



KAPACITETSANALYS FÖR KOMMUNERNA I
DALSSAMVERKAN –
BENGTSFORS, DALS ED, FÄRGELANDA, MELLERUD
OCH ÅMÅL

2026-05-27

Rapportförfattare

Gunnar Gidenstam, Gidenstam Utveckling AB

Josefina Syssner, Linköpings Universitet

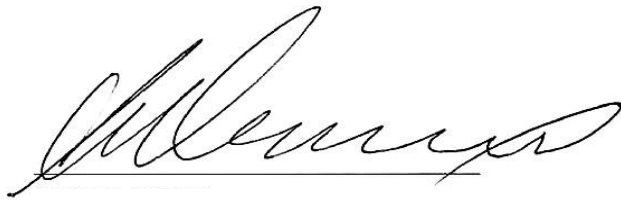
Denna rapport har sammanställts enligt regeringsbeslut den 2025-04-03, Fi2024/00161 Fi2024/00797 Fi2024/02530 Fi2025/00819.

Dalslandssamverkan, som består av kommunerna Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Mellerud och Åmål, har i enlighet med ovan angivna beslut genomfört analyser av kommunernas kapacitet på lång sikt (10 år) avseende drift, utveckling och politisk styrning. För att genomföra regeringens beslut har Dalslandssamverkan anlitat stöd för att ta fram underlag som visar respektive kommuns och Dalslandssamverkans nuläge, de utmaningar som finns och hur de kan hanteras samt kapaciteten stärkas.

Gunnar Gidenstam, Gidenstam Utveckling AB, upphandlades som utredningsledare med ansvar för att planera, driva och samordna arbetet med att genomföra kapacitetsanalyser enligt regeringens beslut i de fem Dalslandskommunerna.

Josefina Syssner och medarbetare vid CKS, Linköpings universitet kontrakterades för att bland annat bidra med konceptuell fördjupning, medverka i lärpas och bistå i analysarbetet.

Gunnar och Josefina ansvarar tillsammans för innehållet i denna rapport.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andreas Nilsson', written over a horizontal line.

Andreas Nilsson

Kommunstyrelsens ordförande, Dals Eds kommun

Ordförande i Samverkansrådet för Dalslandssamverkan 2026

Innehåll

0. Sammanfattning	5
1. Inledning	6
Bakgrund	6
Rapportens disposition.....	7
2. Kapacitet	9
Vad krävs av en kommun idag?	9
Kommunerna utmanas?	9
Göra mer eller göra annorlunda?	10
Kapacitet – en teoretisk inramning	11
3. Dalsland.....	14
Naturen	14
Infrastruktur	14
De fem kommunerna	14
4. Metod och genomförande	21
Projektledarskap	21
Externa granskningar	22
Dokumentstudier	24
Intervjuer, gruppdiskussioner och workshops	24
Koppling till aktuell forskning.....	27
5. Styrningskapacitet.....	28
Styrsystem.....	28
Från analys till beslut och åtgärder	31
Politikerrollen.....	33
Tillit mellan politiker och tjänstepersoner	34
Medborgardialog	36
Styrning av samverkan	37
Chefs- och ledarskap.....	38
Slutsatser - Styrningskapacitet i ett framtidsperspektiv	39
6. Driftskapacitet	41
Kvalitet	41
Ekonomi	42

Kompetens	45
Samverkan mellan kommuner	46
Slutsatser - Driftskapacitet i ett framtidsperspektiv	49
7. Utvecklingskapacitet	51
Utvecklingskapacitet på kort och medellång sikt.....	51
Långsiktig utveckling, förnyelse och planering	57
Slutsatser - utvecklingskapacitet i ett framtidsperspektiv	64
8. Förslag på åtgärder	65
Underlag till åtgärdsförslag	65
Åtgärder för att stärka individers kapacitet.....	66
Åtgärder för att stärka organisatorisk kapacitet	67
Åtgärder för att stärka kapaciteten på systemnivå	72
Bilagor	75
Filmer	75
Litteratur	75

0. Sammanfattning

Denna rapport analyserar drifts- styrnings- och utvecklingskapaciteten i fem kommuner i Dalsland och vilka faktorer som påverkar deras långsiktiga utveckling. Studien genomförs på uppdrag av Regeringskansliet, som bedömer att kommunsektorn står inför ökade utmaningar kopplade till servicebehov, kostnader, kompetensförsörjning och nya komplexa uppgifter. I rapporten riktas särskilt fokus mot kommunernas förmåga att hantera den pågående demografiska omvandlingen. Detta är en utmaning som delas av många svenska kommuner, inte minst i mer perifera och glest befolkade områden. Därför kan också metodiken för att ta fram och arbeta med denna kapacitetsanalys vara intressant för många andra kommuner.

Slutsatsen är att Dalslandskommunernas kapacitet är god i flera avseenden. Flera av kommunerna har etablerade styrmodeller med tydliga målstrukturer och god ekonomisk uppföljning, vilket ger stabilitet i den löpande verksamheten. Den lilla organisationens närhet skapar korta beslutsvägar, god överblick och goda förutsättningar för dialog och tillit mellan politiker, tjänstepersoner och invånare. Kommunerna levererar sammantaget tjänster av kvalitet i nivå med rikssnittet, och det finns i flera av kommunerna en stark vilja till utveckling, dels i den egna kommunen, dels i samverkan med andra kommuner och aktörer i samhället. Den omfattande mellankommunala samverkan och de många nätverken bidrar till kompetensutbyte, ökad robusthet och möjligheter att hantera småskalighetens sårbarheter. Samtidigt ger den geografiska och organisatoriska närheten goda förutsättningar för platsutveckling, med stark samverkan mellan kommuner, region och lokala aktörer.

Slutsatsen är emellertid också att Dalslandskommunerna står inför omfattande demografiska och strukturella utmaningar som kräver både kortsiktiga anpassningar och långsiktig omställning. Kommunerna behöver i högre grad utgå från realistiska befolkningsprognoser, formulera långsiktiga mål och stärka sin förmåga till helhetssyn samt att prioritera mellan resurser, tillgänglighet och kvalitet. För detta krävs en tydligare styrning, förbättrad analyskapacitet och mer strukturerad samverkan – både mellan kommuner och med regionala aktörer – för att minska sårbarhet och säkra kompetens. På systemnivå behövs även ett mer anpassat statligt stöd, med mindre detaljstyrning och större hänsyn till små kommuners förutsättningar.

1. Inledning

Bakgrund

I den här rapporten undersöker vi drifts- styrnings- och utvecklingskapaciteten i fem kommuner i Dalmland. Vi undersöker vad som påverkar deras kapacitet, och hur den kan komma att utvecklas på lång sikt.¹ Uppdraget kommer från Regeringskansliet, som gör bedömningen att den svenska kommunsektorn står inför flera utmaningar kopplade till ökade servicebehov, kostnadsökningar och kompetensförsörjning – samtidigt som de ska hantera flera nya komplexa uppgifter kopplat till bland annat civil beredskap, klimatomställning och brottsförebyggande arbete. Regeringen menar att utmaningarna är särskilt allvarliga i befolkningsmässigt små och krympande kommuner, och att dessa därför behöver stärka sin kapacitet på både kort och lång sikt (Finansdepartementet 2025).

Utgångspunkten för uppdraget är alltså att små och krympande kommuner behöver stärka sin kapacitet i olika avseenden. Samtidigt menar regeringen att det är delvis oklart vilken kapacitet dessa kommuner faktiskt har. Regeringen skriver att det finns befolkningsmässigt mindre kommuner som har svårt att avsätta resurser för analys- och utvecklingsarbete och därför ”inte har analyserat sin kapacitet i ett längre perspektiv”. Regeringen understryker också att kommunerna förvisso bär ansvaret för en stor del av den samhällsservice som når medborgarna, men att staten samtidigt har ett övergripande ansvar för att alla kommuner har de förutsättningar och den kapacitet som krävs för att klara dessa uppdrag. Därför har regeringen nu tagit initiativ till att främja mindre kommuners förmåga att göra långsiktiga analyser av sin kapacitet.

Regeringens beslut att initiera en analys av vad som påverkar kapaciteten i kommunerna har sin bakgrund i Kommunperspektivutredningen (Dir. 2023:46 2023), som i sitt slutbetänkande (SOU 2024:6 2024) föreslog att regeringen bör bidra till att stärka kommunernas förmåga att göra långsiktiga kapacitetsanalyser. I slutbetänkandet står att kommunerna – i synnerhet de som är befolkningsmässigt små och som förväntas krympa ytterligare – behöver analysera sin kapacitet i ett långsiktigt perspektiv. Analysen bör enligt slutbetänkandet omfatta styrkor och svagheter i kommunernas drifts-, utvecklings- och politiska styrningskapacitet.

Utredningen efterfrågade också förslag på åtgärder som kan stärka kommunernas kapacitet på olika sätt. Kommunperspektivutredningen var noga med att understryka att syftet med en kapacitetsanalys inte är att påverka inställningen till kommunsammanslagningar i något avseende. Syftet, menade utredningen, ska i stället vara att stärka kommunernas förmåga att vidta de åtgärder som krävs för att de ska kunna utföra sitt uppdrag på lång sikt (SOU 2024:6 2024).

¹ Uppdraget som ligger till grund för den här rapporten har varit att ”analysera vad som påverkar kapaciteten i [Dalmlands]kommunerna och hur utvecklingen av kapaciteten kan bedömas i kommunerna på lång sikt (minst 10 år)”

I arbetet med Kommunperspektivutredningens slutbetänkande intervjuades ledande politiker och tjänstepersoner i både Dalslandssamverkan och nätverket Region 10 (R 10) i Väster- och Norrbotten. När civilministern senare besökte R10-nätverket, uppmuntrades detta att anmäla intresse för att få stöd för att göra en kapacitetsanalys. R10-nätverket och kommunerna i Dalslandssamverkan ansökte därefter om att få stöd till att genomföra kapacitetsanalyser. Dalslandskommunernas intresseanmälan gjordes mot bakgrund av att det här fanns en etablerad samverkan mellan kommunerna, med målet att säkra långsiktig välfärd, minska sårbarhet och effektivisera resursanvändning. I maj 2025 fattade regeringen beslut om att tilldela R10 nätverket och Dalslandskommunerna 1,5 mkr vardera (Finansdepartementet 2025). Uppdraget var då att genomföra dessa kapacitetsanalyser fristående från varandra. Arbetet med kapacitetsanalysen i Dalsland startade i slutet av augusti 2025.

Då regeringen är uppdragsgivare, är Regeringskansliet primär mottagare av denna rapport. Vi ser även de berörda kommunerna som en viktig målgrupp. Därför har rapporten utformats med tanke på att vara ett stöd till kommunernas arbete med att stärka sin kapacitet.

Rapportens disposition

Efter vår inledning följer kapitel 2 där vi kort reflekterar kring de krav som ställs på kommunsektorn idag. Vi betonar här att små och krympande kommuner behöver anpassa sin organisation och sin verksamhet till en förändrad demografi, och att detta bör vara utgångspunkten i analysen av deras kapacitet. Detta avsnitt innehåller också en kort reflektion om vilken kapacitet som kommunerna *bör* ha, i relation till staten. Det är en normativ fråga som i grunden handlar om den kommunala självstyrelsens position i samtida offentlig styrning. I detta kapitel introducerar vi också vårt perspektiv på begreppet kapacitet. Vi använder kommunperspektivutredningens begrepp drifts-, utvecklings- och politisk styrningskapacitet, men hänvisar också till hur kapacitetsbegreppet använts i internationell styrningslitteratur. Vi skriver också att kapacitet kan analyseras och stärkas på olika nivåer – till exempel individ-, organisation- och systemnivå.

I kapitel 3 beskriver vi Dalslandskommunernas geografi, struktur och några av de gemensamma förutsättningarna kring näringsliv, arbetsmarknad och kompetens. Vi belyser här också den demografiska utvecklingen som kommer att påverka kommunerna de kommande 10 åren.

Regeringen uttrycker i projektanvisningarna till Dalslandssamverkan att det finns ett intresse att belysa hur en kapacitetsanalys kan göras i en eller flera kommuner. I kapitel 4 beskriver vi metodiken och processen kring den genomförda kapacitetsanalysen och vilka som varit delaktiga i denna.

En stor del av rapporten - kapitel 5, 6 och 7 – ägnas åt att beskriva kommunernas styrkor och utmaningar i de tre dimensionerna styrnings-, drifts- och utvecklingskapacitet. Styrkorna står här för fördelar som kommunerna har och som de kan utnyttja för att lösa de

utmaningar som behöver hanteras. Utmaningarna ligger till grund för det sista kapitlet där vi lyfter ett antal förslag till åtgärder för att stärka kapaciteten i Dalslandskommunerna.

Vi avslutar rapporten med en litteraturlista. Som bilagor till rapporten finns även resultaten från de tre externa granskningar som gjorts av SKR och RKA.

2. Kapacitet

Vad krävs av en kommun idag?

Sverige har en decentraliserad styrningsmodell där kommunerna ansvarar för en stor del av den offentliga verksamheten. Deras uppdrag har successivt breddats och omfattar både välfärdstjänster, myndighetsutövning och lokal utveckling. Kärnverksamheten rör obligatoriska uppgifter som skola, omsorg, socialtjänst samt tekniska och miljörelaterade funktioner. Uppdraget omfattar också myndighetsutövning och att upprätthålla demokratiska processer. Kommunerna ansvarar även för krisberedskap och civilt försvar. Utöver detta spelar de en viktig roll för lokal utveckling, näringsliv, kultur och som arena för demokrati. Sammantaget ställs höga krav på kommunernas förmåga att hantera en bredd av uppgifter, samt att möta och hantera samhällsförändringar av flera olika slag (SOU 2020:8 2020; SOU 2024:6 2024).

Den svenska demokratin bygger på kommunal självstyrelse, där lokala beslut fattas av folkvalda församlingar. I flera av de statliga utredningar som berört kommunernas kapacitet under senare år, betonas betydelsen av att värna det kommunala självstyret. I Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8 2020) lyfts självstyrets betydelse för såväl effektivitet som demokrati: självstyret möjliggör bättre anpassning till lokala behov, effektivare resursanvändning och lärande mellan kommuner. Samtidigt stärker det demokratin genom närhet mellan medborgare och beslutsfattare samt tydligare ansvarsutkrävande. I den senare kommunperspektivutredningen motiveras självstyrelsen på liknande sätt med att den bidrar till att stärka demokratin och till att den offentliga verksamheten blir mer effektiv. Självstyrelsen gör att verksamheten i kommunerna kan utformas utifrån förutsättningar och behov i den egna kommunen (SOU 2024:6 2024:25).

Kommunerna utmanas?

Även om de svenska kommunernas självstyrelse inte utmanas i formell bemärkelse, har flera debattörer frågat sig i vilken utsträckning kommunerna faktiskt kan förverkliga denna. Forskningslitteraturen började under 1990-talet att beskriva hur staten gradvis urholkas, retirerar eller drar sig undan – med en minskad offentlig kapacitet som resultat (Brenton, Baekkeskov, och Hannah 2023:298). I en svensk kontext har detta beskrivits i termer av en minskad eller ojämn statlig närvaro i landets kommuner. Flera granskningar har under senare år konstaterat att statliga myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polisen och Skatteverket minskat sin lokala närvaro radikalt under de senaste decennierna (Erlingsson, Wide, och Öhrvall 2022), och att det finns kommuner i Sverige som helt saknar statliga arbetsställen. Dock finns studier som visar att även om den offentliga sysselsättningen har minskat, så är nedgången inte större i landsbygdskommuner. Snarare har sysselsättningen inom vård och utbildning har ökat per capita i dessa kommuner - en utveckling som delvis, men inte helt, förklaras av befolkningsminskning (Bergh, Sandberg, och Wittberg 2026). Statens reträtt har också diskuterats i termer av övervältring,

där kostnader och ansvar förskjuts mellan olika delar av välfärdssystemet. Aktuell och pågående forskning undersöker till exempel huruvida en stramare sjukförsäkring gjort att fler hänvisas till det kommunala försörjningsstödet, med ökade kostnader för kommunsektorn som följd (Altermark, Davidsson, och Plesner 2026; Altermark och Plesner 2025).

Sammantaget innebär en minskad statlig närvaro att staten har färre möjligheter att via sina myndigheter fånga upp de specifika förhållanden som råder i de mindre kommunerna. Det innebär också att kontakten med statliga myndigheter försvåras både för medborgarna i dessa kommuner och för de förtroendevalda.

Men det är inte bara statens sätt att organisera sig som påverkar kommunsektorn. Forskningen om offentlig styrning visar hur beslutande organ på alla styrningsnivåer allt oftare har att hantera frågor som är svårlösta, sammansatta och komplexa – så kallade *wicked problems* (Rittel och Webber 1973). Sådana frågor karaktäriseras av att de kan uppfattas på olika sätt av olika intressenter, involverar många olika politiska sakområden och saknar uppenbara lösningar. I sitt uppdrag till Dalsskommunerna nämner regeringen flera sådana sammansatta problem – till exempel civil beredskap, klimatanpassningar och brottsförebyggande arbete. Dessa utmaningar har – i kombination med kostnadsökningar och en tilltagande geopolitisk osäkerhet – påverkat den svenska kommunsektorn på många sätt.

Vidare beskriver forskningen om offentlig styrning en generell rörelse från hierarkisk och avgränsad styrning – till en situation där styrningen ofta involverar flera förvaltningar och samtidigt involverar intressenter på andra styrningsnivåer och i andra samhällssektorer (Bellamy och Palumbo 2010; Howlett och Ramesh 2014). I det avseendet är den kommunala självstyrelsen inte hotad, men den behöver förverkligas i dialog med fler parter än tidigare. Litteraturen beskriver också hur administration av olika slag fått en alltmer framträdande roll i offentlig verksamhet. Till exempel beskrivs hur kraven på dokumentation och uppföljning ökar (Lindgren 2014), liksom andelen mellanchefer och strateger i de offentliga organisationerna (Alvehus och Kastberg Weichselberger 2024) – vilket får till följd att grunduppdragen inom kärnverksamheten får relativt mindre utrymme.

Så även om det kommunala självstyret är stabilt, så förändras kommunernas uppdrag över tid. De möter nya och mer komplexa problem som behöver lösas på nya sätt och i nya samarbetskonstellationer (Brenton m.fl. 2023:298). Kommunernas kapacitet att klara den utmaningen är i grunden beroende av en rad samverkande faktorer – av styrning på andra nivåer, av förändringar i omvärlden och på organisatoriska krav och trender.

Göra mer eller göra annorlunda?

I litteraturen om offentliga organisationers kapacitet betonas att kapacitet hänger nära samman med förmågan att vara flexibel, anpassa sig och ställa om. Flexibiliteten kan handla om förmågan att växla upp och snabbt göra mer av samma; hantera ökande volymer av vårdbehövande äldre, fler nyanlända, fler elever med problematisk skolfrånvaro, fler

bygglovsärenden, fler skyfall. Flexibiliteten kan också handla om att göra annorlunda – om att hantera nya uppgifter eller gamla uppgifter på ett nytt sätt (Brenton m.fl. 2023:310).

I den här rapporten intresserar vi oss särskilt för Dalslandskommunernas kapacitet att klara av den demografiska omvandling som de står inför. Det är en utmaning som de delar med stora delar av den svenska kommunsektorn. Nästan hälften av landets kommuner har i dag färre invånare än för femtio år sedan, och befolkningsminskningen är som mest uttalad i de mest perifera och glest befolkade landsbygdskommunerna.

Den demografiska omvandlingen och dess konsekvenser för kommunsektorn har berörts i en rad statliga utredningar (Dir. 2015:73 2015; Dir. 2022:36 2022; Dir. 2023:46 2023; Dir. 2024:69 2024; Fi Dir 2017:13 2017; SOU 2015:101 2015). Även forskningen har beskrivit hur en vikande skattebas, färre i arbetsför ålder samt ökade välfärdsbehov kopplat till en ökad andel äldre skapar strukturella utmaningar för glesa och krympande kommuner (Alm, Paulsson, och Jonsson 2021; De Fine Licht, Karlsson, och Skoog 2024; Nordregio m.fl. 2022; Syssner 2018a, 2020b; Tent m.fl. 2024).

Utgångspunkten för vårt arbete är att kapacitet kan förstås på flera olika sätt. Vårt grundantagande är också att kommunernas kapacitet varierar över tid, och kan se olika ut i olika delar av en och samma organisation. Den kan också vara beroende av hur aktörer på andra styrningsnivåer och i andra samhällssektorer agerar (Brenton m.fl. 2023:300). Sammantaget tror vi dock att den demografiska omställning som Dalslandskommunerna och andra kommuner i Sverige står inför, kommer att kräva en stärkt kapacitet när det gäller alla de tre dimensionerna styrning, drift och utveckling. Det gäller dels för de enskilda kommunerna, dels i samverkan med aktörer utanför den egna organisationen.

Kapacitet – en teoretisk inramning

Finansdepartementets uppdrag till R10 och Dalslandskommunerna tar sin utgångspunkt i den begreppsapparat som utvecklades först i Kommunutredningen (SOU 2020:8 2020) och därefter i Kommunperspektivutredningen (Finansdepartementet 2025; SOU 2024:6 2024).

Kortfattat skiljer man på tre former av kapacitet. *Driftskapacitet* beskrivs som förmågan att sköta det dagliga uppdraget inom områden som exempelvis skola, vård och omsorg. *Utvecklingskapacitet* beskrivs som förmåga till utveckling och förnyelse av kommunens verksamhet – men också av kommunen som geografiskt område. Dessa båda kapacitetsformer var centrala i Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8 2020). Begreppet *politisk styrningskapacitet* introducerades av den senare Kommunperspektivutredningen som en tredje och viktig form av kapacitet. I denna kapacitetsform ingår förmåga till ”politiskt ledarskap, effektiv styrning och välfungerande organisation” (SOU 2024:6 2024).

