.

Avgörande att sprida kännedom om syftet och innebörden av åtgärderna för att stärka de ekonomiska incitamenten

Utredningen konstaterar tidigare i betänkandet att incitamenten som skattesystemet ger för att höja och sänka skattesatserna kan vara komplicerade och svåra att helt förstå även för de flesta kommuner och regioner. Skattereduktionernas betydelse för effekten av en förändring av kommunalskattesatserna är dessutom relativt okända bland kommuner och regioner och bland invånare. Konsekvenserna av konstruktionen är reella och tydliga men det är sannolikt få individer som har tillräckligt djup förståelse om skattesystemet för att känna till exakt vilka komponenter som ingår i skatteberäkningen. Vid genomförande av utredningens förslag blir det därför viktigt att informera kommuner och regioner och allmänhet om att åtgärderna genomförs för att de ska kunna ha en effekt på beteendet hos kommuner och regioner. Utredningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till en Statistiska Centralbyrån (SCB) att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av åtgärden på incitamenten för att förändra skattesatsen.

9.1.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten

I kapitel 8 presenteras förslag om åtgärder som syftar till att främja förutsättningar för nivån på skattesatserna ska vara låga och att öka medvetenhet i fråga om skattesatsbesluten i kommuner och regioner.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Stärka incitament genom krav på att eftersträva hög effektivitet i kommunala verksamheter och ha en plan för skattesatsnivån

Utredningens förslag i avsnitt 8.2.1 syftar till att öka fokus på effektivitet i kommunala verksamheter och på att inte använda mer resurser i form av skatteintäkter från invånarna än nödvändigt. Kommuner och regioner ska även fortsättningsvis ha kontroll i fråga om vilka verksamheter som ska bedrivas och ambitionsnivån för dem, men kommuninvånarna ska också kunna förvänta sig att verksamheterna bedrivs effektivt och att de inte beskattas mer än nödvändigt. Vad detta innebär i praktiken kommer att vara upp till kommunerna och regionerna själva att beskriva i sina riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning som även ska omfatta det nya målet att sträva efter hög effektivitet.

Den utvärdering av om mål och riktlinjer har uppnåtts och följts som ska finnas i förvaltningsberättelsen ska även omfatta mål och riktlinjer för hög effektivitet i verksamheterna, och omfattas av revisorernas granskning.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och hög effektivitet ska också innehålla en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.

Det är svårt att göra en exakt kvantitativ bedömning av effekterna eftersom det handlar om strävansmål för den ekonomiska förvaltningen samt att åtgärden ger kommunerna och regionerna fortsatt stort handlingsutrymme. Det medför dock vissa administrativa kostnader som bedöms vara förhållandevis små. Kommuner och regioner ska redan i dag ta fram långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning och andra riktlinjer och planer i den årliga budgeten. Det nya kravet på att dessa riktlinjer och planer även ska omfatta en strävan efter hög effektivitet bör kunna inordnas i de processer som redan finns, liksom arbetet med en plan för skattesatsnivån. Även arbetet med att följa upp och utvärdera mål och riktlinjer i förvaltningsberättelsen bör kunna ingå i befintliga arbetsprocesser.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Krav på att en höjd skattesats ska motiveras i budgeten

Förslaget i avsnitt 8.2.2 om att en motivering till en höjd skattesats ska anges i budgeten syftar till att öka transparensen när det gäller orsakerna till en skattesatshöjning. Avsikten med förslaget är dels att de kommunala beslutsfattarna ska fastställa en skattenivå som är medveten och genomtänkt, vilket främjas av skyldigheten att formulera skälen till en höjning i budgeten, dels att invånarna ska ges ökad insyn i de beslut som fattas och på det sättet stärka förutsättningarna för det demokratiska ansvarsutkrävandet. Detta är av särskild betydelse när det gäller om beslut som leder till ökat skatteuttag.

Det handlar om ett nytt krav på kommuner och regioner och det innebär således en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det medför också viss ökad administration och kostnaderna för detta redovisas i tabell 9.4.

9.2 Konsekvenser för staten

I tabell 9.2 sammanfattas utredningens bedömning av konsekvenserna av utredningens förslag för statens budget. Tabellen visar beräknad genomsnittlig effekt utifrån en scenarioanalys, det finns en begränsad risk för statens budget baserad på andra eventuella utfall.

Tabell 9.2 Konsekvenser för statens budget

Utredningens bedömning om förslagens konsekvenser för statens budget (nettokostnader, miljoner kronor)

		År 1	År 2	År 3
9.1 Åtgärder för att stärka de ekonomiska incitamenten till lägre skatter				
8.1.1 Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag	Ny intäkt(skattebromsavgift) och ny kostnad (skattesänkningsbidrag) introduceras. Nettokostnader av systemet baseras på scenario 2 i scenarioanalysen. Över tid stabiliseras nettokostnaderna på cirka -620 mnkr per år.	-230	-560	-960
	Begränsade administrativa kostnader för Skatteverket. Antas omhändertas inom ramen för ordinarie uppgifter.			
8.1.2 Ändrad beräkning av jobbskatteavdrag och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning	Minskade kostnader för staten genom relativt lägre avdrag för skattereduktionerna om skattesatserna höjs i framtiden. Nettokostnader baseras på scenario 2 i scenarioanalysen. Nivå på besparing ökar löpande om skattesatser fortsätter öka.	-250	-480	-680
	Begränsade administrativa kostnader för Skatteverket. Antas omhändertas inom ramen för ordinarie uppgifter.			
	Uppdrag till Statistiska Centralbyrån (SCB) om att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av förändrade incitament av åtgärderna	0,5		
8.2 Åtgärder för att främja förutsättningarna för lägre skattesatsnivåer och ökad medvetenhet om skattesatsbesluten				
8.1.3 Krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och planer för skattesatsnivån ska tas fram	Ökade administrativa kostnader för kommuner och regioner. Regleras enligt fip med höjda statsbidrag.	6	6	6
8.2 Om skattehöjning fastställs ska motivering ges i budgeten.	Administrativa kostnader för kommuner och regioner. Regleras enligt fip med höjda statsbidrag.	0,07	0,07	0,07
9.2 Ett standardiserat mått för justerad skattesats	Kostnad för uppdrag till RKA om att utveckla nya nyckeltal för justerad skattesats. Beräknas sedan ingå i grunduppdrag.	0,5	0	0
Nettokostnad för staten		**-473**	**-1 034**	**-1 634**

Källa: Utredningens beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

9.2.1 Kostnader och intäkter till följd av förslag om starkare ekonomiska incitament för lägre skattesatser

För att beräkna kostnaderna och riskerna för staten har utredningen beräknat kostnader och intäkter från införandet av en skattebromsavgift och ett skattesänkningsbidrag samt ändringen av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning genom en simuleringsmodell som gör det möjligt att analysera åtgärderna utifrån olika antaganden.

Om scenarioanalysen

Scenarioanalysen baseras på fyra scenarion som beskriver en möjlig framtida utveckling av skattesatserna. För varje kommun och region antas en sannolikhetsfördelning enligt specifikationerna i scenarierna. Alla kommuner antas ha samma sannolikhet för skattesatshöjning eller skattesatssänkning samt nivå på höjning och sänkning, förutom de tre storstäderna. För Stockholms, Göteborgs och Malmös kommuner har mönstret sett något annorlunda ut historiskt och därför har en egen sannolikhetsfördelning skapats för dessa tre kommuner eftersom deras storlek ger dem en relativt stor betydelse för utfallet av kostnader och intäkter.

- **Scenario 1:** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning på en viss nivå baseras på historiska skattehöjningar eller skattesänkningar 2000–2026.
- **Scenario 2 (basantagande):** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning på en viss nivå baseras på historiska skattehöjningar eller skattesänkningar 2015–2026.
- **Scenario 3 (hypotetisk):** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning baseras på en konstruerad sannolikhetsfördelning som är en möjlig långsiktig utveckling där sannolikheten för skattesänkning är lika stor som sannolikheten för en skattehöjning i varje enskild kommun och region.
- **Scenario 4 (hypotetisk):** Sannolikheten för skattehöjning och skattesänkning baseras på en konstruerad sannolikhetsfördelning som är en möjlig långsiktig utveckling med marginell årlig sänkning av skattesatserna.

För varje scenario beräknas ett utfallsintervall baserat på tusen modelliterationer med slumpartade utfall utifrån sannolikhetsfördelningarna som gäller för respektive scenario. Utfallsintervallet beskriver sannolika utfall baserat på antaganden om sannolikhetsfördelningarna som gäller för varje scenario.

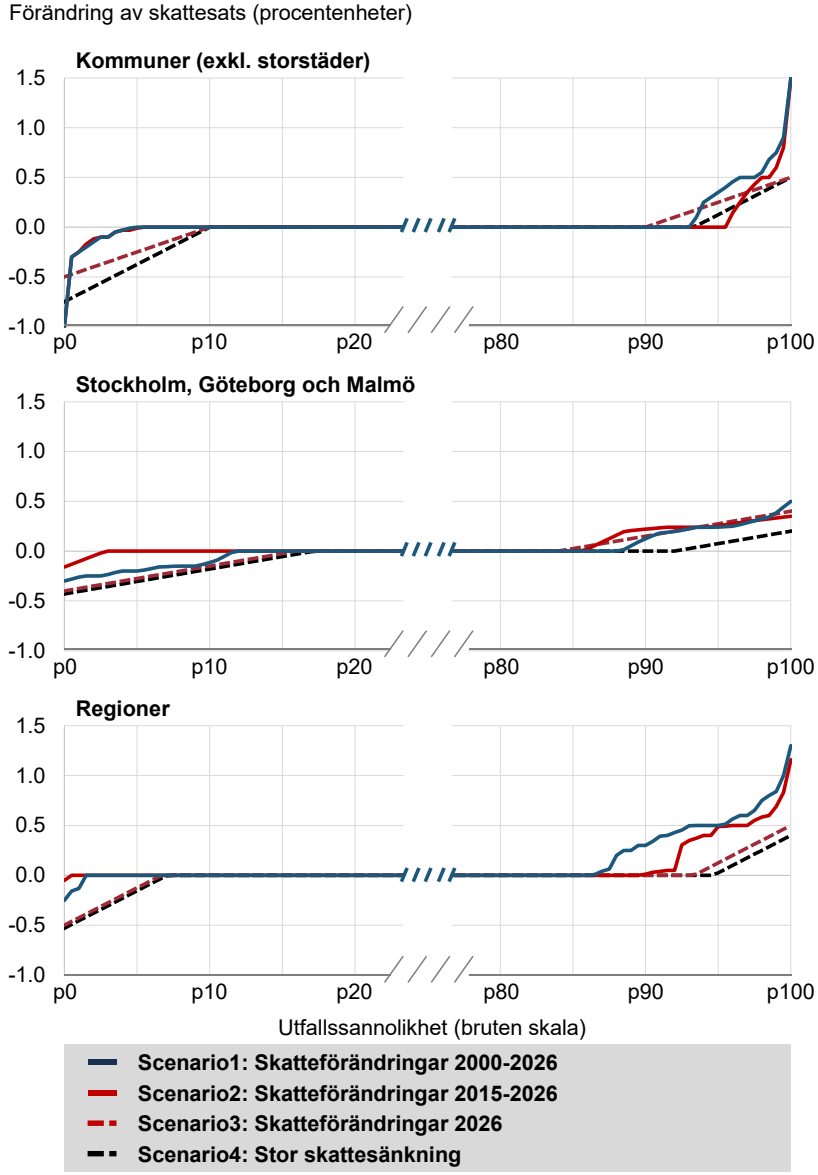
Scenarioanalysen skiljer inte på den framtida utvecklingen av skattesatser och effekten av åtgärderna på skattesatserna

I scenarioanalysen görs ingen skillnad på förändringen av skattesatser som sker till följd av stärkta incitament och förändringen som hade skett ändå. Detta beror på att syftet med scenarioanalysen är att bedöma kostnaderna för staten om åtgärderna genomförs i relation till om åtgärderna inte genomförs. Kostnaderna för systemet med skattebroms och skattesänkningspremie är noll om systemet inte införs oberoende av utvecklingen av skattesatserna. Om systemet införs är nettokostnaderna lika med avgifter minus bidrag. Kostnaderna för förslaget är nettokostnaderna för skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag om förslaget genomförs i relation till om det inte genomförs (vilket är noll).

Utredningen bedömer att åtgärderna sannolikt kommer ha en effekt på beteendet hos kommuner och regioner. Men det som bedöms ha ännu större betydelse för nettokostnaderna för staten av att införa förslagen är hur kommunalskatterna utvecklas i stort över tid, vilket är beroende av flera faktorer såsom demografisk utveckling, kommuner och regioners syn på hur höga skatterna kan bli, utvecklingen av generella statsbidrag m.m. Ökningen av skattesatserna har avtagit över tid och ökningstakten har fortsatt avta under 2000-talet. Detta gör att utredningen bedömer att det är relativt osannolikt att skattesatserna kommer utvecklas enligt scenario 1, dvs. en relativt hög ökningstakt. Men effekten av åtgärden är dock svårbedömd vilket konstateras på flera ställen i betänkandet.

Figur 9.2 Antaganden i scenarioanalysen

Antaganden om sannolikheter för skattesatsförändring ett givet år i en kommun eller region i scenarioanalysen



Källa: egna beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Effekten av åtgärderna i scenarioanalysen och bedömning av kostnader och intäkter

Scenarioanalysen beskriver möjlig utveckling av skattesatserna över tid. Skattesatserna kan fortsätta öka över tid även om åtgärderna är framgångsrika i att motverka utvecklingen av skattesatserna. Åtgärderna är framgångsrika om de leder till minskade skattesatser i relation till om åtgärderna inte genomförts. Detta kan även innebära att en minskad ökningstakt är att betrakta som ett framgångsrikt utfall. I scenarioanalysen skiljer vi inte på utvecklingen av skattesatserna om åtgärden genomförs eller inte. Det mest intressanta för konsekvenserna på statens budget är att bedöma hur stora kostnaderna och intäkterna kan tänkas bli om åtgärderna genomförs.

Utfall av scenarioanalysen

Resultatet av scenarioanalysen visar att givet antaganden som görs i scenarioanalysen om att kommuner och regioner fattar beslut om skattehöjning eller skattesänkning oberoende av varandra över åren enligt sannolikhetsfördelning som anges i respektive scenario är spridningen i möjliga utfall stor såväl mellan scenarion som inom respektive scenario. Detta framgår genom att visa bredden på utfallsområden i tabellen och diagrammen nedan. Osäkerheten i estimaten ökar ju längre framskrivningen görs.

Scenario 1:

- Medelskattesats: Ökar i snitt med cirka 0,06 procentenheter per år.
- Skattebroms och skattesänkningsbidrag: Nettointäkter för staten ökar från drygt 400 mnkr första året och till på drygt 1 000 mnkr per år när tre år ingår i beräkningen av avgift och bidrag.
- Förändringar av skattereduktioner: Minskade utgifter för staten (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) med drygt 400 mnkr i permanent nivåhöjning per år, vilket fortsätter minska så länge skattesatserna ökar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Scenario 2 (basantagande):

- Medelskattesats: Ökar i snitt med cirka 0,035 procentenheter per år.
- Skattebroms och skattesänkningsbidrag: Nettointäkter för staten ökar från knappt 300 mnkr och till knappt 700 mnkr per år när tre år ingår i beräkningen av avgift och bidrag.
- Förändringar av skattereduktioner: Minskade utgifter för staten (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) med 350 mnkr i permanent nivåhöjning per år, vilket fortsätter minska så länge skattesatserna ökar.

Scenario 3 (hypotetisk):

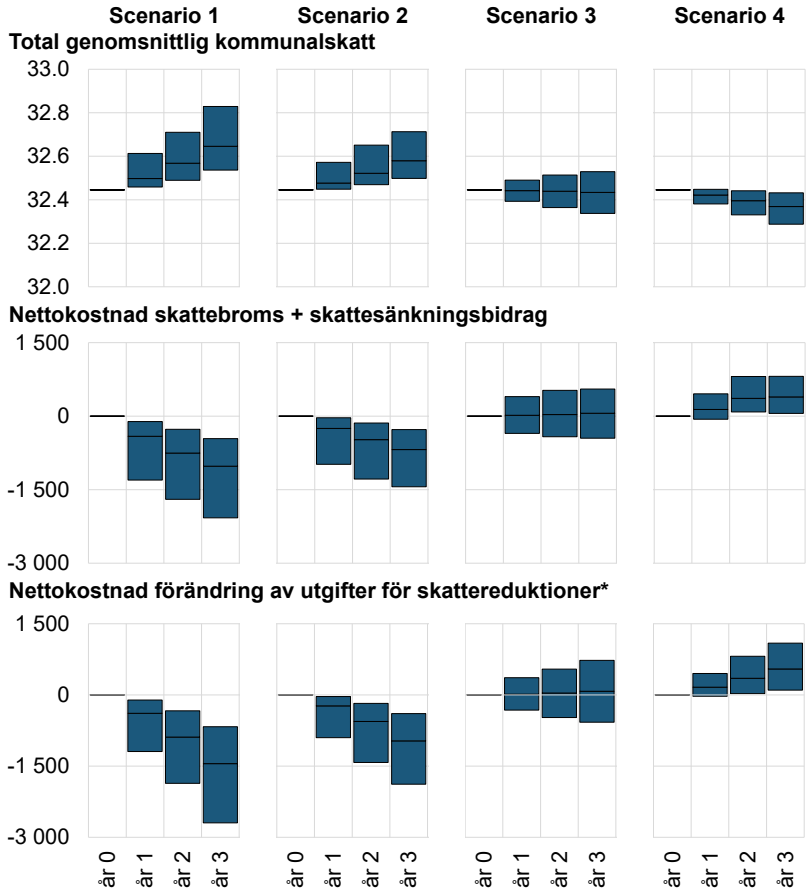
- Medelskattesats: Stabil över tid, men varierar något mellan år.
- Skattebroms och skattesänkningsbidrag: Nettointäkter för staten ligger relativt kontant över tid, men varierar mellan år mellan cirka +/-500 mnkr år tre.
- Förändringar av skattereduktioner: Små förändringar av utgifterna (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) eftersom skattesatserna ökar och minskar i samma takt över tid.

Scenario 4 (hypotetisk):

- Medelskattesats: Sjunker i snitt med cirka 0,025 procentenheter per år.
- Skattebroms och skattesänkningsbidrag: Nettokostnader för staten ökar från drygt 100 mnkr år ett och stabiliseras på knappt 400 mnkr per år när tre år ingår i beräkningen av avgift och bidrag.
- Förändringar av skattereduktioner: Ökade utgifter för staten (i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts) med 180 mnkr i permanent nivåhöjning per år, vilket fortsätter öka så länge skattesatserna ökar.

Figur 9.3 Resultat av scenarioanalys

Utfall av scenarioanalys på total genomsnittlig skattesats samt kostnad för reformer



Scenario1: Skatteförändringar 2000-2026
Scenario2: Skatteförändringar 2015-2026
Scenario3: Skatteförändringar 2026
Scenario4: Stor skattesänkning

Utfallsområde
p10
p50
p90

Källa: egna beräkningar.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Tabell 9.3 Sammanställning av resultatet av scenarioanalysen

Förändring av statens årliga nettokostnader/intäkter enligt scenarioanalysen (mnkr)

	Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag			Förändring av jobbskatteavdraget och skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning		
Scen. 1	**år 1**	**år 2**	**år 3**	**år 1**	**år 2**	**år 3**
p10	-1 304	-1 697	-2 074	-1 193	-1 863	-2 695
p50	-412	-755	-1 022	-388	-888	-1 447
p90	-111	-269	-458	-107	-335	-670
Scen. 2	**år 1**	**år 2**	**år 3**	**år 1**	**år 2**	**år 3**
p10	-983	-1 283	-1 442	-901	-1 422	-1 880
p50	-250	-480	-682	-232	-561	-968
p90	-34	-140	-274	-33	-179	-393
Scen. 3	**år 1**	**år 2**	**år 3**	**år 1**	**år 2**	**år 3**
p10	-352	-421	-451	-320	-478	-574
p50	18	31	60	16	40	76
p90	397	525	552	362	543	728
Scen. 4	**år 1**	**år 2**	**år 3**	**år 1**	**år 2**	**år 3**
p10	-64	85	56	-27	27	100
p50	137	363	392	161	351	545
p90	455	809	812	452	813	1 089

Källa: Egna beräkningar.

Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag

Statens utgifter och inkomster för skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag är kopplade till beteendet hos kommuner och regioner. I regel har det alltid varit några kommuner och regioner som höjt skattesatsen varje år och även några kommuner som sänkt skattesatsen. Hur många och hur stora skatteförändringarna varit varierar dock mellan åren. Ett system med skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag innebär kostnader och intäkter för staten som kan variera mellan olika år. Systemet med skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag beräknas leda till ökade kostnader för kommunsektorn för skatteförändringar som sker löpande, då dessa ökat något över tid. Eftersom åtgärden tar sikte på förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget innebär det att kommunala finansieringsprincipen inte

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

är tillämplig. Statens nettointäkter beräknas att stabiliseras kring cirka 620 mnkr per år baserat på scenario 2 i scenarioanalysen, men variationen mellan år kan vara stor. Bedömningen baseras på utvecklingen av skattesatser sedan 2010 och är behäftad med stor osäkerhet eftersom vi dels inte vet hur skattesatserna skulle utvecklas utan reformer, dels inte fullt ur kan bedöma hur stor effekten kommer att bli av de åtgärder utredningen föreslår.

Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Ändringen av skattereduktionerna innebär inga kostnader för staten på kort sikt. Däremot tillkommer kostnader för Skatteverket att hantera förändringar av administrativa rutiner. Förslaget innebär att statens skatteintäkter ökar till följd av lägre skattereduktioner vid framtida kommunala skattesatshöjningar. I de fall där kommuner och regioner sänker skattesatsen kommer däremot skattereduktionerna att bibehållas på samma nivå vilket innebär en högre kostnad för staten än om åtgärden inte genomförts (då skattereduktionerna, med dagens system, minskar om kommunen eller regionen sänker skattesatsen). Utredningen bedömer att det är sannolikt att skattesatserna fortsätter att öka över tid vilket kommer innebära att reformen över tid leder till lägre nettokostnader för statsbudgeten än om den inte genomförs. Om skattesatserna utan reform hade börjat minska över tid innebär det att staten ligger kvar på en högre subventionsgrad och högre kostnader för staten än om reformen inte genomförts.

Om förändringen i sig leder till att skattesatserna minskar i stället för att öka över tid kommer reformen ändå inte leda till högre kostnader för staten. Subventionsgraden ligger då kvar på samma nivå och skattesänkningen utan reform hade inneburit lägre skattesubventioner. Utan reform hade dock skattesatssänkningen uteblivit, vilket är det utfall som är rimligt att jämföra med.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Uppdrag till SCB om att informera kommuner och regioner om konsekvenserna av förslagen om förändrade ekonomiska incitament

Utredningen bedömer att det är av stor vikt att kommuner och regioner får kunskap om konsekvenserna av åtgärderna på de ekonomiska incitamenten för att motverka höjningar och åstadkomma sänkningar av skattesatser i kommuner och regioner. Därför föreslås att en myndighet får i uppdrag att sprida information till kommuner och regioner om konsekvenserna av förslagen. Statistiska Centralbyrån (SCB) kan vara en lämplig myndighet för ändamålet.

9.2.2 Förslag som leder till ökade kostnader för kommunal och administration

Utredningen föreslår åtgärder som medför nya uppgifter för kommuner och regioner. Det handlar dels om krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha mål och riktlinjer för det samt att planer för skattesatsnivån, dels krav på att redovisa en motivering till en höjd skattesats i budgeten. Det föreslås också att de nya målen och riktlinjerna omfattas av den uppföljning och utvärdering som ingår i förvaltningsberättelsen. Kostnaderna för dessa nya åligganden bedöms vara begränsade då de i vart fall delvis kan inordnas i redan befintliga processer. Utredningen har beräknat hur höga kostnaderna kan bli för kommunsektorn som helhet och presenterar dessa bedömningar i tabellen nedan. Kostnaderna ska regleras enligt kommunala finansieringsprincipen, vilket innebär att staten kompenserar kommunsektorn för de nya uppgifterna.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Tabell 9.4 Förslag som leder till ökade kostnader för kommunal administration

	Antal timmar per kommun/region	Antal berörda kommuner och regioner	Summa kostnader
Krav på att ha riktlinjer för hög effektivitet och planer för skattesatsnivån samt uppföljning och utvärdering i förvaltningsberättelsen	40 h	290 kommuner 20 regioner	5,5 mnkr kommuner 380 tkr regioner
Om skattehöjning fastställs ska motivering ges i budgeten.	8 h	15 kommuner 3 regioner	60 tkr kommuner 10 tkr regioner
Summa		Kommuner Regioner	5,56 mnkr 0,39 mnkr

Källa: Statistiska Centralbyrån SCB (lönestatistik), egna beräkningar.