I debatten kring kommuners kapacitet har det gjorts en åtskillnad mellan den kommunala organisationens kapacitet och det geografiska områdets kapacitet (SOU 2020:8 2020; Syssner 2018b). Åtskillnaden mellan den organisatoriska och rumsliga kapaciteten är

betydelsefull av flera skäl (för en diskussion, se Syssner 2018b). En kommun kan ha goda geografiska, demografiska och strukturella förutsättningar att klara sina respektive uppdrag – men ändå ha ett svagt ledarskap och en svag organisatorisk kapacitet, och därför misslyckas med att sköta sina dagliga uppdrag och med att åstadkomma utveckling och förnyelse. Typfallet här är en stor, resursstark kommunorganisation som trots en stark ekonomi och engagerade och kunniga medarbetare misslyckas med att lösa sina kärnuppdrag på ett tillfredsställande sätt. Omvänt kan en kommun kompensera för sina svaga rumsliga förutsättningar med en god organisatorisk kapacitet. Typfallet här är en glesbefolkad och krympande kommun som trots ansträngd ekonomi och minskande resurser lyckas hålla god kvalitet i verksamheten och ekonomin i balans.

Uppdelningen mellan rumslig och organisatorisk kapacitet är särskilt viktig i diskussionen om kommunsammanslagningar. Att slå samman kommuner med svag rumslig kapacitet – exempelvis stora geografiska ytor, liten och krympande befolkning, hög medelålder och låg skattebas – beskrivs ibland som ett sätt att stärka den organisatoriska kapaciteten i de sammanslagna enheterna. Det är dock inte självklart att förändrade territoriella gränser och ett större befolkningsunderlag automatiskt leder till högre organisatorisk kapacitet. En sådan koppling måste snarare förstås som empiriskt öppen och beroende av hur organisation, resurser, styrning och lokala förutsättningar samspelar (Erlingsson och Ödalen 2013; Erlingsson, Syssner, och Ödalen 2015; Erlingsson och Flemgård 2018; Syssner 2018b).

Individuell, organisatorisk och systemisk kapacitet

Den genomgång som gjorts visar att kapacitetsbegreppet rymmer flera dimensioner, såsom förmåga till styrning, beslutsfattande, analys och genomförande. Samtidigt är det ibland oklart vem, vad eller vilka som ska bära och utöva dessa former av kapacitet. För att skapa större tydlighet kan man därför skilja mellan kapacitet på individ-, organisations- och systemnivå (Wu, Ramesh, och Howlett 2015).

Om vi intresserar oss för politisk kapacitet på *individnivå* kan vi exempelvis studera politiska ledares förmåga att ta till sig kunskap, skapa uppslutning kring idéer och fatta beslut. Vi kan också analysera den analytiska kapaciteten bland organisationens medarbetare. I vilken utsträckning organisationen har tillgång till experter, utredare och analytiker med kompetens att ta fram kvalificerade beslutsunderlag? Vidare kan vi undersöka huruvida chefer och medarbetare i förvaltningen har de färdigheter som krävs för att genomföra fattade beslut, samt om det finns tillräcklig professionell kompetens i verksamheten – exempelvis lärare, socialsekreterare och omsorgspersonal – för att möta de mål som finns för verksamheten (Giest 2023:10).

Dock blir det snabbt otillfredsställande att nagelfara enskilda individer i en stor och komplex organisation. Vi behöver också intressera oss för kommunernas *organisatoriska* kapacitet. Utgångspunkten för en sådan analys är att kraven på kommunala organisationer är omfattande och ofta motstridiga. De ska fatta egna beslut, hantera statlig styrning och samtidigt möta medborgare och andra aktörer. De ställs inför höga krav på uppföljning och

kontroll, samtidigt som många reformer inom offentlig sektor haft som mål att öka effektiviteten (Peters 2015). En analys av kommunernas organisatoriska kapacitet kan handla om i vilken mån deras respektive demokratiska och organisatoriska ledningssystem gör det möjligt för dem att möta alla dessa krav. Analysen kan också handla om i vilken mån dessa system möjliggör för individer – politiker, chefer och medarbetare – att använda sin kompetens i praktiken. Frågan är om styrning, ansvarsfördelning och arbetssätt är utformade så att medarbetares kunskap och förmåga tas till vara, eller om de i stället begränsar handlingsutrymmet. (Wu m.fl. 2015).

Samtidigt har kommunala organisationer inte full kontroll över resultaten av sitt arbete. De påverkas av statlig styrning, händelser i omvärlden och andra aktörer, vilket innebär att kapacitet också behöver förstås på systemnivå. En central fråga om vi undersöker kapaciteten på systemnivå är den som handlar om den kollektiva förmågan till samordning - mellan styrningsnivåer, mellan organisationer, samt mellan det offentliga och civilsamhällets organisationer (Peters 2015:221). En annan lika central fråga är den som rör förmågan till platsbaserad anpassning (Giest 2023:13). Ger systemet utrymme för variation i hur kommunerna tar sig an sina uppdrag? Går det att anpassa den kommunala verksamheten till olikartade lokala förutsättningar, eller ställer staten krav på likvärdiga resultat trots skilda villkor? Om möjligheten till platsbaserad anpassning inte finns; är det då den kommunala organisationen som brister i kapacitet – eller systemet i stort (Giest 2023:6)? Båda dessa frågor – samordning och platsanpassning – hänger nära samman med en tredje: tilliten till systemet. Systemkapacitet har i tidigare studier beskrivits i termer av det stöd och den tillit ett system åtnjuter – från de som styr inom det, och från samhället i stort (Wu m.fl. 2015:167).

I den del av rapporten som innehåller förslag tillåtgärder återkommer vi till indelningen i individuell, organisatorisk och systemkapacitet. Vi menar att insatser behöver göras på samtliga nivåer för att bevara och stärka de undersökta kommunernas kapacitet.

3. Dalsland

I denna rapport analyseras Dalslandskommunernas kapacitet att hantera den demografiska omvandling de står inför. Denna omvandling är inte unik för dessa kommuner, utan delas av många andra kommuner. För att sätta studien i sitt sammanhang beskriver vi dock Dalslandskommunernas förutsättningar mer ingående.

Dalsland är ett landskap i Götaland som ligger väster om Vänern och gränsar i norr till Värmland, i nordväst till Norge, i väster till Bohuslän och i söder till Västergötland. Dalsland yta är ca 3 700 km² och är en delregion i västra delen av Västra Götalandsregionen. Dalsland består av fem kommuner; Bengtsfors, Dals Ed, Färgelanda, Mellerud och Åmål. I Dalsland ingår även mindre delar av Vänersborgs, Munkedals, Årjängs och Säffle kommuner. I denna rapport belyses endast de fem förstnämnda kommunerna. När begreppet Dalslandskommunerna används avses endast dessa kommuner.

Naturen

Dalsland är ett skogsrikt och kuperat landskap som ofta kallas ett "Sverige i miniatyr". Här dominerar barrskogar, mossar och berg i dagen, men också öppnare odlingsbygder i dalgångar och vid Dalboslätten i söder. Ett tydligt särdrag är de många sjöarna och vattendragen, som binds samman av sund, åar och kanaler. Det gör landskapet särskilt attraktivt för paddling och friluftsliv, med många skogssjöar, vikar och klippiga stränder. I gränstrakterna mot Norge och Värmland finns även vildare skogsmarker och ett sprickdalslandskap med höjder som ger utsikt över sjö och skog. I detta område finns Tresticklans nationalpark.

Infrastruktur

Dalslands infrastruktur präglas av glesbygdsförhållanden med mindre orter och längre avstånd. Vägtrafiken är därför viktig, med regionala och nationella vägar som binder samman samhällen och kopplar landskapet till bland annat Västra Götaland och Värmland via Europaväg 45. Järnvägen (Norge/Vänerbanan) passerar genom Dalsland och ger förbindelser för både pendling och godstransporter, via stationerna i Mellerud, Dals Ed och Åmål. Exempelvis är restiden från Mellerud med tåg till Trollhättan i söder ca 30 minuter och till Karlstad i norr 1,5 timme. Från Dals Ed når man Oslo på knappt 2,5 timmar med tåg. En särpräglad del av infrastrukturen är Dalslands kanal och det sammanhängande sjösystemet, som har fungerat som en historiskt betydelsefull transportled och i dag är central för turism och fritidsbåtliv.

De fem kommunerna

Dalslands fem kommuner skiljer sig åt utifrån befolkningsstorlek. De skiljer sig också åt avseende storlek på geografisk yta, antal tätorter, näringslivsstruktur, med mera. Dock har de väsentliga likheter, varför de till övervägande del i denna rapport betraktas ur ett Dalslandsperspektiv. Där det är relevant belyses olikheterna för att peka på att varje

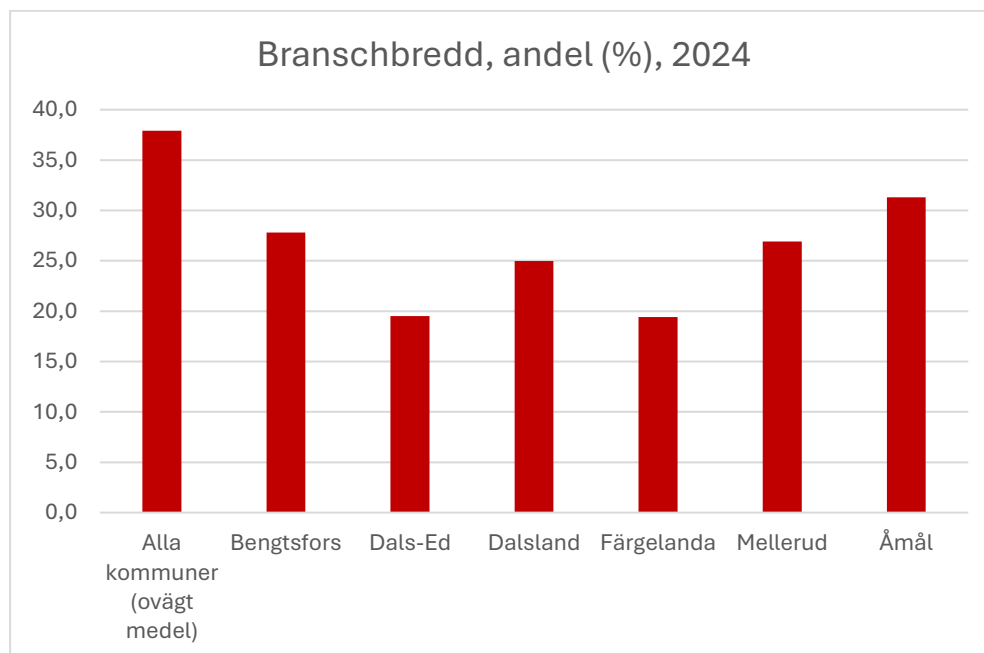
kommuns egna förutsättningar måste beaktas när det gäller att analysera nuläget och hitta vägar till omställning och utveckling.

Näringsliv och arbetsmarknad

Näringslivet i Dalsland är i stor utsträckning småskaligt och består av små till medelstora företag. Skogsnäring, massa- och pappersproduktion, träförädling samt verkstadsindustri utgör den industriella basen, ofta knuten till bruksorter. Även andra delar av bioekonomin – däribland produktion, förvaltning och användning av till exempel skogsråvara, jordbruksgrödor, fisk, djur, mikroorganismer och rester från biobaserad industri är betydelsefull. I delar av Dalsland är besöksnäringen kopplad till sjöar, friluftsliv och kulturmiljöer viktig.

Arbetsmarknaden i Dalsland domineras dock av anställda inom utbildning samt vård och omsorg med ca 35% av de anställda. Detta är till stor del anställningar inom offentlig sektor. Inom den privata sektorn är tillverkningsindustrin den största näringsgrenen med ca 20 % av de anställda. Dalsland har en förhållandevis hög andel anställda inom jord- och skogsbruk på ca 6 %. Anställda inom handel, företagstjänster och offentlig förvaltning är lägre än rikssnittet. Exempel på större företag i regionen är Hexpol TPE AB i Åmål (plast/gummi), Rexcell i Skåpafors (pappersbruk), Corex Bäckefors AB (hylstillverkning) och Spicer Nordiska Kardan AB i Åmål (kardanaxlar).

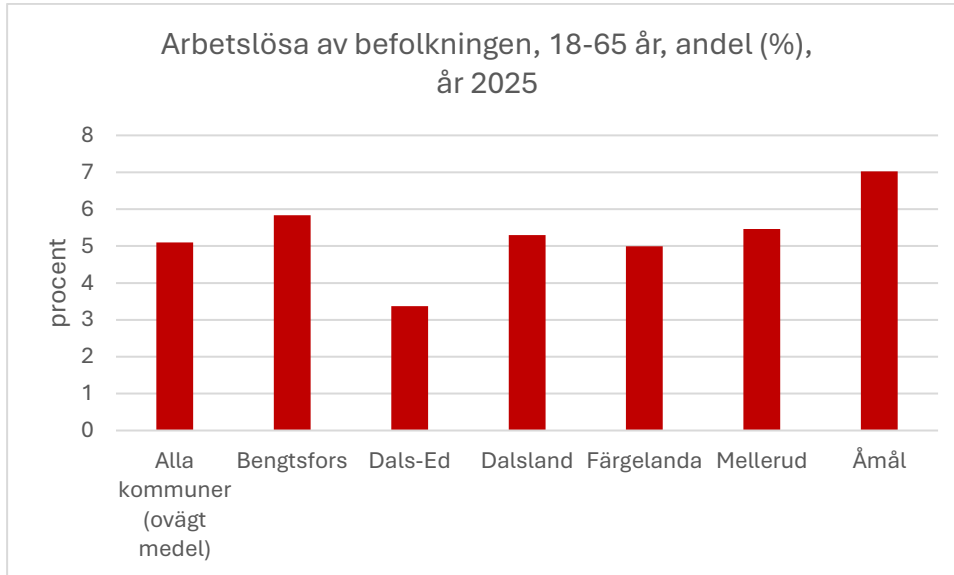
Branschbredden i Dalsland är avsevärt lägre än rikssnittet vilket signalerar en sårbarhet för strukturförändringar som kan påverka näringslivet.



Figur 1: Branschbredd 2024 (SCB). (Antalet unika branscher som finns i det geografiska området dividerat med det totala antalet branscher enligt Standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI 2007)

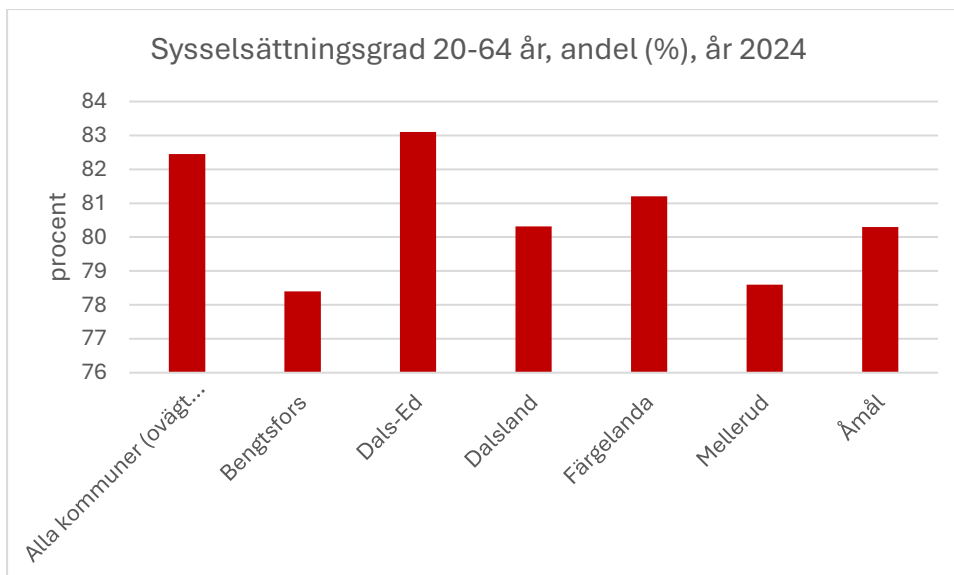
Sysselsättning

När det gäller sysselsättning, så sticker Dalsland inte ut jämfört med riket. Andel arbetslösa i åldersspannet 18–65 år i Dalsland var i paritet med riket år 2024 och andelen har minskat mer än riket 2019–2024. Högst är arbetslösheten Åmål och lägst i Dals-Ed.



Figur 2: Arbetslösa av befolkningen, 18–65 år andel (%), år 2024. Källa Kolada

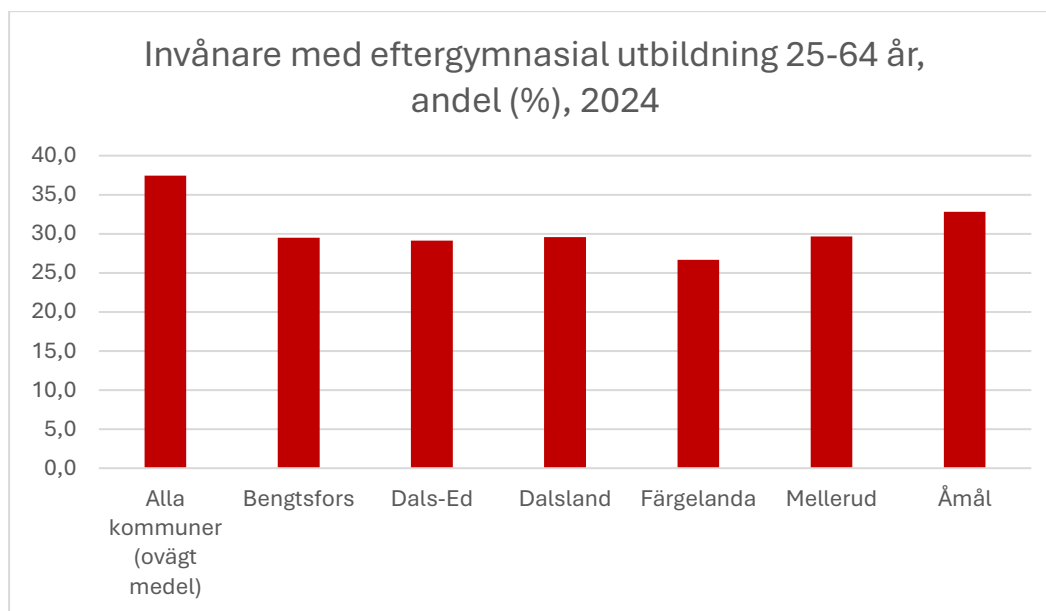
Att Dalsland inte sticker ut negativt när det gäller sysselsättning, visar sig även när man ser på sysselsättningsgraden. Den ligger för hela Dalsland lägre än för riket.



Figur 3: Sysselsättningsgrad 2024 för åldersgruppen 20–64 år. Källa Kolada

Kompetens

Andel invånare med eftergymnasial utbildning i åldersgruppen 20–64 år är låg i Dalssland jämfört med ett rikssnitt. Detta kan vara en hämmande faktor vid etablering av privata näringar som ligger utanför de nuvarande största områdena jord och skogsbruk samt tillverkningsindustri.

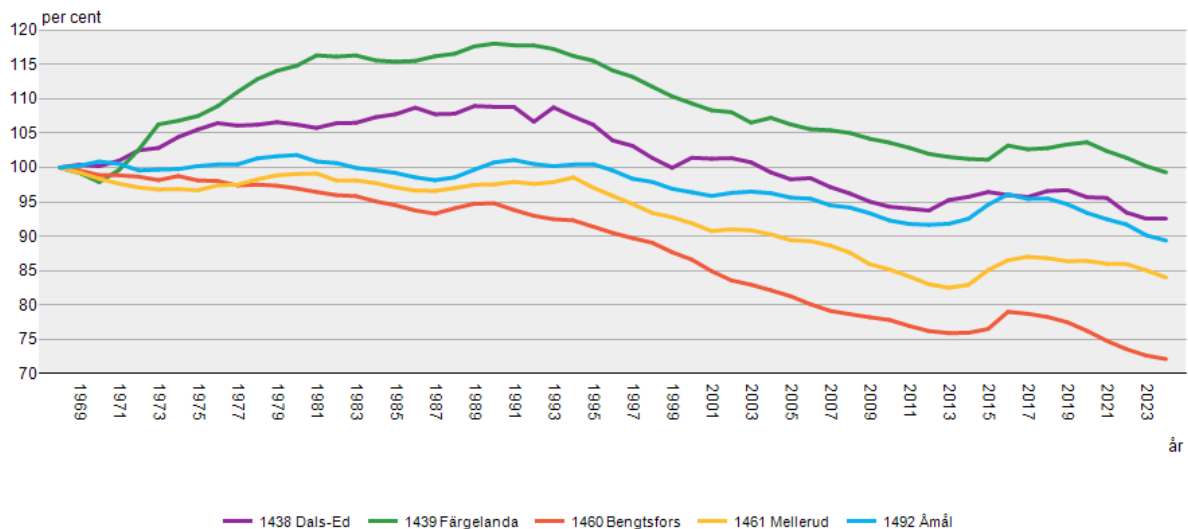


Figur 4: Invånare med eftergymnasial utbildning 25–64 år, andel (%), 2024. Källa Kolada

Demografi

Totalt uppgår befolkningen i de fem Dalsslandskommunerna till drygt 40 500 invånare (31 december 2025). Befolkningstätheten ligger på knappt 11 personer per kvadratkilometer. Av dessa invånare bodde 31 december 2025 11 679 i Åmål; 9 038 i Mellerud; 8 955 i Bengtsfors; 6 288 i Färgelanda och 4 571 i Dals-Ed. Åmål är därmed den största kommunen befolkningsmässigt, medan Dals-Ed är den minsta. Samtliga kommuner har ett invånarantal under 12 000, vilket understryker deras karaktär som små kommuner.

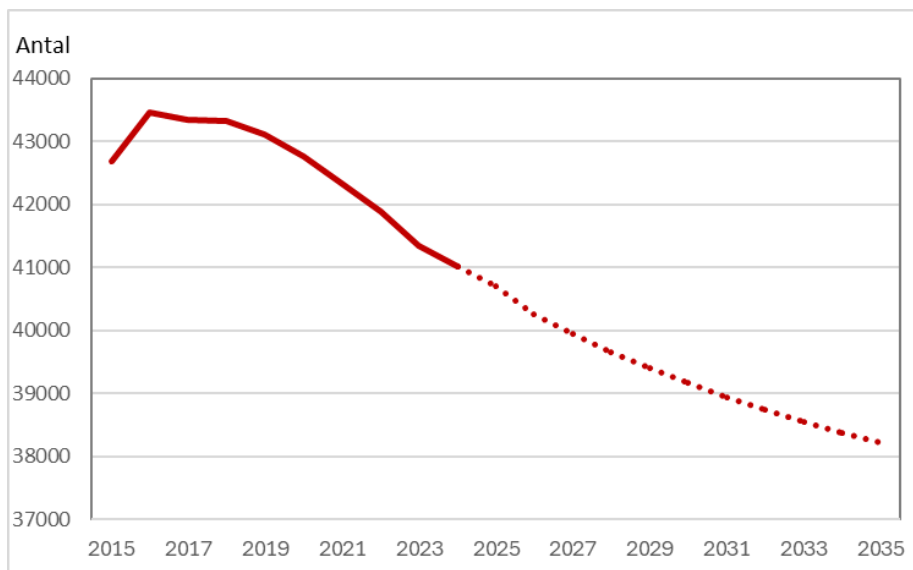
Diagrammet nedan visar att samtliga Dalsslandskommuner har haft en långsiktigt minskande befolkning sedan 1990-talet, även om utvecklingen varierar mellan kommunerna. Färgelanda uppvisar en tydlig tillväxt fram till början av 1990-talet följt av en gradvis nedgång, medan Bengtsfors har den mest omfattande och kontinuerliga befolkningsminskningen. Sammantaget illustrerar diagrammet en gemensam utveckling mot minskande folkmängd, men med vissa lokala variationer.



Figur 5: Folkmängd efter kommun och år, indexerad, källa SCB

Diagrammen nedan bygger på SCB:s befolkningsframskrivning till 2035 och visar förändringar i specifika åldersspann i Dalssland som helhet.

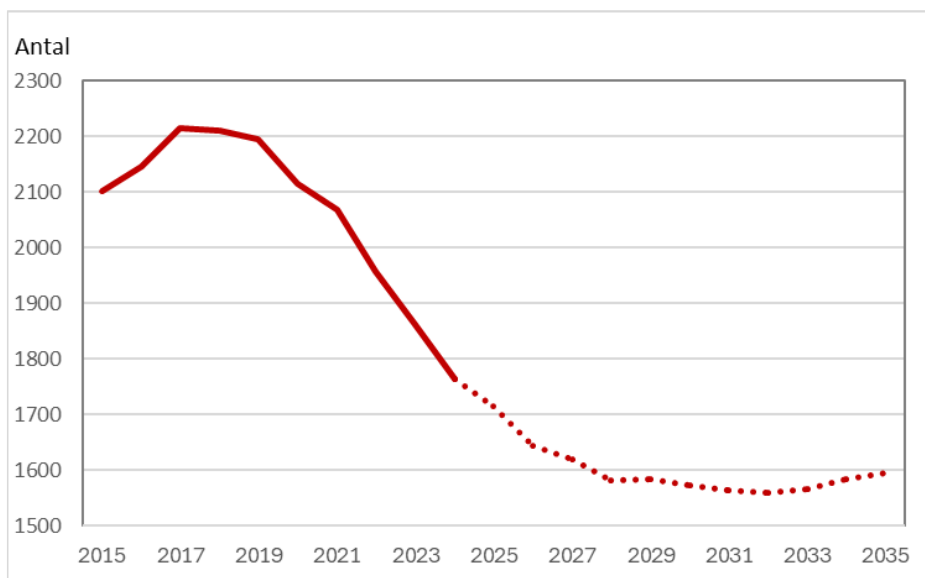
Antal invånare totalt i Dalssland, 2024–2035



Figur 6: Antal invånare totalt i Dalssland, 2024–2035 (SCB Befolkningsframskrivning 2024)

Dalssland förväntas minska med 2 800 invånare (7%) mellan år 2024 och 2035. Den högsta förväntade förändringen är i Bengtsfors (10%) och den lägsta i Färgelanda (3%).

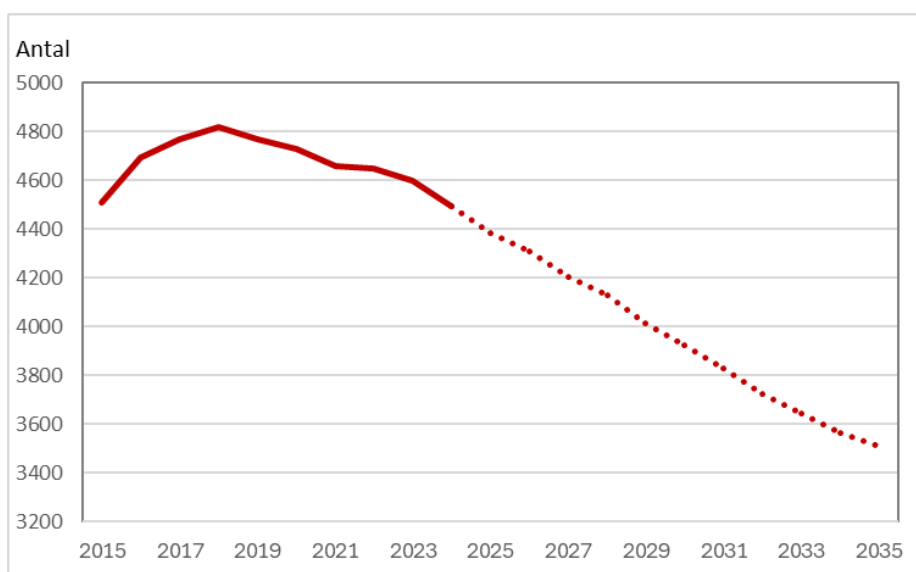
Antal invånare 1–5 år i Dalsland, 2024–2035



Figur 7: Antal invånare 1–5 år i Dalsland, 2024–2035 (SCB Befolkningsframskrivning 2024)

Dalsland förväntas minska med 168 1–5 åringar (9%) mellan åren 2024 – 2035. Åmål minskar mest med 14 % och Färgelanda minst med 1%.

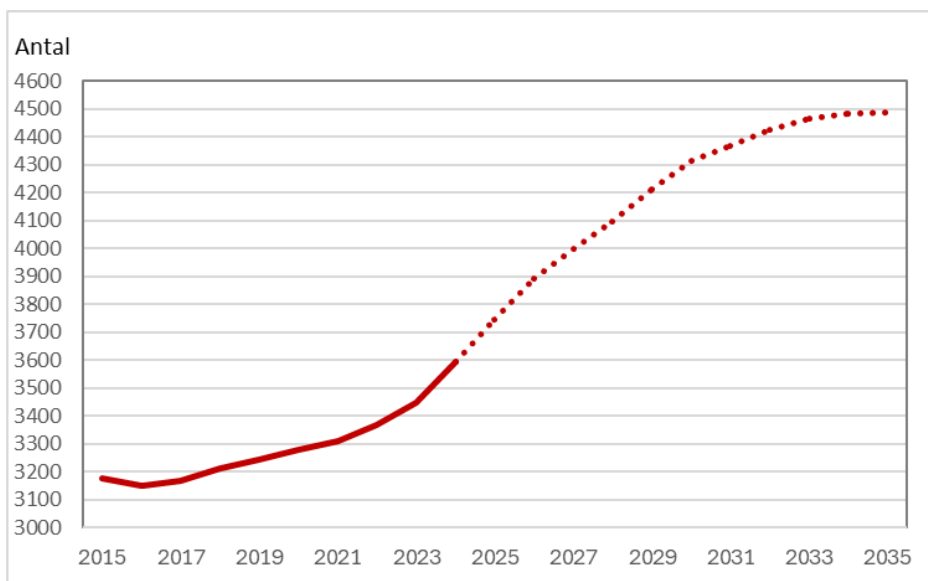
Antal invånare 6–15 år i Dalsland, 2024–2035



Figur 8: Antal invånare 6–15 år i Dalsland, 2024–2035 (SCB Befolkningsframskrivning 2024)

Dalsland förväntas minska med 984 6–15 åringar (22%) mellan år 2024 och 2035. Dals Ed minskar mest med 28% och Mellerud minst med 15 %.

Antal invånare 80+ i Dalsland, 2024–2035



Figur 9: Antal invånare 80+ i Dalsland, 2024–2035 (SCB Befolkningsframskrivning 2024)

Dalsland förväntas öka med 894 invånare 80+ (25 procent) mellan år 2024 och 2035. Mest i Färgelanda med 35% och minst i Åmål med 20 %.

Den förändrade demografin är sannolikt den faktor som kommer att påverka kommunerna i Dalsland allra mest i ett tioårsperspektiv. SCB:s befolkningsprognos pekar på att en sådan förändring kommer att ske i hela Sverige; där andelen yngre kommer att minska och de äldre kommer att öka. Dock kommer förändringen att påverka de kommuner mer, som redan har en historia av befolkningsminskning och stigande medelålder.

4. Metod och genomförande

I detta kapitel beskrivs den metod vi använt för att genomföra kapacitetsanalyser i de fem Dalslandskommunerna. Vi menar att detta är en metod som kan användas av andra enskilda kommuner eller grupper av kommuner som vill genomföra kapacitetsanalyser. På så vis är det inte bara vår specifika analys av Dalslandskommunernas kapacitet som är av värde i vår rapport, utan också den metod för kommunala kapacitetsanalyser som vi utvecklat.

Sammantaget har flera perspektiv och datakällor använts i arbetet med kapacitetsanalysen. Uppgifter om kommunernas räkenskaper har använts för att belysa verksamheternas kostnader, kvalitet och nyckeltal samt jämförelser med andra kommuner och ekonomiska framtidsutsikter. Dokumentstudier genomfördes för att undersöka hur styrning, mål, planering och omställningsbehov uttrycks i kommunernas egna styrdokument. Intervjuer, enkäter och gruppdiskussioner med politiker och tjänstepersoner användes för att förstå hur kapaciteten upplevs internt, vilka styrkor och utmaningar som finns samt vilka förbättringsmöjligheter som ses lokalt. Vidare har kommunernas aktiva deltagande utgjort ett viktigt inslag i arbetet. Politiker och tjänstepersoner i de fem kommunerna har bidragit med kunskap om lokala förhållanden och förutsättningar, vilket vi uppfattar som nödvändigt för såväl analysen som för det kommande förändringsarbetet. Därför har intervjuer, workshops, utbildningar och återkommande dialoger varit viktiga delar av arbetet.

Vidare har spridningen av slutsatserna i denna rapport varit viktigt, både till förtroendevalda och tjänstepersoner. Tanken har varit att kapacitetsanalysen ska vara ett stöd för de medverkande kommunernas framtida utvecklingsarbete för att stärka sin kapacitet.

Projektledarskap

Dalslandssamverkan kontrakterade en utredningsledare från slutet av augusti 2025 till och med maj 2026 för, för att leda och samordna arbetet med kapacitetensanalysen. Arbetsinsatsen har under denna tid motsvarat ungefär en halvtidstjänst. Utredningsledaren, Gunnar Gidenstam, som anlätades har en mångårig erfarenhet från olika tjänster inom kommunal verksamhet och som anställd på Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Till projektet har även kontrakterats forskningskompetens från Centrum för Kommunstrategiska Studier, Linköpings Universitet (CKS). Uppgiften från CKS har varit att bland annat bistå i analysarbetet, bidra till konceptuell fördjupning, delta i sammanställning av rapporten och hjälpa till att sprida analysresultatet i de medverkande kommunerna, men även utåt till externa intressenter. Huvudkontakt på CKS har varit Josefina Syssner. Samordnaren för Dalslandssamverkan har haft en samordnande roll och har varit en viktig kontaktyta till både förtroendevalda och tjänstepersoner i respektive kommun.

Utredningsledaren och kontaktpersonen på CKS benämns i denna rapport som projektledare.

Externa granskningar

Tre externa granskningar har genomförts i projektet. Dessa har gjorts av Rådet för främjande av Kommunala Analyser (RKA) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Granskningarna har köpts in inom ramen för projektets resurser. Resultatet från granskningarna ingår i den analys och beskrivning som görs i denna rapport kring de tre kapacitetsperspektiven. De tre externa granskningarna finns med som bilagor till denna rapport.

Ekonomisk framskrivning till 2035 (SKR)

SKR har tagit fram en ekonomisk framskrivning fram till 2035 för dels de enskilda kommunerna, dels för Dalsland som helhet. Syftet har varit att visa hur kommunernas ekonomi kan komma att utvecklas givet vissa övergripande antaganden, samt att tydliggöra vilka faktorer som är mest avgörande för ekonomin på sikt.

Framskrivningen bygger på följande förutsättningar och antaganden:

- Konjunkturen i Sverige kommer att i ett långsiktigt perspektiv ha ett stabilt jämviktsläge utan större svängningar, med en inflation på omkring 2 procent.
- Det kommer inte att ske några större förändringar i det statliga utjämningsystemet för kommuner
- Det förekommer ingen värdesäkring av stadsbidrag under perioden.
- Varje Dalslandskommun tar med sig sitt nuvarande kostnads- och intäktsläge genom hela perioden. I Dalsland sammantaget gäller då ett högt kostnadsläge och relativt höga skatter.
- Den demografiska förändringen med färre unga och fler äldre som framgår enligt SCB:s befolkningsprognos, är grundläggande för framskrivningen.
- Kommunerna kommer att anpassa verksamheterna fullt ut efter förändrade demografiska behov.

Det finns en osäkerhet kring om dessa förutsättningar kommer att gälla. Därför kallar SKR bilden som de beskriver för framskrivning i stället för prognos. Resultatet är ändå en viktig signal kring hur kommunerna bör tänka för att kunna ha ekonomisk balans om tio år.

SKR har även varit på plats vid en större workshop i januari 2026 och presenterat innehållet i den ekonomiska framskrivningen för alla kommunernas kommunalråd, oppositionsråd och kommundirektörer med sina ledningsgrupper. En av Dalslandskommunerna har även haft en enskild presentation av framskrivningarna för sin kommunstyrelse.

Lägesanalys avseende driftskapacitet (RKA)

RKA har inom ramen för projektet genomfört en så kallad lägesanalys avseende driftskapacitet i kommunerna. Lägesanalysen består av två delar. Den första delen utgörs av en anpassad visning i databasens Koladas² ”Jämförare”. I denna webbvisning, som är

² www.kolada.se

tillgänglig för Dalslandskommunerna via en unik länk, ingår nyckeltal som beskriver resurser, volymer och kvalitet/resultat för centrala kommunala verksamheter.

- Förskola
- Funktionshinder
- Grundskola
- Äldreomsorg
- Gymnasieskola
- Kultur och fritid
- Individ- och familjeomsorg
- Samhällsbyggnad och Infrastruktur

Utöver ovanstående ingår nyckeltal om befolkningsframskrivningar för olika åldersgrupper, nettokostnadsavvikelser och finansiella nyckeltal. Syftet med den anpassade visningen är att kommunerna själva ska kunna göra egna analyser för både ekonomi och kvalitet i verksamheterna.

Den andra delen i RKA:s lägesanalys utgörs av en analys av driftskapaciteten både för Dalslandskommunerna som helhet och för de enskilda kommunerna. Analysen bygger på den anpassade visningen i Kolada som tagits fram. Analysen presenteras i form av kommenterade diagram för dels nuvarande nivå, dels för trender, historiskt och som prognos för framtiden. Denna del av lägesanalysen finns med som bilaga till denna rapport.

RKA:s lägesanalys har presenterats vid två tillfällen för kommunerna. En första presentation gjordes för samverkansrådet för Dalslandssamverkan i november 2025. I samverkansrådet ingår kommunal- och oppositionsråd samt kommundirektörer. Den andra presentationen skedde i samband med den större workshopen som arrangerades i januari 2026. Här medverkade alla kommunernas kommunalråd, oppositionsråd och kommundirektörer med sina ledningsgrupper. En av kommunerna har haft en separat dragning av lägesanalysen för sin kommunstyrelse.

Enkät och gruppintervjuer (SKR)

Den tredje externa analysen som gjorts för projektet genomfördes liksom den ekonomiska framskrivningen av SKR. Analysen byggde på två delar. Den första utgjordes av en digital enkät som ställdes till förtroendevalda och tjänstepersoner med chefsuppdrag samt strateger, verksamhetsutvecklare, och andra funktioner med kommunövergripande uppdrag. I enkäten ställdes 20 frågor rörande drifts- styrnings- och utvecklingskapacitet med i de flesta fall svarsalternativen ”Håller helt med”, ”Håller med till viss del”, ”Håller med till liten del” och ”Håller inte med”. I merparten av frågorna fanns möjlighet att avge fritextsvar. Frågorna var strukturerade enligt nedanstående:

1. Styrningskapacitet
 - a. Förmåga att leda och samordna
 - b. Samspel politik och tjänstepersoner

- c. Beslut och handlingskraft
- 2. Driftskapacitet
 - a. Förmåga att följa upp och analysera
 - b. Förmågan att förbättra
- 3. Utvecklingskapacitet
 - a. Förmåga att ställa om
 - b. Förmåga att samverka

Svarsfrekvensen på enkäten låg för alla Dalslandskommuner på runt 50 %, med ett högre värde för tjänstepersoner än för politiker. Svarsfrekvensen för de enskilda kommunerna varierade mellan 38% och 54%. Det innebär att analysen som bygger på enkäten är osäker och ska tolkas med försiktighet för att representera hela målgruppens åsikter. SKR genomförde även gruppintervjuer med KS presidium respektive kommundirektörens ledningsgrupp i varje kommun, vilket gjorde det möjligt att bekräfta eller modifiera de bilder som framkommit i enkäten.

Analysresultatet sammanställdes i en sammanfattande rapport för Dalsland och en för vardera kommunen. SKR:s Dalslandsrapport finns som bilaga till denna rapport. Flera delar av resultatet ingår i nulägesanalysen av kapaciteten som presenteras i denna rapport.

Dokumentstudier

I början av projektperioden gjordes en genomlysning av kommunernas övergripande styrdokument. De dokument som undersöktes var översiktsplaner, mål och resursplaner, budgetdokument, årsredovisningar samt utredningar och prognoser med bäring på kapacitet. När det gäller måldokument och årsredovisning gjordes en jämförelse mellan aktuella dokument och fem år gamla. I analysen har vi granskat hur kommunernas styrkedjor, mål och planeringsdokument förhåller sig till demografiska förändringar, omställningsbehov och långsiktig utveckling. Vi har också undersökt vilken betydelse som samverkan ges samt hur kommunerna arbetar med uppföljning, analys och befolkningsprognoser.

lakttagelserna har vävt in i den totala analysen för kapacitet i rapporten.

Intervjuer, gruppdiskussioner och workshops

Slutsatserna i denna rapport bygger i många avseenden på det som kommunernas egna företrädare har berättat i intervjuer – enskilt och i grupp – och under diskussioner i olika chefsgrupper och i de workshoppar som arrangerats. De erfarenheter och den kunskap som förtroendevalda och tjänstepersoner är helt central för analysen i sig, och för att analysen ska kunna leda till ett utvecklings- och förbättringsarbete.

Kommundirektörernas ledningsgrupp

Kommundirektörsgruppen i Dalslandssamverkan utgör styrgrupp för kapacitetsprojektet. Vi i projektledningen har haft en fast tid på kommundirektörsgruppens möten en gång i

månaden. Huvudpunkten har varit löpande projektavstämningar, men här har även genomförts föreläsningar, diskussioner kring rapportstruktur och innehåll, planering av workshoppar, med mera.

Samverkansrådet för Dalslandssamverkan

Samverkansrådet för Dalslandssamverkan består av majoritets- och oppositionsråd i respektive kommun och har det strategiska ansvaret för Dalslandssamverkan och fattar inriktningsbeslut för samverkan. Projektledningen har haft avstämningar med samverkansrådet en gång i månaden.

Enskilda intervjuer kring nuläge

Under hösten genomfördes enskilda entimmes intervjuer med både kommunernas kommunstyrelseordförande och kommundirektörer. Fokus vid intervjuerna var styrkor och utmaningar kring de tre kapacitetsdimensionerna.

Gruppintervjuer kring nuläge

Under hösten genomfördes flera gruppintervjuer med kommunens förvaltningschefer eller motsvarande inom samhällsbyggnad, utbildning, social sektor, ekonomi, HR och platsutveckling inklusive näringslivsutveckling. Intervjuerna handlade även här om styrkor och utmaningar kring kapacitet i Dalslandskommunerna.

Samtal kring kapacitetsstärkande åtgärder

Under våren, efter en presentation av nuläget kring kapacitet, genomfördes dialogmöten med ledande politiker (kommunalråd, oppositionsråd), kommundirektörer samt med de grupper av chefstjänstemän som intervjuats under hösten. Syftet med dessa dialoger var att fånga upp och diskutera möjliga förbättringsförslag för att stärka kommunernas kapacitet framgent. De förslag som framkommit under mötena har blivit en viktig grund till de åtgärdsförslag som beskrivs i slutet av denna rapport.