9.2.3 Kostnader för uppdrag till RKA om mått för justerad skattesats

Utredningens förslag om att RKA ges i uppdrag att ta fram och förvalta nyckeltal för justerade skattesatser för kommuner och regioner innebär kostnader för uppdragets genomförande. Utredningen bedömer att 500 000 kronor räcker för att genomföra uppdraget. Efter att nyckeltalet utvecklats bör det ingå i RKA:s löpande uppgifter att förvalta nyckeltalen.

9.2.4 Finansiering

Utredningens bedömning av kostnader och intäkter av systemet baseras på medelvärdet av scenario 2. Scenario 2 antyder en fortsatt ökning av skattesatserna, men i lägre takt än vad som varit fallet de senaste 25 åren. Åtgärderna innebär en nettointäkt för staten om skattesatserna fortsätter öka. Beloppen kommer att variera mellan åren, vilket innebär en viss risk för staten. Utredningen föreslår inga specifika åtgärder för att minska denna fluktuation i nettokostnader för staten. Fluktuationen och risken är inneboende egenskaper i systemet och fluktuationen bedöms vara att betrakta som liten i relation till statens totala budget. Det finns flera andra statliga system där fluktuationerna i nettokostnader mellan år är större

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

än vad som bedöms vara fallet i detta system. Exempelvis socialförsäkringssystemen och statens utgifter för Lagen och stöd och service för vissa funktionshindrade, LSS m.m.

Ovan konstateras att skattesatserna inte nödvändigtvis minskar även om åtgärderna är framgångsrika. Åtgärder som är återhållsamma för kommunalskatter kan också innebära att skattesatserna fortsätter att öka men i en lägre grad än om åtgärderna inte hade genomförts. Om åtgärderna är mycket framgångsrika kan skattesatserna även komma att minska generellt. Detta kommer att göra att systemet leder till nettoutgifter för staten och högre statsbidrag för kommunsektorn, men lägre intäkter från kommunala inkomstskatter. Detta anser dock inte utredningen vara det mest troliga scenariot. Detta innebär att det finns en viss utgiftsrisk för staten. Utredningen föreslår ingen särskild för finansiering i fall av att det sker en minskning av den genomsnittliga kommunalskatten och därigenom en kostnadsökning för staten. Utredningen konstaterar dock att det är ett av flera möjliga utfall, inte minst att systemet leder till en nettokostnad för ett eller flera enskilda år. Utredningens bedömning är dock att systemet över tid kommer att leda till en nettointäkt för staten.

9.3 Konsekvenser för kommuner och regioner och för den kommunala självstyrelsen

I avsnittet diskuteras förslagens påverkan på kommuner och regioner samt på den kommunala självstyrelsen.

9.3.1 Skattebromsförslaget

Skattebroms innebär merkostnader för kommuner och regioner att höja skattesatsen.

Förslaget innebär en skyldighet för en kommun eller en region att betala en avgift om den använder sig av sin rätt att ta ut högre skatt från invånarna, vilket bedöms utgöra en inskränkning i den kommunala beskattningsrätten och i självstyrelsen. Syftet med åtgärden är att åstadkomma incitament till lägre kommunalskatter. Se avsnitt 8.1.1 i fråga om proportionalitetsbedömningen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

9.3.2 Förslaget om skattesänkningsbidrag

Skattesänkningsbidraget kommer att göra det mer ekonomiskt fördelaktigt att sänka skattesatsen genom att en del av skattesatssänkningen subventioneras av staten.

Det kommer även fortsättningsvis vara kommunerna och regionerna som bestämmer vilken skattesats som ska gälla. Bidraget begränsar inte kommunernas och regionernas självbestämmande och innebär inte något ingrepp i den kommunala självstyrelsen eller beskattningsrätten.

9.3.3 Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Den föreslagna ändringen av skattereduktionerna innebär att förändringar i skattesatsen för kommunal inkomstskatt kommer att få större genomslag för berörda invånare genom att statens skattereduktion inte omfattar skillnaden i skatt som uppstår till följd av att en kommun eller region ändrar skattesats. Detta kommer att göra det mindre fördelaktigt för kommuner och regioner att höja skattesatsen utifrån vad deras invånare betalar. Effekten av att sänka skattesatsen blir i stället mer positiv för skattebetalarna.

Utredningen bedömer att förslaget inte har någon påverkan på det kommunala självstyret eftersom det inte inskränker kommuners eller regioners befogenheter och beslutanderätt. Åtgärden påverkar inte kommunernas eller regionernas rätt att beskatta sina invånare och därför har det ingen inverkan på kommunernas och regionernas beskattningsrätt.

9.3.4 Krav på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån

Utredningen föreslår att det införs krav på kommuner och regioner att eftersträva hög effektivitet i verksamheterna, och att det ska ingå i de riktlinjer och mål som det redan finns en skyldighet att ta fram när det gäller god ekonomisk hushållning. Åtgärden innebär en statlig styrning i fråga om målen för den ekonomiska förvalt-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ningen i kommuner och regioner och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med ett krav på att eftersträva hög effektivitet är att den ekonomiska förvaltningen även ska inriktas mot att frigöra resurser för skattesänkningar eller andra ändamål utifrån behoven i en kommun eller region. Det handlar inte om en skyldighet att uppnå så hög effektivitet som möjligt utan om ett krav på att sträva efter det. Förslaget begränsar inte kommuners eller regioners befogenheter när det gäller att bestämma service- och ambitionsnivå eller vilken frivillig verksamhet som ska bedrivas.

Förslaget innehåller också ett krav på att ha en plan för skattesatsnivån i kommunen eller regionen, som ska ingå i de övergripande riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och effektivitet i verksamheten samt i de finansiella mål som ska finnas i budgeten. Syftet med åtgärden är att kommuner och regioner ska ha en aktiv plan för lämplig skattesatsnivå utifrån förutsättningar och behov på lokal och regional nivå. Kommuner och regioner kommer även fortsättningsvis ha rätt att bestämma vilken skattesatsnivå de ska ha och utgör därför en begränsad inskränkning i självstyrelsen. Utredningen bedömer att det inte finns alternativa åtgärder att uppnå ändamålet som skulle innebära mindre inskränkningar i självstyrelsen.

Den inskränkning som kravet på att eftersträva hög effektivitet och att ha en plan för skattesatsnivån innebär uppvägs enligt utredningens bedömning av intresset av att främja effektivitet och att skatteuttaget från kommuninvånare beslutas utifrån en genomtänkt plan. Syftet i det längre perspektivet att invånarna inte ska betala mer skatt än nödvändigt, givet den ambitionsnivå och tjänsteutbud som den enskilda kommunen eller regionen valt.

9.3.5 Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser

Utredningen föreslår krav på att motivera en skattesatshöjning i budgeten, vilket syftar till att skapa ökad transparens i fråga om valet att höja skattesatsen.

Ändamålet med åtgärden är att kommuner och regioner främja noggranna överväganden i fråga om beslut att höja skattesatser och ökade förutsättningar för demokratiskt ansvarsutkrävande genom

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

tydlig redovisning av skälen och insyn i orsakerna till skattesatshöjningar.

Förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen då staten ålägger kommuner och regioner en ny uppgift som de inte tidigare har haft. Utredningen bedömer att kravet utgör en begränsad inskränkning i självstyrelsen eftersom kommuner och regioner även fortsättningsvis får fatta de beslut de vill och det enbart handlar om att ge en skriftlig redovisning av de skäl som finns. Enligt utredningen finns det inte alternativa åtgärder som är mindre inskränkande som skulle kunna uppnå ändamålet. Den inskränkning som åtgärden innebär uppvägs av intresset av att åstadkomma ökad transparens i fråga om skattehöjningar.

De beräknade kostnaderna för kommuner och regioner redovisas i tabell 9.4.

9.4 Konsekvenser för enskilda

9.4.1 Åtgärder för att stärka ekonomiska incitament

Åtgärder som utredningen föreslår för att stärka ekonomiska incitament är system med skattebroms och skattesänkningsbidrag samt ändringar av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning. Dessa kommer att vara kortsiktigt kostnadsneutrala för skattebetalare eftersom de har en påverkan på skatten först om kommunen eller regionen gör en förändring av skattesatsen. Gemensamt för de åtgärderna är att om en kommun eller region höjer eller sänker skattesatsen kommer kopplingen mellan kommunens eller regionens intäkter och den enskildes skattenivå vara större i jämförelse med om åtgärderna inte genomförts. Om en kommun eller region höjer skattesatsen kommer det att belasta den enskildes ekonomi i högre grad i relation till den intäkt som skattehöjningen ger för kommunen eller regionen. Om kommunen eller regioner sänker skatten kommer de enskildas skattekostnader att minska i högre grad än i dagens system. Effekter av åtgärderna på skattekostnader för individer framgår i avsnitt 9.1.1.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

9.4.2 Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser kan även påverkar kommunens och regionens medarbetare

Samtliga åtgärder syftar till att ge incitament till lägre skattesatser och öka sannolikheten för att skatteresurser hanteras effektivt, vilket är till nytta för enskilda skattebetalare och samhällsekonomin generellt. Samtidigt kan åtgärderna innebära att vissa kommuner och regioner väljer att ha en lägre ambition för sin verksamhet till förmån för lägre skatter, trots att det inte krävs enligt förslagen, vilket kommer att missgynna de invånare som skulle ha dragit nytta av de tjänster som annars hade genomförts.

Om en kommun eller region väljer att genomföra åtgärder i syfte att sänka skattesatsen kan detta få konsekvenser för medarbetare eller eventuella mottagare av de tjänster som skulle kunna ha genomförts om skattesatsen inte hade sänkts. Besluten bör därför analyseras på förhand och kommunen eller regionen har ansvaret och förmågan att väga olika intressen och kostnader mot varandra.

9.4.3 Åtgärder för ökad transparens

Förslaget om att en höjning av skattesatsen ska motiveras i budgeten är avsett att öka transparensen i fråga om beslutade skattesatser, vilket stärker möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande och kan stimulera den offentliga diskussionen om skattesatsnivåerna.

9.5 Samhällsekonomisk bedömning

Det samhällsekonomiska perspektivet är viktigt att ha med i analysen av åtgärderna som föreslås. I avsnittet presenterar utredningen ett övergripande resonemang om potentiella samhällsekonomiska effekter. Det är svårt att kvantifiera effekterna, dock identifieras vilka delar av förslagen som har betydelse ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I en samhällsekonomisk analys skiljer man på effekter i form av omfördelning och effekter i form av ökat värde som skapas med stöd av åtgärden. Distinktionen är viktig att ha i åtanke när det gäller skatt eftersom skatt till största delen handlar om omfördelning av resurser mellan grupper, samtidigt som det finns viktiga

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

aspekter om hur skatter påverkar och potentiellt minskar ett effektivt resursutnyttjande i samhällsekonomin. Omfördelningen som sker kan i sin tur leda till att resurserna används på ett sätt som har olika potential att skapa värde.

9.5.1 Skattebromsavgift och skattesänkningsbidrag

Skattebromsen innebär kortsiktiga kostnader för skattesatshöjningar, dvs. kommunen, regioner och indirekt kommuninvånarna får betala mer än vad kommunens intäktsökning faktiskt kostar, och i fallet med skattesatssänkningar leder skattesänkningsbidraget till att kommuninvånarna indirekt får mer tillbaka för en given intäktssänkning via skattesatsen. Skattebromsavgiften är ingen kostnad i samhällsekonomisk mening. Ökade inbetalningar leder till ökade intäkter för staten (och ökade utgifter för skattesänkningsbidrag leder till ökade kostnader för staten) som i sin tur kan användas för statlig verksamhet eller för att finansiera en skattesatssänkning. Så långt handlar det framför allt om omfördelning av resurser mellan staten och kommunsektorn.

Detta kan leda till att skattesatsen blir lägre än vad som speglar invånarnas betalningsvilja för kommunala tjänster. Samtidigt finns det redan interaktioner i skattesystemet som innebär att kommunal konsumtion på marginalen är subventionerad i förhållande till privat konsumtion (se avsnitt 5.1.5), vilket har betydelse för analys av skattebromsens samhällsekonomiska aspekter.

9.5.2 Ändring av jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning

Åtgärden leder till att höjningar av skattesatser subventioneras i lägre grad av staten. I dagsläget innebär konstruktionen av de aktuella skattereduktionerna att staten betalar en del av skatten i stället för den enskilda skattebetalaren om kommuner och regioner höjer skattesatsen. Detta skiljer sig från effekten av kommunala inkomstutjämningssystemet till exempel, där marginalskatteförändringar inte har någon påverkan på utjämningsbeloppet och kommuninvånarna betalar varje krona av en förändring av skattesatsen. Genom jobbskatteavdraget och skattereduktionen för sjuk- och aktivitets-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

ersättning subventioneras dock sådana förändringar. Detta gör att kommuner och regioner kan ha högre skattesats än det egentligen finns en betalningsvilja för hos invånarna eftersom staten, och i förlängningen skattebetalare i hela riket, betalar en del av höjningen. Detta leder till att skattesatsen riskerar bli högre än optimalt, dvs. högre än den betalningsvilja som finns hos kommuninvånarna för kommunala tjänster.

9.5.3 Incitament genom krav på att eftersträva hög effektivitet

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska eftersträva så hög effektivitet som möjligt och ha en plan för nivån på skattesatsen. En bedömning av storleken på kostnaderna på sektorsnivå presenteras i avsnitt 9.2. Detta ska sedan vägas mot nyttan av åtgärderna. Nyttan av åtgärderna är möjligheten att skattemedel används mer effektivt och att kommuner och regioner inte tar ut mer skatt än nödvändigt för att finansiera verksamheten.

Det är dock svårt att göra en kvantitativ bedömning av storleken på effekterna och värdet därav. Utredningen föreslår åtgärderna med grund i bedömningen om att nyttan av åtgärderna överstiger kostnaderna.

9.5.4 Åtgärder för ökad transparens i fråga om höjning av skattesatser

Utredningen föreslår en åtgärd som handlar om ökad transparens i fråga om höjda skattesatser. En bedömning av storleken på kostnaderna på sektorsnivå presenteras i avsnitt 9.2. Nyttan av åtgärden är dels att det främjar genomtänkta beslut om skattesatshöjningar där alternativa åtgärder först har övervägts, dels att invånare har möjlighet att få större inblick i valet av skattesats, vilket gör att de kan ha bättre förutsättningar att kritiskt granska kommunens val av inriktning, vilket främjar ett demokratiskt ansvarsutkrävande. Nyttan av åtgärderna är svåra att kvantifiera. Utredningen föreslår åtgärderna med grund i bedömningen om att nyttan av åtgärderna överstiger kostnaderna.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

9.5.5 Effekt av åtgärder i form av lägre skattesatser

Samtliga åtgärder syftar till att ge incitament till lägre skattesatser och öka sannolikheten att skatteresurser hanteras effektivt, vilket är till nytta för skattebetalare. Om åtgärderna leder till lägre skattesatser och detta innebär att kommuner och regioner väljer att ha ett minskat utbud av kommunala tjänster sker en omfördelning av resurser från de som skulle ha varit mottagare av de kommunala tjänsterna till de som får behålla mer pengar genom lägre skatter. Lägre skatter kan dock också ha ett värde i sig i samhällsekonomiskt hänseende. Om åtgärderna innebär lägre skattesatser än om åtgärderna inte genomförs så kan det ha en positiv inverkan på viljan att arbeta. Det kan leda till en högre sysselsättning i ekonomin samt öka uppfattningen om den framtida avkastningen på att utbilda sig och därmed investera i utbildning och kunskap. Detta är viktiga produktionsfaktorer och leder till att mer värde skapas i samhällsekonomin.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidrag och avgifter när en kommun eller region ändrar nivån på skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt.

I 11 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om fastställande av skattesatsen.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

I *första stycket* förklaras att lagen gäller bidrag som en kommun eller region har rätt till och avgifter som en kommun eller region ska betala när skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt ändras.

I *andra stycket* finns en hänvisning till 11 kap. kommunallagen (2017:725) om fastställande av skattesatser.

2 § Lagen gäller inte om en ändring av en skattesats föranleds av en omfördelning av uppgifter mellan regionen och kommunerna i länet (skatteväxling).

I paragrafen anges ett undantag från tillämpning av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Lagen ska inte tillämpas när kommuner och regioner ändrar skattesatser till följd av att ansvaret för uppgifter fördelats om inom länet, dvs. det som brukar kallas skatteväxlingar. Sådana höjningar och sänkningar av skattesatser ska alltså inte föranleda bidrag och avgifter enligt lagen.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

3 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en lägre skattesats än i den föregående budgeten har rätt till ett årligt skattesänkningsbidrag.

Kommunen eller regionen har rätt till bidrag det kalenderår som den sänkta skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

I paragrafen regleras en rätt till bidrag för kommuner och regioner som sänker sin skattesats. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt *första stycket* har en kommun eller region som för det kommande budgetåret fastställer en lägre skattesats än i föregående budget rätt till ett årligt skattesänkningsbidrag. Med skattesats avses skattesatsen för kommunalskatt om det gäller en kommun och skattesatsen för regionskatt om det gäller en region. Det är den skattesats som fastställs slutligt som kan ge rätt till bidrag vid en jämförelse med skattesatsen som är fastställd i den föregående budgeten, dvs. den som gäller när beslutet tas. Fastställande av skattesats och budget regleras i 11 kap. kommunallagen (2017:725).

I *andra stycket* föreskrivs att rätten till bidrag gäller det kalenderår som den sänkta skattesatsen gäller och de två följande åren. Det första år som kommunen eller regionen har rätt till bidraget är således året efter att beslutet fattades. Bidragsrätten gäller i tre år även om skattesatsen ändras fler gånger under den perioden. Kalenderår motsvarar budgetår enligt 11 kap. 5 § kommunallagen och beskattningsår för kommunal inkomstskatt enligt 1 kap. 13 § första stycket inkomstskattelagen (1990:1229).

4 § En kommun eller region som i sin budget fastställer en högre skattesats än i den föregående budgeten ska betala en årlig skattebromsavgift.

Kommunen eller regionen ska betala avgift det kalenderår som den höjda skattesatsen gäller och de två efterföljande åren.

I paragrafen regleras en skyldighet för en kommun eller region som höjer skattesatsen att betala en skattebromsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt *första stycket* ska en kommun eller region som för det kommande budgetåret fastställer en högre skattesats än i föregående budget betala en årlig skattebromsavgift. Med skattesats avses skattesatsen för kommunalskatt om det gäller en kommun och skattesatsen för regionskatt om det gäller en region. Det är den skattesats som fastställs slutligt som kan föranleda en avgiftsskyldighet vid en jämförelse med skattesatsen som är fastställd i den

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

föregående budgeten, dvs. den som gäller när beslutet tas. Fastställande av skattesats och budget regleras i 11 kap. kommunallagen (2017:725).

Enligt *andra stycket* ska avgifter betalas under tre år från och med det kalenderår som den höjda skattesatsen gäller. Det första avgiftsåret är således året efter att beslutet fattades. Skyldigheten att betala avgift gäller i tre år även om skattesatsen ändras fler gånger under den perioden. Kalenderår motsvarar budgetår enligt 11 kap. 5 § kommunallagen och beskattningsår för kommunal inkomstskatt enligt 1 kap. 13 § första stycket inkomstskattelagen (1990:1229).

5 § Skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter bestäms årligen till ett belopp för varje kommun och region som har rätt till bidrag eller ska betala avgift. Det årliga beloppet beräknas enligt 6 och 7 §§.

Paragrafen handlar om bestämning av skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt paragrafen ska bidrag och avgifter bestämmas varje år för de kommuner och regioner som har rätt till bidrag för en skattesatssänkning eller ska betala en avgift för en skattesatshöjning, dvs. de kommuner och regioner som inom en treårsperiod har ändrat sin skattesats. Det ska alltså göras en ny beräkning varje år under treårsperioden.

6 § Det årliga beloppet beräknas till en andel av skillnaden mellan å ena sidan kommunens eller regionens preliminära kommunalskattemedel enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. (skatteintäkter) beräknade utifrån den höjda eller sänkta skattesatsen och å andra sidan skatteintäkter beräknade utifrån den skattesats som gällde före ändringen.

Andelen är 25 procent det första året som en ändrad skattesats gäller, 15 procent det följande året och 10 procent det tredje året.

Paragrafen handlar om beräkningen av det årliga belopp som en kommun eller region ska få i bidrag eller betala i avgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Av *första stycket* framgår att beloppet ska motsvara en viss andel av den skillnad i skatteintäkter som den ändrade skattesatsen leder till för kommunen eller regionen. Skatteintäkter syftar på preliminära kommunalskattemedel som varje år beräknas för respektive kommun och region enligt 4 § andra stycket lagen (1965:269) med

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Den beräkningen görs utifrån den skattesats som kommunen eller regionen har beslutat för beskattningsåret. För att få fram skillnaden i skatteintäkter för det årliga bidrags- eller avgiftsbeloppet ska alltså den beräkningen göras dels utifrån den ändrade skattesatsen, dels utifrån skattesatsen som gällde före ändringen.

I *andra stycket* anges vilken procentuell andel av skillnaden i skatteintäkter som det årliga beloppet ska motsvara. Storleken på den procentuella andelen minskar varje år under den treårsperiod som rätten till bidrag eller skyldigheten att betala avgift gäller. Första året som en ändring gäller är andelen 25 procent av skillnaden i skatteintäkter, andra året i treårsperioden är andelen 15 procent och tredje året 10 procent.

7 § Om kommunen eller regionen har ändrat skattesatsen mer än en gång under en treårsperiod, ska det för varje ändring beräknas ett belopp enligt 6 §. Därefter summeras beloppen till det årliga belopp som utgör bidraget eller avgiften.

Paragrafen behandlar beräkning av årligt belopp när en kommun eller region gjort flera ändringar av skattesatsen under en treårsperiod. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

Enligt paragrafen ska ett sammanlagt årligt belopp beräknas för en kommun eller region som har ändrat skattesatsen mer än en gång under en treårsperiod. Det sammanlagda beloppet beräknas genom att först beräkna ett separat belopp för varje ändring av skattesatsen, därefter summeras de separata beloppen till ett årligt belopp som sammanlagt antingen blir ett bidrag eller en avgift för kommunen eller regionen. Det innebär att ett avgiftsbelopp ska räknas av från ett bidragsbelopp, om kommunen eller regionen både har höjt och sänkt skattesatsen under treårsperioden. Först när det gått tre år utan att skattesatsen har ändrats i någon riktning upphör beräkningarna av årliga bidrags- eller avgiftsbelopp.

8 § Skatteverket beslutar om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter senast den 15 april under kalenderåret.

Beslutet får överklagas till regeringen.

I paragrafen anges hur systemet med avgifter och bidrag ska administreras. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Enligt *första stycket* ska Skatteverket besluta om bidrag och avgifter enligt lagen. Beslut ska fattas senast den 15 april det kalenderår som en höjd eller sänkt skattesats gäller. Det innebär att senaste datum för Skatteverkets beslut är samma som för Skatteverkets slutliga fastställande av bidrag och avgifter enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Till skillnad från beslutprocesserna enligt de lagarna fattas inte preliminära beslut av Skatteverket.

Enligt *andra stycket* får Skatteverkets beslut överklagas till regeringen, vilket är samma ordning som gäller för Skatteverkets beslut enligt bl.a. lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., lagen om kommunalekonomisk utjämning och lagen om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

9 § Skattesänkningsbidrag ska betalas ut och skattebromsavgifter ska avräknas enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Paragrafen handlar om hur och när skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter enligt lagen ska betalas ut respektive avräknas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

I paragrafen anges att bidrag och avgifter ska betalas ut respektive avräknas enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m, dvs. i samband med utbetalningen av kommunalskattemedel. Enligt den bestämmelsen ska en avgift räknas av från kommunalskattemedlen och ett bidrag läggas till och sedan betalas ut tillsammans med medlen med en tolftedel per månad.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.
2. Lagen tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028.
3. De skattesatser som gäller för 2028 ska jämföras med skattesatserna för 2026 i stället för med skattesatserna för 2027.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Överväganden om ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i avsnitt 8.1.1.

I *punkt 1* anges att lagen träder i kraft den 1 juni 2027.

I *punkt 2* föreskrivs att lagen ska tillämpas första gången i fråga om skattesatser som gäller för 2028, dvs. de skattesatser som fastställs i budgetbeslut efter lagens ikraftträdande under 2027.

I *punkt 3* anges att skattesatserna för 2028, dvs. de som fastställs under 2027 och som lagen ska tillämpas på första gången, ska jämföras med skattesatserna för 2026 i stället för skattesatserna för 2027. Det innebär att bedömningen av rätten till skattesänkningsbidrag och skyldigheten att betala skattebromsavgift det första tillämpningsåret ska göras utifrån om skattesatsen har ändrats i förhållande till 2026 års nivå och inte i förhållande till den föregående budgeten.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

4 §

Det som sägs i denna paragraf om kommuner och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om regioner och regioners skattemedel samt kommuners begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade *och 9 § lagen (202X:000) om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt*. Vidare ska avräkning göras enligt 62 kap. 10 § skatteförfarandelagen. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolftedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Därvid ska en kommun som inte ingår i en region behandlas som om den även utgjorde en region. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när besluten om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen under året efter beskattningsåret har fattats. Produkten av skatteunderlaget enligt besluten om slutlig skatt och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Paragrafen innehåller bestämmelser om utbetalning av skattemedel och avgifter till kommuner och regioner. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

I *fjärde stycket* görs ett tillägg om att även bidrag och avgifter enligt lagen (202X:000) om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt ska läggas till respektive avräknas innan kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel betalas ut till kommuner och regioner. Det innebär att skattesänkningsbidrag betalas ut tillsammans med de kommunalskattemedel som betalas ut månadsvis och att skattebromsavgifter räknas av från de utbetalningarna. Det innebär vidare att utbetalning och avräkning det första året som en ändrad skattesats gäller i regel kommer ske genom jämkning av utbetalningarna under det andra kvartalet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.