Lärande och reflektion

Workshops

Under projekts gång har tre större workshoppar arrangerats. Den första genomfördes i september 2025 och deltagare var kommundirektörer, förvaltningschefer och motsvarande samt chefer för ekonomi, HR och IT. Här presenterades projektplanen för kapacitetsprojektet och diskussion fördes kring de tre dimensionerna av kapacitet som projektet använder. Vid denna workshop höll Gissur Erlingsson, Linköpings Universitet, en föreläsning kring ämnet Administrativ kapacitet.

Den andra workshopen som hölls i projektet riktade sig till Dalslandssamverkans kommundirektörsgrupp samt de förtroendevalda i samverkansrådet. Workshopen genomfördes i november 2025. Vid detta tillfälle presenterades den nulägesanalys som RKA

gjort kring driftskapaciteten i Dalslandskommunerna. Projektledare för RKA:s analys närvarade på plats. Resultatet diskuterades i gruppen.

Den tredje och kanske viktigaste workshopen arrangerades i januari 2026. Deltagare var de förtroendevalda och tjänstepersoner som intervjuats under hösten. Syftet med denna workshop var att presentera nulägesanalysen av drifts-, styrnings- och utvecklingskapacitet i Dalslandskommunerna. De delar som presenterades var de tre externa analyserna som gjorts av SKR och RKA samt den nulägesanalys som gjorts av projektledarna för analysprojektet. Den senare grundad på de genomförda intervjuerna av förtroendevalda och ledande tjänstepersoner. SKR och RKA medverkade på plats med de ansvariga för respektive nulägesanalys. Workshopen ägde rum under en heldag och förutom föreläsningar ägnades en stor del av dagen till gruppdiskussioner, dels i blandade grupper, dels kommunvis. Några ämnen som diskuterades på i gruppdiskussionerna var; nuläge, behov av förändring, fördelar och nackdelar i små kommuner samt förändringsarbete. Inspelen från gruppdiskussionerna har varit en del i det som beskrivs i rapporten.

Forskarföreläsningar

En del av projektet har varit att genom föreläsningar ge kommunerna kunskap om aktuell forskning inom områden som rör kapacitet. Målgruppen för de föreläsningar som genomförts har varierat.

Analysutbildning

Tidigt i projektet gav flera av kommunerna uttryck för att det finns utmaningar kopplade till kompetens och förmåga till att genomföra analyser i organisationerna. Som en del i projektet arrangerades därför en analysutbildning där Rådet för främjandet av kommunala analyser (RKA) ansvarade för innehållet. Utbildningen genomfördes i april 2026, och till grund för utbildningen låg framförallt den lägesanalys av kommunernas driftskapacitet som RKA genomfört inom ramen för projektet. Utbildningen genomfördes under två halvdagar, där målgruppen den ena dagen var kommundirektörer med sina ledningsgrupper och den andra dagens målgrupp var alla kommunstyrelseledamöter i de fem kommunerna.

Filmer

Alla föredragningar som gjorts av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet och projektledarna i kapacitetsprojektet, har filmats och gjorts tillgängliga via länkar för alla intresserade i kommunerna. Vilka dessa filmade föreläsningar är listas under rubriken "Filmer" i slutet av rapporten.

Förankring av analys och diskussion kring åtgärdsförslag

Att förankra och diskutera vad som framkommit i kapacitetsanalysen med så många som möjligt i kommunerna, både förtroendevalda och tjänstepersoner har varit en bärande tanke i vårt arbete.

Nulägesanalysen och åtgärdsförslagen i rapporten har under våren diskuterats flera gånger både kommundirektörernas ledningsgrupp och samverkansrådet för Dalslandssamverkan.

I april och maj 2026 har projektledningen föredragit nulägesanalyser och förslag till åtgärder i respektive kommuns fullmäktigeförsamling. Syftet har varit att sprida det vad som kommer att beskrivas i rapporten och väcka diskussion kring innehållet.

I slutet av maj arrangerades en ledarskapsdag, som utgjorde finalen av projektet. Alla chefer i Dalslandskommunerna bjöds in. Temat på dagen var framför allt innehållet i denna rapport. Andra punkter som togs upp var den ekonomisk framskrivningen (SKR), systemledarskap (SKR) samt erfarenheter från Mörbylånga, Sverige Kvalitetskommun 2025 tillika Sveriges Superkommun 2025. Dagen avslutades med ett budskap kring kapacitetshöjande åtgärder i framtiden framfört av de fem kommunernas kommundirektörer.

Koppling till aktuell forskning

En viktig del i arbetet med projektet har varit att tillföra kunskap från aktuell forskning kring de områden som kan kopplas till kommuners kapacitet. Det har framför allt skett genom att Centrum för Kommunstragiska Studier (CKS), Linköpings Universitet har kopplats till projektet genom del i projektledarskapet. Det innebär att forskningsanknytningen har varit en bärande del i framtagande av både nulägesanalys och förslag till åtgärder. Som tidigare nämnts har föreläsningar kring aktuell forskning erbjudits till både förtroendevalda och ledande tjänstepersoner under hela projektiden.

Erfarenhetsutbyte med R 10

Under hela projektiden har ett erfarenhetsutbyte skett med det andra nätverket av kommuner, Region 10 i Norrbotten och Västerbotten (R10), som under samma period också har fått statliga medel för att genomföra kapacitetsanalyser. Erfarenhetsutbytet har skett återkommande mellan alla projektledarna och kanslipersonalen i både Dalslandssamverkan och R10, samt vid två tillfällen med kommundirektörer och kommunstyrelseordföranden i de två nätverken.

Slutsatser i rapporten

Analysen och förslagen till åtgärder i rapporten bygger på allt det underlag som samlats in. Det har sammanställts utifrån de erfarenheter och kunskaper projektledarna besitter kring aktuell forskning och praktik bland Sveriges kommuner. Innehållet i rapporten har förankrats och diskuterats bland kommundirektörerna som är styrgrupp för projektet. Dock ligger det slutliga ansvaret för innehållet i rapporten helt på de två projektledarna.

5. Styrningskapacitet

Regeringskansliet och kommunutredningen definierar begreppet *politisk styrningskapacitet* som förmågan till ”politiskt ledarskap, effektiv styrning och välfungerande organisation” (SOU 2024:6 2024).

I vår analys har vi särskilt intresserat oss för om kommunerna har tydligt definierade och långsiktiga mål för vad de vill uppnå, om det finns en struktur och systematik kring vad som behöver göras för att uppnå dessa mål, samt en idé om vilka resurser som behöver avsättas för dessa mål, både på kort och lång sikt. Vi har intresserat oss för i vilken mån målen och styrningen kring dessa är en del av budgetprocessen, av den ekonomiska uppföljningen, och av andra planerings- och uppföljningsprocesser.

Vi har också uppmärksammat hur samspelet – inom politiken och mellan politiker och tjänstepersoner – fungerar. Vår utgångspunkt har varit att detta samspel, liksom förmågan till dialog, förståelse och tillit är av stor praktisk betydelse. Tillit kan handla om att de förtroendevalda litar på olika verksamheters kompetens och därigenom kan delegera ansvar till professionen att utveckla tjänster och service. Det är också viktigt att förvaltningsorganisationen respekterar den styrning som de folkvalda utövar genom att sätta upp politiska mål och genom att fatta beslut om ekonomiska prioriteringar. Det är också förvaltningsorganisationens uppgift att skickliggöra sina politiker genom att tillgängliggöra underlag och fakta så att dessa kan fatta välunderbyggda beslut.

Att styrningskapaciteten är god är en nödvändig förutsättning för att både drifts- och utvecklingskapaciteten likaledes ska vara god. Det gäller speciellt i mindre kommuner där de ekonomiska marginalerna är små och förändringstrycket avseende demografin är högt. I texten som följer ger vi en översiktlig bild av styrningskapaciteten i Dalslandskommunerna. Vi gör det genom att belysa styrkor och utmaningar inom områden som styrsystem, politikerrollen, tillit mellan politiker och tjänstepersoner, långsiktighet, medborgardialog, samverkan och ledarskap. Vi reflekterar också över den statliga styrningens betydelse för styrningskapaciteten i dessa kommuner.

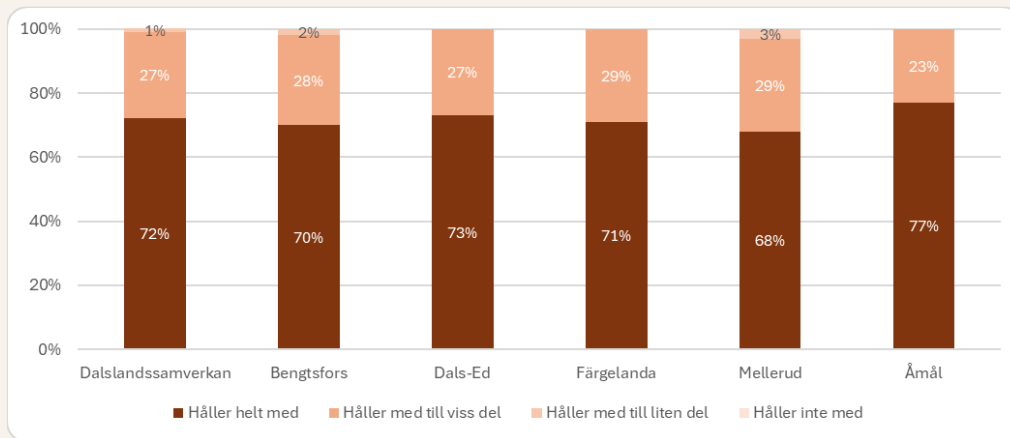
Styrsystem

Med styrsystem avses här den struktur som beskriver vision, mål och indikatorer som anger vad kommunen vill uppnå och hur vägen dit ser ut. I styrsystemet ingår även den uppföljning och analys som kontinuerligt behöver göras för att kontrollera måluppfyllelse samt kostnad och kvalitet på de tjänster som levereras till medborgarna.

Styrkor

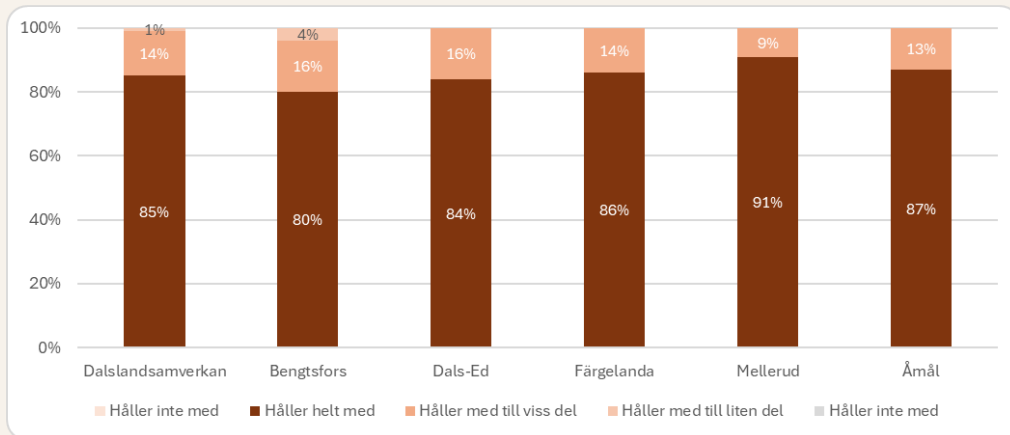
Alla Dalslandskommuner bedöms ha välförankrade styrmodeller där mål är kopplade till indikatorer som ska signalera när målen förväntas uppnås. I SKR:s enkätundersökning anger en klar majoritet av både förtroendevalda och tjänstepersoner att man känner sig berörd av och medverkar till måluppfyllelse för övergripande och verksamhetsmål.

I mitt uppdrag/arbete berörs jag av och bidrar till kommunens övergripande mål



Figur 10 : SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

I mitt uppdrag/arbete berörs jag av och bidrar till mål som finns inom mitt ansvars-/verksamhetsområde



Figur 11: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

Vår dokumentanalys visar att merparten av kommunerna har fem till åtta allmänt formulerade kommunövergripande mål som tillsammans ringar in en stor del av det kommunala uppdraget. De övergripande målen berör i huvudsak näringslivsutveckling, skola, trygghet och attraktivitet, och bryts sedan ner till verksamhetsmål i nämnder eller motsvarande. Hur tydliga dessa verksamhetsmål är och hur systematiskt de följs upp i verksamheten varierar. En kommun, Dals Ed, skiljer sig från de övriga genom att endast ha ett enda kommunövergripande mål som handlar om att motverka befolkningsminskningen. De vi intervjuat i denna kommun upplever att den övergripande riktningen och prioriteringen blir tydlig genom detta enda mål. Alla verksamheter ska bidra till detta mål. Ansvar ligger i

denna modell på att de olika nämnderna själva formulerar mål som rör den egna verksamheten.

Två av kommunerna följer upp sina mål med mätbara indikatorer i årsredovisningen. Övriga använder indikatorer på verksamhetsnivå och redovisar i stället måluppfyllelse i text och ibland med någon form av förstärkande signalsystem, till exempel röd-gul-grön markering för att ange i vilken grad målen har uppnåtts. En redovisning utan indikatorer kan upplevas mer anekdotisk och otydlig för den som endast läser årsredovisningen.

Tre kommuner – Bengtsfors, Färgelanda och Åmål – använder sig av SKR:s prislappsmodell i sitt budgetarbete, vilket stärker planering av driftskostnader. SKR:s prislappsmodell är ett stöd för budgetplanering som bygger på en genomsnittlig kostnad i svenska kommuner, justerat utifrån strukturella faktorer som demografi och geografi.

Uppföljningsdokument, genomförda intervjuer och SKR:s enkät visar att det finns tydliga rutiner för ekonomiska uppföljningar och prognoser under budgetåret. Organisationerna arbetar med nyckeltal för både ekonomi och kvalitet i målformulering och uppföljning av dessa.

Utmaningar

Som beskrivits ovan anger både förtroendevalda och tjänstepersoner att de är berörda av och bidrar till att de kommunövergripande målen uppnås. Trots detta finns det brister i styrsystemen, som gör så att dessa inte fungerar fullt ut. Dessa brister finns i många av Sveriges kommuner, men de påverkar mer i små kommuner som dels har mindre marginaler, dels står inför uppgiften att genomföra stora förändringar i verksamheten, kopplat till demografisk omvandling.

En iakttagelse är att de utmaningar som kommunerna står inför, inte tydligt avspeglas i de övergripande styrdokument. Visserligen nämns minskande befolkning, ökad andel äldre och andra utmanande faktorer i budgetdokument och årsberättelse, men dessa återspeglas inte i de mål som satts upp eller i de strategier som formuleras. Det saknas också helhetsperspektiv i styrdokument, som beskriver hur olika verksamheter kuggar i varandra för att möta framtidens utmaningar. Exempel på helhets- och framtidsperspektiv skulle kunna handla om att tydligare beskriva hur den demografiska förändringen från färre unga till fler äldre påverkar resursfördelningen inom och mellan kommunens olika verksamheter, samt hur det i sin tur påverkar investeringar, lokalanvändning, arbetssätt, med mera.

Ett undantag gällande helhets- och framtidsperspektiv är Dals Eds kommun som endast har ett kommunövergripande mål: ”Varje år ökar befolkningen och år 2035 är vi 5 000 invånare”. Detta mål samlar kommunen kring ambitionen att vända den demografiska trenden och hejda den befolkningsminskning som förväntas enligt de prognoser som är gjorda. Det kan finnas invändningar mot realismen i detta mål – kommunen har minskat med cirka 800 invånare sedan 1990-talets början –men det ger en tydlig signal kring vilken utmaning kommunen vill prioritera sitt arbete.

Från analys till beslut och åtgärder

Kommunernas styrsystem är det verktyg som de förtroendevalda har för att påverka utvecklingen i den riktning de beslutar om. Om det finns brister i styrsystemet så påverkas även den långsiktiga utvecklingen i kommunen. Rörelsen framåt blir mer ad hoc-mässig, eller styrs av andra faktorer, såsom enskilda initiativ, tillfälliga projektfinansieringar eller av hur kommunerna har agerat tidigare. Förmågan till kunskapsinhämtning, analys och prognos är viktiga inslag i den övergripande styrningen. Den förmågan är på flera sätt betydelsefull för kvaliteten i de beslut som politiken fattar.

Styrkor

Svaren på SKR:s enkät visar att en majoritet av respondenterna i Dalslandskommunerna upplever att kommunerna helt eller i någon grad följer upp politiska beslut och att beslutsfattandet i huvudsak bygger på relevanta och verifierade fakta. Detta tyder på att det finns en grundläggande struktur för uppföljning och ett visst inslag av kunskapsbaserad styrning. Flera kommuner, särskilt Dals-Ed, Mellerud och Åmål, framstår som relativt starka i delar av resultaten.

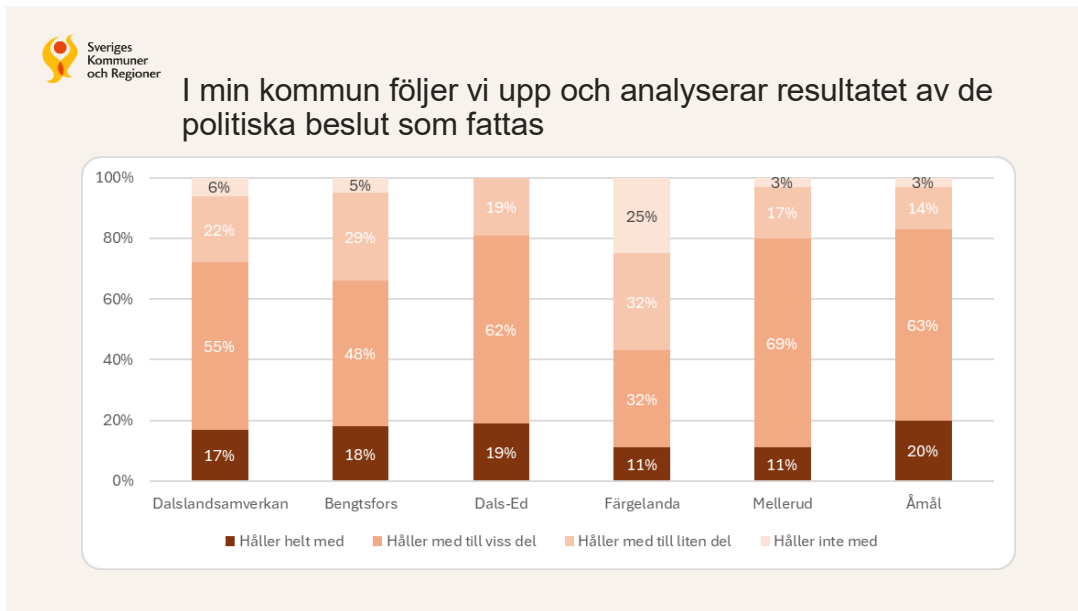
Utmaningar

I vår analys av kommunernas styrdokument noterar vi i flera fall svaga kopplingar mellan mål och framför allt de nyckeltal som är angivna för att mäta kvalitet och måluppfyllelse. Det gör det svårt att verifiera om målen de facto styr de verksamheter som borde beröras. Vidare ser vi att det finns brister i hur man analyserar och drar slutsatser av nyckeltal och andra observationer. Flera kommuner redovisar ett antal ekonomiska och kvalitativa mått, men fortsätter inte arbetet med att kartlägga orsaker till de avvikelser man observerat, eller med att dra slutsatser om vilka förändringar man behöver göra i verksamheten för att komma till rätta med dessa avvikelser.

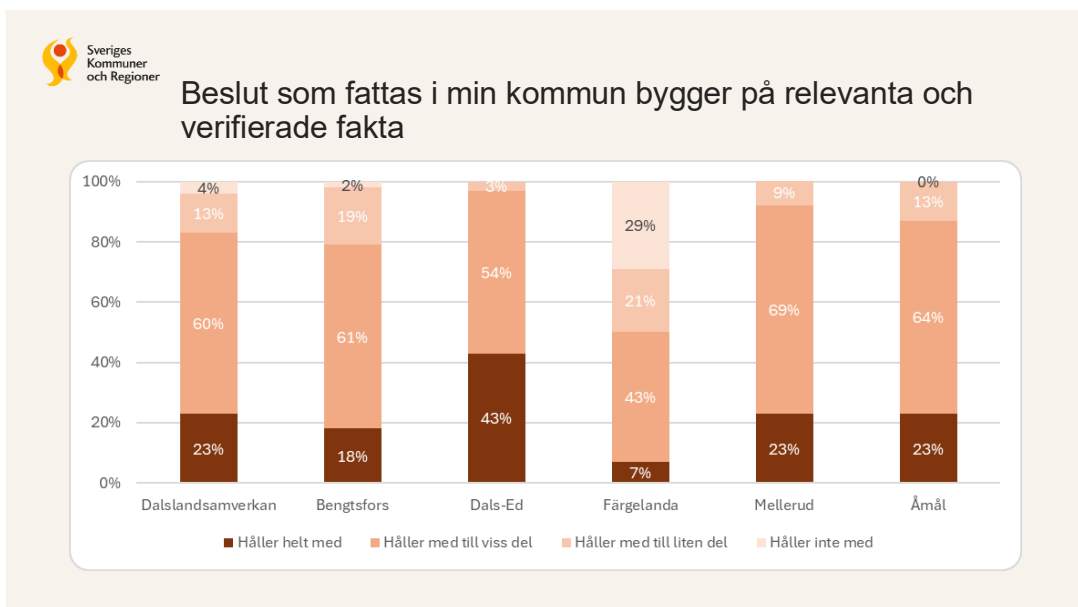
I SKR:s enkät på frågan ”I min kommun följer vi upp och analyserar resultatet av de politiska beslut som fattas” ligger långt fler svar på nivån ”*håller med till viss del*” än ”*håller helt med*”. Det indikerar att systemen inte uppfattas som fullt utvecklade eller konsekventa. Skillnaderna är också tydliga mellan kommunerna, där en kommun utmärker sig genom lägre tilltro både till uppföljning av beslut och till att beslut vilar på relevanta fakta. Resultaten pekar sammantaget på behov av att stärka analyskapacitet, systematik i uppföljningen och mer enhetliga arbetssätt mellan kommunerna.

I intervjuerna uppger både folkvalda och tjänstepersoner att det saknas såväl tid som kompetens för att analysarbete. Kommunorganisationerna är mycket slimmade och arbetet med uppföljning, analys och strategiskt utvecklingsarbete hinns ofta inte med. Att analysarbete har låg prioritet får flera effekter. Dels blir de analyser som ändå görs ofta för grunda och för otillräckliga för att kunna ligga till grund för strategiska beslut. Dels blir kommunerna beroende av extern kompetens. Ibland köps utredningar och analyser in från externa konsulter, men dessa rapporter utgör då inte ett återkommande inslag i den

ordinarie planeringen eller uppföljningen och kan ha svårt att påverka fullt ut. Vidare finns det i vissa av kommunerna en ovana bland de folkvalda att ta till sig faktaunderlag. Ordet ”faktaresistens” har flera gånger förekommit i intervjuer när politikens relation till kunskapsunderlag ska beskrivas. Sammantaget kan dessa brister ge stora effekter på både kostnader och kvalitet.



Figur 12: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner



Figur 13: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

Citat från intervjuer:

”Vi är få personer som ska göra många olika uppgifter vilket ibland leder till att här och nu frågor prioriterar sig själv och analysen och uppföljningen läggs då inte så mycket tid på”.

Politikerrollen

Politikens uppgift är i grund och botten att besluta om fördelning av resurser, makt och möjligheter – vem som får vad, när och på vilka villkor (Lasswell 2018). I en demokrati ska sådana beslut spegla folkviljan; de valda representanterna ska sträva efter att förverkliga folkets vilja (Holmberg 1999). Samtidigt behöver besluten vara långsiktiga, så att dagens beslut inte äventyrar framtida generationers möjligheter. Avseende ekonomi används då vanligtvis begreppet ”God ekonomisk hållbarhet” (Kommunallagen (2017:725).

Hur väl politiken lyckas med detta beror på flera olika faktorer. Det kan bero på hur kommunen arbetar med styrning och uppföljning, på om kommunen har ett majoritets- eller ett minoritetsstyre, samt om majoritet och opposition kan samarbeta med varandra. Det kan också bero på personliga egenskaper hos de förtroendevalda, såsom kompetens, samarbetsförmåga, lyhördhet, med mera. I en liten kommun kan enskilda tongivande folkvalda ha stort inflytande på politikens förmåga att fatta beslut som är tydliga, långsiktiga och som har stöd i folkviljan.

Styrkor

I två av de fem kommunerna beskriver såväl politiker som tjänstepersoner att politiken försöker se till kommunens bästa, och har förmåga att enas om den långsiktiga färdriktningen över partigränserna. En sådan färdighet kräver en öppenhet och förmåga till dialog mellan majoritet och opposition. I dessa kommuner är konfliktnivån låg mellan olika politiska partier trots de meningsskiljaktigheter som finns och ska finnas mellan partier med olika ideologisk förankring. Ledande tjänstepersoner vittnar här om att förvaltningsorganisation har en god förmåga att omsätta de politiska målen och uppdragen till handling, då det är tydligt vad politiken förväntar sig. Här uttrycker man också att det finns en trygghet med att det som sägs och beslutas har en varaktighet. Intrycket är att dessa förhållanden spelar stor roll. Det blir lättare för verksamheten att hålla en hög kvalitet i de tjänster man erbjuder medborgarna och det blir lättare att anpassa kommunens organisation och verksamhet till en föränderlig omvärld. Hos de kommuner som inte lever upp till dessa förhållanden, bör det finnas stora möjligheter att inspireras och lära av dem där det fungerar väl.

Utmaningar

Det finns några exempel på att en stark oenighet mellan majoritet och opposition kan ge effekter på hur verksamheter styrs. När majoritetsförhållandena förändras, och partier som tidigare var i opposition ingår i en ny majoritet kan den övergripande politiska styrningen ta en ny riktning. Det är i sig inget märkligt i en representativ demokrati. Samtidigt finns

exempel på hur en politisk kursändring får långtgående konsekvenser för de samverkansrelationer som kommunen ingår i. Ett sådant exempel är när den nya majoriteten i Bengtsfors efter skiftet våren 2026, säger upp de samverkansavtal som finns mellan kommunen och Mellerud kring socialtjänst. Motiveringen är att den nya majoriteten upplever samverkan ofördelaktig för Bengtsfors. Vår analys är att Bengtsfors kommun inte skött kommunikationen kring detta beslut på ett tillfredsställande sätt. När samverkansavtal sägs upp med kort varsel finns stor risk för att engagemang, nedlagda kostnader och genomförda förändringar kan komma att tappas bort. Vi ser att dialogen – internt i Bengtsfors kommun och med samarbetskommunen Mellerud – hade kunnat skötas bättre.

En ytterligare utmaning, som är gemensam för alla fem kommuner, är att det är svårt att rekrytera politiker. Det är också svårt att rekrytera så att de politiska församlingarna får en sammansättning av förtroendevalda som speglar medborgarkollektivet. Idag finns det en förskjutning mot politiker med hög ålder och många yrkesbakgrunder som finns i den geografiska kommunen saknas.

Citat från intervjuer:

”Man behöver ta beslut och stå vid dem, men i våra kommuner kan ett beslut stoppas trots att det redan är fattat.”

”Vi har tagit beslut, men sedan byter man styre och då avbryts processen.”

Tillit mellan politiker och tjänstepersoner

En hög grad av tillit mellan politiker och tjänstepersoner är en grundläggande förutsättning för att styrningen ska fungera. Ett styrsystem kan aldrig fungera om det inte finns en grundläggande förståelse för politikens ansvar för *vad* som ska uppnås och tjänsteorganisationens ansvar för *hur* det ska göras. Denna förståelse byggs upp av en dialog mellan de som verkar i politiken och de som utgör chefer och medarbetare i organisationen.

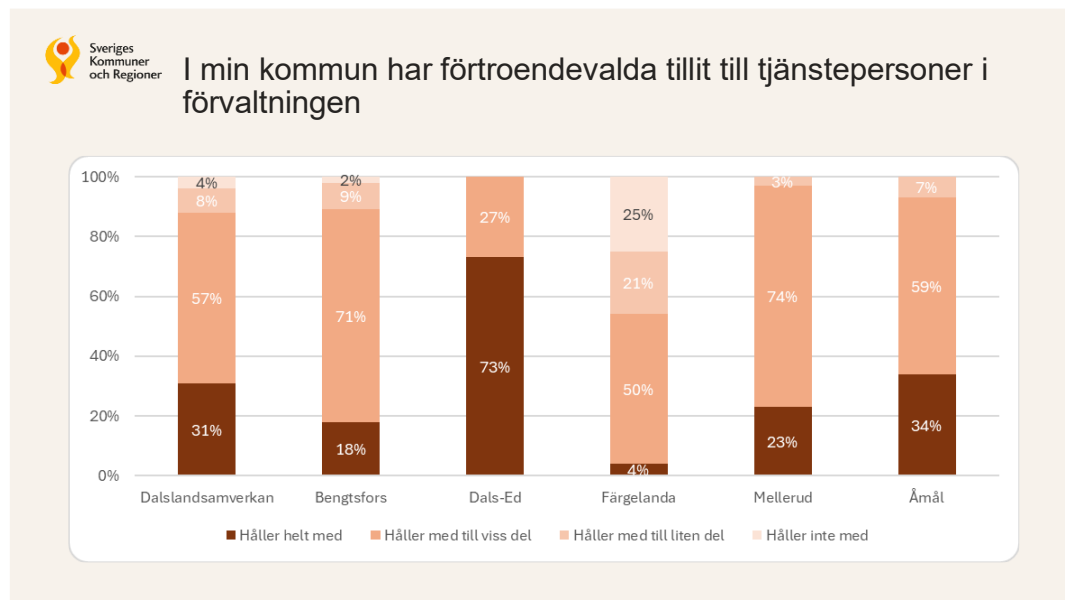
Styrkor

En styrka vi identifierat är att beslutsvägarna är korta i den lilla kommunen. Det finns en närhet mellan olika chefsbefattningar och det finns en närhet mellan politiker och tjänstepersoner som skapar möjlighet till fysiska möten. Detta skapar goda och i vissa avseenden bättre förutsättningar för tillit i en liten organisation, jämfört med en större organisation. Tilliten uppstår dock inte av sig själv utan behöver byggas genom dialog och systematiskt arbete.

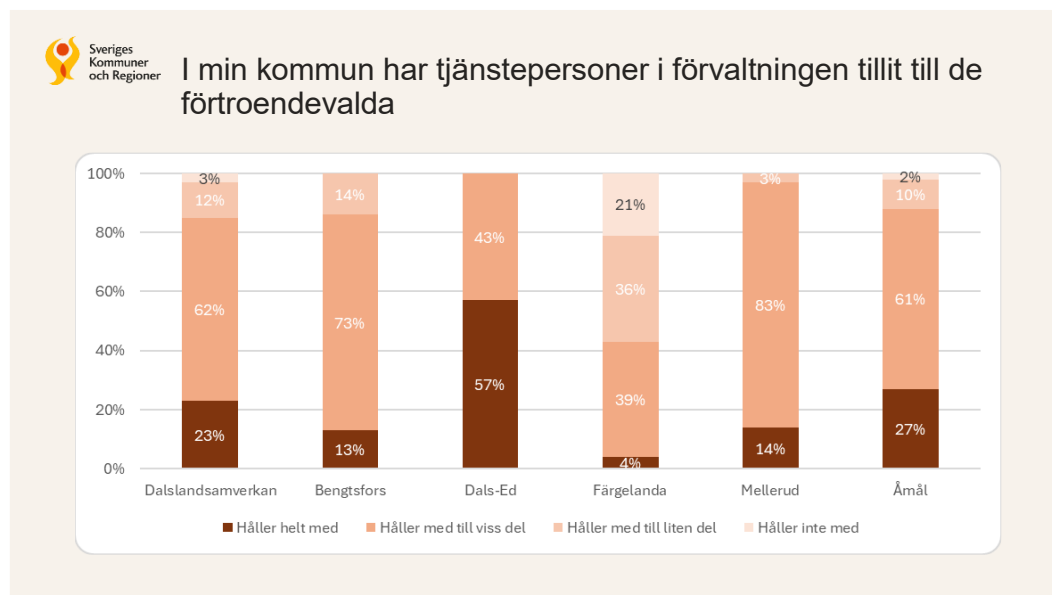
I kommunerna varierar tilliten i organisationen mellan mycket hög och låg. Dals Eds kommun utgör här ett gott exempel med hög tillit. Både politiker och tjänstepersoner vittnar i såväl enkätsvar som i intervjuer om att detta är en framgångsfaktor i kommunen. Tilliten är positiv både när det gäller både styrning och det löpande arbetet. Även i Åmål finns en relativt hög tillit.

Citat från intervjuerna:

"Vi har ett väldigt gott debattklimat och ett styrsystem som bygger på respektfullt bemötande och tillit mellan politiker och tjänstepersoner. Det är en styrka, och det gör att vi kan fatta beslut även i svåra frågor utan att det blir låsningar eller konflikter."



Figur 14: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner



Figur 15: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

Utmaningar

I kommuner med låg tillit är det svårare att hantera de utmaningar som finns. Vid intervjuer med tjänstepersoner i några av kommunerna berättas om politiker som inte litar på tjänstepersonernas underlag till beslut och det finns en tendens i att politiken då också går

in och försöker detaljstyra frågor som egentligen borde ligga inom förvaltningsorganisationens ansvar. I förvaltningsorganisationen skapas en osäkerhet i kring vilka förändringar som ska genomföras – men också kring politikens förmåga att styra på ett sätt som är för kommunens bästa. SKR:s enkät visar på att tilliten här även är låg från politikernas sida i förhållande till tjänstepersonerna.

Brist på tillit och strukturerad dialog kan också skapa situationer där samtalsklimatet mellan förtroendevalda och tjänstepersoner bygger upp en rädsla för att uttrycka åsikter och tankar, vilket kan bromsa kreativa förslag och åtgärder som behövs. I kommuner där denna tillitsbrist finns, behöver frågan lyftas och bearbetas. Risken är annars att nödvändigt utvecklingsarbete uteblir.

I Dalslandssamverkan finns det möjlighet att lära av Dals Ed kring hur tillit kan byggas.

Medborgardialog

Styrkor

Som tidigare nämnts finns det en närhet mellan människorna som verkar i en liten kommuns organisation. Likaledes finns det en närhet mellan medborgarna och de förtroendevalda. Vid intervjuerna med politiker vittnar de om att det är lätt att möta medborgare i vardagslivet som i livsmedelsaffären, på fritidsaktiviteter och som grannar. De menar att närheten skapar möjligheter till en naturlig dialog och att det finns möjligheter för medborgare i deras kommun att göra sin röst hörd.

Utmaningar

Utifrån ett demokratiskt perspektiv kan närhet mellan politiker och medborgare vara en styrka. I den lilla kommunen har de förtroendevalda möjlighet att möta många av sina medborgare i vardagen. I närheten till medborgarna finns emellertid också risk för jäv och personliga hänsyn i beslutsfattandet. Likaså kan närheten till de som berörs av ett beslut göra ett opinionstryck mer påtagligt och svårare att förhålla sig till. Ett sätt att hantera detta är genom en systematisk hantering av medborgardialoger.

Det framgår att kommunerna i samband med framtagandet av sina översiktsplaner har arbetet med någon form av medborgardialog. Utöver detta genomförs strukturerade medborgardialoger i liten omfattning. Det finns en outnyttjad potential i att koppla medborgardialoger till olika beslut och strategier som behöver fattas. Idag finns färdigutvecklade arbetssätt, bland annat hos SKR, för att arbeta med medborgardialoger kring komplexa samhällsutmaningar. Effekter som detta kan leda till är en ökad förståelse bland medborgarna för nödvändiga förändringar och ett ökat samhälleligt engagemang kring kommunens utmaningar.

Styrning av samverkan

De fem Dalslandskommunerna samverkar inom ett stort antal olika områden. Det förekommer även mycket samverkan med kommuner utanför Dalsland. I detta kapitel tar vi upp hur samverkan styrs. I kapitel 6 om driftskapacitet beskriver vi vilken samverkan som Dalslandskommunerna ingår i och vilka effekter den ger. I kapitel 7 om utvecklingskapacitet beskriver vi samverkans betydelse för kommunernas utvecklingsförmåga.

Styrkor

Dalslandskommunerna är alla engagerade i många olika former av samverkan. De formaliserade samarbetena beskrivs vid intervjuerna som pragmatiska och behovsstyrda, ofta framvuxna ur sårbarheten som finns i de små organisationerna. De har initialt haft politiskt stöd och upplevs bidra till ökad kvalitet och strategisk förmåga samt rättssäkerhet snarare än direkta kostnadsbesparingar. Samarbeten i nätverk – som finns i de flesta verksamheter – används framför allt för att bredda kompetensen och få stöd i svåra arbetsuppgifter. I de små kommunerna finns en personkännedom och närhet över kommungränserna som underlättar dessa samarbeten.

Utmaningar

Citat ur Bengtsfors Budget och verksamhetsplan för år 2025

”Mindre kommuner i glesbygd kommer behöva hitta samverkan för att lösa välfärdsuppgiften. För att detta skall lyckas så krävs det en samsyn inom kommunen men också mellan kommuner, att man gemensamt arbetar mot en målbild. Att samarbeta handlar inte primärt om att spara pengar utan att minska sårbarheten och kunna svara upp på nutida och framtida kommunala åtaganden.”

Mellankommunal samverkan är av största betydelse för kommunernas driftskapacitet, eftersom den möjliggör resurssamordning och kan göra verksamheter mer robusta och därmed mer adapterade för förändringar som behöver göras. Samtidigt behöver kommunerna ha kapacitet att styra samverkan för att den ska fungera väl. Det handlar bland annat om ansvarsfördelning, insyn och politisk kontroll. Den största utmaningen för nuvarande samverkan och hur den ska utvecklas i framtiden, är den oklara långsiktiga inriktningen och övergripande styrningen. I den formaliserade Dalslandssamverkan som initierades 2024 anges syftet vara ökad effektivitet, kvalitetssäkring, stärkt kompetens samt gynnande av den gemensamma utvecklingskraften och attraktiviteten. Det finns idag inga gemensamma måldokument eller handlingsplaner som anger vad som ska uppnås och hur detta ska göras. Kansliet är bemannat av en enda person och beslutsrätten för inom vilka områden samverkan ska ske ligger kvar i respektive kommun. För närvarande samordnas få samverkansprojekt inom ramen för Dalslandssamverkan och det finns utöver Dalslandssamverkan inget övergripande paraply som skulle kunna samla politiken och formulera en gemensam riktning för de fem kommunerna. Många samverkansprojekt

initieras och drivs utanför Dalslandssamverkan av de enskilda kommunerna. Intrycket är att samverkan oftare uppstår utifrån enskilda initiativ än efter en tydligt gemensam formulerad strategi. Likaledes tycks synen på hur samverkan ska bedrivas skilja sig åt mellan majoritet och opposition i flera av kommunerna och mellan de olika kommunerna. Det kan få till följd att samverkan påbörjas och sedan bryts upp vid ett majoritetsskifte eller om nyckelpersoner byts ut i organisationerna.

I flera samverkansprojekt där målbilden är oklar, följs effekterna av samverkan inte upp eller analyseras, vilket leder till att rapporteringen till ansvariga politiker blir otydlig. Det kan i sin tur leda till att tro och tyckande styr uppfattningarna om hur väl samverkan fungerar.

En utmaning som försvårar samverkan är oklarheter i ansvarsfördelning när flera kommuner samverkar. Flera vittnar i intervjuerna om att det ibland finns en rädsla hos politiker för att förlora ansvar och kontroll, då ett uppdrag avtalas till en annan kommun eller när flera kommuner delar på ett uppdrag.

Intressant att observera är att inställningen till samverkan varierar mellan kommunerna, framför allt när det gäller politiker. I SKR:s enkät, på påståendet ”I min kommun söker vi aktivt samverkan med andra kommuner, regioner, myndigheter, högskolan etcetera, i frågor som kräver fler kompetenser och resurser för att hitta lösningar” svarar 40 % av Bengtsfors och 50 % av Åmåls politiker ”Håller helt med”. I övriga kommuner ligger samma svar på 11%-25%. Skillnaden i fokuset på samverkan avspeglas också i Bengtsfors och Åmåls senaste årsredovisningar där olika samverkansprojekt beskrivs i mycket högre grad än i de övriga kommunernas dokument.

Chefs- och ledarskap

Cheferna i en kommunal organisation är en viktig länk i att effektualisera de mål som har antagits på olika nivåer i organisationen. De är också viktiga för att en arbetsplats ska fungera väl och ytterst kunna leverera god service till invånarna. Därför är det av största vikt att det finns ett stöd till cheferna så att de kan utföra sina uppgifter på ett bra sätt. Det är också viktigt att cheferna som ledare ser kommunorganisationen som en helhet och förstår sin verksamhets del i denna helhet.

Styrkor

I intervjuerna är det flera som uttrycker att det finns många fördelar med att verka som chef i de små organisationer som Dalslandskommunerna utgör. Det finns en närhet mellan chefer och medarbetare och mellan olika delar av förvaltningsorganisationen. Beslutsvägarna är korta och kompetensen är bred och generell i dessa organisationer, vilket underlättar samarbete. Ett exempel på smidigheter i organisationerna är att det totala antalet chefer är få i respektive kommun. Antalet varierar mellan 23 och 56. Det gör det enkelt att samla alla chefer vid behov av information, dialog och utbildning. Alla kommuner samlar sina chefer flera gånger per år i chefsforum. Förutsättningarna för att skapa interaktivitet, dialog och

erfarenhetsutbyte i dessa chefsforum är bättre här än i stora kommuner som kan behöva arbeta med långt över hundra chefer i motsvarande forum.

HR-cheferna i Dalslandskommunerna berättar att cheferna kontinuerligt erbjuds kortare utbildningar som höjer deras kompetens. Högskolan Väst ordnar varje år ett utbildningsprogram för blivande chefer. Varje år erbjuds två personer per kommun att gå denna utbildning.

Utmaningar

De utmaningar som Dalslandskommunerna står inför när det gäller chefs- och ledarskap liknar de utmaningar som övriga kommunsverige står inför. Några av dessa är:

- Många underställda
- Höga krav från lagstiftning, politik och offentlighet
- För lite tid till ledarskap på grund av för mycket administration och krishantering
- Brister i kommunikation med både överordnade chefer och medarbetare

I intervjuerna har begreppet systemledarskap lyfts fram vid flera tillfällen. Ett sådant ledarskap står för en helhetssyn i kommunen, där både politiker och ledande tjänstepersoner fokuserar på helheten, relationer och gemensamma mål i stället för på den egna verksamhetens bästa. I intervjuerna uttrycks dock att förmågan till sådan systemsyn är svag i flera av kommunerna – trots den närhet som finns mellan ledare, både politiker och chefer. En mer samlad koncernsyn i organisationen kan bidra till bättre resursutnyttjande och skapa förutsättningar för snabbare omställning, bland annat utifrån det demografiska trycket.