Överväganden om ikraftträdandet finns i avsnitt 8.1.1.

Det anges att lagändringen träder i kraft den 1 juni 2027. Det innebär att den börjar tillämpas i fråga om de bidrag och avgifter som beslutas från och med det datumet enligt lagen (202X:000) om skattesänkningsbidrag och skattebromsavgifter vid ändringar av skattesatsen för kommunalskatt eller regionskatt. Av övergångsbestämmelserna till den lagen följer att sådana beslut kan fattas tidigast 2028.

10.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

67 kap.

7 §

I paragrafen anges hur jobbskatteavdraget för personer som inte har fyllt 66 år ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

Ändringarna i paragrafen innebär att beräkningen av skattereduktionen för arbetsinkomster justeras så att den del som avser

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

kommunal inkomstskatt ska utgå från den skattesats för kommunal inkomstskatt som gällde 2026 i hemortskommunen. Med hemortskommun avses den aktuella hemortskommunen och inte den enskildes hemortskommun 2026 om det var en annan.

9 c §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur storleken på skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning ska beräknas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

Ändringarna i paragrafen innebär att den del av skattereduktionen för sjuk- och aktivitetsersättning som avser kommunal inkomstskatt ska beräknas utifrån skattesatsen för kommunal inkomstskatt 2026 i hemortskommunen. Med hemortskommun avses den aktuella hemortskommunen för den enskilde och inte den enskildes hemortskommun 2026 om det var en annan.

10.4 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

11 kap.

1 §

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning *och eftersträva hög effektivitet* i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* för kommunen eller regionen. *I riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå.* Om kommunen eller regionen har en sådan resultatreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

Paragrafen behandlar mål för kommuners och regioners ekonomiska förvaltning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

I paragrafen införs ett nytt krav på att kommuner och regioner ska sträva efter hög effektivitet i sin verksamhet och i verksamhet som bedrivs genom juridiska personer. Kravet motsvarar det krav som gäller för statlig verksamhet enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) att eftersträva hög effektivitet. Det handlar om en mål-

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

sättning vid sidan om och tillsammans med kravet på god ekonomisk hushållning. Avsikten är inte att kommunala beslut ska kunna överklagas till domstol för att laglighetsprövas beträffande uppfyllelsen av målet. Fullmäktiges långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning ska även omfatta det nya målet om hög effektivitet. I de riktlinjerna ska det också finnas en plan för kommunens eller regionens skattesatsnivå. Det handlar om en långsiktig plan på samma sätt som övriga delar i riktlinjerna, och den behöver anpassas till förutsättningar och prioriteringar i den egna kommunen eller regionen.

6 §

I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. *Om skattesatsen är högre än i den föregående budgeten ska en motivering redovisas.* Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* ska anges.

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet*.

Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla sådana finansiella mål som anges i första stycket *och sådana som är av betydelse för kommunens eller regionens plan för skattesatsnivån*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om innehållet i en kommunal budget. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och 8.2.2.

I *första stycket* införs dels ett krav på att i budgeten redovisa en motivering till ett beslut om att höja skattesatsen, dels ett tillägg som innebär att de finansiella mål som ska anges i budgeten inte bara är sådana som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning utan även för en hög effektivitet. Motiveringen till en höjd skattesats bör omfatta orsaken till höjningen och de överväganden som ligger bakom, inbegripet de alternativ till höjd skattesats som har övervägts.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att de mål och riktlinjer som ska anges i planen för verksamheten under budgetåret även ska avse hög effektivitet i verksamheten.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

I *tredje stycket* införs ett krav på att den treåriga planen för ekonomin även ska innehålla finansiella mål som är av betydelse för den plan för skattesatsnivån som ska finnas i de långsiktiga riktlinjerna enligt ändringen i 1 §. Vidare innebär ändringen i första stycket att även finansiella mål som är av betydelse för en hög effektivitet ska finnas i treårsplanen. I avsnitt 8.2.1 finns exempel på vad som kan omfattas av sådana nya finansiella mål.

12 kap.

1 §

Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i juridiska personer enligt 10 kap. 2–6 §§, även verksamheten i de juridiska personerna.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, *effektivt* och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock avstå från att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

Paragrafen behandlar de kommunala revisorernas uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

I *andra stycket* görs ett tillägg som förklarar att revisorernas prövning även omfattar effektivitet i verksamheten. Ändringen görs med anledning av de nya kraven i 11 kap. 1 och 6 §§ som innebär att kommuner och regioner ska eftersträva hög effektivitet i verksamheterna och ha riktlinjer och mål för det arbetet i budgeten.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2027.
2. Lagen tillämpas första gången i fråga om innehållet i de budgetar som upprättas 2027 och fastställs för budgetåret 2028 och kommunal verksamhet som bedrivs 2028.

Överväganden om ikraftträdandet och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 8.2.1.

Det anges att lagändringen träder i kraft den 1 juni 2027. Det innebär att kommuner och regioner från och med det datumet måste anpassa sina långsiktiga riktlinjer och innehållet i de budgetar som upprättas för det kommande året till de nya bestämmelserna. Lagändringarna tillämpas första gången i fråga om utförandet av verksamheterna från och med 2028 och i fråga om innehållet i budgetar som fastställs för budgetåret 2028. Det innebär att den verksamhet som bedrivs 2027 och budgetar för 2027 inte omfattas av de nya kraven, och att bestämmelsen om revisorernas granskning av effektivitet tillämpas första gången på verksamheterna som bedrivs 2028.

10.5 Förslaget till lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

11 kap.

8 §

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning *och hög effektivitet* enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts.

Paragrafen behandlar innehållet i kommuners och regioners förvaltningsberättelse. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

I paragrafen införs ett krav på att den utvärdering av mål och riktlinjer för en god ekonomisk hushållning som ska finnas i förvaltningsberättelsen även ska avse en utvärdering av om mål och riktlinjer för hög effektivitet har uppnåtts och följts.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

Överväganden om ikraftträdandet finns i avsnitt 8.2.1.

Det anges att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2028. Det innebär att lagändringen första gången tillämpas på förvaltningsberättelsen som avser räkenskapsåret 2028.

Referenser

Statens offentliga utredningar

SOU 1941:5, *Betänkande med allmänna riktlinjer för åstadkommande av tidigare inbetalning av utskylder.*

SOU 1977:78, *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering: slutbetänkande.*

SOU 1996:129, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.*

SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 90-talet.*

SOU 2007:93, *Grundlagsutredningens expertgrupps rapport nr IX i betänkandet Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.*

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*

SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden.*

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

SOU 2021:75, *En god kommunal hushållning.*

SOU 2023:85, *Långtidsutredningen 2023 – Finanspolitisk konjunkturstabilisering.*

SOU 2024:29, *Goda möjligheter till ökat välstånd.*

SOU 2024:43, *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning.*

SOU 2024:50, *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn.*

SOU 2024:76, *Från överskottsmål till balansmål.*

SOU 2025:62, *Ansvaret för hälso- och sjukvården.*

SOU 2025:96, *Fler möjligheter till ökat välstånd.*

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Övriga referenser

Alesina A. och F. Passarelli (2015), *Loss aversion in politics*, NBER Working Paper 21077.

Andrén T. (2021), *Välfärdens framtida finansiering – Vad är problemet*? SACO.

Bergmark Å. och J. Fritzell (2007), *Välfärdens utveckling efter 1990-talets kris*, Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3, 2007.

Ds 2024:14, *Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade bidrag*, Socialdepartementet.

Edmark K. och H. Ågren (2008), *Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies*, Journal of Urban Economics.

Finanspolitiska rådet (2024), *Svensk finanspolitik 2024.*

Gommel F. och E. Örtengren (2021), *Egenfinansiering av vården*, Timbro.

Gralén K. m.fl. (2019), *Hälso- och sjukvårdsutgifterna i Sverige*, Institutet för Hälsoekonomi (IHE).

Hansson Å. (2023), *Digitaliseringens konsekvenser för skatte-systemet*, Entreprenösrskapsforum.

Haralsvik M. m.fl. (2018) *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?*, SØF-prosjekt nr. 3486 (Senter for Økonomisk Forskning AS).

Högstöm J. och G. Lidén (2022), *Do party politics still matter? Examining the effect of parties, governments and government changes on the local tax rate in Sweden*, Cambridge University Press.

Johansson N. (2021), *Vad kan förklara regionala skillnader i svensk hälso och sjukvård?*, SNS.

Konjunkturinstitutet(2024), *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna.*

Laun L. (2012), *Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivar-avgifter för äldre*, IFAU.

Laun L. (2017), *The effect of age-targeted tax credits on labour force paticipation o folder workers*, Journal of Public Economics.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Lotz J. m.fl. (2013), *The Changing Role of Local Income Taxation in Denmark*, Åhus universitet.

Lundberg Jacob (2017), *Kommunernas incitament för skattehöjningar*, Timbro.

Lundberg Jacob (2017), *Kommunernas momsundagtag*, Timbro.

Lundberg Jacob (2019), *Så subventionerar staten höga kommunalskatter*, Nationalekonomiska föreningen.

Lundberg Jacob (2021), *Framtidens skatter – En reform för tillväxt och enkelhet*, Timbro.

Lundberg Johan (2021), *Horizontal interactions in local personal income taxes, The annals of regional science*, Springer 2021, Vol. 67: 27–46.

Mehtonen M. (2016), *Kommunal ekonomistyrning enligt dansk modell*, Kommunförbundet i Finland.

Miao D., H. Selin och M. Söderström (2022), *En utvärdering av avtrappningen av jobbskatteavdraget*, IFAU.

Myndigheten för vård och omsorgsanalys (Vårdanalys) (2022), *I rätt riktning – Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg.*

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys) (2023), *IHP 2023.*

NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger.*

the Observatory (European Observatory on Health Systems and Policies) (2023), *Sweden Health System Review.*

OECD (2024), *Health at a Glance 2024.*

OECD (2025), *Taxing wages 2025.*

OECD (2025), *Health at a Glance 2025.*

Olsson A (2009), *Det var värre på 90-talet*, Vårdfokus, maj 2009.

Pettersson-Lidom P och F Wiklund (2002), *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin,* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

Rehberg C. (2019), *Vem vårdar bäst? – En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Reichel J. och H. Wenander (2025), *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts Juridik.

Riksrevisionen (2018), *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*

Riksrevisionen (2022), *Statens finansiering av kommunerna.*

Riksrevisionen (2023), *Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen.*

Riksrevisionen (2025), *Generella statsbidrag som stabiliserings-politiskt instrument.*

Rådet för Kommunala Analyser (RKA) (2021, 2022 och 2024), *Effektivitet i regioner* [volymerna 2021, 2022, 2024].

Rådet för Kommunala Analyser (RKA) (2021, 2022, 2023 och 2025), *Effektivitet i kommuner* [volymerna 2021, 2022, 2023 och 2025].

Sandberg S. (2016), S*tatlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023.* Bilaga 5 till Statskontorets rapport 2023:7.

SKR (2019), *Äga eller hyra verksamhetslokaler,* SKR:s FOU-fond för fastighetsfrågor.

Statskontoret (2024), *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023.*

Strinäs, M. och E. Värja (2025), *En sektor stadd i snabb förändring – Om kommuners och regioners ekonomi och framtida utmaningar*, Finanspolitiska rådet.

Kommittédirektiv 2025:79

Incitament för lägre skattesatser i kommunsektorn

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur statliga åtgärder som motverkar ökande skattesatser och statliga åtgärder som stimulerar skattesänkningar i kommuner och regioner kan utformas. Utredaren ska också lämna förslag på sådana åtgärder. Syftet med utredningen är att analysera förutsättningarna för att införa åtgärder för att motverka att fler kommuner och regioner höjer den kommunala skattesatsen. Syftet är även att stimulera att fler kommuner och regioner ska välja att sänka skattesatsen. På så sätt kan de negativa effekterna av höga kommunala skattesatser motverkas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjning av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattebroms) kan utformas samt för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder kan användas,
- analysera hur statliga åtgärder som stimulerar sänkningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattesänkningspremie) kan utformas samt för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder kan användas,
- oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en eller flera skattebromsar och skattesänkningspremier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2026.

Uppdraget att utforma en skattebroms och en skattesänkningspremie

Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statsskicket och slås fast i 1 kap. 1 § regeringsformen. Principen om den kommunala självstyrelsen regleras närmare i 14 kap. 2 § regeringsformen. Av bestämmelsen framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Vidare framgår att kommunerna på samma grund sköter även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Detta innebär att principen för den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, 14 kap. 3 § regeringsformen.

Den kommunala beskattningsrätten, som innebär att kommuner får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter, är en del av den kommunala självstyrelsen och regleras i 14 kap. 4 § regeringsformen. Detta är dock ett principstadgande och garanterar inte att varje kommun obundet kan bestämma skatteuttagets storlek (jfr prop. 1973:90 s. 231). Grunderna för den kommunala beskattningen ska anges i lag, 8 kap. 2 § regeringsformen. I dag finns sådana regler i inkomstskattelagen (1999:1229). Av 1 kap. 3 § inkomstskattelagen framgår att fysiska personer ska betala bl.a. kommunal inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget tjänst och näringsverksamhet. Den kommunala beskattningsrätten omfattar alltså kommuninvånarnas förvärvsinkomster. Kommuner och regioner beslutar nivån på skattesatsen årligen, 11 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725).

Den genomsnittliga totala skattesatsen (kommun och region) uppgår till 32,41 procent år 2025. Skillnaden mellan den högsta och lägsta skattesatsen för kommuner är 7,20 procentenheter (exkl. Gotlands kommun) och för regioner är skillnaden 1,55 procentenheter. Skillnaderna i kommunernas och regionernas skattesats ska i huvudsak vara ett uttryck för skillnader i effektivitet och ambitionsnivå avseende kvalitet och utbud. Det kan även finnas vissa kvarvarande

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

skillnader som beror på strukturella förutsättningar även om dessa till övervägande del ska hanteras av det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Utjämningskommitténs uppdrag att motverka höga och ökande skattesatser

Utjämningskommittén 2022 (Fi 2022:03) hade i uppdrag att bl.a. lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. I betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50) har kommittén redogjort för grunderna för den kommunala självstyrelsen och den kommunala beskattningsrätten, samt beskrivit de statliga åtgärder som övervägts när frågan om att införa begränsningar av kommuners och regioners rätt att besluta om den kommunala inkomstskattesatsen har varit aktuell. Denna typ av åtgärder aktualiserades bl.a. under 1990-talet när Sveriges ekonomi stod inför allvarliga problem och stora förändringar genomfördes i de system som rör den kommunala ekonomin och i uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn.

En åtgärd som övervägts är införandet av ett s.k. kommunalt skattetak eller kommunalt skattestopp, vilket innebär att riksdagen beslutar om en övre gräns för den kommunala utdebiteringen eller inför ett förbud för kommuner och regioner att höja den senast beslutade skattesatsen. Ett tillfälligt kommunalt skattestopp var i kraft under perioden 1991–1993. Det finns även andra typer av åtgärder som övervägts och införts i syfte att motverka kommunala skattehöjningar. En sådan åtgärd är det som ibland benämns som ett mjukt skattestopp eller en skattebroms och som innebär att den kommun eller region som höjer skattesatsen får minskade statliga bidrag eller att den kommun eller region som inte höjer skattesatsen får en särskild kompensation. Den typen av åtgärder var i kraft 1994 och under perioden 1997–1999 (SOU 2024:50 s. 776–777).

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Höga och ökande skattesatser kan påverka den samhällsekonomiska utvecklingen

Kommunsektorns del av de offentliga utgifterna (ca 24 procent av BNP) har stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen. Staten har däremot ett övergripande ansvar för att den offentliga verksamheten utvecklas så att det råder samhällsekonomisk balans.

Kommunalskatten är den största delen av skatten på arbete och nivån på de kommunala skattesatserna har stor betydelse för arbetsutbudets storlek, den ekonomiska tillväxten i landet i stort och kommunsektorns förmåga att bedriva verksamheter på ett effektivt sätt. Höjda kommunalskatter kan således leda till samhällsekonomiska konsekvenser. Det kan bl.a. innebära att skattebetalare har mindre pengar kvar till privata investeringar och konsumtion eller att skillnaden mellan inkomst från arbete i relation till bidrag minskar, vilket påverkar incitamenten till utbildning och ansträngning på arbetet. Därtill innebär den kommunala inkomstutjämningen att den kommun eller region som höjer skatten får tillgodoräkna sig den inkomstökning som höjningen leder till, medan de negativa effekterna på skatteunderlaget på grund av exempelvis minskade inkomster från arbete i form av t.ex. lägre arbetsutbud påverkar bidragen i systemen för samtliga kommuner eller regioner.

Staten bör ha möjlighet att dämpa ökningar av kommunala skattesatser

Ökad produktivitet och effektivitet, liksom en välfungerande arbetsmarknad med låg arbetslöshet som bidrar till högre produktion och konsumtion stärker tillväxten och därmed samhällsekonomin. Den förväntade demografiska utvecklingen med en lägre andel av befolkningen som arbetar och betalar kommunal inkomstskatt påverkar skatteunderlaget negativt och ökar kostnadstrycket på välfärdstjänsterna. Förutsättningarna för kommunsektorns finansiering väntas därmed försämras framöver, vilket kan leda till kommunalskattehöjningar. Mot bakgrund av den kommunala sektorns andel av landets arbetstillfällen, konsumtion och investeringar har dess utveckling stor betydelse för utvecklingen av samhällsekonomin och det kan behövas åtgärder för att motverka ökande kommunala skattesatser, så att sådana skattehöjningar i så liten utsträckning som möjligt ska

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

bidra till t.ex. minskad effektivitet och negativa effekter på t.ex. arbetsutbudet på nationell nivå.

En lika viktig utgångspunkt är att finansieringen av välfärdens kärnverksamheter, såsom skolan, vården och omsorgen, är stark. Välfärdens verksamheter ska hålla en hög kvalitet och vara tillgänglig för medborgarna. Därför bör förslagen, både gällande skattebroms och skattesänkningspremie, analyseras med välfärdens kärnverksamheter i åtanke.

Utjämningskommittén bedömde att staten har ett utrymme för att begränsa den kommunala beskattningsrätten och införa liknande åtgärder endast om det sker genom lag, det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans, det görs för en begränsad tid, det föreligger mycket speciella omständigheter, det lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna och regionerna kan ombesörja egna angelägenheter och det lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa skattesatsen. Bedömningen gjordes mot bakgrund av de uttalanden som har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden, bl.a. i samband med beslut om åtgärder i syfte att motverka kommunala skattehöjningar. Kommittén föreslog däremot inga åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser utan föreslog i stället åtgärder som skulle underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten (SOU 2024:50 s. 798–809).

Regeringen anser att förutsättningarna för att införa åtgärder för att motverka höga och ökande kommunala skattesatser bör analyseras vidare. Det är särskilt angeläget att analysera förutsättningar att införa sådana åtgärder i lägen då det inte råder en samhällsekonomisk obalans, med där det finns en risk att samhällsekonomin utvecklas negativt t.ex. till följd av en ökad arbetslöshet eller på grund av den demografiska utvecklingen.

Utredaren ska därför

- analysera det rättsliga utrymmet för att begränsa den kommunala beskattningsrätten eller införa liknande åtgärder i lägen då det inte råder en samhällsekonomisk obalans, exempelvis i syfte att motverka att en samhällsekonomisk obalans uppstår,

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

- analysera hur statliga åtgärder som motverkar höjningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattebroms) kan utformas samt bedöma för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder bör kunna användas,
- oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en skattebroms eller flera skattebromsar,
- analysera hur statliga åtgärder som stimulerar sänkningar av befintliga skattesatser i kommuner och regioner (skattesänkningspremie) kan utformas samt bedöma för vilka syften och i vilka situationer sådana åtgärder bör kunna användas,
- oavsett bedömning i sak, lämna förslag på en skattesänkningspremie eller flera skattesänkningspremier,
- vid utformning av förslagen enligt ovan bedöma om det finns skäl att inom respektive åtgärd införa undantag för vissa specifikt angivna situationer, t.ex. om justeringen av de kommunala skattesatserna är en följd av genomförda skatteväxlingar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt belysa skillnader i konsekvenser för olika typer av kommuner och särskilt analysera, beskriva och ta hänsyn till eventuella konsekvenser för den välfärdsverksamhet som kommunerna och regionerna ansvarar för, t.ex. skolväsendet och hälso-och sjukvården. Förslagens påverkan på den kommunala självstyrelsen ska redovisas i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om relevanta arbeten som pågår inom Regeringskansliet och i andra statliga utredningar. Utredaren ska beakta relevant forskning och inhämta synpunkter från ett representativt urval av kommuner och regioner, Småkom, Sveriges Kommuner och Regioner, Svenskt Näringsliv och Skattebetalarnas förening.

180/26 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? - KS-2026/00282-2 Remissyttrande SOU 2026:20 Belägg för broms? : belagg-for-broms-atgarder-for-starkare-incitament-till-lagre-kommunalskattesatser-sou-202620

Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om genomförandet av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2026.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-28

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00365

Remiss: Förslag till Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap

Förslag till beslut
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott beslutar

att yttra sig över remissen enligt nedan.

Ärendebeskrivning
Myndigheten för civilt försvar (MCF) har remitterat förslag på ny föreskrift och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap. Föreskriften ska reglera länsstyrelsens inriktning och kommuners planering i förhållanden som rör utrymning och inkvartering i höjd beredskap. Syftet med föreskriften är ytterst att skapa likvärdighet nationellt i planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap.

Föreskriften ges ut med anledning av revidering av befintlig lag och förordning om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Föreskriften avses träda i kraft den 1 juni 2026. Föreskriften ersätter tidigare föreskrift 2025:1.

Umeå kommuns yttrande
2 § Utgångspunkter för planeringen
Myndigheten för civilt försvar föreslår två nivåer av planering: grundläggande och utökad planering. Umeå kommun har inga invändningar mot kraven för vare sig grundläggande eller utökad planering avseende utrymning. Däremot ifrågasätter Umeå kommun formuleringen och den eventuella innebörden av kravet i den utökade planeringen för inkvartering.

Paragrafen riktar sig till Länsstyrelsen avseende huruvida ett område ska omfattas av grundläggande eller utökad planering. Eftersom Länsstyrelsen är mottagare bör området motsvara Länsstyrelsens ansvarsområde, då

Länsstyrelsen i sin tur anger inriktning för kommunerna inom det egna länet och inte för kommuner i andra län.

Formuleringen *”Planeringen ska utgå från att det totala antalet personer som ska kunna inkvarteras är 20 % utöver länets totala befolkningsmängd”* lämnar dock utrymme för tolkning. Det framgår inte tydligt om befintligt boende också ska anses som inkvarterade, och det saknas även tydlighet kring vad andelen 20 % avser. Skillnaden i tolkning innebär i Västerbottens fall att planeringen antingen avser mottagande av cirka 56 000 personer i behov av skydd, eller 280 000 + 56 000 personer. Den senare tolkningen skulle för samtliga regioner innebära ett närmast ofattbart planeringsscenario i jämförelse med den förstnämnda.

Om Myndigheten för civilt försvar avser den förstnämnda tolkningen vore en tydligare formulering exempelvis:
att det totala antalet personer som ska kunna inkvarteras motsvarar länets befintliga befolkning samt personer i behov av skydd från andra områden, uppgående till 20 % av länets totala befolkningsmängd.

Om däremot den andra tolkningen avses, invänder Umeå kommun mot den planerade mängden personer som ska kunna inkvarteras. Inget län kan rimligen förväntas kunna inkvartera mer än det dubbla av sin befolkning, särskilt inte Västerbotten där befolkningen i huvudsak är koncentrerad till två av länets femton kommuner.

3 § Länsstyrelsens inriktning
Vissa av de förhållanden som nämns i denna paragraf riskerar att leda till olyckliga bedömningar, då Länsstyrelsen sällan är den aktör som har den mest aktuella lägesbilden av exempelvis behov och tillgång till kollektivtrafik, försörjning av energi, sjukvård och livsmedel samt möjligheten att upprätthålla ordning och säkerhet.

Om dessa förhållanden – hos kommun, region eller annan aktör – bedöms som faktorer som genom planering kan förändras, bör Länsstyrelsen inte utgå från dem vid framtagande av inriktningsbeslut utan att först ha inhämtat berörda aktörers yttranden. I annat fall finns en risk att Länsstyrelsen begränsar planeringen utifrån antaganden som den aktör som faktiskt genomför planeringen har bättre kunskap och förståelse för.