Slutsatser - Styrningskapacitet i ett framtidsperspektiv

Styrnings-, drifts- och utvecklingskapacitet är tydligt integrerade med varandra. De olika delarna påverkar varandra och om kommunen som helhet ska fungera väl, så behöver alla tre delar fungera. Utifrån detta är en god förmåga till styrning helt grundläggande för att små kommuner ska kunna möta framtidens krav på demografisk omställning. Det offentliga samtalet på kommunal och nationell nivå fokuserar dock ofta på de små kommunernas *driftskapacitet*. Fokus läggs då på kommunernas förmåga att ha en balans inom ekonomin och att de kan leverera tjänster av god kvalitet. Det som diskuteras i mindre grad är förmågan hos de förtroendevalda att styra den verksamhet de ansvarar för. Lika sällan lyfts demokratiperspektivet i debatten kring de små kommunernas framtidsperspektiv. Vi vill särskilt framhålla fyra perspektiv som viktiga;

För det *första* behöver politikens samspel med tjänsteorganisationen fungera väl. Så är inte fallet i alla Dalslandskommuner. SKR:s enkät och våra intervjuer pekar på att några kommuner har uppenbara problem med sin styrning och sin tillit på flera nivåer. En del i att detta samspel ska fungera är att uppföljningar och analyser måste bli en integrerad del i

kommunernas styrsystem. Kommunerna behöver stärka sin kompetens och förmåga för att göra uppföljningar och analyser. Här kan samverkanslösningar vara en viktig väg.

För det *andra* behöver samspelet mellan majoritet och opposition fungera. Det är vår övertygelse att kommuner som står inför en långsiktig demografisk omvandling behöver utveckla en dialogbaserad styrning, samt enas om en tydlig strategi där både majoritet och opposition är ense om den långsiktiga inriktningen i kommunen. Tydliga mål för att lösa de utmaningar som finns måste lyftas fram och få styrande kraft. Detta kan stärka utvecklingskapaciteten även om vägen mot målen kan se olika ut utifrån vilken politisk inriktning som styr.

För det *tredje* behöver kommunorganisationen också ha en väl fungerande relation till invånarna i kommunen. Över en halv miljon invånare i Sverige bor i kommuner med mindre än 10 000 invånare. Som nämnts i nulägesanalysen för styrkapacitet, så finns det en närhet mellan medborgare och förtroendevalda i en liten kommun. Som vi beskriver, utnyttjas inte denna närhet för att arbeta med systematiska medborgardialoger. Medborgardialoger kan öka förståelsen för omställning och öppna upp för att kunna påverka hur omställningen ska göras. Utifrån ett tioårigt framtidsperspektiv, så har de små kommunernas förmåga för att engagera medborgarna i lokalsamhällets utveckling en viktig demokratisk dimension som handlar om stad och land, centrum och periferi. Att stärka den lilla kommunens redan goda möjligheter att skapa ett samhällsengagemang är även viktigt utifrån ett nationellt perspektiv, för att inte få invånargrupper som upplever sig bortglömda av de styrande som befinner sig långt från deras vardag. Detta kopplar till det som beskrivs i kapitel 7 om utvecklingskapacitet och platsutveckling.

Ett *fjärde* perspektiv som vi vill lyfta utifrån en framskrivning på tio år, är att samverkan mellan kommunerna måste stärkas och utvecklas. Mycket pekar på att detta måste ske på grund det demografiska omställnings tryck som kommunerna i Dalsland, likaväl som inom många andra kommunala samverkansgrupper, står inför. Kommunerna måste bestämma sig för vad deras samverkan ska leda till och hur samverkan ska gå till. För att detta ska fungera behöver det finnas en politisk enighet och långsiktig strategi kring vart kommunerna ska gå. Det gäller både inom och mellan kommunerna. Styrning, uppföljning och analys av samverkan måste fås att fungera. Mer om våra slutsatser kring samverkan finns beskrivet i kapitel 6 Driftskapacitet och kapitel 7 Utvecklingskapacitet

Vår uppfattning är att Dalslandskommunerna har kapacitet att klara av välfärdsuppdraget inom ramen för nuvarande kommunstruktur – förutsatt att kommunernas styrningskapacitet är hög. Inom Dalslandssamverkan finns flera kommuner som är goda exempel på en väl fungerande styrning. I ett par kommuner framhåller dock både politiker och tjänstepersoner i våra intervjuer att någon form av kommunsammanslagning kan behöva övervägas om den politiska styrningen inte förbättras.

6. Driftskapacitet

Med driftskapacitet avses kommunens förmåga att upprätthålla sina dagliga funktioner och leverera tjänster till medborgarna på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Driftskapaciteten handlar på så vis om förmågan att leverera god kvalitet på ett sätt som uppfyller kraven på god ekonomisk hushållning. Den hänger samman med förmågan att få verksamheten att fungera i praktiken – från bemanning och arbetsrutiner till tekniska system, logistik och intern samordning. Eftersom kommunernas verksamhet är föränderlig, behöver organisationen inte bara hantera sina nuvarande uppgifter, utan också ha förmåga att snabbt kan växla upp om belastningen blir högre eller anpassa sina arbetsätt till nya uppgifter eller förändrade krav. I texten som följer ger vi en översiktlig bild av driftskapaciteten i Dalslandskommunerna. Vi gör det genom att belysa styrkor och utmaningar när det gäller kvalitet i den verksamhet som bedrivs. Vi belyser ekonomi, personal- och kompetensförsörjning samt hur driften organiseras i samverkan mellan kommuner. Avslutningsvis sammanfattar vi analysen i ett antal övergripande slutsatser.

Som vi nämnt tidigare hänger driftskapaciteten nära samman med kommunens styrningskapacitet. Den påverkas även av utvecklingskapaciteten - alltså förmågan att förändra eller förbättra tjänsteproduktionen utifrån olika påverkansfaktorer.

Kvalitet

Styrkor

Vid intervjuerna vittnar både politiker och tjänstepersoner om att huvudfokus för kommunernas verksamheter är att leverera en god kvalitet till sina brukare och medborgare. När de ombeds bedöma kommunens förmåga att erbjuda tjänster av god kvalitet till en rimlig kostnad landar fyra av fem kommuner i en genomsnittlig bedömning på 7,2 på en 10-gradig skala. En kommun avviker negativt från denna bedömning.

Svaren i SKR:s enkät är förstås subjektiva och svarsfrekvensen är relativt låg. Samtidigt ger RKA:s lägesbeskrivning av de fem kommunerna en liknande bild. RKA bedömer kommunernas prestationer utifrån ett stort antal nyckeltal som beskriver volym, ekonomi och kvalitet. Analysen de gjort visar att kvaliteten i de verksamhetsområden som genomlysts i stort sett ligger i nivå med genomsnittet för Sveriges kommuner. Det innebär att kommunerna inom några områden presterar högre kvalitet än rikssnittet, inom andra som medelkommunen och inom ytterligare några andra lägre. Det motsvarar inte den schablonbild som ibland förekommer, vilken ger vid handen att mindre kommuner med vikande befolkningsutveckling håller en lägre kvalitet i sin verksamhet jämfört med större kommuner.

Nedan följer några exempel på nyckeltal som indikerar högre respektive lägre kvalitet samt positiv förändring i Dalslandskommunerna jämfört med rikssnittet.

Högre kvalitet

- Andel heltidstjänster i förskolan med förskollärlärolegitimation
- Brukarbedömning avseende helhetssyn för hemtjänst
- Andel elever som tog gymnasieexamen inom 3 år
- Responstid för räddningstjänst

Lägre kvalitet

- Andel som klarade alla ämnen i årskurs 6
- Elevenkårsindex bland elever i årskurs 8

En mer positiv trend än riket 2019–2024

- Andel i åk 9 som var behöriga till yrkesprogram
- Andel som tog gymnasieexamen inom 3 år

Utmaningar

Den stora utmaningen för Dalslandskommunerna är att kunna bibehålla en hög kvalitet i verksamheterna i ett framtidsperspektiv. De har krav på sig att bibehålla en god kvalitet samtidigt som de genomför nödvändiga förändringar utifrån både färre invånare och en demografisk förskjutning från unga till äldre åldersgrupper. Nya arbetssätt behöver etableras och en anpassning av verksamheternas volymer måste göras. Kan inte kommunerna genomföra dessa förändringar, löper de stor risk att kvaliteten på tjänsterna drabbas.

Vidare ser vi att förmågan att följa upp och analysera kvalitet behöver förbättras. Den bilden stärks av såväl intervjumaterialet som av SKR:s enkät. I enkäten ligger bedömningen i Dalslandskommunerna på 6,3 på en tiogradig skala, när det gäller svar på frågan ”Hur bedömer du kommunens förmåga till uppföljning och analys av kvalitet?”. Förklaringar som ges är slimmade organisationer med ett fokus på att klara bemanningen i den dagliga verksamheten, vilket gör att kommunerna lider brist på både tid och kompetens för dessa arbetsuppgifter. Det försvårar för det nödvändiga förbättrings- och omställningsarbete som behöver göras för att bibehålla en god kvalitet även när kostnader behöver sänkas och omfördelas.

Ekonomi

Styrkor

När förtroendevalda och chefer svarar på SKR:s enkät är de av uppfattningen att kommunen de verkar i är bättre på att följa upp ekonomin, och relativt sämre på att följa upp kvaliteten i verksamheten. Även intervjumaterialet pekar mot att planering och uppföljning av ekonomi fungerar väl i merparten av kommunerna. En av kommunerna skiljer ut sig negativt; här bedöms kommunens förmåga till ekonomisk uppföljning vara under fem på en tiogradig skala. Generellt lyfter ekonomicheferna fram att det är enklare att få en helhetsbild över ekonomin i en liten kommun. Fel och avvikelser upptäcks snabbare, vilket minskar risken för

långvariga problem. Denna överblickbarhet är enligt dem en viktig styrka för att kunna styra resurser och prioritera rätt insatser.

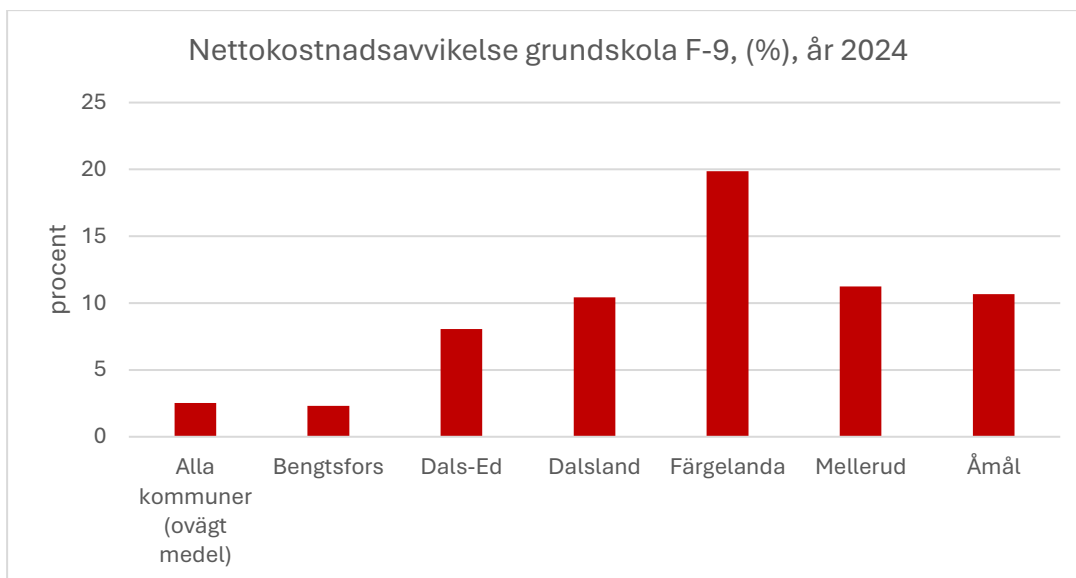
Tre av kommunerna, Bengtsfors, Färgelanda och Åmål, arbetar med stöd av SKR:s prislappsmodell. Denna modell är ett resursfördelningsverktyg som genom att beräkna genomsnittlig strukturjusterad kostnad per brukare och verksamhet i Sverige, kan ge en bild av en förväntad grundkostnad för en verksamhet. På så vis kan budgetplaneringen i kommunerna underlättas. Arbetet med modellen har i dessa kommuner stärkt den ekonomiska budgetplaneringen.

Den ekonomiska framskrivning som SKR har gjort för Dalslandskommunerna till och med år 2035, visar på att ekonomin kommer att vara relativt stabil trots ett högt kostnadsläge kring drift. Intäkter och kostnader kommer att kunna balanseras tack vare det statliga utjämningsystemet. Dock är marginalerna små och jämviktsläget kan lätt rubbas. Detta scenario bygger på att det inte sker några drastiska förändringar avseende ränta, konjunktur, konstruktion av utjämningsystemet eller i de prognostiserade demografiska förändringarna. Full anpassning till demografiska förändringar måst också göras för att uppnå balans i budgeten år 2035.

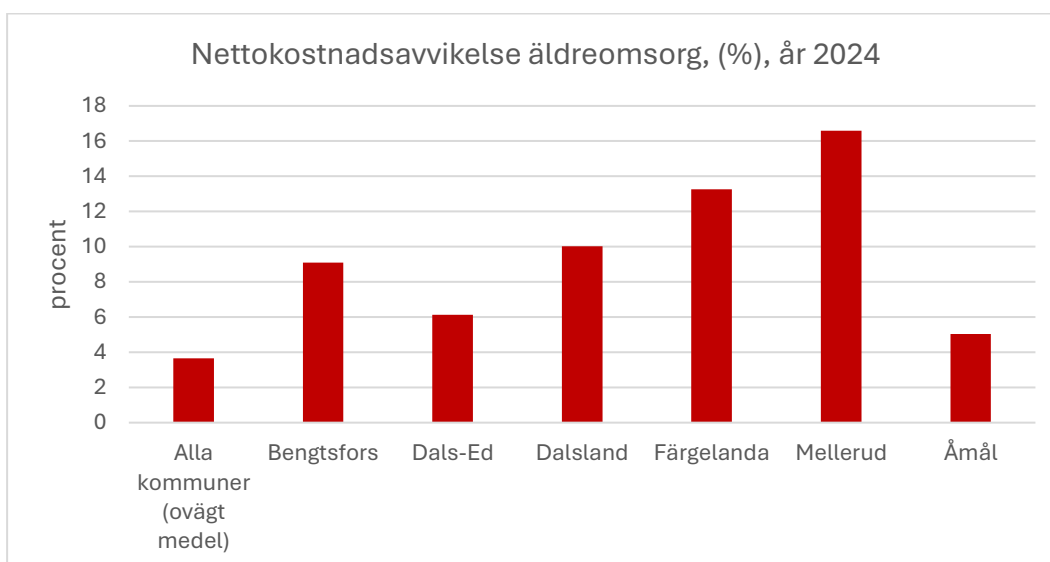
Utmaningar

Det finns stora utmaningar kring ekonomin i Dalslandskommunerna. Idag är kostnaderna för driften jämförelsevis hög i nästan alla verksamheter. Exempelvis ligger nettokostnadsavvikelsen för de två stora verksamheterna, grundskola och äldreomsorg, omkring 10 procent över den statistiskt förväntade nivån (referenskostnaden). Variationen är dock stor mellan kommunerna. Vidare kan höga kostnader tolkas på olika sätt. En möjlighet är att de höga kostnaderna visar att man valt att prioritera och satsa på en viss verksamhet. En annan möjlighet är att de visar att verksamheten är ineffektiv. Så är sannolikt fallet om inte också kvaliteten ligger på en hög nivå. Dock finns det en risk i att så många verksamheter har en hög driftskostnad. Kommunerna kommer att ha en minskande skattekraft framgent, på grund av ett krympande skattekollektiv. Det ger små möjligheter att öka intäkterna genom att höja skatten framgent.

En fördjupad analys behöver göras kring det höga kostnadsläget. SKR:s långsiktiga prognos visar att balans i budget kan hållas i ett tioårsperspektiv, men att marginalerna är mycket små. En minskning av kostnaderna framgent skulle vara en stärkande åtgärd för långsiktig ekonomisk stabilitet. För vissa av kommunerna är det en nödvändighet för att uppnå balans i budgeten 2035.



Figur 16: Nettokostnadsavvikelse grundskola F-9, (%), år 2024, Källa: Kolada



Figur 17: Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, (%), år 2024. Källa: Kolada.

Ett stort fokus för Dalslandskommunerna behöver vara att anpassa de stora verksamheterna barnomsorg, skola och äldreomsorg till en prognostiserad befolkningsminskning och till att andelen barn och unga minskar samtidigt som andelen äldre ökar. Volymen och kostnaderna inom barnomsorg och skola behöver minska. Det finns flera utmaningar kopplat till detta. Barngrupperna och elevkullarna minskar kontinuerligt – men kostnader för personal och lokaler kan bara minska stegvis. Kommuner med minskande elevunderlag riskerar att stå med stor och kostnadskrävande överkapacitet i skollokaler. Detta gäller extra tydligt för kommuner som redan har koncentrerat förskolor och grundskolor till fåtal enheter och lokaler.

Arbetet med att anpassa barnomsorg och skola till ett minskande elevunderlag uppfattas av medborgarna ofta som besparingar – även om ambitionen hos kommunen är att hålla kostnaden per barn eller elev konstant. Detta gör sådana beslut politiskt känsliga. SKR:s framtidsprognos för ekonomin visar att om kommunerna endast klarar av att minska kostnaderna till hälften av vad det framtida krympande elevunderlaget kräver, så försämras resultatet år 2035 med ca 3,4 % av skatter och bidrag. Det innebär i Dalsland en kostnad på 115 Mkr i 2025 års priser.

Det finns också en osäkerhet i framtidens kostnader för äldreomsorgen i kommunerna. Historiskt har kostnaderna sjunkit per åldersgrupp inom äldreomsorgen, till stor del beroende på att dagens äldre är friskare än förr. I SKR:s prognos förväntas denna utveckling med friskare äldre fortsätta, bland annat genom arbete med förebyggande åtgärder, både nationellt och i kommunerna. Skulle däremot kostnaderna per åldersgrupp av de framtida äldre motsvara de som gäller idag, så skulle kommunernas resultat försämras med ca 2,6 % av skatter och bidrag år 2035.

Ytterligare några viktiga anmärkningar finns i SKR:s prognos. Eftersom utgångsläget för beräkningarna bygger på underlag från 2024–2025, så får de kommuner med obalans i dagens siffror det svårare att få ihop ekonomin på sikt. Det innebär att om inte dessa kommuner uppnår balans mellan intäkter och kostnader enligt uppsatta mål i 2026 års budget, så kommer prognosen för 2035 peka på ett budgetunderskott. Kommuner med hög planerad investeringsnivå kan få problem med soliditet i slutet av perioden. Omvänt kan de kommuner som har en låg planerad investeringsnivå få det lättare att uppnå ett starkare resultat, men kan då drabbas av att ett eftersatt underhåll som genererar kostnader på sikt.

Många kommuner står inför ett omfattande behov av både underhåll och nyinvesteringar inom kommunalt vatten och avlopp. Det gäller i nästan alla svenska kommuner, men de krympande kommunerna har ofta överdimensionerade VA-system, anpassade till en större befolkning. Underhåll och anpassning av dessa system till befolkningsutvecklingen kommer att vara kostnadskrävande för kommunernas förhållandevis små ekonomier. Samma sak gäller för underhåll av gator och vägar samt av ett för stort fastighetsbestånd. Erfarenheter visar att när driften av välfärdsuppdraget är kostsam prioriteras det löpande underhållet av anläggningstillgångar ned.

Kompetens

Styrkor

Dalslandskommunernas rekryteringsbehov inom barnomsorg, skola och äldreomsorg är i stort desamma som i övriga svenska kommuner. Bristen på denna kompetens är inte större här än på andra ställen. Ett exempel på att förhållandena faktiskt är mer gynnsamma i Dalslandskommunerna än på andra håll, är att de tillhör den fjärdedel av landets kommuner, som har den högsta andelen förskolelärare med lärarlegitimation. Andelen heltidstjänster med lärarlegitimation och behörighet i grundskolan ligger sammanräknat på ett snitt i

Sverige. Dals Ed sticker ut positivt. När Sveriges 290 kommuner rankas utifrån lärarbehörighet, hamnade Dals Ed på 13:e plats år 2024.

I intervjuerna beskrivs kommunorganisationerna återkommande som slimmade när det gäller administrativ och expertkompetens. Det får till följd att många strategiskt viktiga funktioner är spridda på personer som i sin tur har många olika ansvarsområden. Det innebär att dessa personer får en bred kompetens, men att spetsen i funktionerna saknas. Den breda kompetensen beskrivs dock som en fördel när flera olika verksamheter behöver samarbeta och samverka för att lösa olika uppgifter i vardagen. Samverkan sker även mellan olika kommuner i Dalsland för att stärka upp kompetens kring utredningsuppdrag, upphandlingar, juridiska frågor, med mera. Den lilla organisationens korta beslutsvägar och närhet mellan kommunerna när det gäller denna form av samarbete lyfts i intervjuerna som en styrka.

Citat från förvaltningschef:

"Den lilla storleken innebär sårbarhet, men också fördelar i form av närhet och flexibilitet. [...] I de minsta kommunerna finns en kultur av att hjälpas åt över professionsgränser, vilket kan minska sårbarheten och skapa en stark gemenskap."

Utmaningar

Den brist på spetskompetens som beskrivs ovan, uppges ibland leda till stress och överbelastning av den personal som ansvarar för olika specialområden. Det gäller bland annat då personer faller ifrån vid sjukdom, vid semestertider eller då någon slutar. Flera exempel nämns i intervjuerna på att medarbetare akut får rycka in och utföra frånvarande kollegors uppgifter utöver det ordinarie uppdraget.

Förvaltningschefer och ansvariga för olika verksamheter pekar ut flera områden där expertkompetensen är för grund. Det gäller bland annat kompetens kring HR-funktioner, vissa administrativa uppgifter, uppföljning och analys, upphandlingsfrågor och juridik. Utbildningscheferna uttrycker oro för att det kan bli svårt att rekrytera rektorer då flera av de nuvarande väntas gå i pension inom kort.

Det är i de enskilda kommunerna många gånger svårt att rekrytera den expertkompetens som behövs, då dessa tjänster ofta bara utgör delar av en tjänst

Samverkan mellan kommuner

I den statliga utredningen Steg mot stärkt kapacitet (SOU 2024:6 2024) skrivs följande i sammanfattningen: "Vid utredningens dialogmöten har det tydligt framkommit att kommunerna ser kommunal samverkan som en viktig åtgärd när den egna kapaciteten inte räcker till. Många kommunföreträdare vill därför utöka och fördjupa samverkan även om de också är medvetna om olika hinder och svårigheter." Vi delar denna observation och beskriver här styrkor och utmaningar gällande Dalslandskommunernas samverkan.

Styrkor

Under våren 2025 gjordes en översiktlig inventering av antalet aktiva samverkansområden i fyra av de fem kommunerna i Dalslandssamverkan. Totalt listades 134 olika aktiva samverkansområden där flera kommuner ingick, både inom Dalsland och med kommuner utanför landskapet, som till exempel Uddevalla i väster och Säffle i norr. Omkring hälften av dessa utgörs av samverkan i formaliserad form som i förbund, aktiebolag, stiftelser och avtalssamverkan. Den övriga samverkan sker i nätverksform och liknande.

I våra intervjuer beskrivs trösklarna för att söka informellt samarbete mellan kommunerna som låga. Beslutsvägarna beskrivs som korta och flera understryker att det finns en personkännedom och etablerade nätverk mellan chefs- och yrkesgrupper i de olika kommunerna som underlättar. Det är lätt att vid behov söka informellt stöd i grannkommunerna. Under intervjuerna vittnar de vi talat med också om att samverkan är en mycket viktig väg för att öka tjänsteutbud, stärka kompetens och effektivisera kommunernas verksamhet. Det råder en stor medvetenhet kring att de enskilda kommunerna är för små för att kunna arbeta effektivt med att tillhandahålla de tjänster som medborgarna behöver. Framför allt tjänstepersoner lyfter att samverkan måste öka över tid för att kommunerna ska kunna upprätthålla sin möjlighet att fungera som fristående kommuner i framtiden.

Exempel på befintlig samverkan

Gemensam socialförvaltning i Bengtsfors och Mellerud

Det formaliserade samarbetet startade 2021 och inbegriper både verksamheter inom det sociala området och inom äldreomsorgen. Förvaltningschef, verksamhetschefer, vissa enhetschefer samt specialistkompetenser delas mellan kommunerna. Enligt kommundirektörer och förvaltningschefen har detta minskat sårbarheten och ökat tillgången på spetskompetenser. Samarbetet anses ha resulterat i förbättrad service och högre kvalitet inom flera områden. Idag finns det en nämnd i respektive kommun som ansvarar för förvaltningens insatser i den egna kommunen.

Gemensam samhällsbyggnads- och fritidsnämnd samt förvaltning i Åmål och Säffle

Samarbetet startade i form av en gemensam teknik- och fritidsnämnd samt förvaltning den 1 januari 2011. Det utökade samarbetet har lett till en större och mer robust organisation enligt förvaltningschefen. Det möjliggör rekrytering av kvalificerad personal, bättre krishantering och ökad kapacitet vid hög arbetsbelastning eller frånvaro. Tillgången till spetskompetens har ökat. Gemensamma upphandlingar och större volymer har gjort det möjligt att attrahera fler och bättre anbud från leverantörer.

Gemensamma expertfunktioner

Idag finns flera exempel på kommuner som delar på expertfunktioner. En gemensam planhandläggare finns i Bengtsfors och Färgelanda. Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda och

Mellerud delar på kommunarkivarier. Åmål, Bengtsfors och Dals-Ed samverkar i en gemensam överförmyndarnämnd. Ytterligare exempel på sådan samverkan finns.

Dalshands Miljö- & Energiförbund

Dalshandskommunerna har en gemensam miljö- och energinämnd med ett därtill hörande gemensamt miljökontor som utövar tillsyn enligt miljöbalken för de fem Dalshandskommunerna. Ett beslut har tagits för att göra om denna samverkan till en avtalssamverkan där Mellerud blir den kommun som ansvarar för utförandet.

Dalshandssamverkan

En gemensam avsiktsförklaring för Dalshandssamverkan gäller från den januari 2024. Syftet är att stärka kommunernas gemensamma kapacitet och åstadkomma minskad sårbarhet. Idag finns det en kansliperson anställd för att leda och administrera de uppdrag som läggs på Dalshandssamverkan. Ett samverkansråd som består av kommunstyrelseordföranden och oppositionsråd träffas regelbundet för att hantera samverkansfrågor. Detta råd har ingen beslutsrätt, utan beslut som gäller samverkan behöver fattas i respektive kommun.

Några av de projekt som idag hanteras av Dalshandssamverkan är en initial IT-samverkan mellan Bengtsfors, Färgelanda och Åmål, ett förslag till synkronisering av nomenklatur kring styrdokument samt administration av det statligt finansierade projektet att genomföra kapacitetsanalyser i Dalshandskommunerna.

Fyrbodals kommunalförbund

Fyrbodals kommunalförbund bildades 2005 och är en sammanslutning av 11 kommuner i Dalshand, norra Bohuslän samt de tre större kommunerna Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg.

Enligt kommunalförbundets hemsida, så är syftet med deras verksamhet:

- Svvara för gemensamt regionalt tillväxt- och utvecklingsarbete
- Medverka till en gemensam plattform för omvärldsorientering, debatt och förmedling av framtidsbilder
- Aktivt bevaka kommunala intressen genom uppvaktningar, remissyttranden mm
- Driva gemensamma utvecklingsprojekt för medlemskommunerna
- Skapa förutsättningar för att nyttja EU:s resurser till projekt
- Skapa nätverk, sprida idéer och stimulera till erfarenhetsutbyte

Det goda livet i Dalshand

”Det goda livet i Dalshand” är ett utvecklingsprojekt som startades 2021 och som beräknas fortgå till 2028. Målgrupp är de sex kommunerna i Dalshand (inklusive Vänersborg) och projektet drivs av dessa kommuner samt Västra Götalandsregionen, Fyrbodals Kommunalförbund, och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. De prioriterade områden som ligger i den plan och strategi som är antagen är följande:

- Fullföljda studier
- Digital infrastruktur
- Bioekonomi och förnybar energi
- Samhällsplanering
- Inflyttning och kompetensförsörjning.

Flera olika delprojekt har genomförts hittills och tanken är att resultat som uppnåtts ska integreras i den ordinarie verksamheten framgent. Ett exempel på framgångsrika delprojekt är Campus Dalsland, ett lokalt centrum i Bäckefors, Bengtsfors kommun, som erbjuder högre utbildning på plats genom samverkan med universitet och högskolor. Ett annat exempel är ”Backa Barnet”, ett samverkansprojekt för att skapa en modell som sätter barnets bästa i centrum genom tidiga, samordnade insatser. Samverkande parter är bland annat polis, skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Ett tredje exempel är ”Framtidsbild Dalsland” som har till syfte att stärka Dalsland utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv. Ytterligare projekt har genomförts eller pågår fortfarande.

Utmaningar

Citat från intervjuer:

“Vi kommer nog att behöva samarbeta mer. För gör vi inte det, så kommer vi hamna i en kommunsammanslagning förr eller senare.”

Som beskrivits ovan pågår många olika samverkansprojekt och etablerade samverkansformer där en eller flera Dalslandskommuner ingår. Det finns hos många av de intervjuade i kommunerna en insikt om att samverkan är en viktig väg för att skapa mer robusthet, ökad effektivitet och en möjlighet att stärka kompetensen i verksamheterna. Samverkan ses hos flera som en nödvändig väg att gå för att motverka de krafter som drar mot att slå ihop mindre kommuner till större organisationer. Samtidigt uttrycker många av de intervjuade en oro över en samverkan i Dalsland som upplevs som fragmentarisk med otydlig politisk styrning och där roller och ansvar är oklara. Detta kan ibland leda till att effekter av samverkan inte får fullt genomslag och att samverkan ibland avbryts i stället för att brister åtgärdas och förbättras inom ramen för den samverkan som initierats.

Samverkan ställer krav på både styrning och uppföljning. Brister i dessa delar kan försvåra analysen av hur samverkan fungerar och vilka resultat den leder till. Dessa frågor behandlas i kapitel 5, *Styrningskapacitet*, och i kapitel 7, *Utvecklingskapacitet*.

Slutsatser - Driftskapacitet i ett framtidsperspektiv

Vår slutsats är att Dalslandskommunerna har förutsättningar att ha en fullgod driftskapacitet även om tio år – baserat på SKR:s ekonomiska framtidsprognos och RKA:s nyckeltalsanalys kring kvalitet i verksamheterna. Dock är marginalerna, som tidigare sagts, små. Vi vill här betona två faktorer som vi uppfattar har betydelse för om kommunerna ska klara av att bibehålla sin driftskapacitet i ett längre perspektiv.

Ekonomi och kvalitet

För det första vill vi starkt betona att framtiden kommer att kräva modiga politiker som kan ta de nödvändiga besluten kring omställning utifrån demografin. I en liten kommun behöver styrningen vara robust och strategiskt inriktad på framtiden. Det förutsätter att kommunerna förmår hantera de utmaningar som beskrivs i kapitlet om styrningskapacitet. Sammaledes för de utmaningar som berör utvecklingskapaciteten. Den lilla kommunen måste vara framåtlutad kring samverkan, innovation och nytänkande, omvärldsbevakning, med mera. Driftskapaciteten lever alltså inte sitt eget liv, utan är starkt sammankopplad med hur kommunen styr och utvecklar sig som organisation och geografisk plats. Med en hög kapacitet avseende styrning och utveckling, så har Dalslandskommunerna stora förutsättningar att kunna leverera tjänster med god kvalitet och med god ekonomisk hushållning även om tio år.

Samverkan

För det andra vill vi framhålla att en utvecklad samverkan mellan kommuner är en förutsättning för att stärka driftskapaciteten i de enskilda kommunerna. Som det redogörs för ovan, finns det många olika exempel på både samverkansprojekt och mer löpande samverkan. Dock finns det en oklarhet utifrån de enskilda Dalslandskommunernas perspektiv kring med vilka kommuner man vill samverka med. Givetvis måste all samverkan syfta till att stärka driftskapaciteten, men vilken lösning som är bäst kan se olika ut för olika kommuner. Intrycket är ändå att samverkan många gånger initieras som enskilda initiativ bland ledande politiker eller tjänstepersoner och inte utifrån en beslutad strategi eller noggrann analys. Det får till följd att innehåll och struktur i samverkan varierar beroende på hur många kommuner som samverkar och vilka som samverkar. Att det inte finns en samlad konstellation av kommuner som kontinuerligt samverkar, i Dalslandssamverkan eller i någon annan gruppering, minskar förutsättningarna för att stabila strukturer byggs upp som kan underlätta befintlig och framtida samverkan. Det kan då handla om att skapa en gemensam infrastruktur mellan kommunerna avseende olika IT-system och administrativa strukturer, men också bygga varaktiga bryggor mellan personer och olika verksamheter. Detta kan lägga en grund som underlättar utvecklat samarbete inom verksamheter som levererar tjänster till invånarna. En stabil samverkanskonstellation över tid gör också att de medverkande kommunerna kan tala med en gemensam röst gentemot externa parter som region och stat.

Vi anser att en utvecklad samverkan inom flera områden är en förutsättning för att Dalslandskommunerna ska kunna agera som självständiga kommuner i framtiden. Behovet av att utveckla styrningen av samverkan i ett framtidsperspektiv diskuteras i slutet av kapitel 5, Styrningskapacitet.

7. Utvecklingskapacitet

Utvecklingskapacitet beskrivs i tidigare utredningar som förmågan till utveckling och förnyelse av kommunens verksamhet – men också av kommunen som geografiskt område. I tidigare kommunutredningar har man konstaterat att det på kort sikt är möjligt för en kommun att ha hög driftkapacitet och låg utvecklingskapacitet. Förmågan till utveckling måste emellertid finnas där för att kommunen ska klara av driften och sitt kärnuppdrag på sikt. (SOU 2020:8 2020:58, 355). Detta gäller för samtliga kommuner – oavsett förutsättningar.

I detta kapitel koncentrerar vi oss i huvudsak på Dalslandskommunernas förmåga till utveckling och förnyelse av den egna verksamheten. Vi inleder med att beskriva kommunorganisationens förmåga att anpassa sig till förändrade omvärldsförhållanden på kort och medellång sikt. Därefter beskriver vi Dalslandskommunernas förmåga till långsiktig utveckling, förnyelse och planering – av den egna verksamheten, men också av Dalsland som geografiskt område.

Utvecklingskapacitet på kort och medellång sikt

Alla kommuner behöver ha förmåga att anpassa sig till förändrade omvärldsförhållanden på kort och medellång sikt. En sådan förmåga skapar en motståndskraftig, resilient organisation som klarar av att möta både interna och yttre förändringar. Det kan då gälla förändringar kring konjunktur, räntor, arbetsmarknad, ny lagstiftning, med mera. Sådan förändring kan uppstå relativt snabbt och förändra förutsättningarna för driften av verksamheten. Därför måste en kommun ha förmåga att fånga upp kommande förändringar för att sedan reagera på dessa och anpassa sitt agerande efter de nya förhållandena.

Kommunerna behöver också ha en förmåga att utveckla sina arbetssätt så att tjänster av hög kvalitet kan erbjudas medborgarna till en så rimlig resursinsats som möjligt. Det kan handla om att arbeta med innovationer, ständiga förbättringar, ett kontinuerligt lärande och uppmuntra till att pröva nya arbetssätt. En sådan kommun förmår utveckla nya arbetssätt och verksamhetsformer, och kan i bästa fall också bidra till en positiv utveckling i lokalsamhället tillsammans med de aktörer som verkar där; näringsliv, föreningsliv, enskilda medborgare men också regionala och statliga organisationer.

Nedan inleder vi med att beskriva utvecklingskapaciteten på kort och medellång sikt i de fem Dalslandskommunerna. Vi gör det genom att belysa kommunernas styrkor och utmaningar kopplat till omvärldsbevakning och mellankommunalt lärande.

Framtids- och omvärldsbevakning

En grundläggande förutsättning för kommunernas förmåga att förhålla sig till förändring är att de aktivt kan följa, förstå och tolka sådan förändring i samhället över tid. De behöver kunna följa demografiska, ekonomiska och politiska skiften och dra slutsatser om vad sådana skiften har för betydelse för den egna verksamheten. En metod för detta är

omvärldsbevakning – det vill säga att systematiskt samla in, analysera och använda kunskap om omvärlden i strategiska beslut.

SKR arbetar sedan flera år med att göra kombinerade omvärlds- och framtidsspaningar där trender som är av betydelse för kommunsektorn identifieras. Klimatförändringar och demografiska förändringar är exempel på områden som lyfts i dessa rapporter. Syftet med SKR:s arbete är att öppna upp för dialog och fortsatt analys av framtidsfrågor i kommunerna. Tidigare forskning visar dock att kommunernas arbete med omvärldsbevakning varierar, liksom förmågan att använda den i praktiken (Hellström och Ramberg 2017). Många kommuner behöver stärka sin organisation och kompetens inom området, och bli bättre på att ta vara på resultatet av omvärldsanalysen i sina strategiska beslut.

Dalslandskommunerna har både styrkor och utmaningar i sitt arbete med att följa, förstå och tolka förändringar i samhället.

Styrkor

En styrka i alla Dalslandskommunerna är att så många av de vi intervjuat är medvetna om den utsatta situation som en liten kommun med vikande befolkning befinner sig i. Det har varit lätt att öppna samtal kring de utmaningar som kommunerna står inför och kring möjliga vägar framåt. I alla kommuners övergripande budgethandlingar och årsredovisningar beskrivs de omvärldsfaktorer som påverkar kommunerna stort. Det handlar då framför allt om de demografiska förändringar som kommunen står inför och dess påverkan på kommunorganisationen.

Intervjuerna visar att det finns en stark vilja till att arbeta med omvärldsbevakning och utvecklingsfrågor i förvaltningarna likväl som ute i olika verksamheter. Som nämnts i tidigare kapitel är beslutsvägarna korta i den lilla kommunorganisationen och det finns en närhet mellan medarbetare som underlättar utvecklingsarbete. Det skapar också goda förutsättningar för att forma en gemensam bild av kommunens nuläge, omvärld och framtida utveckling.

Utmaningar

Vid intervjuerna lyfter i princip alla att kommunerna är extremt slimmade när det gäller funktioner som arbetar med strategiska utvecklingsfrågor. De uttrycker att det saknas funktioner för omvärldsbevakning, men också expertfunktioner som kan ta fram statistik, göra prognoser och fånga upp nya lagkrav. De beskriver också att det saknas funktioner som kan arbeta med uppföljning och analys för att hitta vägar till nödvändiga förändringar. Det finns förvisso individer som har detta till arbetsuppgift, men de behöver ofta också hantera många andra mer brådskande uppgifter, vilket gör att det långsiktiga utvecklingsarbetet ofta prioriteras ned.

Tjänstepersoner uttrycker att politikens fokus tenderar att riktas mot välfärdsproduktionen. Det finns en politisk logik i att efterfråga mer eller bibehålla personal i vård och skola, och samtidigt minska överbyggnader i förvaltningar. Det får dock till konsekvens att

förvaltningsorganisationerna lider brist på kapacitet för att hantera övergripande utvecklingsfrågor. Följden kan bli att nödvändiga utvecklingsuppdrag i stället läggs ut på externa konsulter med sämre förutsättningar till förankring i organisationen eller att lösningarna som tas fram blir tillfälliga alternativt bristfälliga.

Det blir därmed otydligt hur kommunerna avser att möta centrala omvärldsförändringar, såsom demografiska skiften, framtida kompetensbehov och krav på effektivare tjänsteproduktion. Intervjuer och enkätdata från Sveriges Kommuner och Regioner visar i stället att utvecklingsarbete ofta drivs av enskilda individer, bland både politiker och chefer. Detta innebär en sårbarhet, eftersom arbetet riskerar att avstanna om dessa personer lämnar sina uppdrag.

Mellankommunalt lärande

Förmågan att ta till sig kunskap om omvärlden, att sätta upp långsiktiga mål, samt att fatta strategiska beslut i relation till dessa är viktiga komponenter i alla kommuners utvecklingskapacitet. Vidare ser vi förmågan att lära av andra kommuner som generellt viktig.

I en rapport om reformer i kommunsektorn beskriver (Erlingsson, Sandberg, och Bergh 2023) tre former för hur kommuner tar intryck av varandra. Den första formen är mellankommunalt *lärande*, där kommuner inspireras av sådant som tycks fungera väl i andra kommuner – och framför allt då i kommuner som liknar varandra i olika avseenden och som befinner sig i samma geografiska område. Ofta sker sådant lärande genom nätverk, samarbeten och gemensamma projekt, där kommuner kan stärka sin egen utvecklingsförmåga, sprida innovationer och snabbare möta gemensamma utmaningar. En annan form av idéspredning är den som kallas *imitation* – där kommuner tar till sig nya metoder och arbetssätt för att uppfattas ligga i tiden. En imitation, skriver (Erlingsson m.fl. 2023), utgår inte nödvändigtvis från en analys av huruvida arbetssättet är verkningsfullt eller ej. I stället tar man efter ett visst beteende för att man uppfattar att man *förväntas* göra så. En tredje form av idéspredning bygger på *konkurrens*, där kommuner agerar strategiskt i relation till andra kommuner – exempelvis genom att sänka skatten eller erbjuda viss form av service för att framstå som mer attraktiv än till exempel grannkommunen.

Styrkor

I de fem Dalslandskommunerna finns professionsnätverk på chefsnivå som träffas mer eller mindre regelbundet. Det handlar då om nätverk för förvaltnings- eller sektorchefer inom utbildning, socialverksamhet inklusive vård och omsorg, samhällsbyggnad samt chefer inom ekonomi, HR samt näringslivsutveckling. Dessa nätverk är autonomt styrda inom respektive nätverk, vilket innebär att de träffas utifrån egna tidsplaner eller behov. Innehållet på deras agendor varierar också. Dock är den huvudsakliga inriktningen erfarenhetsutbyte och till viss del lärande.

I de samverkansområden och samarbetsprojekt som pågår finns också stora möjligheter till lärande mellan de inblandande kommunerna. Flera av de projekt som pågår inom ramen för dels Fyrbodals kommunalförbund, dels genom Västra Götalandsregionens ”Det goda livet i Dalsland”, innehåller mycket av kunskapsförmedling och lärande.

Intrycket vid intervjuerna är att kommunerna i Dalsland är mycket öppna mot varandra när det gäller att lära och bistå varandra med arbetsinsatser när det finns behov. Vi har inte stött på någon fråga där kommunerna direkt konkurrerar med varandra genom att övertrumfa varandra när det gäller erbjudande av service eller något annat som kan locka invånare från den ena kommunen till den andra. Flera uttalar sig om att man ser kommunerna som en gemensam arbetsmarknadsregion där inflyttning i en kommun kan någon annan då det finns en förhållandevis stor möjlighet att arbetspendla mellan kommunerna.