Samverkan
Det allmänna rådet om samverkan anger att Länsstyrelsen vid framtagande av inriktning ska samverka med andra statliga myndigheter. Mot bakgrund av Umeå kommuns synpunkter under 3 § skulle det allmänna rådet kunna

delas upp i två separata allmänna råd, där Länsstyrelsens inriktning och kommunernas planering behandlas var för sig.

Länsstyrelsens allmänna råd bör därmed omfatta samverkan även med regioner och kommuner vid framtagande av inriktningen, och inte enbart med statliga myndigheter.

Det bör också beaktas att ett allmänt råd av detta slag kan innebära att statliga myndigheter behöver ha förmåga att samverka med ett stort antal kommuner som i sin planering förväntas samarbeta med myndigheten. Det bör därför övervägas om Länsstyrelsen bör ges ansvar för att samordna denna samverkan i syfte att minska belastningen för både kommuner och statliga myndigheter.

8 § Kommuners planering
Umeå kommun vill uppmärksamma att transportmedel för utrymning saknas inom både befintlig kommunal verksamhet och, även med Länstrafiken inräknad, kollektivtrafiken i stort. Samtidigt bör rimligtvis både lokaltrafik och länstrafik i någon utsträckning fortsätta att bedrivas, vilket minskar antalet fordon som kan frigöras för utrymning.

Detta beror visserligen på vilket område som ska inkvarteras till, samt på att det finns fler transportmedel än buss. Om de krav som ställs på utökad utrymning enligt 2 § ska uppfyllas, kan dock dessa förutsättningar utgöra en begränsning för möjligheten att genomföra utrymningen i enlighet med kraven.

Vidare bör det klargöras vilket ansvar kommunerna har avseende transporter samt vilken aktör som har mandat att styra dessa transporter.

Beslutsunderlag

- Remissmissiv - Myndigheten för civilt försvars föreskrifter (MCFFS 2026:?) och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap
- Remiss– Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap
- Konsekvensutredning – Myndigheten för civilt försvars föreskrifter (MCFFS 2026:?) och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00365

Beredningsansvariga

Johan Svensson, beredskapssamordnare
Jonas Andersson Wikström, säkerhetschef

Beslutet ska skickas till

registrator@mcf.se. Svaret ska märkas med diarienummer MCF 2026-05506. Senast 14 maj 2026.

Johan Svensson
Beredskapssamordnare

Jonas Andersson Wikström
Säkerhetschef

Myndigheten för civilt försvar

Missiv-remiss

Datum	Ärendenummer
2026-03-25	MCF 2026-05506

Enheten för befolkningsskydd och kärnenergiberedskap (BS-BK)
Karin Mannerstedt Berg
010-240 5225
karin.mannerstedtberg@mcf.se

Se sändlista

Remiss

Förslag till Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap

Myndigheten för civilt försvar inbjuder Er härmed att lämna synpunkter **senast den 14 maj 2026** på förslaget till Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap.

Föreskriften ges ut med stöd av 2 § förslag till förordningen om ändring i förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Föreskriften ges ut med anledning av reviderad lag och förordning om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Föreskriften avses sättas i kraft den 1 juni, 2026. Föreskriften kommer att ersätta tidigare föreskrift MSBFS 2025:1.

Förslag till föreskrift och allmänna råd samt förslag till konsekvensutredning finns tillgängliga på Myndigheten för civilt försvars webbplats www.mcf.se under ”Aktuella remisser”.

Svar skickas till:

via e-post registrator@mcf.se

via brev Myndigheten för civilt försvar, 651 81 KARLSTAD

Vänligen ange diarienummer **MCF 2026-05506** i svaret.

Datum
2026-03-25

Ärendenummer
MCF 2026-05506

Ytterligare upplysningar lämnas av:

- Felix Fröjd, myndighetsjurist, Avdelningen för juridik och säkerhet, e-post: felix.frojd@mcf.se
- Karin Mannerstedt Berg, handläggare, Avdelningen för befolkningsskydd, e-post: karin.mannerstedtberg@mcf.se

I detta ärende har avdelningschef Henrik Larsson beslutat. Beslutet har skett med digital signering. Handläggare Karin Mannerstedt Berg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Peter Norlander, samordnare Nina Åkermark, enhetschef Charlotte Hakelius och myndighetsjurist Felix Fröjd deltagit.

Henrik Larsson

Karin Mannerstedt berg

Dokument

- Förslag till Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap
- Förslag till Konsekvensutredning för Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap

Datum
2026-03-25

Ärendenummer
MCF 2026-05506

Sändlista

Brandmännens Riksförbund
Civilförsvarsförbundet
Civilområdeskanslier:

- Norra
- Mellersta
- Östra
- Sydöstra
- Västra
- Södra

Frivilliga försvarsorganisationers samarbetskommitté
Företagarna
Försvarets materielverk
Försvarshögskolan
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Institutet för mänskliga rättigheter
Jordbruksverket
Kommerskollegium
Kommuner:

- Stockholm stad
- Göteborgs stad
- Malmö stad
- Uppsala kommun
- Västerås kommun
- Linköpings kommun
- Örebro kommun
- Helsingborgs kommun
- Jönköpings kommun
- Norrköpings kommun
- Växjö Kommun
- Lunds kommun
- Halmstads kommun
- Umeå kommun
- Karlstads kommun
- Skellefteå kommun
- Karlskoga kommun

- Malung-Sälen kommun
- Borlänge kommun
- Torsby kommun

Kriminalvården
Kustbevakningen
Länsstyrelsen i:

- Blekinge län
- Dalarnas län
- Gotlands län
- Gävleborgs län
- Hallands län
- Jämtlands län
- Jönköpings län
- Kalmar län
- Kronobergs län
- Norrbottens län
- Skåne län
- Stockholms län
- Södermanlands län
- Uppsala län
- Värmlands län
- Västerbottens län
- Västernorrlands län
- Västmanlands län
- Västra Götalands län
- Örebro län
- Östergötlands län

Migrationsverket
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för ungdoms- och civilfrågor
Polismyndigheten
Region:

- Stockholm
- Uppsala
- Sörmland
- Östergötland
- Jönköping

- Kronoberg
- Kalmar
- Gotland
- Blekinge
- Skåne
- Halland
- Västra Götaland
- Värmland
- Örebro
- Västmanland
- Dalarna
- Gävleborg
- Västernorrland
- Jämtland Härjedalen
- Västerbotten
- Norrbotten

Röda korset
Sjöfartsverket
Socialstyrelsen
SOS Alarm i Sverige AB
Statens Institutionsstyrelse
Statens Jordbruksverk
Strålsäkerhetsmyndigheten
Svenskt näringsliv
Sveriges kommuner och regioner
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Totalförsvarets forskningsinstitut
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket

Myndigheten för civilt försvars författningssamling

Utgivare: Anna Asp
ISSN 3119-2394

MCFFS
Remissutgåva
[Fyll i nr]
Utkom från trycket
den [Fyll i datum]

Remiss – Förslag till Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap;

beslutade den X 2026.

Myndigheten för civilt försvar föreskriver, efter att ha gett Försvarsmakten och Polismyndigheten tillfälle att yttra sig, följande med stöd av 2 § första stycket förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap[1] och beslutar följande allmänna råd.

Allmänna råd har en annan juridisk status än föreskrifter. De är inte tvingande. Deras funktion är att förtydliga innebörden i lag, förordning och föreskrifter och att ge generella rekommendationer om deras tillämpning.

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser med krav på inriktning och planering för utrymning och inkvartering under höjd beredskap samt vad planerna för utrymning och inkvartering ska innehålla.

Med planläggning avses dels länsstyrelsens inriktning och dels kommunens planering.

Utgångspunkter för planering

2 § Myndigheten för civilt försvar får enligt 2 § andra stycket förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, i samråd med Försvarsmakten, och efter yttrande från länsstyrelserna, besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning eller inkvartering under höjd beredskap. I beslut som ställs till länsstyrelsen anges om området ska planeras som grundläggande planering eller utökad planering.

[1] Senast ändrad genom SFS 2026:XXX

REMISS

Grundläggande planering för utrymning
Planeringen ska utgå från

- att utrymning under höjd beredskap ska kunna påbörjas senast inom ett (1) dygn från ett beslut om utrymning, och
- att de som anses vara i behov av hjälp med utrymning ska kunna utrymmas så snart som möjligt, men vara genomförd senast fjorton (14) dygn från ett beslut om utrymning.

Utökad planering för utrymning
Planeringen ska utgå från

- att utrymning under höjd beredskap ska kunna påbörjas senast inom fyra (4) timmar från ett beslut om utrymning, och
- att utrymning av hjälpbehövande och andra ska kunna ske så snart som möjligt, men vara genomförd senast tre (3) dygn från ett beslut om utrymning.

Grundläggande planering för inkvartering
Planeringen ska utgå från

- att inkvartering under höjd beredskap ska kunna ske av de som utrymts inom länet.

Utökad planering för inkvartering
Planeringen ska utgå från

- att inkvartering under höjd beredskap ska kunna ske av de som utrymts från ett annat län, och
- att det totala antalet personer som ska kunna inkvarteras är 20% utöver länets totala befolkningsmängd.

Allmänna råd

Utrymningens omfattning och tidsramar för de hjälpbehövande och befolkningen i övrigt bör framgå av länsstyrelsens beslut om utrymning. Beslutet om utrymning kan komma att omfatta högre procent än ovanstående vilket bör beaktas i planering, liksom att en utrymning oavsett nivå av planläggning kan komma att omfatta del av eller hela befolkningen.

3 § Länsstyrelsens inriktning för utrymning eller inkvartering ska beakta följande förhållanden

- det säkerhetspolitiska läget inklusive militär hotbild,
- militär verksamhet och de behov som Försvarsmakten förmedlar,
- befolkningsmängd och befolkningens sammansättning,
- risk- och sårbarhetsanalyser,
- tillgång till skyddsrum, skyddade utrymmen och ljudsändare för varning eller andra varningsalternativ,
- geografi,
- fysisk samhällsstruktur,

REMISS

- transportvägar och övrig infrastruktur,
- behovet av och tillgången till kollektiva transportmedel, exempelvis tåg, buss och färjor,
- tillgång till försörjning som energi, sjukvård, livsmedel, sanitet, samt uppehälle,
- vilken verksamhet som fortsatt planeras att bedrivas,
- möjlighet att upprätthålla ordning och säkerhet, och
- övriga förhållanden av betydelse.

Allmänna råd

I befolkningsmängd bör både de som bor i ett område och de som tillfälligt vistas där, exempelvis på grund av arbete, studier, turism eller fritidsboende, innefattas.

Utöver de som mottas till följd av ett inkvarteringsbeslut kan också personer som anländer till Sverige till följd av krig utanför landet komma att belasta det bostadsbestånd som planlagts för inkvartering.

Att en verksamhet ska fortsätta bedrivas kan innebära att vissa boende inte ska utrymmas eller att de som behövs för verksamhet måste kunna ta sig till området även efter ett utrymningsbeslut och att dessa bör ha tillgång till fortifikatoriskt skydd.

En mottagande kommun bör registrera de som inkvarteras till följd av ett utrymningsbeslut.

Mottagande kommun bör ha möjlighet att indikera och sanera ankommande kontaminerade personer innan inkvartering.

4 § Vid inriktning och planering för utrymning ska en bedömning göras av hur stor andel av de som vistas i området som kommer att ha behov av hjälp med utrymning.

Till de som är i behov av hjälp med utrymning ska hänföras personer med funktionsnedsättning, vårdbehövande, barn, äldre, personer som är frihetsberövade och övriga som redan erhåller hjälp för sina behov från det allmänna.

Allmänna råd

Vid planeringen bör förekomsten av hjälpbehov identifieras och beskrivas då dessa kan kräva olika sorters åtgärder.

De hjälpbehövande ska registreras vid utrymning för att möjliggöra omhändertagande i inkvarteringskommunen. Den som tillhandahållit hjälpen bör som huvudregel vara den som ansvarar för registreringen av personerna.

REMISS

5 § Vid inriktning och planering för utrymning ska beaktas vilken påverkan det får om de som vistas i området lämnar det på eget initiativ. Även inriktning och planering av inkvartering bör beakta att det kan komma personer som på eget initiativ lämnat andra delar av landet.

Allmänna råd

Inriktning och planering bör beakta att om personer lämnar ett område på eget initiativ kan det påverka militär verksamhet, trafikflöden och behovet av transporter samt behovet av inkvartering och annat stöd.

6 § Vid planering för inkvartering ska beaktas att de som lämnat andra områden på eget initiativ kan komma att belasta det bostadsbestånd som planlagts för inkvartering.

Allmänna råd

Uppehälle kan under det initiala mottagandet innebära väderskydd såsom tält eller samlingslokaler. De som mottas ska emellertid kunna tilldelas en inkvarteringsbostad så snart som möjligt.

Samverkan

Allmänna råd till 1 a kap. 4 § lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Vid inriktning och planering ska samverkan ske med Försvarsmakten och bör ske med Polismyndigheten samt med andra berörda statliga myndigheter, exempelvis Trafikverket, Socialstyrelsen, Kriminalvården, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, Strålsäkerhetmyndigheten och Jordbruksverket.

Verksamheter som har ett ansvar för frihetsberövade personer bör också ha ett ansvar för att ombesörja transporter och andra praktiska åtgärder i samband med utrymning. Utrymningen bör dock planeras och samordnas med berörda kommuner.

Planläggningens innehåll

7 § Länsstyrelsens inriktning för utrymning eller inkvartering ska innehålla en redogörelse för

- hur beslut enligt lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ska fattas, tillkännages samt kommuniceras till berörda kommuner,
- den organisation som ska fatta besluten samt bemanningen av denna,

REMISS

- de förhållanden som beaktats enligt 3–4 §§ och hur dessa förhållanden bedöms påverka utrymning,
- hur påverkan enligt 5 och 6 §§ har beaktats,
- samverkan och resultatet av samverkan,
- områden som ska planeras för inkvartering vid utrymning från annat område, och
- hur stor procentuell andel befolkning som ska kunna inkvarteras i respektive kommun utifrån tilldelad länskvot.

Allmänna råd

Länsstyrelsen bör ha en plan för hur samverkan ska ske med länsstyrelsen i det län där inkvartering planeras ske.

8 § Kommunens planering för utrymning eller inkvartering ska innehålla en redogörelse för

- hur utrymning ska kunna ske inom de tidsramar som anges i 2 §,
- hur länsstyrelsens inriktning för planering enligt 3 § bedöms påverka utrymning eller inkvartering,
- de förhållanden som beaktats enligt 4 § och hur dessa förhållanden bedöms påverka utrymning eller inkvartering,
- hur påverkan enligt 5 och 6 §§ har beaktats,
- samverkan och resultatet av samverkan,
- organisation som ska verkställa beslut samt bemanningen av denna,
- hur kompetens säkerställs och hur övningsverksamhet avses planeras och bedrivas,
- de materiella resurser som behövs för att verkställa beslut och hur dessa ska säkerställas,
- hur de som berörs av beslut ska informeras,
- planerade transportvägar och transportsätt,
- planerade uppsamlings-, utrymnings- och mottagningsplatser,
- hur och med vilka sambandsmedel samverkan ska ske,
- hur kommunikation om planeringen ska ske med allmänheten och vid behov tillgänglighetsanpassats,
- information och andra åtgärder för att underlätta för dem som ska genomföra utrymning på egen hand,
- hur återflytt efter genomförd utrymning kan ske, och
- övriga förhållanden av betydelse.

Allmänna råd

Information om hur utrymning kommer att gå till bör så långt det är möjligt delas med allmänheten och få spridning inom den egna organisationen. Vid behov kan en plan delas upp i en offentlig del och en del som innehåller sekretessbelagda uppgifter.

REMISS

MCFFS
[Fyll i nr]

Responsplanering
Planen bör stödja och möjliggöra planering för hantering av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser samt planering för ändrade förutsättningar.

Denna författning träder i kraft 1 juni 2026.

Myndigheten för civilt försvar

MIKAEL FRISELL

Felix Fröjd
Avdelningen för juridik och säkerhet

REMISS

Beställningsadress:
Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm
Telefon: 08-657 95 00
E-post: order@forlagssystem.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer
Beställningsnummer:

Myndigheten för civilt försvar

Konsekvensutredning

Datum	Ärendenummer
2026-03-24	MCF 2026-05506

Nedan utgör antagande om att Myndigheten för civilt försvar i reviderad förordning om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap erhåller bemyndigande om att ge ut föreskrifter för planläggning under höjd beredskap för förhållandena utrymning såväl som inkvartering.

Konsekvensutredning:

Myndigheten för civilt försvars föreskrifter (MCFFS 2026:?) och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap

Allmänt

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Lagen (2006: 546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap revideras per den 1 juni 2026 enligt proposition 2026/27:142, ett starkare skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Lagen kompletteras med ett nytt kapitel om förberedelser som tydliggör ansvariga parter och deras faktiska och direkta uppgifter för planläggning av utrymning och inkvartering under höjd beredskap. Därutöver ändras Myndigheten för civilt försvars bemyndigande i förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap och föreskriftsrätten omfattar planläggning för utrymning såväl som inkvartering.

Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning under höjd beredskap (MSBFS 2025:1) behöver med anledning av ovanstående revideras.

I nytt kapitel 1 a, Förberedelser, i lagen tydliggörs att Länsstyrelsen ska ta fram en inriktning för planering för utrymning eller inkvartering under höjd beredskap. Detta ska ske efter att Myndigheten för civilt försvar meddelat beslut om att ett område i ett län ska planläggas för utrymning eller inkvartering under höjd beredskap (1 §). Där Länsstyrelsen tagit fram sådan inriktning för planering ska berörda kommuner planera för utrymning eller inkvartering under höjd beredskap i enlighet med Länsstyrelsens inriktning (2 §).

Inriktning för planering och kommunernas planering ska dokumenteras och ses över regelbundet, minst vart femte år, och ändras om det behövs på grund av väsentligt ändrade förhållanden. Länsstyrelsens inriktning för planering ska lämnas till civilområdesansvarig länsstyrelse och kommunens planering ska lämnas till

REMISS

länsstyrelsen. Regioner ska medverka i Länsstyrelsens och kommunens planläggning (3 §). Länsstyrelse och kommun ska ge Försvarsmakten och andra berörda statliga myndigheter tillfälle att yttra sig över planeringen (4 §). Information till invånare i en kommun ska lämnas av kommunen (5 §). Planeringarna ska övas (6 §). Avslutningsvis i lagens nya kapitel, ska kommuner och regioner få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt lagen (7 §).

Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap är en verkställighetsföreskrift. Syftet med föreskriften är ytterst att skapa likvärdighet nationellt i planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap. Detta förväntas underlätta samverkan mellan de aktörer som har beroendeförhållanden i planläggningen, samt samverkan med statliga myndigheter som berörs av planläggning regionalt och lokalt. Likvärdighet i planläggning är också en förutsättning för en rättvis bedömning av ersättning för de förberedande uppgifter som genomförs av kommuner och regioner. Att planering utförs likartat i hela landet underlättar även för kommunikationen med medborgarna, samt säkerställer att utrymningsplaneringen även omhändertar inkvartering på annan plats i geografin. Det är också av yttersta vikt att Försvarsmakten har att hantera likartad planläggning över landet både för sin egen verksamhet och dess behov, som med hänsyn tagen till krav som relaterar till Sveriges Nato-medlemskap.

Myndigheten för civilt försvars föreskrifter och allmänna råd om utrymning och inkvartering kommer att beröra de Länsstyrelser som omfattas av ett, av Myndigheten för civilt försvars, beslut om planläggning för utrymning eller inkvartering under höjd beredskap. I dagsläget är dessa beslut under utarbetande och det kan därför inte med säkerhet presenteras vilka Länsstyrelser och kommuner som kommer att omfattas av verkställighetsföreskriftens krav. Det ska dock noteras att föreskriftens 2 § relaterar till besluten.

Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Det säkerhetspolitiska läget och utvecklingen av det civila försvaret innebär ett ökat ansvar för berörda att säkerställa skyddet för civilbefolkningen. En utrymning av befolkningen från ett område, på grund av risker för väpnat angrepp eller pågående väpnat angrepp, är en ingripande åtgärd och en åtgärd som förutsätts ha

REMISS

planerats i förtid. Detta för att på ett adekvat och säkert sätt kunna genomföras med hänsyn tagen till Försvarsmaktens behov. En utrymning av befolkningen kräver också en efterföljande inkvartering av befolkningen. Båda förhållanden, utrymning och inkvartering, behöver planeras i fredstid för att kunna effektueras vid behov i höjd beredskap. Planläggningen bör ta hänsyn till tillgången till fysiskt skydd för befolkningen, värdera i vilken omfattning utrymning behöver ske, liksom beakta de grupper i befolkningen som behöver hjälp i samband med utrymning, förflyttning och inkvartering.

Sverige som allierad i Nato förväntas skapa förutsättningar för kontrollerade förflyttningar av befolkningen vid behov. Folkrätten ställer krav på skydd av civilbefolkning i krig, utöver fysiskt skydd som skyddsrum, krävs möjlighet till utrymning av befolkningen från områden som riskerar eller redan drabbats av väpnat angrepp. Sådan utrymning behöver ske på planerat sätt med utgångspunkt från att särskilt sårbara grupper behöver biträde med förflyttningen, och behöver omhändertas både under förflyttningen, såväl som vid mottagande till inkvarteringsområde.

Den alternativa lösningen till verkställighetsföreskrifter skulle vara att berörda aktörer själva skapar utgångspunkter och förutsättningar för planläggning. Detta skulle då ske på regional och lokal nivå. Samordningen mellan utrymning och därmed efterföljande inkvartering skulle försvåras. En sådan lösning skulle också omöjliggöra för staten att på ett rättvist sätt fördela ersättning till berörda. Försvarsmaktens operationsplanering kräver vidare likformighet i landet, och beaktande till lösningar för planläggning endast på regional nivå kan därför inte förespråkas.

Med anledning av ovanstående får det anses som nödvändigt med verkställighetsföreskrifter. Utgångspunkterna behöver klargöras för Länsstyrelsens inriktning för planering såväl som för kommunens planering för verkställighet. Detsamma gäller vissa andra förhållanden och förutsättningar som regleras i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Myndigheten för civilt försvars föreskrift är en verkställighetsföreskrift till lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, som riktar krav mot Länsstyrelser, kommuner, regioner och civilområdesansvariga länsstyrelser. Länsstyrelser och kommuner ska också ge Försvarsmakten och berörda statliga myndigheter möjlighet att yttra sig, vid utarbetande av inriktning för planering och planering för verkställighet. Polismyndighetens uppgifter vid verkställighet av utrymning klargörs också.

REMISS

Föreskriften i sig har endast till syfte att skapa homogenitet i utförandet av åtgärder som följer av lagen, den anger vilka åtgärder som ska vidtas av Länsstyrelser, kommuner och regioner. I allmänt råd uttrycks vilka statliga myndigheter som utöver Försvarsmakten bör yttra sig gällande Länsstyrelsens utarbetande av inriktning för planering, och kommuns planering för verkställighet av utrymning eller inkvartering under höjd beredskap.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

I 1 stycket, 2 § i förordningen (2026:?) om ändring i förordningen (20026:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, ges Myndigheten för civilt försvar bemyndigande att, efter yttrande från Försvarsmakten och Polismyndigheten, ge ut föreskrifter om hur planläggning för utrymning och inkvartering under höjd beredskap ska bedrivas.

Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Krav på dokumenterad inriktning och dokumenterad planering framgår av lagen. Föreskriftens innehåll såsom styrning av innehållet innefattar i sig inte ökade kostnader för berörda. Det får snarare anses vara en fördel med gemensamma utgångspunkter för planläggning av utrymning och inkvartering under höjd beredskap. Detta skapar samsyn om utgångspunkter och underlättar själva planarbetet såväl som den samverkan som krävs i detta avseende.

Föreskriften och kommande beslut om områden ställer inte krav på förmågor vid verkställighet. Resultatet av planläggningen kommer innebära beskrivning av faktisk förmåga. Utifrån myndighetens antaganden om hur planläggning behöver bedrivas, beskriver föreskriften förväntningar på detta. Att pekas ut för planläggning kommer att medföra kostnader för planläggningen för länsstyrelse, kommun och region. Enligt 1 a kap. 7 §, lagen, ska staten ersätta dessa kostnader för kommuner och regioner.

Det är i sammanhanget viktigt att skilja på planläggningen och andra faktiska förberedelseåtgärder och förväntningar på förmåga som följer av lag och förordning. Till planläggningen hör kostnader för planering, lämnande av information och övning. Ersättning betalas ut av Myndigheten för civilt försvar. Till faktiska förberedelseåtgärder hör kostnader som inköp av material, tecknande av avtal för tjänster eller anställning av personal. Denna kostnad ersätt inte av

REMISS

Myndigheten för civilt försvar. Myndigheten har därför inte med anledning av framtagandet av verkställighetsföreskriften räknat på kostnaden för att upprätthålla förmågan till utrymning eller inkvartering. Först i samband med att områden utpekas för planläggning går det också att räkna på vad planläggningen för området kommer att kosta, vilket beror på områdets storlek, befolkningsmängden och övriga omständigheter som påverkar planläggningen i det aktuella området.

Ett enhetligt, strukturerat och likriktat planläggningsarbete som gynnas genom den föreslagna föreskriften bedöms vidare sänka kostnaden för planläggningen då alternativet vore att varje länsstyrelse och kommun själva skulle behöva ta fram en metod och och struktur. Ett självreglerande planläggningsarbete torde riskera att bland annat försvåra Försvarsmaktens planering såväl som omöjliggöra statens ersättningsmöjligheter.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Föreskrifterna reglerar enbart nationella förhållanden och bedöms inte direkt omfattas eller stå i strid med EU-reglering. Nato-relaterade styrmekanismer har i största möjliga mån beaktats men kan inte på grund av sin natur tydliggöras specifikt.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Den reviderade lagen och förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap träder i kraft den 1 juni 2026. Någon övergångsperiod från dagens krav till kommande har inte skett. Detta är i sig problematiskt då de berörda aktörerna inte kan förväntas ha sina planverk på plats från 1 juni 2026, och en övergångsperiod med deadline hade varit önskvärt. Samtidigt har Myndigheten för civilt försvar som målsättning att föreskriften träder i kraft samtidigt som lagen d.v.s. den 1 juni, 2026. Myndigheten kommer dock genom samverkan med berörda aktörer, liksom i samband med extern remiss av föreskriften, uppmärksamma om föreskriftens krav behöver träda i kraft vid en senare tidpunkt än 1 juni. Hänsyn måste dock tas till behovet av att det civila försvaret behöver utvecklas i snabb takt. Ett alternativ om en period för utarbetande av länsstyrelsens inriktning diskuteras dock vad gäller innehållet i

REMISS

myndighetens beslut om områden för planläggning för utrymning eller inkvartering.

Företag

Företag bedöms inte direkt beröras av krav i föreskriften eller i de allmänna rådens innehåll. Företagen kan emellertid träffas av länsstyrelsens inriktning om de är en verksamhet som förväntas fortsätta sin verksamhet eller inte inom ett planlagt område. Vidare kommer företag också att påverkas om det område de bedriver sin verksamhet i ska utrymmas. Föreskriften reglerar dock inte ett utrymningsbesluts påverkan på företagen.

Kommuner och Regioner

Kraven som riktar sig till kommuner och regioner återfinns i lagen.

Kontaktpersoner

Ange vem som kan kontaktas vid eventuella frågor

Myndighetsjurist Felix Fröjd, Avdelningen för juridik och säkerhet, Enheten för juridik 2, e-post felix.frojd@mcf.se

Handläggare Karin Mannerstedt Berg, Avdelningen för befolkningsskydd, Enheten för befolkningsskydd och kärnenergiberedskap, e-post karin.mannerstedtberg@mcf.se

REMISS

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-20

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00429

Svenska Kommun Försäkrings AB (SKFAB): Täckning av solvenskapitalkrav 2025-12-31

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar

att godkänna inbetalning av ett ovillkorat aktieägartillskott om 13 207 837 kronor för täckande av solvenskapitalkrav i Svenska Kommun Försäkrings AB.

Ärendebeskrivning
Svenska Kommuns Försäkrings AB:s gällande aktieägaravtal stipulerar att varje delägarkommun ska bidra till att bolaget upprätthåller sitt solvenskapitalkrav. En avstämning av detta ska göras årligen på fastställt/reviderat årsbokslut. Motivet till ett sådant förfaringssätt är dels att det finns ett aktuarieberäknat solvenskapitalkrav per balansdagen, dels att det finns en granskad och av bolagsstämman fastställd årsredovisning att utgå från vid beräkning av respektive delägares solvenskapital. Solvenskvoten (kapitalbas/kapitalkrav) ska som lägst uppgå till 1,5 och därmed överstiga Finansinspektionens krav utefter regelverket Solvens II om absolut lägsta solvenskvot som är 1,0.

Utgångspunkten för beräkningen är dels det solvenskapitalkrav som bolaget har enligt årsbokslutet, dels det solvenskapital som respektive delägarkommun har att försvara avseende sin andel av bolagets solvenskapital. Denna andel ska beräknas utifrån delägarens egen andel av bolagets totala aktiekapital. I det fall en enskild delägarkommun inte försvarar sin andel ska denne fylla på sitt eget kapital genom ett ovillkorat aktieägartillskott. Tillskottet ska vara så stort att solvenskapitalet täcks. Aktieägartillskottet påverkar inte bolagets aktiekapital utifrån vad som är angivet i bolagsordningen.

En beräkning har gjorts utgående från bokslut 2025 där det av styrelsen fastställda solvenskapitalkravet uppgår till 355,6mnkr. Solvenskvoten för bolaget som helhet per 2025-12-31 uppgår till 2,10 vilket uppfyller styrelsens och Finansinspektionens krav. Beräkningen för respektive delägare samt vilka delägarkommuner som behöver göra ovillkorade

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00429

aktieägartillskott, där inbetalningen ska göras senast 2026-07-09, framgår av bilaga 1. Umeå kommun behöver lämna ett aktieägartillskott om 13 207 837 kronor.

Då kommunfullmäktige (2020-05-25 §96) godkänt aktieägaravtalet som innefattar skyldighet för delägarna att upprätthålla sitt solvenskapital bedöms kommunstyrelsen kunna besluta om inbetalning av aktieägartillskott. Undertecknat aktieägaravtal framgår av bilaga 2.

Inbetalningen påverkar inte årets resultat utan minskar rörelsekapitalet, vilket sannolikt innebär att kommunens låneskuld ökar med motsvarande belopp.

Beslutsunderlag

2026-04-16 Täckning av solvenskapitalkrav utskick till kommuner.
Bilaga 1. Avstämning solvenskapitalkrav per delägare 2025-12-31.
Bilaga 2. 2021-03-01 Undertecknat aktieägaravtal.
2026-04-09 Ovillkorat aktieägartillskott Umeå 13 207 837 SEK.

Beredningsansvariga

Anette Sjödin, controller

Beslutet ska skickas till
Malin Blom
Anette Sjödin

Elin Pietroni
stadsdirektör

Lena Höök Gustafsson
ekonomidirektör

2026-04-16
Sid 1 (1)

Täckning av solvenskapitalkrav

SKFAB:s gällande aktieägaravtal stipulerar att varje delägarkommun ska bidra till att bolaget upprätthåller sitt solvenskapitalkrav. En avstämning av detta ska göras årligen på fastställt/reviderat årsbokslut. Motivet till ett sådant förfaringssätt är dels att det finns ett aktuarieberäknat solvenskapitalkrav per balansdagen dels att det finns en granskad och av bolagsstämman fastställd årsredovisning att utgå från vid beräkning av respektive delägares solvenskapital. Solvenskvoten (kapitalbas/kapitalkrav) ska som lägst uppgå till 1,5 och därmed överstiga Finansinspektionens krav utefter regelverket Solvens II om absolut lägsta solvenskvot som är 1,0. Bolagets bedömning är att frågan inte behöver lyftas i kommunernas fullmäktige.

Utgångspunkten för beräkningen är dels det solvenskapitalkrav som bolaget har enligt årsbokslutet dels det solvenskapital som respektive delägarkommun har att försvara avseende sin andel av bolagets solvenskapital. Denna andel ska beräknas utifrån delägarens egen andel av bolagets totala aktiekapital. I det fall en enskild delägarkommun inte försvarar sin andel ska denne fylla på sitt eget kapital genom ett ovillkorat aktieägartillskott. Tillskottet ska vara så stort att solvenskapitalet täcks. Aktieägartillskottet påverkar inte bolagets aktiekapital utifrån vad som är angivet i bolagsordningen.

En beräkning har gjorts utgående från bokslut 2025 där det av styrelsen fastställda solvenskapitalkravet uppgår till 355,6 mnkr. I medföljande **bilaga 1** framgår beräkningen för respektive delägare samt vilka delägarkommuner som behöver göra ovillkorade aktieägartillskott där inbetalningen ska göras senast 2026-07-09. **Bilaga 2** utgörs av bolagets gällande aktieägaravtal.

Solvenskvoten för bolaget som helhet per 2025-12-31 uppgår till 2,10-vilket uppfyller styrelsens och Finansinspektionens krav. Vid eventuella frågor kontaktas bolagets ekonomiansvarig, Ulrika Skoglund.

Fredrik Ahlstedt	Lina Haglund	Ulrika Skoglund
Styrelsens ordförande	Verkställande direktör	Ekonomiansvarig

SVENSKA KOMMUN FÖRSÄKRINGS AB

Svenska Kommun Försäkrings AB, Drottninggatan 35, 803 11 Gävle
Tfn 026-17 80 60 (vx) *E-post* info@skfab.se
www.skfab.se

Solvenskapitalkrav per aktieägare med behov av ev. tillskott

Avstämning 2025-12-31
Solvenskvoten för hela bolaget per 2025-12-31 är 2,10

SCR, Solvens Capital Requirement	SCR x 1,5 av styrelsen fastställd lägsta nivå
237 066 708	355 600 062

	Ägarandel	Solvenskapital per cell per 2025-12-31	Solvenskrav per ägare baserad på aktiefördelning	Skillnad mellan cellens solvenskapital och solvenskrav	Behov av tillskott	
Gävle	9,28%	129 884 044	32 999 882	96 884 161	-	Gävle
Sundsvall	9,37%	97 642 664	33 329 004	64 313 661	-	Sundsvall
Kiruna	2,37%	8 443 116	8 434 278	8 838	-	Kiruna
Uppsala	19,67%	99 049 040	69 931 666	29 117 374	-	Uppsala
Piteå	4,35%	-249 517	15 468 695	- 15 718 212	- 15 718 212	Piteå
Trollhättan	5,87%	28 447 328	20 888 223	7 559 104	-	Trollhättan
Trondheim	18,48%	36 747 207	65 701 362	- 28 954 155	- 28 954 155	Trondheim
Helsingborg	13,09%	44 514 695	46 533 345	- 2 018 650	- 2 018 650	Helsingborg
Örnsköldsvik	5,25%	16 995 886	18 676 529	- 1 680 643	- 1 680 643	Örnsköldsvik
Umeå	12,27%	30 429 241	43 637 078	- 13 207 837	- 13 207 837	Umeå
	100,00%	**491 903 703**	**355 600 062**	**136 303 641**	**- 61 579 497**	

AKTIEÄGARAVTAL

avseende

SVENSKA KOMMUN FÖRSÄKRINGS AB

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Definitioner 1

2 Bakgrund och aktieägande i Bolaget 1

3 Allmänna bestämmelser 2

4 Bolagets syfte och verksamhet m.m. 2

5 Kommunfullmäktige och kommunstyrelsens insyn m.m. 3

6 Koncernens ledning 3

7 Kostnadstäckning, Resultatandel och Individuellt Solvenskapital m.m. 5

8 Fördelning av Aktier mellan Aktieägarna och ändrad ägarstruktur 6

9 Meddelande 10

10 Tystnadsplikt 11

11 Övriga bestämmelser 11

12 Avtalstid 11

13 Tvist och tillämplig lag 11

Bilagor

Bilaga 1	Definitionslista
Bilaga 2.2	Bolagets Aktieägare, antal Aktier per Aktieägare, kontaktuppgifter m.m.
Bilaga 3.3	Bolagsordningen
Bilaga 5.1	Frågor som ska tillställas kommunfullmäktige
Bilaga 7.4	Exempelberäkningar för Aktieägares skyldighet att tillföra Bolaget ovillkorat aktieägartillskott
Bilaga 8.1	Exempelberäkning viktat tal för fördelning av Aktierna i Bolaget
Bilaga 8.3.1	Exempelberäkning av ny Aktieägarens ägarandel och emissionsbelopp
Bilaga 8.3.2	Exempelberäkning av Aktieägares skyldighet att tillskjuta ovillkorat tillskott i samband med omfördelning av Aktierna i Bolaget
Bilaga 8.4.2A	Mallavtal för slutreglerings- och preklusionsavtal samt exempel slutregleringsavtal
Bilaga 8.4.2B	Exempelberäkning av Aktieägares rätt till ersättning i samband med Aktieägarens samtliga Aktier löses in av Bolaget

Mellan undertecknade aktieägare ("**Aktieägarna**") i Svenska Kommun Försäkrings AB, org.nr 516406–0039, ("**Bolaget**") har den 1 september 2020 träffats följande aktieägaravtal ("**Avtalet**").

1 Definitioner

I detta Avtal används definierade termer så som de anges i Bilaga 1. För definierade termer gäller att bestämd form ska anses innefatta ordets obestämda form och vice versa och att singular ska anses innefatta plural och vice versa.

2 Bakgrund och aktieägande i Bolaget

2.1 Bolaget har bildats för att Aktieägarna ska erbjudas stöd i sitt eget riskhanteringsarbete genom Bolagets verksamhet samt att Aktieägarna, genom Bolaget, ska teckna egendomsförsäkring, ansvars- och olycksfallsförsäkring. Bolaget har på Avtalsdagen aktiekapital om 28 000 000 kronor fördelade på 28 000 aktier på ("**Aktierna**" eller för del av "**Aktier**").

2.2 Bolagets ägare, d.v.s. Aktieägarna, framgår av Bilaga 2.2. Av Bilaga 2.2 framgår också kontaktuppgifter (inklusive kontaktperson) för respektive Aktieägare. Vid förändring av aktieägandet eller kontaktuppgifter ska bilagan uppdateras.

2.3 Aktieägarna har ingått Avtalet i syfte att reglera det gemensamma ägandet av Bolaget. Vidare ska Avtalet i tillämpliga delar även reglera Aktieägarnas indirekta ägande av i framtiden tillkommande bolag som Kontrolleras av Bolaget ("**Dotterbolag**"). Bolaget och Dotterbolag benämns nedan gemensamt ("**Koncernen**").

2.4 Aktieägarnas agerande ska präglas av lojalitet för de principer som kommer till uttryck i detta Avtal, samt en vilja att i samförstånd skapa goda förutsättningar för Bolagets, och om relevant Koncernens, verksamhet. Aktieägarna och, i den mån tillämpligt, Bolaget åtar sig därför att:

i) delta och rösta, själv eller genom ombud, på varje bolagsstämma i Bolaget i enlighet med bestämmelserna i Avtalet;

ii) se till att styrelsens sammansättning är på det sätt som anges i Avtalet;

iii) se till att de ledamöter eller suppleanter som utsetts på förslag av Aktieägare deltar i och röstar på styrelsemöten i enlighet med bestämmelserna i Avtalet, samt;

iv) i övrigt agera i enlighet med bestämmelserna i och syftet med detta avtal.

2.5 Samarbetet under Avtalet är långsiktigt, varför tillämpningen av Avtalet ska vara flexibelt och kunna anpassas till omvärldsförändringar. Vid tolkning och

tillämpning av Avtalet ska därför vederbörlig hänsyn tas till bland annat förändrade förutsättningar i omvärlden, t.ex. ny lagstiftning.

3 Allmänna bestämmelser

3.1 Avtalet är tillämpligt på samtliga Aktier som ägs av Aktieägarna från tid till annan under Avtalets löptid.

3.2 Aktieägarna är överens att aktiebrev inte ska utfärdas avseende Aktierna såvida inte en Aktieägare begär att aktiebrev ska utfärdas för dennes ägande, t.ex. i samband med överlåtelse av aktuella Aktier.

3.3 Vid bristande överensstämmelse mellan innehållet i Bolagsordningen (Bilaga 3.3) och detta Avtal ska Avtalet äga företräde mellan Aktieägarna, såvida inte tillämpningen av Avtalet medför att Aktieägare bryter mot lag eller förordning.

3.4 Aktieägarna har inte haft för avsikt att bilda ett enkelt bolag, enligt lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag och bestämmelserna i nämnda lag ska inte vara tillämpliga på Avtalet.

4 Bolagets syfte och verksamhet m.m.

4.1 Syftet med Bolaget är att genom ett systematiskt och uthålligt skadeförebyggande arbete i kombination med samlad återförsäkringsstyrka på återförsäkrings-marknaden (för att utgöra en attraktiv samt stabil part för aktörerna på återförsäkringsmarknaden), uppnå över tiden fördelaktiga försäkringslösningar för Aktieägarna samt minska skadekostnaderna. Som framgår av Bolagets Bolagsordning ska Bolaget inte verka på den traditionella försäkringsmarknaden genom att försäkring endast ska erbjuda Aktieägare samt bolag som Kontrolleras, helt eller delvis, av en eller flera Aktieägare.

4.2 Som en del i säkerhets- och skadeförebyggande arbetet fastställer Bolagets styrelse årligen riktlinjer avseende detta, som meddelas Aktieägarna, och Aktieägarna förbinder sig att följa vid var tid gällande riktlinjer.

4.3 Aktieägarna är överens att affärsförbindelser mellan Koncernen och Aktieägarna eller mellan Koncernen och part som Kontrolleras av Aktieägare ska vara på armlängds avstånd d.v.s. på affärsmässiga villkor.

4.4 Aktieägarna är överens om att Bolagets solvenskapital ska innehålla den av styrelsen vid var tid fastställd riskmarginal med beaktande av försäkringsrörelselagens solvenskapitalkrav (”**Bolagets Solvenskrav**”).

5 Kommunfullmäktige och kommunstyrelsens insyn m.m.

5.1 Aktieägarna är överens om att deras respektive kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning, d.v.s. yttra sig, innan sådana beslut i verksamheten fattas, som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Av Bilaga 5.1 framgår, med beaktande av 10 kap. 4 § kommunallagen, sådana frågor som Aktieägarna bedömer att alltid ska tillställas kommunfullmäktige enligt ovan.

5.2 Respektive Aktieägares kommunstyrelse äger på egen bekostnad rätt att ta del av Bolaget och eventuellt Dotterbolags handlingar och räkenskaper och i övrigt inspektera dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån hinder inte möter på grund av författningsreglerad sekretess.

6 Koncernens ledning

På Avtalsdagen finns inget Dotterbolag, men Aktieägarnas avsikt är att det som framgår nedan beträffande Bolaget ska i tillämpliga delar också tillämpas på Dotterbolag.

6.1 Styrelses omfattning

Minst respektive högst antalet styrelseledamöter respektive suppleanter (ersättare) framgår av Bolagsordningen.

6.2 Val av styrelse m.m.

6.2.1 Förberedande arbetet inför val av nya styrelseledamöter, eventuella suppleanter samt försäkringssakkunnig styrelseledamot görs genom en valberedning. Valberedningen ska bestå av tre ledamöter som utses av bolagsstämman. Valberedningen ska i beredningen eftersträva nominerade personer är representativa för Aktieägarna samt innehar de krav på erfarenhet och specialistkompetens som gäller för ett försäkringsaktiebolag, bl.a. utifrån Fit & Proper. Valberedningen kan nominera både förtroendevalda och tjänstemän till styrelsen.

6.2.2 Respektive Aktieägares kommunfullmäktige har möjlighet att nominera en (1) ordinarie styrelseledamot till valberedningen. En (1) suppleant var får nomineras till valberedningen av de fem största Aktieägarnas kommunfullmäktige, d.v.s. totalt fem (5) suppleanter.

6.2.3 Styrelsens ordförande och vice ordförande väljs av bolagsstämman efter förslag från valberedningen. Försäkringssakkunnig eller verkställande direktör kan inte utses till ordförande eller vice ordförande för styrelsen.

6.2.4 Styrelsen (inklusive suppleanter) utses för tiden från den årsstämma som följer närmast efter det att val till kommunfullmäktige förrättats intill slutet av den

årsstämma som följer efter nästa val till kommunfullmäktige, d.v.s. styrelsen väljs för en fyraårsperiod.

6.3 Styrelsens arbete m.m.

6.3.1 Styrelsens arbete samt rätt till ersättning t.ex. vid resor regleras genom styrelsens arbetsordning, som antas årsvis. Antal styrelsemöten samt tider för dessa fastställs årsvis av styrelsen. Härutöver kan extra styrelsemöte hållas på begäran av styrelsens ordförande, 1/3-del av styrelseledamöterna eller verkställande direktören. Begäran om extra styrelsemöte ska framställas till styrelsens ordförande.

6.3.2 Har suppleant utsetts, ska även suppleant kallas till styrelsemöte. Suppleant inträder i tjänstgöring enligt följande: suppleant nominerad av viss Aktieägare inträder i första hand om styrelseledamot utsedd av samma Aktieägare inte kan medverka vid styrelsemötet, i övriga fall ska vid ordinarie ledamots frånvarande suppleanten inträda i tjänst i enlighet med beslutad tjänstgöringsordning.

6.3.3 Styrelsens beslutfördhet följer av aktiebolagslagens bestämmelser, d.v.s. styrelsen är beslutför om mer än hälften av hela antalet styrelseledamöter är närvarande. Vid bedömningen av om styrelsen är beslutför ska styrelseledamöter som är jäviga inte anses som närvarande, dock ska ojävig suppleant som träder i jävig ledamots ställe, anses vara närvarande.

6.3.4 Som styrelsens beslut gäller den mening som mer än hälften av de närvarande röstar för vid sammanträdet. Dock gäller, om styrelsen inte är fulltalig (men beslutförd), att antal röster för beslutet ska uppgå till mer än häften av totalt antal ordinarie styrelseledamöter för att gälla (t.ex. antal ordinarie styrelseledamöter uppgår till elva, vilket gör att även om styrelsen inte är fulltalig ska antalet röster för beslutet uppgå till minst sex). Vid lika röstetal har styrelsens ordförande utslagsröst.

6.3.5 Ett arbetsutskott bestående av styrelsens ordförande, vice ordförande, försäkringssakkunnig ledamot samt verkställande direktören ska förbereda styrelseärenden inför styrelsemötena.

6.4 Årsarvoden till styrelsen

Årsarvoden till styrelse (inklusive suppleanter som tjänstgör) följer vad som fastställs av bolagsstämman på förslag från valberedningen.

6.5 Verkställande direktör

Styrelsen utser den verkställande direktören samt utfärdar VD-instruktion, som ska ses över i enlighet med styrelsens arbetsordning. VD:s anställningsavtal ska fastställas av styrelsen.

6.6 Revisor

Antal revisorer och mandatperiod regleras av Bolagsordningen. För samma mandatperiod som gäller för Bolagets revisor väljs på bolagsstämma två lekmannarevisorer, som rapporterar direkt till Aktieägarnas kommunfullmäktige.

7 Kostnadstäckning, Resultatandel och Individuellt Solvenskapital m.m.

Vid tillämpning av denna punkt 7 ska med Aktieägare avses kommunerna och med Aktieägarens "Aktier" avses kommunens direkta ägande av Aktier samt indirekta ägande av Aktier via aktiebolag som kommunen Kontrollerar.

7.1 Allmänt om Bolagets finansiering

Bolaget finansieras genom aktiekapital, aktieägartillskott, premieintäkter och avkastning på placerade medel.

7.2 Aktieägarnas individuella resultatberäkning – Resultatandel

Aktieägarna är överens om att varje Aktieägare sinsemellan ska ha en individuell resultatberäkning ("**Resultatandel**"), som beräknas årsvis, utifrån Bolagets resultaträkning och aktuell Aktieägares förutsättningar, i enligt följande modell:

+ Premieintäkt från Aktieägarens försäkringstagare
- Aktieägarens andel av Bolagets återförsäkringspremie enligt respektive återförsäkringsprograms premieberäkningsmodell
- Aktieägarens skadekostnad före återförsäkrarens andel
+ Aktieägarens ersättning från återförsäkring avseende enskild skada
+ Aktieägarens ersättning från återförsäkringen avseende aggregatersättning beräknat som dennes andel av skadekostnader inom självbehållet
- Aktieägarens andel av 50 procent av Bolagets driftkostnader baserad på Aktieägarens försäkringspremie som andel av Bolagets totala premie
- Aktieägarna delar lika på resterande 50 procent av Bolagets driftskostnader
+ Avkastning på finansiella placeringar beräknat på Aktieägarens andel av de totala finansiella placeringarna

= **Aktieägarens Resultatandel**

Premiesättningen vid varje förnyelse kommer att kunna påverkas av respektive Aktieägares skadekostnad de tre föregående åren.

7.3 Aktieägares Individuella Solvenskapital

Aktieägarens faktiska solvenskapital ("**Individuella Solvenskapital**") beräknas

som **summan av**:

+ Aktieägarens del av Bolagets registrerade aktiekapital (antal Aktier x kvotvärdet)

+ Aktieägarens del av övrigt bundet eget kapital, t.ex. ej registrerat aktiekapital (ej registrerad emission hänförlig till Aktieägaren), reservfond, uppskrivningsfond, fond för utvecklingskostnader

+ Aktieägarens ovillkorade aktieägartillskott

+ Aktieägarens ackumulerade Resultatandel (Aktieägarens balanserade Resultatandel)

+ Aktieägarens andel av Bolagets obeskattade reserver, t.ex. säkerhetsreserv

= **Individuella Solvenskapitalet**

Respektive Aktieägares Individuella Solvenskapital fastställs av styrelsen efter att Bolagets årsredovisning fastställts på årsstämman.

7.4 Aktieägares skyldighet att tillföra kapital till Bolaget

Utöver det Individuella Solvenskapitalet ska styrelsen även beräkna Aktieägarens individuella solvenskrav (”**Individuellt Solvenskrav**”) som utgörs av Aktieägarens faktiska andel av Bolagets Solvenskrav utifrån antal Aktier som Aktieägaren äger (d.v.s. *Aktieägarens ägarandel i % x Bolagets Solvenskrav*).

Skulle Aktieägarens Individuella Solvenskrav vara högre än Aktieägarens Individuella Solvenskapital ska Aktieägaren tillföra Bolaget medel – genom ovillkorat aktieägartillskott – så att Aktieägarens Individuella Solvenskapital efter tillskott minst uppgår till Aktieägarens Individuella Solvenskrav. Tillskottet ska göras omgående, och senast inom tre månader, efter det att styrelsen meddelat Aktieägaren att dennes Individuella Solvenskapital understiger det Individuella Solvenskravet.

Av Bilaga 7.4 framgår exempelberäkningar hur jämförelsen ska göras och vilket belopp som ska tillföras Bolaget genom ovillkorat aktieägartillskott.

8 Fördelning av Aktier mellan Aktieägarna och ändrad ägarstruktur

Vid tillämpning av punkt 8.1, 8.3.2 samt 8.4.1 ska med ”Aktieägare” avses kommunerna och med Aktieägarens ”Aktier” avses kommunens direkta ägande av Aktier samt indirekta ägande av Aktier via aktiebolag som kommunen Kontrollerar.

För Aktier som innehas av sådant aktiebolag som kommunen Kontrollerar gäller att det enskilda aktiebolagets aktieinnehav högst kan uppgå till fem procent av den Kontrollerande kommunens innehav. I de fall en Kontrollerande kommun har flera

aktiebolag som äger Aktier ska gälla att kommunen innehar Aktier som utgör mer än 50 procent av kommunens och de Kontrollerade aktiebolagens samlade innehav av Aktier.

8.1 Allmänt om fördelningen av Aktier

Respektive Aktieägares ägande av Aktier framgår av Bilaga 2.2.

Utgångspunkten för aktiefördelningen mellan Aktieägarna är att över tid få en aktiefördelning som speglar respektive Aktieägares befolkningsomfattningen samt Aktieägarens TSI i Bolagets försäkringsprogram för kommunal egendomsförsäkring, d.v.s. "Others-programmet", i förhållande till Bolagets totala TSI för Others-programmet genom ett viktat tal där befolkningsomfattningen utgör 80 procent och TSI utgör 20 procent.

Exempel på hur det viktade talet beräknas framgår av Bilaga 8.1.

Aktieägarna är därför överens om att aktiefördelningen mellan Aktieägarna ska ses över vart 5:e år och justering göras av inbördes förhållande om förändringar skett som ger anledning till en annan aktiefördelning genom att i första hand öka en Aktieägares innehav genom att emittera nya Aktier (se nedan) respektive minska en Aktieägares innehav genom riktad inlösen av del av Aktieägarens Aktier (se nedan). Det är styrelsen som tar fram respektive Aktieägares viktade tal och som fattar beslut om huruvida en förändrad aktiefördelning ska göras enligt ovan.

Om styrelsen beslutar om att Aktieägarnas antal Aktier ska ändras, förbinder sig samtliga Aktieägare att rösta för styrelsens förslag till beslut rörande nyemission av Aktier respektive riktad inlösen av Aktier, förutsatt att styrelsens förslag är i enlighet med detta Avtal.

8.2 Förutsättning för aktieägande m.m.

8.2.1 Bolaget ska stå öppet för anslutning av fler ägare i den mån detta bedöms som fördelaktigt för Bolaget och befintliga Aktieägare samt kriterierna nedan är uppfyllda. Beslut om ny ägare fattas av bolagsstämman, efter beredning i styrelsen, och villkoren för bolagsstämmans beslut framgår av Bolagsordningens samtyckesförbehåll.

8.2.2 Vid förvärv av kvalificerat innehav (innehav som representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av Bolaget) kräver tillstånd från Finansinspektionen genom ansökan om ägarprövning. Tillstånd från Finansinspektionen gäller även förvärv av befintlig Aktieägare som innebär att ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller så att Bolaget blir ett dotterföretag för Aktieägaren.

8.2.3 Aktieägarna är överens om att följande två kriterier utgör en förutsättning för ägande av Aktier i Bolaget (utöver tillstånd från Finansinspektionen samt att vara part till detta Avtal):

i) Aktier kan endast ägas av: (a) kommun(er); eller (b) aktiebolag som Kontrolleras av (direkt eller indirekt) en eller flera kommuner (se ovan under inledningen av punkt 8 rörande antal procent som kan ägas av sådant aktiebolag); samt

ii) för att få äga Aktier (initialt eller fortsättningsvis) ska aktuell Aktieägare eller, om Aktieägaren inte är en kommun, ska kommun/-erna som Kontrollerar sådan Aktieägare teckna egendomsförsäkring (Others-programmet) genom Bolaget för den Kommunala Egendomen, oavsett om egendomen ägs direkt av Aktieägaren, kommunen eller indirekt av annat kommunalt bolag.

För god ordnings skull noteras att Aktieägare och bolaget som Kontrolleras av Aktieägare erbjuds att försäkra egendom och verksamhet (t.ex. egendom och verksamhet hos kommunala energibolag och elnätsbolag) som ligger utanför den Kommunala Egendomen genom Bolaget, dock gäller att egendomsförsäkring (Others-programmet) också ska tecknas i enlighet med (ii) ovan.

8.2.4 Är ovanstående kriterier i punkt 8.2.3 inte uppfyllda ska Aktieägaren, om rättelse inte har skett inom 180 dagar från det att styrelsen lämnat meddelande till Aktieägaren om detta, vidta de åtgärder som krävs för att avträda som Aktieägare enligt punkt 8.4 nedan. En Aktieägare anses ha vidtagit rättelse om Aktieägaren eller, om Aktieägaren inte är en kommun, den/de kommun/-er som Kontrollerar aktuell Aktieägare, förbinder sig att teckna egendomsförsäkring (Others-programmet) inom angiven frist, även om försäkringsperioden börjar löpa efter fristens utgång och/eller att ingående av försäkringsavtal sker efter fristens utgång.

8.3 Ändring av aktiefördelning – ny aktieägare eller tillkommande Aktier till Aktieägare vid omfördelning

8.3.1 Ny Aktieägare

Vid ny Aktieägare ska befintliga Aktieägare fatta beslut om nyemission av Aktier till den nya Aktieägaren, efter det att den nya Aktieägaren tillträtt detta Avtal.

Den nya Aktieägarens ägarandel, d.v.s. antal Aktier som ska emitteras, beräknas utifrån befolkningsomfattning och TSI enligt ovan (se punkt 8.1).

Aktiernas emissionspris ska uppgå till: *Aktiernas kvotvärde + Aktieägarens Solvenskrav. Aktieägarens Solvenskrav beräknas utifrån Bolagets Solvenskrav, inklusive den nya Aktieägaren, x den nya Aktieägarens ägarandel i Bolaget.*

Av Bilaga 8.3.1 framgår exempel hur ny Aktieägarens ägarandel respektive

emissionsbelopp ska beräknas.

8.3.2 Ökning av Aktieägares antal Aktier vid omfördelning

Vid nyemission i samband med omfördelning av ägarandel ska Aktieägaren betala ett belopp motsvarande de nyemitterade Aktiernas kvotvärde och i övrigt förbinder sig Aktieägaren att teckna sig för det antal Aktier som styrelsen beslutat att Aktieägaren ska inneha, varvid övriga Aktieägare förbinder sig att besluta om nyemission i enlighet med styrelsens beslut.

Härutöver ska Aktieägaren förbinda sig att tillföra Bolaget ett ovillkorat aktieägartillskott om Aktieägarens Individuella Solvenskapital understiger Aktieägarens faktiska andel (utifrån nya ägarandelen) av Bolagets Solvenskrav.

Det belopp Aktieägaren ska tillföra i ovillkorat aktieägartillskott uppgår till: *(Bolagets Solvenskrav x Aktieägarens ägarandel i %) – (Aktieägarens Individuella Solvenskapital inklusive tillfört aktiekapital genom nyemissionen)*.

Skulle beloppet vid beräkningen blir 0 kronor eller minus, behöver Aktieägaren inte göra något ovillkorat aktieägartillskott.

Av Bilaga 8.3.2 framgår exempel hur beräkningen görs för att fastställa om Aktieägaren behöver tillskjuta Bolaget ovillkorat aktieägartillskott samt aktuellt belopp.

8.4 Ändring av aktiefördelning – avträdande Aktieägare eller minskning av Aktier hos Aktieägare vid omfördelning

8.4.1 Minskning av antal Aktier med anledning av omfördelning

Om en Aktieägares innehav av Aktier ska minskas med anledning av att styrelsen beslutat om att omfördela antalet Aktier mellan befintliga Aktieägare ska Aktieägaren, i samband med att del av Aktieägarens Aktier löses in av Bolaget, ha rätt att få ut belopp (förutsatt att aktiebolagslagens och försäkringsrörelselagens bestämmelser är uppfyllda) motsvarande: inlösta Aktiers kvotvärde + (Aktieägarens Individuella Solvenskapital – (2 x Aktieägarens Individuella Solvenskrav efter inlösen av Aktierna)).

8.4.2 Avträdande Aktieägare

Med beaktande av att Bolagsordningen anger att Bolaget inte får verka på den traditionella försäkringsmarknaden ska aktuella försäkringarna avslutas när Aktieägare väljer att avträda som ägare eller om Aktieägare ska avträda som ägare för att villkoren för ägarskap inte är uppfyllt (se ovan punkt 8.2.3 och 8.2.4). Detta innebär att Aktieägaren (inklusive bolag Kontrollerat av Aktieägaren och/eller kommun/-er som Kontrollerar Aktieägaren, som innehar försäkring hos Bolaget) och Bolaget ska ingå dels ett slutregleringsavtal, dels ett preklusionsavtal. Avtalen

ska i allt väsentlig följa villkoren i Bilaga 8.4.2A. Av Bilaga 8.4.2A framgår vidare ett exempel på hur ett slutregleringsavtal kan se ut.

I samband med att Aktieägarens Aktier löses in av Bolaget har Aktieägaren rätt att få ersättning för sina Aktier motsvarande Aktiernas kvotvärde. Härutöver har Aktieägaren rätt att få ut sitt överstigande Individuella Solvenskapital minskat med ett belopp som beräknas av aktuarien, inklusive dels avvecklingsfond, dels den upplösning som kan ske av Bolagets säkerhetsreserv efter att Aktieägarens Aktier lösts in. Grunderna för aktuariens beräkning samt exempel framgår av Bilaga 8.4.2B.

8.4.3 Medverkan till beslut samt utbetalning till Aktieägaren m.m.

Ska Aktieägarens Aktier (helt eller delvis) lösas in enligt ovan förbinder sig samtliga Aktieägare, inklusive den Aktieägare vars Aktier ska dras in, att medverka till de beslut samt underteckna de handlingar som behövs för att verkställa och genomföra indragningen (inklusive nedsättningen av aktiekapitalet) tillsammans med efterföljande fondemission för att återställa aktiekapitalet. Aktieägare som inte medverkar, och därmed förhindrar att ändringen kan genomföras, ska hålla Bolaget skadeslöst för samtliga kostnader som uppstår på grund av detta.

Det belopp som Aktieägaren har rätt till enligt ovan ska betalas ut omgående (och senast inom 5 Bankdagar) efter att beslutet om nedsättning av aktiekapitalet och återbetalning registrerats hos Bolagsverket. Betalning ska ske kontant om inte parterna kommer överens om annat.

8.5 Pantsättning av Aktier

Aktieägare får inte pantsätta sina Aktier.

9 Meddelande

9.1 Alla meddelanden under Avtalet ska vara skriftligen (vilket inkluderar mejl) och skickas till Aktieägarnas kontaktpersoner genom personligt överlämnande, bud, rekommenderat brev, eller mejl till Aktieägares kontaktuppgifter i Bilaga 2.2.

9.2 Meddelandet ska anses ha kommit Aktieägare tillhanda

i) om det levererades personligen eller med bud: vid överlämnandet;

ii) om avsänt som rekommenderat brev: tre Bankdagar efter avlämnande för postbefordran;

iii) om avsänt med mejl: vid mottagande av bekräftelse om att mejlet kommit fram (t.ex. genom mejl från mottagaren med bekräftelse eller mottagande av läskvitto, som mottagaren ska skicka omgående. Leveranskvitto utgör inte ensamt bekräftelse på mottagande).

9.3 Ändring av kontaktuppgifter ska meddelas Bolagets styrelse på sätt som föreskrivs i denna bestämmelse.

10 Sekretess och utgivande av information

10.1 Aktieägarna är införstådda med att deras ägare genom styrelser och respektive kommunfullmäktig kan komma att ta del av bl.a. Avtalet och annan information, varvid hela eller delar av informationen kan komma att bli offentlig.

10.2 Aktieägarna är överens om att avtal och annan information som belagts med sekretess, med stöd av bestämmelse i lag eller föreskrift, ska behandlas i enlighet med den lagstiftningen.

11 Övriga bestämmelser

11.1 Tillägg till eller ändring av detta Avtal ska vara skriftliga och vederbörligen undertecknade av Aktieägarna.

11.2 Ingen av Aktieägarna får helt eller delvis överlåta sina rättigheter eller skyldigheter enligt detta Avtal utan övriga Aktieägares föregående skriftliga samtycke, vilket inte oskäligen ska hållas inne.

11.3 Om domstol eller myndighet skulle finna att någon bestämmelse i Avtalet är ogiltig eller icke verkställbar, ska bestämmelsen i fråga och alla övriga bestämmelser vara gällande och verkställbara i den utsträckning som tillämplig lag tillåter, och Aktieägarna ska lojalt förhandla med varandra i syfte att överenskomma om nödvändiga förändringar av detta Avtal för att vidmakthålla Avtalets struktur, syfte och anda.

12 Avtalstid

12.1 Detta avtal gäller i 10 år från Avtalsdagen. Sägs Avtalet inte upp av Aktieägare senast 12 månader före avtalsperiodens utgång förlängs Avtalet på oförändrade villkor med 5 år i sänder, med 12 månaders uppsägningstid före respektive förlängningsperiods utgång. Uppsägning ska vara skriftlig och tillställas Bolagets styrelse.

12.2 Aktieägare som väljer att säga upp Avtalet ska, om nytt Avtal inte träffas före avtalsperiodens utgång, avträda som Aktieägare med tillämpning av punkt 8.4. För övriga Aktieägare fortsätter Avtalet att gälla i sin tidigare lydelse (om inte nytt avtal träffats).

13 Tvist och tillämplig lag

13.1 På Avtalet ska svensk rätt tillämpas, utan hänsyn till dess lagvalsregler.

13.2 Tvist i anledning av Avtalet ska i första hand lösas genom förhandlingar mellan parterna. För det fall sådana förhandlingar inte lyckas ska tvisten slutligt avgöras i allmän domstol.

Detta Avtal är upprättat i tio (10) likalydande exemplar, av vilka varje Aktieägare tagit var sitt.

Gävle den 5/10 2020
Ort Datum

Gävle kommun genom

ÅSA WIKLUND LÅNG Helén Åkesbog

Helsingborg den 21/1-2021
Ort Datum

Helsingborgs Stad genom

Peter Danielsson

Kiruna den 20/11-20
Ort Datum

Kiruna kommun genom

Gunnar Selberg
Kommunstyrelsens ordförande

Piteå den 30/10 2020
Ort Datum

Piteå kommun genom

Helena Stenberg

Sundsvall den 24/9 2020
Ort Datum

Sundsvalls kommun genom

PÄR ISJÖNK

Trollhättan den 12/11 - 2020
Ort Datum

Trollhättans Stad genom

Paul Åkerlund

Paul Åkerlund

Trondheim den 22/2-21
Ort Datum

Trondheim kommune genom

RITA OTTERVIN

Uppsala den 15/10 2020
Ort Datum

Uppsala kommun genom

Erik Pelling

den
Ort Datum

Umeå kommun genom

Umeå den 12/1 21.
Ort Datum
Örnsköldsvik den 2/2 2021

Örnsköldsviks kommun genom

PER NYLÉN

BILAGA 1

Definitionslista

I Avtalet, om inget annat framgår av sammanhanget, ska följande ord och uttryck ha den betydelse som anges nedan:

”Aktie” / ”Aktierna”	betyder nuvarande och framtida aktier i Bolaget. Per Avtalsdagen finns 28 000 aktier med ett kvotvärde om 1 000 kronor per aktie.
”Aktieägare” / “Aktieägarna”	avser enskild part respektive samtliga parter som vid var tid äger Aktie i Bolaget. Vid tillämpning av punkt 7 respektive delar av punkt 8 ska begreppet ges den innebörd som framgår av dessa punkter.
“Avtalet”	betyder detta aktieägaravtal och samtliga bilagor därtill.
”Avtalsdag”	datumet som anges i ingressen.
”Bankdag”	betyder dag (med undantag för lördag, söndag och allmän helgdag) när bankerna i Sverige håller öppet för normala affärstransaktioner (d.v.s. inte endast bankaffärer på Internet).
“Bolaget”	Svenska Kommun Försäkrings AB, org.nr 516406-0039.
”Bolagets Solvenskrav”	avser försäkringsrörelselagens solvenskapitalkrav multiplicerat med den säkerhetsmarginal bolagets styrelse vid var tidpunkt fastställt (se punkt 4.4).
”Bolagsordningen”	betyder Bolagets vid var tid gällande bolagsordning som per Avtalsdagen har det innehåll som framgår av Bilaga 3.3.
”Dotterbolag”	har den betydelse som framgår av punkt 2.3.
”inklusive”	avser inklusive men inte begränsat till.
”Individuellt Solvenskapital”	har den betydelse som framgår av punkt 7.3.
”Individuellt Solvenskrav”	avser en Aktieägares andel av Bolagets Solvenskrav och har den betydelse som framgår av punkt 7.4.
”Kommunal Egendom”	avser egendom och inventarier som används i den verksamhet som en kommun eller kommunalt bolag bedriver inom skola, vård, omsorg, kultur och fritid, räddningstjänst, gata/park, parkering, hamn, flyg, sortering för återvinning, exploatering, VA-verksamhet samt administration.
”Koncern”	Bolaget och Dotterbolag gemensamt.

”Kontroll” eller ”Kontrolleras”	avser ägande av överstigande 50 procent av aktierna eller behörighet att, direkt eller indirekt, utse, anvisa eller annars kontrollera en majoritet av styrelsen, företagsledningen eller annan persons åtgärder, oavsett om detta sker genom ägande av aktier eller andra andelar, genom avtal eller på annat sätt.
”Resultatandel”	har den betydelse som framgår av punkt 7.2.
”TSI”	betyder totalt försäkringsbelopp (Eng: Total Sum Insured).

Bilaga 5.1

Med beaktande av 10 kap. 4 § kommunallagen ska nedanstående frågor alltid anses vara av principiell betydelse eller annars av större vikt:

i) ändring av bolagsordningen i Bolaget avseende företagsnamnet, verksamhetsföremålet (dock inte ändring av verksamhetsföremålet som endast avser borttagande av en eller ett par försäkringsklasser) samt aktiekapitalet;

ii) ändring av aktiekapitalet i bolag inom Koncernen (där inte aktiekapitalet återställs genom samtida åtgärd);

iii) bildande av Dotterbolag, delning (när detta tillåts enligt lag) eller fusion av bolag inom Koncernen;

iv) förvärv av aktierna eller del av aktierna i annat företag;

v) ingående av nytt aktieägaravtal eller ändringar av befintligt Avtal.

Ovillkorat aktieägartillskott

Umeå Kommun, 212000-2627, ägare av 9 944 aktier av totalt 81 034 aktier i Svenska Kommun Försäkrings AB, 516406-0039, har lämnat ett aktieägartillskott till Svenska Kommun Försäkrings AB om 13 207 837 kronor.

Denna förbindelse är oåterkallelig och skall vara underkastad svensk lag.

Umeå Kommun

Hans Lindberg
Kommunstyrelsens ordförande

Vi bekräftar mottagandet av det ovillkorade aktieägartillskottet

Svenska Kommun Försäkrings AB

Lina Haglund
Verkställande direktör

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-17

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00427

Kommunstyrelsens delegationsordning

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar:

att fastställa Kommunstyrelsens delegationsordning enligt bilaga.

Ärendebeskrivning
Delegationsordningen föreslås revideras enligt följande.

Delegationsordningen har reviderats och förtydligats i de delar som avser Upphandling med anledning av ny policy och riktlinje för upphandling och inköp. Enligt policyn är alla nämnder egna upphandlande myndigheter och behöver se över sin delegationsordning. Vilket också innebär att inga delar under avsnitt 4 Ekonomi och inköp är gemensamt för alla nämnder. Upphandlingsbyrån ska ha en expert- och konsultativ roll både inom KS och för övriga nämnder. Beslut om upphandling ska ligga i linjen därför har delegation flyttats från Upphandlingschef etc till Stadsdirektör med rätt att vidaredelegera.

Stadsdirektör har getts delegation att föra kommunstyrelsens talan och avge yttrande i ärende eller mål vid domstol eller annan myndighet.

Delegation har getts till behöriga personer inom visselblåsarfunktionen med anledning av ny riktlinje för Visselblåsare.

Under avsnitt 5 Mark och exploatering har delegation givits direkt till Avdelningschef för Mark och exploatering för att harmonisera med delegation direkt till ansvariga chefer inom andra områden. Det har också gjorts ett tillägg kopplat till bidrag för förorenade områden.

Under avsnitt 6 Personalärenden har det gjorts några tillägg kopplat till registerkontroller samt några förtydliganden av befintliga punkter.

Det har även gjort vissa mindre justeringar i delegationsordningen i övrigt. För att få en fullständig bild, se delegationsordning med ändringar.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2026/00427

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens delegationsordning
Kommunstyrelsens delegationsordning med ändringar

Beredningsansvariga

Malin Ärlebrandt
Maria Törnblom
Linda Thelberg

Beslutet ska skickas till

Nämnderna
Stadsledningskontorets ledningsgrupp

Elin Pietroni
stadsdirektör

Malin Ärlebrandt
kvalitetschef

UMEÅ KOMMUN

Delegationsordning: Kommunstyrelsen

Beslutad av:
Kommunstyrelsen

Diarienummer:
KS-2025/00090

Datum och paragraf för beslutet:
2025-03-18, § 43

Dokumenttyp:
Delegationsordning

Giltighetstid:
Tills vidare

Dokumentansvarig:
~~Stadsledningskontoret~~SLK – Avdelningen för ekonomi och styrning

Innehåll

1. Gemensamma avsnitt för alla nämnder 3
2. Allmänt om delegering 3
3. Administration och allmänna ärenden 8
4. Ekonomi och inköp 11
5. Mark och exploatering 21
6. Personalärenden 27

1. Gemensamma avsnitt för alla nämnder

Avsnitt 2~~, avsnitt 4 - delarna upphandling samt attest och beställning,~~ samt avsnitt 6 gäller för alla nämnder i Umeå kommun.

2. Allmänt om delegering

Beslutanderätt i kommunen

Förutsättningar och syfte

En nämnd har rätt att fatta beslut i de ärenden som ligger inom deras uppdrag/delegation enligt reglementet eller enligt specifika uppdrag från kommunfullmäktige. Nämnden får i sin tur delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare, en anställd eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (6 kap. 37-39 §§ kommunallagen).

Syftet med delegation av beslutanderätten är att avlasta nämnden i rutinärenden för att skapa utrymme för mer omfattande behandling av betydelsefulla och principiella ärenden samt att möjliggöra en effektivare verksamhet genom att beslutsvägarna blir kortare och handläggningen snabbare.

Delegerad beslutanderätt gäller även för vikarie eller förordnad ställföreträdare. Ersättare får endast träda in i delegatens ställe när delegaten är frånvarande pga. sjukdom, ledighet, semester, tjänsteresa eller dylikt.

Vad är ett beslut?

Det är enbart beslutsfattande som omfattas av delegationsordningen. Kännetecknande för ett beslut är att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar, ta ställning till olika alternativ samt att beslutet har rättsverkningar vilket gör att det i regel är överklagbart. Förberedande eller verkställande åtgärder grundas i regel på instruktion, tjänsteställning eller liknande och omfattas inte av denna delegationsordning.

Gränsdragningen mellan beslut och verkställighet kan vara svår att göra. Bedömningen måste göras från fall till fall. Många beslut som är ren verkställighet rör myndighetsinterna frågor, till exempel gäller det i stor utsträckning personalärenden. Av särskild förteckning, framtagen av HR-funktionen vid Stadsledningskontoret, framgår vad som är att betrakta som verkställighet när det gäller personalärenden.

Delegeringens giltighetstid

Delegering enligt delegationsordningen gäller tills vidare. Nämnden kan återkalla eller ändra delegeringen generellt eller i ett visst ärende.

Delegeringsförbud

Nämnden får inte delegera beslutanderätten i:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet
- framställningar eller yttranden till fullmäktige
- yttranden över beslut som har tagits av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige och som har överklagats
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Beslut får inte delegeras till en automatiserad beslutsfunktion när det gäller ärenden där beslut kan överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap kommunallagen (laglighetsprövning), ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas, ärenden om upphandling, eller ärenden om auktorisations- eller valfrihetssystem.

Vidaredelegering

Nämnden kan ge en förvaltningschef inom nämndens område rätten att vidaredelegera. Det är endast förvaltningschef som kan få den rätten. Förvaltningschefens beslut om vidaredelegering ska dokumenteras och anmälas till nämnden. Stadsdirektören är förvaltningschef för Kommunstyrelsens områden (anges som Stadsdirektör i detta dokument).

Jäv

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant uppge det. En förtroendevald eller tjänsteperson som är jävig får inte delta eller närvara vid handläggningen av ett ärende.

Brådskande ärenden

En nämnd får genom delegation uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Besluten ska anmälas till nämnden vid nästa sammanträde.

Utformning och anmälan

Ett beslut som har fattats med stöd av delegation (delegationsbeslut) ska innehålla ett tydligt ställningstagande och motiveringen till detta. Beslut ska som huvudregel vara skriftligt.

Nämnden ska besluta i vilken utsträckning delegationsbeslut ska anmälas till den. Anmälan är ett sätt för nämnden att följa verksamheten och beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får en tidsbestämd överklagandetid. Av delegationsordningen ska det framgå vilka beslut som ska anmälas till nämnden och vilka beslut som ska anmälas till förvaltningschefen efter vidaredelegering. Delegation i brådskande ärenden ska alltid anmälas.

Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet är sådant att det kan laglighetsprövas (se avsnittet överklagande nedan).

Överklagande

Delegationsbeslut kan, liksom nämndens beslut överklagas antingen genom laglighetsprövning enligt kommunallagen eller genom förvaltningsbesvär enligt den speciallag som tillämpats eller med stöd av förvaltningslagen.

Överklagande enligt kommunallagen ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tiden för en överklagandet av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet gjorts på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner.

Överklagande med stöd av speciallag eller förvaltningslagen (myndighetsutövning) ska ha kommit in till den beslutande myndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar beslutet fick del av beslutet.

Ett överklagbart myndighetsutövningsbeslut ska förses med information om hur man överklagar. En sådan överklagandehänvisning behövs inte för ett beslut som kan laglighetsprövas.

Ärenden som saknas i delegationsordningen

Ärenden som inte finns i delegationsordningen ska beslutas av nämnden, om ärendet är av principiell karaktär eller om det av författning klart framgår att det är nämnden som ska besluta. I övriga fall beslutar den som handlägger och har delegationsrätt i liknande ärenden.

Attestreglemente

Delegationsbeslut ska inte förväxlas med attesträtt. Attest innebär kontroll av ekonomiska händelser (en händelse som har effekt på kommunens ekonomi) och attesträtt är en behörighet att belasta viss verksamhet med kostnader eller utgifter. Regler om attesträtt finns i attestreglementet för Umeå kommun. I attestreglementet anges hur attestering ska gå till. Vem som har attesträtt bestäms utifrån den attestberättigades arbetsuppgifter och organisatoriska tillhörighet.

Relaterade styrdokument

Reglemente för styrelse och nämnder

Arbetsordning för Kommunstyrelsen, hållbarhetsutskottet, näringslivs- och arbetsutskottet samt planeringsutskottet

Förteckning över vad som anses som verkställighet när det gäller personalärenden

Förkortningar och definitioner

KL – Kommunallagen (2017:725)

FL – Förvaltningslagen (2017:900)

OSL – Offentlighets och sekretesslagen (2009:400)

LAS – Lag (1982:80) om anställningsskydd

LOA – Lag (1994:260) om offentlig anställning

MBL – Medbestämmandelagen (1976:580)

FC - förvaltningschef

VC- verksamhetschef

Förvaltningschef - högst ansvarig tjänsteperson för respektive förvaltning i kommunen.

Verksamhetschef - chef direkt underställd förvaltningschef. Hit hör även de som är biträdande verksamhetschef.

3. Administration och allmänna ärenden

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
1.	Föra kommunstyrelsens talan och avge yttrande i ärende eller mål vid domstol eller annan myndighet. Gäller inte ärenden enligt 6 kap. 38 § KL. Delegationen omfattar även att ta ställning till om beslut ska överklagas samt i så fall överklaga. Fullmakt till chefsjurist och kommunjurister att företräda kommunstyrelsen där den själv har att föra sin talan finns i separat beslut.	6 kap 15 § KL	Stadsdirektör	Anmälan till nämnd
2.	Myndighetens beslut att vägra lämna ut handling eller lämna ut handling med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att yppa handlingens innehåll eller annars foga över handlingen	6 kap 3 § OSL	Stadsdirektör Chefsjurist Kommunjurist Stadsarkivarie för handlingar inom stadsarkivet Behöriga personer i vissel-blåsarfunktionen	Stadsdirektör ~~har~~ - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
3.	Avvisning av för sent inkommande överklagande. Ett översändande av ett överklagande som har kommit in i rätt tid och som inte omprövas är verkställighet och behöver inte delegeras.	45 § FL	Stadsdirektör Chefsjurist Kommunjurist ~~Stadsarkivarie~~	Stadsdirektör ~~har~~ - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
4.	Besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens	6 kap 39 § KL	Ordföranden	Anmälan till nämnd

	avgörande inte kan avvaktas kommunallagen			
5.	Besluta om gallring, bevarande av allmänna handlingar och dokument-hanteringsplaner för verksamheter inom kommunstyrelsen Besluta om gallring som arkivmyndighet	Arkivlagen	Stadsdirektör Stadsarkivarie	Stadsdirektör ~~har~~ - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
6.	Att som arkivmyndighet vara samrådspart, besluta att ta över arkiv, besluta i tillsynsfrågor och besluta i arkivfrågor som inte regleras på annat sätt		Stadsarkivarie	Anmälan till nämnd förutom i rollen som samrådspart
7.	Myndighetens rätt som personuppgiftsansvarig att besluta enligt art. 12.5 och 15–21 i EU:s dataskyddsförordning (EU 2016/679) Delegationen innebär även rätt att avge yttrande till domstol då myndighetens beslut överklagas.	art. 12.5 och 15–21 i EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679) 7 kap. 2 § lag (2018:218) med komplett-erande bestämmel-ser till EU:s dataskydds-förordning.	Stadsdirektör Behöriga personer i vissel-blåsarfunktionen	Stadsdirektör ~~har~~ - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
8.	Rätt att teckna personuppgiftsbiträdesavtal	art. 28 EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679)	Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd.

				Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering.
9.	Besluta om att fastställa konsekvensbedömning	art. 35 EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679)	Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
10	Besluta om att teckna datadelningsavtal	art. 26 EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679)	Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
11	Rätt att underteckna handlingar i projekt där kommunens firmatecknare efterfrågas		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
12	Rätt att för stiftelser och fonder med anknuten förvaltning där Umeå kommun är förvaltare: -underteckna årsredovisning och årssammanställning -utse registeransvarig/ registertecknare -utse deklarationsombud -teckna firma		Stadsdirektör Ekonomidirektör	Stadsdirektör ~~har~~ - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering

4. Ekonomi och inköp

Finansiering

Umeå kommuns finanspolicy detaljeras genom ”Regler och riktlinjer för finansiell verksamhet KS-2016/00825” som antas av kommunfullmäktige samt en delegationsordning som antas av kommunstyrelsen. Till Umeå kommuns externa motparter är delegationen utformad utifrån nedan angivna personer och dess befogenheter.

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
13.	Beslut om, samt verkställande av beslutet genom undertecknande, **avtal och övriga handlingar** för Umeå kommuns räkning avseende **ekonomi- och finansrelaterade områden**, exklusive upphandlingsärenden, delegeras till två i förening		Ekonomidirektör Finanschef Budgetchef Redovisningschef	Ingen anmälan till nämnd
14.	Beslut om affärsuppgörelse för Umeå kommuns räkning avseende **upplåning (inklusive leasing), utlåning, derivater och likviditetsförvaltning** i enlighet med ”Regler och riktlinjer för finansiell verksamhet”		Ekonomidirektör Portföljförvaltare Finanschef Budgetchef	Anmälan till nämnd (via månatlig finansrapport)
15.	För verkställande av beslut genom undertecknande av affärsavtal för Umeå kommuns räkning avseende **upplåning (inklusive leasing), utlåning, derivater**		Finanschef Ekonomidirektör Budgetchef Portföljförvaltare	Anmälan till nämnd (via månatlig finansrapport)

	och likviditetsförvaltning utses den person som behörigt enligt ovan utfört affären tillsammans med ytterligare en av			
16.	För verkställande av KFs beslut genom undertecknande av handlingar för Umeå kommuns räkning avseende **borgen, garantier och säkerheter** delegeras till två i förening		Ekonomidirektör Budgetchef Finanschef	Anmälan till nämnd (via månatlig finansrapport)
17.	Tecknande av avtal för **kreditkort**, inom gällande ramavtal för Umeå kommuns räkning		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
18.	Beslut om skuldsanering och ackordsuppgörelser i enlighet med kommunens riktlinje för kredit- och kravverksamhet		Redovisningschef	Anmälan till nämnd
19.	Beslut om anstånd för betalning av kundfordran där grundfordran är över 1 prisbasbelopp eller där tidsfristen är längre än 3 månader		Stadsdirektör Redovisningschef	Anmälan till nämnd
20.	Beslut om avbetalningsplan för kundfordran där		Stadsdirektör	Anmälan till nämnd

	grundfordran är över 1 prisbasbelopp eller tidsfristen är längre än 12 månader		Redovisningschef	
21.	Beslut om fördelning av statsbidrag för minoritetspolitiska insatser		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering

Krafthandel

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
22.	Beslut om, samt verkställande av beslut genom undertecknande av avtal och övriga handlingar för Umeå kommuns elhandelsverksamhet, utöver nedan nämnda operativa elhandelsaffärer, delegeras till två i förening.		Finanschef Ekonomidirektör Portföljförvaltare	Anmälan till nämnd
23.	Beslut om fullmakt: Att för Umeå kommuns räkning ingå avtal avseende *köp och försäljning av finansiella elderivat och elcertifikat* samt verkställa beslut genom undertecknande eller elektroniskt godkännande av affärsunderlag, till anställda		Stadsdirektör	Ingen anmälan till nämnd

	i Umeå Energi Elhandel AB var för sig.			
24.	Beslut om fullmakt: Att för Umeå kommuns räkning handlägga produktionsoptimering och ”fiktiv körning” till anställda i Umeå Energi Elhandel AB var för sig.		Stadsdirektör	Ingen anmälan till nämnd

Utvecklingsanslaget

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
25.	Besluta om medel ur anslag för oförutsedda ~~utgifter~~ behov och civil beredskap		KSNAU	Anmälan till nämnd
26.	Besluta om medel ur utvecklingsanslaget för tillväxt		KSNAU	Anmälan till nämnd
27.	~~Besluta om medel ur utvecklingsanslaget för digitalisering~~		~~KSNAU~~	~~Anmälan till nämnd~~
28.	~~Besluta om medel ur utvecklingsanslaget för social hållbarhet~~		~~KSNAU~~	~~Anmälan till nämnd~~

Upphandling varor, ~~och~~ tjänster och koncessioner

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
Över tröskelvärdet				
29.	Godkänna upphandlingsdokument ~~förfrågningsunderlag~~ över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se		KSNAU	Anmälan till nämnd
30.	Fatta tilldelningsbeslut, teckna tilldelning samt avtal~~stecknande~~ över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängning av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
31.	~~Fatta tilldelningsbeslut vid upphandlingar över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se~~		~~KSNAU~~	~~Anmälan till nämnd~~
Under tröskelvärdet				
32.	Godkänna upphandlingsdokument, ~~förfrågningsunderlag och~~ fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning under		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd

	tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se		~~Ekonomidirektör~~	
33.	Avtalstecknande under tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängning av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
Upp till direktupphandlingsgränsen				
34.	Godkänna upphandlings-dokument, fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning ~~Beslut om upphandling av varor och tjänster~~ upp till nivå för direktupphandling, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~ ~~Upphandlare på Upphandlingsbyrån~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen Anmälan till nämnd
35.	~~Beslut om upphandling av varor max 50 000 kr och tjänster max 300 000 kr.~~		~~Förvaltningschef~~	~~Rätt att vidaredelegera~~ ~~Ingen anmälan till nämnd eller till förvaltningschef~~
36.	~~Avtalstecknande direktupphandling upp till max 50 000 kr varor och tjänster max 300 000 kr.~~		~~Förvaltningschef~~	~~Rätt att vidaredelegera~~ ~~Ingen anmälan till nämnd eller till förvaltningschef~~

37.	Avtalstecknande direktupphandling, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~ ~~Upphandlare på Upphandlingsbyrån~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen Anmälan till nämnd eller stadsdirektör
~~38.~~	~~Uppsägning av avtal som föregåtts av direktupphandling upp till max 50 000 kr varor och tjänster max 300 000 kr.~~		~~Förvaltningschef~~	~~Rätt att vidaredelegera~~ ~~Ingen anmälan till nämnd eller till förvaltningschef~~

Upphandling byggentreprenad, anläggnings- eller installationsarbeten

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
Över tröskelvärdet				
39.	Godkänna upphandlingsdokument ~~förfrågningsunderlag~~ över tröskelvärde byggentreprenad se upphandlingsmyndigheten.se		KSNAU ~~Förvaltningschef~~	Anmälan till nämnd ~~Vidaredelegation inom förvaltning i ett steg eller till upphandlingschef är möjlig.~~
40.	Fatta tilldelningsbeslut, teckna tilldelning samt avtal över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp.		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd

	Besluta om förändringar/ förlängningar av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.			
Under tröskelvärdet				
41.	Godkänna upphandlingsdokument, fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning under tröskelvärde, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
42.	Avtalstecknande under tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängning av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.		Stadsdirektör	Stadsdirektör- rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
Upp till direktupphandlingsgräns				
43.	Godkänna upphandlingsdokument, fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning upp till nivå för direktupphandling		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd

	byggentreprenad, se upphandlingsmyndigheten.se			
44.	Avtalstecknande direktupphandling byggentreprenad, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd
45.	~~Fatta tilldelningsbeslut efter genomförd upphandling~~		~~Förvaltningschef~~	~~Vidaredelegation inom förvaltning i ett steg eller till upphandlingschef är möjlig.~~

Upphandling Övrigt

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
46.	Beslut om hävning och uppsägning av avtal som är ingångna utifrån upphandling enligt LOU, LUK, LUFS och LOV Innan beslut om hävning måste Upphandlingsenheten konsulteras.		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
47.	Besluta om kommunens handläggning av överprövning vid förvaltningsdomstol		Upphandlingschef Enhetschef inköp och upphandling ~~Biträdande upphandlingschef~~ Ekonomidirektör	Ingen anmälan till nämnd

48.	Uppsägning av avtal som föregåtts av upphandling eller direktupphandling. Innan uppsägning av avtal måste Upphandlingsenheten konsulteras. Uppsägning av kommun-gemensamma avtal sker i samråd med kommunens verksamheter		Stadsdirektör ~~Upphandlingschef~~ ~~Biträdande upphandlingschef~~	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd om värdet överstiger tröskelvärdena enligt delegations-ordningen
49.	Beslut om att avbryta en upphandling, över direktupphandlingsgränsen. Innan beslut om att avbryta en upphandling måste Upphandlingsenheten konsulteras.		Stadsdirektör	Stadsdirektör- Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
50.	Fatta beslut om att godkänna parter som tecknar samverkansavtal med kommunen i egenskap av inköpscentral		KSNAU	Anmälan till nämnd
51.	Fatta beslut om anslutning till annan inköpscentral, över tröskelvärdet		KSNAU	Anmälan till nämnd
52.	Fatta beslut om anslutning till annan inköpscentral, under tröskelvärdet		Stadsdirektör	Stadsdirektör – Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd

Attest ~~och beställning~~

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
53.	Utse attestanter		Stadsdirektör ~~Förvaltningschef~~	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till ~~förvaltningschef~~ stadsdirektör efter vidaredelegering
54.	Attest av kostnader som avser stadsdirektören		HR-direktör	Ingen anmälan till nämnd

5. Mark och exploatering

Förvärv

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
55.	Förvärv av fast egendom, byggnader och anläggningar genom köp, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till tre miljoner kronor (3 000 000 kr) och oavsett belopp i ärenden där exploateringsavtal träffats. Delegationen omfattar inte bebyggda fastigheter som ska ligga under tekniska nämndens ansvar.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering

56.	Förvärv av fast egendom, byggnader och anläggningar genom köp, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till femhundra tusen (500 000 kr).		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering

Försäljning

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
57.	Försäljning av fastigheter efter anbudsförfarande oavsett belopp där nämndsbeslut finns om försäljning. Delegationen omfattar inte bebyggda fastigheter som ligger under tekniska nämndens ansvar.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering
58.	Överlåtelse av fast egendom, byggnader och anläggningar genom försäljning, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till tre miljoner (3 000 000) kronor och oavsett belopp i ärenden där nämndsbeslut finns om markanvisning eller där exploateringsavtal träffats.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering

59.	Överlåtelse av fast egendom, byggnader och anläggningar genom, försäljning, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till femhundra tusen (500 000) kr.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering
60.	Teckna markanvisningsavtal avseende småhustomter till privatpersoner för s k egenregibyggen och avseende verksamhetstomter där fördelningen inte bedöms principiellt viktig		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
61.	Förlänga markanvisningar som Kommunstyrelsens planeringsutskott beslutat om i maximalt sex månader.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

Yttranden och att föra talan

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
62.	Lämna ”grannemedgivande” i samband med bygglov.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
63.	Ansöka om fastighetsbildning och		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera

	förande av kommunens talan i fastighetsbildningsärenden, representera kommunen i samfällighetsföreningar, träffa planavtal och liknande.		Avdelningschef mark och exploatering	Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

Övrigt

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
64.	Upplåta eller belasta kommunens fastigheter med tomträtt.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
65.	Rätt att i mark- och fastighetsärenden omförhandla villkoren i befintliga tomträttsavtal samt att besluta om dödning av tomträtt.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
66.	Anskaffa rätt till utrymme på annans mark, i byggnader eller anläggningar med arrenderätt, servitut, ledningsrätt, vägrätt eller liknande samt uppsägning av desamma.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

67.	Upplåta och belasta kommunens fastigheter med arrenderätt, servitut, ledningsrätt, vägrätt eller liknande samt säga upp motsvarande rättigheter.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
68.	Tillämpning av regler avseende gatukostnader med mera enligt PBL.		Stadsdirektör	Anmälan till nämnd
69.	Skriva ned och återlämna säkerheter som ställts av exploatör till kommunen i enlighet med exploateringsavtal. Återlämning sker när godkänd slutbesiktning av anläggningen som avses i avtalet har skett, nedskrivning kan ske om anläggningen byggs etappvis och kommunen bedömer att respektive etapp är färdigställd.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
70.	Handläggning av samtliga inteckningsåtgärder som kan förekomma i avtal med kommunen och kommunens fastigheter. Handläggning av inskrivningsåtgärder.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
71.	Kvittens av köpeskillingar.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera

				Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
72.	Rätt att, utöver de projekt som redovisas i plan för utgifter och inkomster för exploateringsverksamheten, starta upp förstudie till nytt exploateringsprojekt i de fall kostnaden beräknas falla under beloppsgränsen 1 000 tkr per projekt innan ny plan godkänns.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
73.	Rätt att avgöra vilka objekt som kommunen ska söka bidrag för, samt göra ansökan, hos Naturvårdsverket, gällande undersökning och sanering av förorenade områden på både privat och kommunal mark.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

6. Personalärenden

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
74.	Fullmakt till förhandlingschef, biträdande förhandlingschef och förhandlare i arbetsgivarärenden finns i separat beslut			
75.	Förteckning av vad som är verkställighet i personalärenden		~~SLK HR~~ Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Ingen anmälan till nämnd
76.	Förhandling vid verksamhetsövergång	LAS MBL	Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Process i dialog med förvaltningschef alt. verksamhetschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
77.	Förhandling vid upphandling rörande kommungemensamma processer	38 § MBL	Stadsdirektör	Process i samråd med upphandlings-enheten. Anmälan till nämnd av stadsdirektören
78.	Förhandling vid upphandling	38 § MBL	Verksamhetschef	Process i samråd med upphandlings-enheten. Anmälan till nämnd av verksamhetschef~~en~~
79.	Beslut om avsked	LAS	Förvaltningschef	Process i dialog med förhandlingschef, biträdande

Kommenterad [MT1]: Beslut i KS 2026-03-17

				förhandlingschef, förhandlare Anmälan till nämnd av SLK HR.
80.	Uppsägning på grund av arbetsbrist	LAS, gällande kollektiv-avtal	Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Process i dialog med verksamhetschef alt. förvaltningschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
81.	Uppsägning av personliga skäl	LAS	Verksamhetschef	Process i dialog med HR-chef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
82.	Överenskommelse om avslut av anställning med medarbetare (med belopp upp till 12 månadslöner)		HR-chef Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Process i dialog med verksamhetschef alt. förvaltningschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
83.	Överenskommelse om avslut av medarbetare (med belopp över 12 månadslöner)		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef HR-direktör	Process i dialog med förvaltningschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
84.	Beslut om förbud av bisyssla	LOA, gällande kollektiv-avtal och Umeå kommuns riktlinje rörande bisysslor	Verksamhetschef	Förhandlingsskyldighet enligt MBL §11 föreligger vid förbud enligt kollektivavtal. Anmälan till nämnd av SLK HR årligen.

85.	Fastställa ingångslöner	Kommun-styrelsens regle-mente	Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Anmälan till nämnd av SLK HR årligen.
86.	Justering* av löneskuldsbelopp överstigande 50 000 kr brutto (genom skriftlig överens-kommelse, löneskuld) **Med justering avses en mindre justering av löneskuldsbeloppet. Justering avser inte stora delar eller hela löneskuldsbeloppet.*	Lag (1970:215) om arbets-givares kvittnings-rätt Kollektiv-avtal om korriger-ing av preliminär lön m.m. (1981)	Ansvarig chefs överordnande chef	Process i samråd med förvaltningens HR. För belopp under 50 000 kr brutto, se beslutsmandat i förteckning *"Verkställighetsbeslut i personalfrågor"* Ingen anmälan till nämnd.
87.	Avbetalningsplan 10 månader eller längre (genom skriftlig överenskommelse, löneskuld		Ansvarig chefs överordnande chef	Process i samråd med förvaltningens HR. För avbetalningsplaner upp till 9 månader, se beslutsmandat i förteckning *"Verkställighetsbeslut i personalfrågor"* Ingen anmälan till nämnd.
88.	Besluta om vilka befattningar som ska omfattas av registerkontroller från belastnings- och misstankeregister inför arbete		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Ingen anmälan till nämnd.

Kommenterad [LT2]: @Malin Arlebrant vad tycker du om denna formulering. Lönechefen ska tycka till på måndag.

Kommenterad [MÄ3R2]: Ok för mig, tänker att lönechef och juristerna får tycka till.

Kommenterad [LT4R2]: Lönechef ok, jurist vidtalad.

89.	Besluta om undantag från förnyad registerkontroll inför återanställning i samma befattning inom viss tid från senaste registerkontrollen		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Ingen anmälan till nämnd.

UMEÅ KOMMUN

Delegationsordning: Kommunstyrelsen

Beslutad av:
Kommunstyrelsen

Diarienummer:
KS-2025/00090

Datum och paragraf för beslutet:
2026-05-12, § ?

Dokumenttyp:
Delegationsordning

Giltighetstid:
Tills vidare

Dokumentansvarig:
SLK – Avdelningen för ekonomi och styrning

Innehåll

1. Gemensamma avsnitt för alla nämnder 3
2. Allmänt om delegering 3
3. Administration och allmänna ärenden 8
4. Ekonomi och inköp 11
5. Mark och exploatering 21
6. Personalärenden 27

1. Gemensamma avsnitt för alla nämnder

Avsnitt 2 samt avsnitt 6 gäller för alla nämnder i Umeå kommun.

2. Allmänt om delegering

Beslutanderätt i kommunen

Förutsättningar och syfte

En nämnd har rätt att fatta beslut i de ärenden som ligger inom deras uppdrag/delegation enligt reglementet eller enligt specifika uppdrag från kommunfullmäktige. Nämnden får i sin tur delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare, en anställd eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (6 kap. 37-39 §§ kommunallagen).

Syftet med delegation av beslutanderätten är att avlasta nämnden i rutinärenden för att skapa utrymme för mer omfattande behandling av betydelsefulla och principiella ärenden samt att möjliggöra en effektivare verksamhet genom att beslutsvägarna blir kortare och handläggningen snabbare.

Delegerad beslutanderätt gäller även för vikarie eller förordnad ställföreträdare. Ersättare får endast träda in i delegatens ställe när delegaten är frånvarande pga. sjukdom, ledighet, semester, tjänsteresa eller dylikt.

Vad är ett beslut?

Det är enbart beslutsfattande som omfattas av delegationsordningen. Kännetecknande för ett beslut är att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar, ta ställning till olika alternativ samt att beslutet har rättsverkningar vilket gör att det i regel är överklagbart. Förberedande eller verkställande åtgärder grundas i regel på instruktion, tjänsteställning eller liknande och omfattas inte av denna delegationsordning.

Gränsdragningen mellan beslut och verkställighet kan vara svår att göra. Bedömningen måste göras från fall till fall. Många beslut som är ren verkställighet rör myndighetsinterna frågor, till exempel gäller det i stor utsträckning personalärenden. Av särskild förteckning, framtagen av HR-funktionen vid Stadsledningskontoret, framgår vad som är att betrakta som verkställighet när det gäller personalärenden.

Delegeringens giltighetstid

Delegering enligt delegationsordningen gäller tills vidare. Nämnden kan återkalla eller ändra delegeringen generellt eller i ett visst ärende.

Delegeringsförbud

Nämnden får inte delegera beslutanderätten i:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet
- framställningar eller yttranden till fullmäktige
- yttranden över beslut som har tagits av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige och som har överklagats
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Beslut får inte delegeras till en automatiserad beslutsfunktion när det gäller ärenden där beslut kan överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap kommunallagen (laglighetsprövning), ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas, ärenden om upphandling, eller ärenden om auktorisations- eller valfrihetssystem.

Vidaredelegering

Nämnden kan ge en förvaltningschef inom nämndens område rätten att vidaredelegera. Det är endast förvaltningschef som kan få den rätten. Förvaltningschefens beslut om vidaredelegering ska dokumenteras och anmälas till nämnden. Stadsdirektören är förvaltningschef för Kommunstyrelsens områden (anges som Stadsdirektör i detta dokument).

Jäv

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant uppge det. En förtroendevald eller tjänsteperson som är jävig får inte delta eller närvara vid handläggningen av ett ärende.

Brådskande ärenden

En nämnd får genom delegation uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Besluten ska anmälas till nämnden vid nästa sammanträde.

Utformning och anmälan

Ett beslut som har fattats med stöd av delegation (delegationsbeslut) ska innehålla ett tydligt ställningstagande och motiveringen till detta. Beslut ska som huvudregel vara skriftligt.

Nämnden ska besluta i vilken utsträckning delegationsbeslut ska anmälas till den. Anmälan är ett sätt för nämnden att följa verksamheten och beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning får en tidsbestämd överklagandetid. Av delegationsordningen ska det framgå vilka beslut som ska anmälas till nämnden och vilka beslut som ska anmälas till förvaltningschefen efter vidaredelegering. Delegation i brådskande ärenden ska alltid anmälas.

Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet är sådant att det kan laglighetsprövas (se avsnittet överklagande nedan).

Överklagande

Delegationsbeslut kan, liksom nämndens beslut överklagas antingen genom laglighetsprövning enligt kommunallagen eller genom förvaltningsbesvär enligt den speciallag som tillämpats eller med stöd av förvaltningslagen.

Överklagande enligt kommunallagen ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tiden för en överklagandet av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet gjorts på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner.

Överklagande med stöd av speciallag eller förvaltningslagen (myndighetsutövning) ska ha kommit in till den beslutande myndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar beslutet fick del av beslutet.

Ett överklagbart myndighetsutövningsbeslut ska förses med information om hur man överklagar. En sådan överklagandehänvisning behövs inte för ett beslut som kan laglighetsprövas.

Ärenden som saknas i delegationsordningen

Ärenden som inte finns i delegationsordningen ska beslutas av nämnden, om ärendet är av principiell karaktär eller om det av författning klart framgår att det är nämnden som ska besluta. I övriga fall beslutar den som handlägger och har delegationsrätt i liknande ärenden.

Attestreglemente

Delegationsbeslut ska inte förväxlas med attesträtt. Attest innebär kontroll av ekonomiska händelser (en händelse som har effekt på kommunens ekonomi) och attesträtt är en behörighet att belasta viss verksamhet med kostnader eller utgifter. Regler om attesträtt finns i attestreglementet för Umeå kommun. I attestreglementet anges hur attestering ska gå till. Vem som har attesträtt bestäms utifrån den attestberättigades arbetsuppgifter och organisatoriska tillhörighet.

Relaterade styrdokument

Reglemente för styrelse och nämnder

Arbetsordning för Kommunstyrelsen, hållbarhetsutskottet, näringslivs- och arbetsutskottet samt planeringsutskottet

Förteckning över vad som anses som verkställighet när det gäller personalärenden

Förkortningar och definitioner

KL – Kommunallagen (2017:725)

FL – Förvaltningslagen (2017:900)

OSL – Offentlighets och sekretesslagen (2009:400)

LAS – Lag (1982:80) om anställningsskydd

LOA – Lag (1994:260) om offentlig anställning

MBL – Medbestämmandelagen (1976:580)

FC - förvaltningschef

VC- verksamhetschef

Förvaltningschef - högst ansvarig tjänsteperson för respektive förvaltning i kommunen.

Verksamhetschef - chef direkt underställd förvaltningschef. Hit hör även de som är biträdande verksamhetschef.

3. Administration och allmänna ärenden

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
1.	Föra kommunstyrelsens talan och avge yttrande i ärende eller mål vid domstol eller annan myndighet. Gäller inte ärenden enligt 6 kap. 38 § KL. Delegationen omfattar även att ta ställning till om beslut ska överklagas samt i så fall överklaga. Fullmakt till chefsjurist och kommunjurister att företräda kommunstyrelsen där den själv har att föra sin talan finns i separat beslut.	6 kap 15 § KL	Stadsdirektör	Anmälan till nämnd
2.	Myndighetens beslut att vägra lämna ut handling eller lämna ut handling med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att yppa handlingens innehåll eller annars foga över handlingen	6 kap 3 § OSL	Stadsdirektör Chefsjurist Kommunjurist Stadsarkivarie för handlingar inom stadsarkivet Behöriga personer i vissel-blåsarfunktionen	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
3.	Avvisning av för sent inkommande överklagande. Ett översändande av ett överklagande som har kommit in i rätt tid och som inte omprövas är verkställighet och behöver inte delegeras.	45 § FL	Stadsdirektör Chefsjurist Kommunjurist	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
4.	Besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas kommunallagen	6 kap 39 § KL	Ordföranden	Anmälan till nämnd

5.	Besluta om gallring, bevarande av allmänna handlingar och dokument-hanteringsplaner för verksamheter inom kommunstyrelsen Besluta om gallring som arkivmyndighet	Arkivlagen	Stadsdirektör Stadsarkivarie	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
6.	Att som arkivmyndighet vara samrådspart, besluta att ta över arkiv, besluta i tillsynsfrågor och besluta i arkivfrågor som inte regleras på annat sätt		Stadsarkivarie	Anmälan till nämnd förutom i rollen som samrådspart
7.	Myndighetens rätt som personuppgiftsansvarig att besluta enligt art. 12.5 och 15–21 i EU:s dataskyddsförordning (EU 2016/679) Delegationen innebär även rätt att avge yttrande till domstol då myndighetens beslut överklagas.	art. 12.5 och 15–21 i EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679) 7 kap. 2 § lag (2018:218) med komplett-erande bestämmel-ser till EU:s dataskydds-förordning.	Stadsdirektör Behöriga personer i vissel-blåsarfunktionen	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
8.	Rätt att teckna personuppgiftsbiträdesavtal	art. 28 EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679)	Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering.

9.	Besluta om att fastställa konsekvensbedömning	art. 35 EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679)	Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
10	Besluta om att teckna datadelningsavtal	art. 26 EU:s dataskydds-förordning (EU 2016/679)	Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd. Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
11	Rätt att underteckna handlingar i projekt där kommunens firmatecknare efterfrågas		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
12	Rätt att för stiftelser och fonder med anknuten förvaltning där Umeå kommun är förvaltare: -underteckna årsredovisning och årssammanställning -utse registeransvarig/ registertecknare -utse deklarationsombud -teckna firma		Stadsdirektör Ekonomidirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering

4. Ekonomi och inköp

Finansiering

Umeå kommuns finanspolicy detaljeras genom ”Regler och riktlinjer för finansiell verksamhet KS-2016/00825” som antas av kommunfullmäktige samt en delegationsordning som antas av kommunstyrelsen. Till Umeå kommuns externa motparter är delegationen utformad utifrån nedan angivna personer och dess befogenheter.

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
13.	Beslut om, samt verkställande av beslutet genom undertecknande, **avtal och övriga handlingar** för Umeå kommuns räkning avseende **ekonomi- och finansrelaterade områden**, exklusive upphandlingsärenden, delegeras till två i förening		Ekonomidirektör Finanschef Budgetchef Redovisningschef	Ingen anmälan till nämnd
14.	Beslut om affärsuppgörelse för Umeå kommuns räkning avseende **upplåning (inklusive leasing), utlåning, derivater och likviditetsförvaltning** i enlighet med ”Regler och riktlinjer för finansiell verksamhet”		Ekonomidirektör Portföljförvaltare Finanschef Budgetchef	Anmälan till nämnd (via månatlig finansrapport)
15.	För verkställande av beslut genom undertecknande av affärsavtal för Umeå kommuns räkning avseende **upplåning (inklusive leasing), utlåning, derivater**		Finanschef Ekonomidirektör Budgetchef	Anmälan till nämnd (via månatlig finansrapport)

	och likviditetsförvaltning utses den person som behörigt enligt ovan utfört affären tillsammans med ytterligare en av			
16.	För verkställande av KFs beslut genom underteck-nande av handlingar för Umeå kommuns räkning avseende **borgen, garantier och säkerheter** delegeras till två i förening		Ekonomidirektör Budgetchef Finanschef	Anmälan till nämnd (via månatlig finansrapport)
17.	Tecknande av avtal för **kreditkort**, inom gällande ramavtal för Umeå kommuns räkning		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering
18.	Beslut om skuldsanering och ackordsuppgörelser i enlighet med kommunens riktlinje för kredit- och kravverksamhet		Redovisningschef	Anmälan till nämnd
19.	Beslut om anstånd för betalning av kundfordran där grundfordran är över 1 prisbasbelopp eller där tidsfristen är längre än 3 månader		Stadsdirektör Redovisningschef	Anmälan till nämnd
20.	Beslut om avbetalningsplan för kundfordran där grund-fordran är över 1 prisbas-belopp eller tidsfristen är längre än 12 månader		Stadsdirektör Redovisningschef	Anmälan till nämnd

21.	Beslut om fördelning av statsbidrag för minoritetspolitiska insatser		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd Anmälan enbart till stadsdirektör efter vidaredelegering

Krafthandel

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
22.	Beslut om, samt verkställande av beslut genom undertecknande av avtal och övriga handlingar för Umeå kommuns elhandelsverksamhet, utöver nedan nämnda operativa elhandelsaffärer, delegeras till två i förening.		Finanschef Ekonomidirektör Portföljförvaltare	Anmälan till nämnd
23.	Beslut om fullmakt: Att för Umeå kommuns räkning ingå avtal avseende *köp och försäljning av finansiella elderivat och elcertifikat* samt verkställa beslut genom undertecknande eller elektroniskt godkännande av affärsunderlag, till anställda i Umeå Energi Elhandel AB var för sig.		Stadsdirektör	Ingen anmälan till nämnd

24.	Beslut om fullmakt: Att för Umeå kommuns räkning handlägga produktionsoptimering och ”fiktiv körning” till anställda i Umeå Energi Elhandel AB var för sig.		Stadsdirektör	Ingen anmälan till nämnd

Utvecklingsanslaget

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
25.	Besluta om medel ur anslag för oförutsedda behov och civil beredskap		KSNAU	Anmälan till nämnd
26.	Besluta om medel ur utvecklingsanslaget för tillväxt		KSNAU	Anmälan till nämnd

Upphandling varor, tjänster och koncessioner

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
Över tröskelvärdet				
27.	Godkänna upphandlingsdokument över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se		KSNAU	Anmälan till nämnd
28.	Fatta tilldelningsbeslut, teckna tilldelning samt avtal över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängning av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
Under tröskelvärdet				
29.	Godkänna upphandlingsdokument, fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning under tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
30.	Avtalstecknande under tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd

	ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängning av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.			
Upp till direktupphandlingsgränsen				
31.	Godkänna upphandlings-dokument, fatta tilldel-ningsbeslut samt teckna tilldelning upp till nivå för direktupphandling, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen Anmälan till nämnd
32.	Avtalstecknande direktupphandling, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen Anmälan till nämnd eller stadsdirektör

Upphandling byggentreprenad, anläggnings- eller installationsarbeten

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
Över tröskelvärdet				
33.	Godkänna upphandlings-dokument över tröskelvärde byggentreprenad se upphandlingsmyndigheten.se		KSNAU	Anmälan till nämnd

34.	Fatta tilldelningsbeslut, teckna tilldelning samt avtal över tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängningar av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
Under tröskelvärdet				
35.	Godkänna upphandlingsdokument, fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning under tröskelvärde, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
36.	Avtalstecknande under tröskelvärdet, se upphandlingsmyndigheten.se Underteckna avtal om ramavtal och specifikt köp. Besluta om förändringar/ förlängning av befintliga avtal samt att godkänna avtalsöverlåtelse till ny leverantör vid eventuellt företagsövertagande endast efter konsultation med Upphandlingsenheten.		Stadsdirektör	Stadsdirektör- rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd

Upp till direktupphandlingsgräns				
37.	Godkänna upphandlingsdokument, fatta tilldelningsbeslut samt teckna tilldelning upp till nivå för direktupphandling byggentreprenad, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd
38.	Avtalstecknande direktupphandling byggentreprenad, se upphandlingsmyndigheten.se		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd

Upphandling Övrigt

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
39.	Beslut om hävning och uppsägning av avtal som är ingångna utifrån upphandling enligt LOU, LUK, LUFS och LOV Innan beslut om hävning måste Upphandlingsenheten konsulteras.		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
40.	Besluta om kommunens handläggning av överprövning vid förvaltningsdomstol		Upphandlingschef Enhetschef inköp och upphandling Ekonomidirektör	Ingen anmälan till nämnd
41.	Uppsägning av avtal som föregåtts av upphandling eller direktupphandling.		Stadsdirektör	Stadsdirektör – rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd om värdet överstiger

	Innan uppsägning av avtal måste Upphandlingsenheten konsulteras. Uppsägning av kommun-gemensamma avtal sker i samråd med kommunens verksamheter			tröskelvärdena enligt delegations-ordningen
42.	Beslut om att avbryta en upphandling, över direktupphandlingsgränsen. Innan beslut om att avbryta en upphandling måste Upphandlingsenheten konsulteras.		Stadsdirektör	Stadsdirektör- Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd
43.	Fatta beslut om att godkänna parter som tecknar samverkansavtal med kommunen i egenskap av inköpscentral		KSNAU	Anmälan till nämnd
44.	Fatta beslut om anslutning till annan inköpscentral, över tröskelvärdet		KSNAU	Anmälan till nämnd
45.	Fatta beslut om anslutning till annan inköpscentral, under tröskelvärdet		Stadsdirektör	Stadsdirektör – Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd

Attest

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
46.	Utse attestanter		Stadsdirektör	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör efter vidaredelegering
47.	Attest av kostnader som avser stadsdirektören		HR-direktör	Ingen anmälan till nämnd

5. Mark och exploatering

Förvärv

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
48.	Förvärv av fast egendom, byggnader och anläggningar genom köp, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till tre miljoner kronor (3 000 000 kr) och oavsett belopp i ärenden där exploateringsavtal träffats. Delegationen omfattar inte bebyggda fastigheter som ska ligga under tekniska nämndens ansvar.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering
49.	Förvärv av fast egendom, byggnader och anläggningar genom köp, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till femhundra tusen (500 000 kr).		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering

Försäljning

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
50.	Försäljning av fastigheter efter anbudsförfarande oavsett belopp där nämndsbeslut finns om försäljning. Delegationen		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering

	omfattar inte bebyggda fastigheter som ligger under tekniska nämndens ansvar.			
51.	Överlåtelse av fast egendom, byggnader och anläggningar genom försäljning, byte och fastighetsreglering avseende värden upp till tre miljoner (3 000 000) kronor och oavsett belopp i ärenden där nämndsbeslut finns om markanvisning eller där exploateringsavtal träffats.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering
52.	Överlåtelse av fast egendom, byggnader och anläggningar genom, för-säljning, byte och fastig-hetsreglering avseende värden upp till femhundra tusen (500 000) kr.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd även efter vidaredelegering
53.	Teckna markanvisningsavtal avseende småhustomter till privatpersoner för s k egenregibyggen och avseende verksamhets-tomter där fördelningen inte bedöms principiellt viktig		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

54.	Förlänga markanvisningar som Kommunstyrelsens planeringsutskott beslutat om i maximalt sex månader.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

Yttranden och att föra talan

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
55.	Lämna ”grannemedgivande” i samband med bygglov.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
56.	Ansöka om fastighetsbildning och förande av kommunens talan i fastighetsbildningsärenden, representera kommunen i samfällighetsföreningar, träffa planavtal och liknande.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

Övrigt

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
57.	Upplåta eller belasta kommunens fastigheter med tomträtt.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
58.	Rätt att i mark- och fastighetsärenden omförhandla villkoren i befintliga tomträttsavtal samt att besluta om dödning av tomträtt.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
59.	Anskaffa rätt till utrymme på annans mark, i byggnader eller anläggningar med arrenderätt, servitut, ledningsrätt, vägrätt eller liknande samt uppsägning av desamma.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
60.	Upplåta och belasta kommunens fastigheter med arrenderätt, servitut, ledningsrätt, vägrätt eller liknande samt säga upp motsvarande rättigheter.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
61.	Tillämpning av regler avseende gatukostnader med mera enligt PBL.		Stadsdirektör	Anmälan till nämnd

62.	Skriva ned och återlämna säkerheter som ställts av exploatör till kommunen i enlighet med exploaterings-avtal. Återlämning sker när godkänd slutbesiktning av anläggningen som avses i avtalet har skett, nedskrivning kan ske om anläggningen byggs etappvis och kommunen bedömer att respektive etapp är färdigställd.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
63.	Handläggning av samtliga inteckningsåtgärder som kan förekomma i avtal med kommunen och kommunens fastigheter. Handläggning av inskrivningsåtgärder.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
64.	Kvittens av köpeskillingar.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör
65.	Rätt att, utöver de projekt som redovisas i plan för utgifter och inkomster för exploateringsverksamheten, starta upp förstudie till nytt exploateringsprojekt i de fall kostnaden beräknas falla under beloppsgränsen 1 000 tkr per projekt innan ny plan godkänns.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

66.	Rätt att avgöra vilka objekt som kommunen ska söka bidrag för, samt göra ansökan, hos Naturvårdsverket, gällande undersökning och sanering av förorenade områden på både privat och kommunal mark.		Stadsdirektör Avdelningschef mark och exploatering	Stadsdirektör - rätt att vidaredelegera Ingen anmälan till nämnd eller till stadsdirektör

6. Personalärenden

	Uppgift	Lagrum	Delegat	Rätt att vidaredelegera Anmälan till nämnd/FC
67.	Fullmakt till förhandlingschef, biträdande förhandlingschef och förhandlare i arbetsgivarärenden finns i separat beslut			
68.	Förteckning av vad som är verkställighet i personalärenden		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Ingen anmälan till nämnd
69.	Förhandling vid verksamhetsövergång	LAS MBL	Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Process i dialog med förvaltningschef alt. verksamhetschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
70.	Förhandling vid upphandling rörande kommungemensamma processer	38 § MBL	Stadsdirektör	Process i samråd med upphandlingsenheten. Anmälan till nämnd av stadsdirektören
71.	Förhandling vid upphandling	38 § MBL	Verksamhetschef	Process i samråd med upphandlingsenheten. Anmälan till nämnd av verksamhetschef
72.	Beslut om avsked	LAS	Förvaltningschef	Process i dialog med förhandlingschef, biträdande förhandlingschef, förhandlare Anmälan till nämnd av SLK HR.

73.	Uppsägning på grund av arbetsbrist	LAS, gällande kollektiv-avtal	Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Process i dialog med verksamhetschef alt. förvaltningschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
74.	Uppsägning av personliga skäl	LAS	Verksamhetschef	Process i dialog med HR-chef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
75.	Överenskommelse om avslut av anställning med medarbetare (med belopp upp till 12 månadslöner)		HR-chef Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Process i dialog med verksamhetschef alt. förvaltningschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
76.	Överenskommelse om avslut av medarbetare (med belopp över 12 månadslöner)		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef HR-direktör	Process i dialog med förvaltningschef. Anmälan till nämnd av SLK HR.
77.	Beslut om förbud av bisyssla	LOA, gällande kollektiv-avtal och Umeå kommuns riktlinje rörande bisysslor	Verksamhetschef	Förhandlingsskyldighet enligt MBL §11 föreligger vid förbud enligt kollektivavtal. Anmälan till nämnd av SLK HR årligen.
78.	Fastställa ingångslöner	Kommun-styrelsens regle-mente	Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Anmälan till nämnd av SLK HR årligen.

79.	Justering* av löneskuldsbelopp överstigande 50 000 kr brutto (genom skriftlig överens-kommelse, löneskuld) **Med justering avses en mindre justering av löneskuldsbeloppet. Justering avser inte stora delar eller hela löneskuldsbeloppet.*	Lag (1970:215) om arbets-givares kvittnings-rätt Kollektiv-avtal om korriger-ing av preliminär lön m.m. (1981)	Ansvarig chefs överordnande chef	Process i samråd med förvaltningens HR. För belopp under 50 000 kr brutto, se beslutsmandat i förteckning ”*Verkställighetsbeslut i personalfrågor*” Ingen anmälan till nämnd.
80.	Avbetalningsplan 10 månader eller längre (genom skriftlig överenskommelse, löneskuld		Ansvarig chefs överordnande chef	Process i samråd med förvaltningens HR. För avbetalningsplaner upp till 9 månader, se beslutsmandat i förteckning ”*Verkställighetsbeslut i personalfrågor*” Ingen anmälan till nämnd.
81.	Besluta om vilka befattningar som ska omfattas av registerkontroller från belastnings- och misstankeregister inför arbete		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Ingen anmälan till nämnd.
82.	Besluta om undantag från förnyad registerkontroll inför återanställning i samma befattning inom viss tid från senaste registerkontrollen		Förhandlingschef Biträdande förhandlingschef Förhandlare	Ingen anmälan till nämnd.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-04-16

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00423

Information: Civil beredskap 2026

Förslag till beslut

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet 2026-04-21 informerar beredskapsdirektör Eva-Lena Fjällström om aktuella frågor gällande civil beredskap.

Beslutsunderlag

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till

-

Förnamn, Efternamn	Eva-Lena Fjällström
Befattning	Chef Säkerhet

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott 2026-04-21

§ 166

Diarienr: KS-2026/00423

Information: Civil beredskap 2026

Beslut

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar

att bordlägga ärendet till nästa sammanträde på grund av tidsbrist.

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet 2026-04-21 bordlägger utskottet ärendet på grund av tidsbrist. Beredskapsdirektör Eva-Lena Fjällström informerar om aktuella frågor gällande civil beredskap vid nästa sammanträde 2026-05-05.

Beslutet ska skickas till

Eva-Lena Fjällström

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott 2026-04-21

§ 166

Diarienr: KS-2026/00423

Information: Civil beredskap 2026

Beslut

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar

att bordlägga ärendet till nästa sammanträde på grund av tidsbrist.

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet 2026-04-21 bordlägger utskottet ärendet på grund av tidsbrist. Beredskapsdirektör Eva-Lena Fjällström informerar om aktuella frågor gällande civil beredskap vid nästa sammanträde 2026-05-05.

Beslutet ska skickas till

Eva-Lena Fjällström

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2026-04-27

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00672

Information om nämndinitiativ: Förstärkta insatser mot antisemitism och hatbrott i Umeå kommun; Hans Lindberg (S)

Förslag till beslut

Ärendebeskrivning
Vid sammanträdet 2026-05-05 informerar Aino Dahl och Magnus Burvall om ärendet.

Beslutsunderlag

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-04-28

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00756

Information: Planeringsprocessen

Förslag till beslut

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet informerar ekonomidirektör Lena Höök Gustafsson om planeringsprocessen – information om ekonomiska förutsättningar; ny skatteprognos och pensionskostnadsprognos.

Beslutsunderlag

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till

Förnamn, Efternamn
Befattning

Lena Gustafsson
ekonomidirektör

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-04-28

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2026/00013

Information: Finans

Förslag till beslut

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet ger finanschef Olof Jansson en fördjupad information kring finansrapporten kopplat till kommunens finanspolicy och riktlinjer inom finansområdet.

Beslutsunderlag

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till

Förnamn, Efternamn	Olof Jansson
Befattning	finanschef

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2026-04-27

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00794

Stadsdirektören informerar

Förslag till beslut

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet 2026-05-05informerar stadsdirektör Elin Pietroni om aktuella frågor.

Beslutsunderlag

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till

Förnamn, Efternamn — Elin Pietroni
Befattning