Utmaningar

Trots dessa styrkor finns också utmaningar kopplade till det mellankommunala lärandet. De befintliga nätverken är delvis informella och självorganiserade, vilket ger flexibilitet men samtidigt innebär att lärandet blir personberoende och ojämnt fördelat över tid och mellan verksamheter. Lärandet sker dessutom ofta i olika och skiftande konstellationer, där kommuner tar intryck av varandra mer ad hoc än utifrån en gemensam struktur. Det är inte heller tydligt i vilken mån det lärande som sker faktiskt omsätts i beslut som bidrar till långsiktig utvecklingskapacitet. Utan en sådan koppling riskerar lärandet att stanna vid inspiration, snarare än att leda till mer genomgripande förändringar. Sammantaget pekar detta på behovet av att i högre grad strukturera och fördjupa det mellankommunala lärandet för att fullt ut kunna stärka kommunernas kapacitet. De olika autonoma professionsnätverk som finns idag skulle tydligare kunna kopplas till en samverkansform som Dalslandssamverkan, för att öka förståelse och kunskapsutbyte mellan de olika nätverken.

Förmåga till förnyelse

Hur kommuner arbetar med att utveckla den egna verksamheten varierar. Många kommuner arbetar med så kallat ständiga förbättringar och utifrån grundhållningen att verksamheter och resursanvändning alltid kan utvecklas och förbättras, och att det arbetet bör ske kontinuerligt. Ett sådant förbättringsarbete sker till stor del ute i de olika verksamheterna och är beroende av att sådant arbete uppmuntras, att det finns tid och möjlighet till det, och av att goda idéer och nya arbetssätt kan spridas inom organisationen.

Styrkor

SKR sammanfattar Dalslandskommunernas styrkor i den del i sin enkätundersökning och sina intervjuer som rör innovation och ständiga förbättring enligt följande:

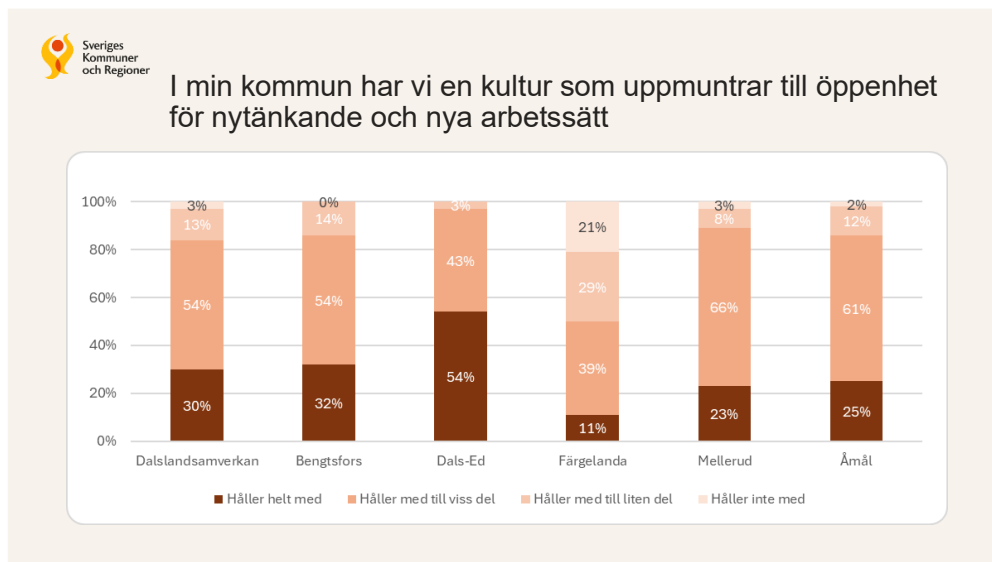
- Högt i tak och vilja att tänka nytt i delar av organisationen.
- Positiv inställning till samverkan, digitalisering och ny teknik.
- Lyckade projekt där rätt personer och förutsättningar funnits.

Variationen mellan kommunerna kring hur innovationer och förbättringsarbete genomförs är dock stor. Det finns flera exempel på utvecklingsarbete i respektive kommun som genomförs i projektform, ofta i samverkan med andra kommuner inom ramen för Fyrbodal eller tillsammans med Västra Götalandsregionen.

Utmaningar

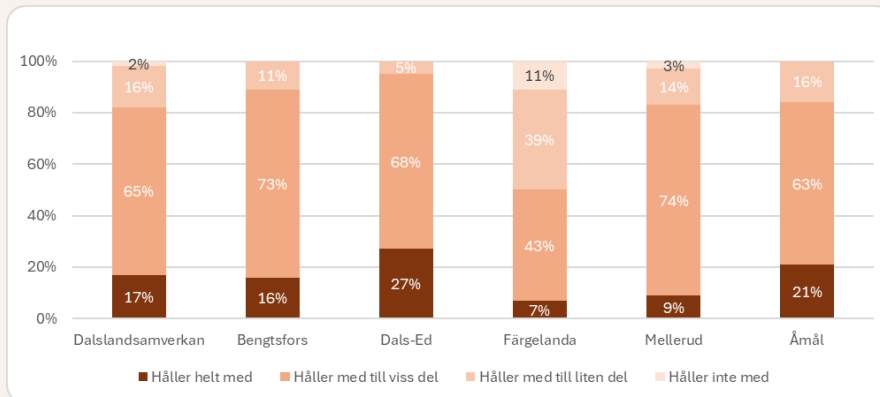
Såväl intervjuerna som SKR:s enkät tyder på att utvecklingsarbetet i kommunerna ofta initieras och drivs av enskilda eldsjälar; ofta politiker eller chefer i förvaltningsorganisationen. Dessa individer är en resurs, men om de slutar eller byter befattning kan utvecklingsarbetet stanna av, vilket gör organisationen sårbar.

Som framgår i de diagram som sammanfattar svaren i SKR:s enkät till kommunerna, så varierar åsikterna kring hur de olika kommunerna arbetar med innovation och ständiga förbättringar. Intervjuerna som genomförts visar även de på att hur kommunen hanterar dessa frågor varierar.



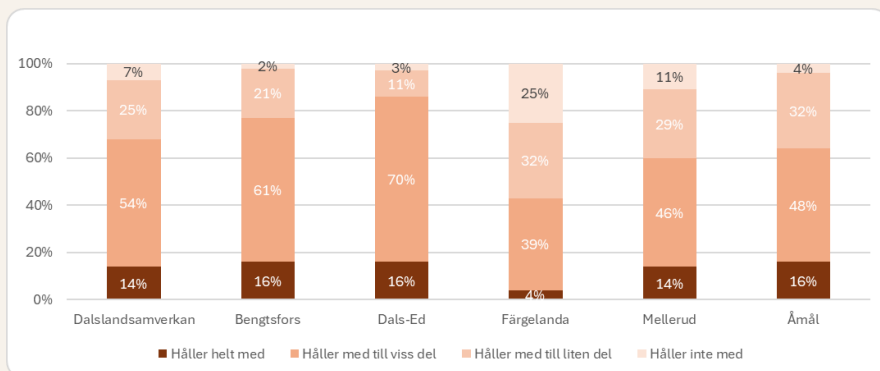
Figur 18: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

I min kommun är vi bra på att ta till oss ny kunskap, nya arbetssätt och ny teknik



Figur 19: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

I min kommun har vi ett systematiskt arbete för att sprida erfarenheter inom berörda verksamhetsområden



Figur 20: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner.

SKR:s enkät pekar på att det är högt i tak och vilja till förändring i flera av kommunerna. I intervjumaterialet framträder dock en delvis annorlunda bild. På vissa håll beskrivs en organisationskultur som inte uppmuntrar till nytänkande, där det saknas mod att pröva nytt och att lära av misstag. Kunskap och erfarenheter sprids dåligt trots att det finns positiva arbetssätt att lära av både internt i organisationen och bland andra kommuner. Att så inte sker kan i vissa fall bero på att det inte finns tid och resurser för att hantera lärande på ett systematiskt sätt. Denna brist kan då också negativt påverka hur erfarenheter från genomförda projekt tas till vara i organisationerna. Erfarenheter har en tendens till att försvinna och upparbetade förändringar tappas bort när projekt avslutas.

Generellt visar enkät och intervjuer att det finns en potential för att arbeta mer med innovationer och förbättringar i alla kommuner.

Långsiktig utveckling, förnyelse och planering

Hittills har vi belyst utvecklingskapaciteten i de fem Dalslandskommunerna på kort och medellång sikt. Det handlar då om att dagligen arbeta med förbättringar och om att hantera de löpande förändringar som uppstår i omvärlden och i en kommunal kontext.

Samtidigt menar vi att alla kommuner måste ha kapacitet att identifiera hur deras specifika och faktiska förutsättningar kommer att förändras över en längre tidsperiod som sträcker sig över flera politiska mandatperioder. Vilka dessa förutsättningar är varierar från kommun till kommun – men alla kommuner måste ha kapacitet att blicka relativt långt in i framtiden för att identifiera krav på omställning och anpassning. Det handlar också om att ta fram en långsiktig strategi kring hur kommunen ska arbeta för att bevara och stärka förmågan att ge medborgarna i kommunen en god service. I Dalsland anser vi att kommunerna fokus på lång sikt, för det första bör vara att planera för och göra den omställning som behövs utifrån framtida förändrade demografiska förhållanden. För det andra behöver de fokusera på att arbeta med långsiktig, strategisk platsutveckling.

Strategi och planering för långsiktig utveckling

Kommunutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att utvecklingskapacitet inbegriper förmågan hos kommunen att planera och fatta nödvändiga beslut utifrån en långsiktig målbild (SOU 2020:8 2020:354). I vilken mån svenska kommuner har långsiktiga målbilder och strategier för långsiktig utveckling varierar.

Enligt kommunallagen måste alla kommuner ha en ekonomisk plan för en period av tre år – vilket kan ses som en form av långsiktig planering. En aktuell undersökning från PWC visar att en klar majoritet av kommunerna har en planering som är längre än så. Undersökningen visar dock att andelen som planerar för lång sikt är lägre bland de mindre och glesbefolkade kommunerna. PWC drar av detta slutsatsen att större kommuner planerar mer långsiktigt än vad mindre kommuner gör (PWC Sverige 2025).

Vidare har varje kommun i Sverige krav på sig att ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen är obligatorisk, men inte bindande, och beskrivs av Boverket som ett dokument som ska spegla den politiska majoritetens uppfattning om hur mark- och vatten ska användas i kommunen, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Alla Dalslandskommuner behöver utifrån ett tioårsperspektiv göra drastiska omställningar utifrån de demografiska förändringar som kommer att ske enligt SCB:s befolkningsframskrivningar. Kommuner som arbetar aktivt med demografisk anpassning utgår ifrån att resurserna är begränsade, att medborgarnas behov förändras när ålderssammansättningen förändras, samtidigt som kvalitet och tillgänglighet i de lagstadgade välfärdstjänster fortfarande måste upprätthållas. Det innebär att kommunerna

behöver göra prioriteringar och omfördelningar. Varje budgetbeslut innebär därför att vissa behov, verksamheter, platser och grupper ges företräde framför andra.

När prioriteringar förändras kan det skapa konflikter mellan grupper av invånare, kommunala verksamheter eller olika geografiska delar av kommunen. Kommuner behöver också väga olika värden mot varandra, såsom kostnadseffektivitet, kvalitet och lokal tillgänglighet. För att hantera demografisk anpassning behöver kommunen kunna synliggöra och hantera dessa målkonflikter samt skapa mer strukturerade prioriteringar (Syssner 2020a). Dessa strukturerade prioriteringar behöver följa en långsiktig strategi som stakar ut vägen bortom den vanliga planperioden på tre år, där budgeten för det kommande och första året ligger i fokus.

Styrkor

Intrycket är att alla de fem kommunerna är medvetna om de demografiska utmaningar som påverkar och kommer att påverka service och tjänster på en övergripande nivå. Flera av kommunerna har under de senare åren minskat antalet platser inom barnomsorg och skola. Enheter har lagts ner och verksamheter har koncentrerats för att dimensionera kostnader och volymer utifrån minskande elevkullar. Dessa svåra processer har fungerat bäst i de kommuner där tilliten är hög och där det finns en bred politisk uppslutning kring mål och prioriteringar. I de kommuner där styrningen innehåller starka inslag av dialog, så har det inte heller uppstått tvära kast i den långsiktiga riktningen vid majoritetsskiften.

Utmaningar

I flera av Dalslandskommunerna saknas en långsiktig strategi i styrningen, som tar fasta på den omställning som behöver göras utifrån demografiska förändringar. Fokus kommunerna läggs i stor utsträckning på kommande budgetår och därefter beskrivs en planperiod på ytterligare två år översiktligt. Det är ovanligt med strategiska planer som inbegriper förändringar i ekonomi och verksamhet, som sträcker sig längre än en mandatperiod.

Alla kommuner har översiktsplaner som har en längre planhorisont men de är mestadels kopplade till fysisk planering. Kopplingen mellan kommunernas översiktsplaner och aktuella demografiska utmaningar är otydlig. Relationen mellan översiktsplanen och den årliga budgetplaneringen är också oklar i flera fall. Mellerud, Dals Ed och Åmål har reviderat sina översiktsplaner efter år 2020, vilket gör dem mer aktuella kring nuläget i kommunerna. Önskvärt vore en tydligare långsiktig helhetsstrategi i översiktsplanerna där vision och mål i budget skulle kunna hämta sin kraft. Ett gott exempel på detta är översiktsplanen i Åmål som gäller från 2023.

Citat förvaltningschef:

"Vi springer och släcker bränder hela tiden, det är svårt att hinna med det strategiska arbetet när det är så mycket operativt som måste lösas dagligen."

Långsiktigt, strategiskt mellankommunalt samarbete

Förmågan till samverkan över kommungränserna beskrivs som en viktig del i ett anpassningspolitiskt arbete (Syssner 2018a). Samverkan mellan kommuner kan emellertid botten i olika behov och olika problemställningar. Tidigare forskning skiljer på två typer av samverkan (Meltzer 2024). Den första typen kommer till för att hantera komplexa samhällsutmaningar (tidigare beskrivna som *wicked problems*), där aktörer med olika kompetenser behöver arbeta tillsammans för att hitta nya lösningar och arbetsformer. Den andra typen kretsar kring mer avgränsade frågor där lösningarna redan är kända. I dessa fall syftar samverkan främst till att skapa effektivitet och stordriftsfördelar genom att samla liknande funktioner i en och samma struktur.

När kommunerna samverkar för att stärka sin utvecklingskapacitet så hoppas de ofta dels på att finna nya lösningar på nya, gemensamma problem, dels på att nå skalfördelar i verksamheten. Utvecklingskapacitet i detta hänseende innebär att kommunerna behöver ha en långsiktig strategisk plan för sin samverkan med andra kommuner för att stärka sin driftskapacitet.

Styrkor

Dalslandskommunerna ingår i en stor mängd samarbeten med varandra, med andra kommuner och med Västra Götalandsregionen. I kapitel 6 om Driftskapacitet beskrivs olika samverkansområden mer i detalj. Vår bedömning är att dessa samarbeten stärker driftskapaciteten, men också utvecklingskapaciteten inom de sakområden som samarbetet sker.

Ett exempel på detta är samarbetet inom socialtjänsten mellan Bengtsfors och Mellerud. En utvärdering av detta samarbete gjordes av Kommunforskning i Västsverige (KFI). I rapporten står följande: *”När kommunerna skapat en gemensam ledningsfunktion skapas nya möjligheter att frigöra resurser, bygga upp gemensam kompetens och arbeta mer långsiktigt och strategiskt. Flera aktörer beskriver att det blivit lättare att lyfta blicken från det operativa och bedriva utvecklingsarbete med ett strategiskt fokus”* (Meltzer 2025). Denna bild bekräftas under intervjun med förvaltningschefen för den samverkande socialförvaltningen. Förvaltningschefen för den gemensamma Teknik- och fritidsförvaltningen Säffle Åmål, ger samma bild av stärkt utvecklingskapacitet genom den samverkan som sker inom teknik och fritid.

Citat förvaltningschef Teknik- och fritidsförvaltningen Säffle Åmål:

”Vi blir ju liksom en lite större kommun, större bas – och det gör att vi kan jobba med utveckling på ett helt annat sätt.”

I samtal med representanter från kommunalförbundet Fyrbodalen lyfts de utvecklingsrelaterade fördelarna med att verka i kommunalförbundet. Kommunalförbundet

ser sig själva som ”*de små kommunernas utvecklingsavdelning*”. Förbundet kan till exempel hjälpa till med att söka EU-medel som möjliggör att utvecklingsarbete kan växlas upp. Samordning av statliga bidrag ger också denna möjlighet. I Fyrbodalsamverkan ingår tre större kommuner, Trollhättan, Vänersborg och Uddevalla, som i kraft av sin storlek kan agera motorer i utvecklingsarbete där de mindre kommunerna involveras. Fyrbodals goda samarbete med både länsstyrelsen och Västra Götalandsregionen ger också möjligheter till utvecklingskraft som kommer alla kommuner till del.

Även Västra Götalandsregionen har en viktig roll i att stödja utvecklingsarbete, dels genom samverkan med kommunalförbundet Fyrbodals, dels direkt till Dalslandskommunerna via projektet ”Det goda livet i Dalsland”. Mer om detta projekt i avsnittet nedan.

Utmaningar

Bengtsfors och Melleruds avtalssamverkan gällande socialtjänsten har sagts upp av den majoritet som tagit över styret i Bengtsfors sedan januari 2026. Orsaken anges bland annat vara bristande demokratisk kontroll samt att man vill häva en beslutad nedläggning av ett korttidsboende i kommunen. Den tidigare majoriteten i Bengtsfors har överklagat den nya majoritetens beslut till Förvaltningsrätten.

Försöket att avbryta den ingångna avtalssamverkan visar att det kan vara svårt att hålla i och hålla ut i långsiktig samverkan. Det innebär att de fördelar som byggts upp över tid – när det gäller såväl drifts- som utvecklingskapacitet – kan raseras förhållandevis snabbt. Här finns också en stor risk för att både pengar och kompetens som lagts ner i den tidigare samverkan förloras genom att kommunerna kliver ur samarbetet. Exemplet visar tydligt på att det är viktigt med en långsiktig strategi kring samverkan och att förändringar i stället bör göras genom kontinuerliga uppföljningar och analyser och därefter stegvisa förbättringar.

Vi kan också konstatera att det finns flera risker med att organisera samverkan i projektform. Vid intervjuerna med både kommundirektörer och förvaltningschefer lyfts problemet med att resultat från gemensamma samarbetsprojekt ibland tappas bort efter genomförd projektperiod. Det bland annat för vissa av de projekt som genomförts inom ramen för kommunalförbundet Fyrbodals eller Västra Götalandsregionen. Ägarskapet och förankringen i de medverkande kommunerna blir otydligt, mycket på grund av den slimmade organisationen där övergripande administrativa och utvecklingsresurser saknas. Det gör att kommunerna inte själva har kapacitet för att driva projektets intentioner vidare inom den ordinarie organisationen.

Vidare ser vi att samverkan mellan många parter ibland förlorar den enskilda och lilla kommunens perspektiv. Det blir oklart vilka fördelar som kan anpassas till denna kommuns specifika villkor och förutsättningar. Därför kan ett forum som Dalslandssamverkan, där färre kommuner ingår, vara ett bättre forum än ett större där många kommuner ska försöka enas om en gemensam riktning.

Citat från kommunalråd om samverkan:

”...om vi ska få någonting gjort ... så måste vi prata med samma mun allihop, annars händer det ingenting.”

Långsiktig platsutveckling

Förmågan till utveckling och förnyelse av kommunen som geografiskt område är en viktig del i en kommuns utvecklingskapacitet (SOU 2020:8 2020; SOU 2024:6 2024). Målen för hur kommunen ska utvecklas som geografiskt område skiljer sig åt mellan kommunerna. Många gånger formuleras dock sådana utvecklingsmål i termer av attraktivitet, inflyttning, tillväxt, arbetstillfällen, företagsetableringar och investeringar. Ofta uttrycks också att kommunen vill verka för att skapa en god livsmiljö för befintliga och nya kommuninvånare – till exempel genom att tillhandahålla en god service och tjänster med hög kvalitet. Arbetet med att utveckla kommunen som geografiskt område kan dock inte bedrivas av kommunorganisationen ensam. Sådana insatser görs istället som regel tillsammans med näringslivet och civilsamhällets organisationer, i samarbete med regionala och statliga aktörer – och tillsammans med de människor som bor och verkar i kommunen. (Hermelin 2025; Hermelin och Trygg 2022; Olausson och Syssner 2017; SOU 2020:8 2020:355).

Styrkor

Dalslandskommunerna samverkar aktivt inom flera olika områden som rör platsutveckling. Här verkar samarbetet vara mer enhetligt och målinriktat än inom de områden som beskrivits kring stärkande av driftkapaciteten i kommunerna.

Dalsland betraktas av förtroendevalda och ledande tjänstepersoner som en gemensam arbetsmarknadsregion. Ett tydligt exempel på detta är att de näringslivsansvariga i kommunerna samverkar genom nätverket DNA (Dalslands Näringslivsansvariga). Ett gemensamt stöd erbjuds till företagen i regionen. Det kan röra sig om hjälp till etableringar samt gemensamma träffar och turnéer för att möta näringslivet. Kommunerna samverkar med Arbetsförmedlingen och olika utbildningsaktörer för att erbjuda möjlighet till kompetenshöjning för företagen. Samverkan sker också med Nyföretagarcentrum Väst.

Ett gott exempel på hur kommunerna agerar som en gemensam region tillsammans med Västra Götalandsregionen och Fyrbodals kommunalförbund, är arbetet med att försöka få till en etablering av en kriminalvårdsanstalt i Åmål. En sådan etablering skulle innebära 100-tals arbetstillfällen som kan gynna alla Dalslandskommuner.

Andra goda exempel på platsutveckling är flertalet av de projekt som sker inom ramen för ”Det goda livet i Dalsland” som leds av Västra Götalandsregionen. Några av dessa är:

- Etablering av Campus Dalsland för möjlighet att bedriva högre utbildning på distans
- Ett projekt för att säkra full bredbandstäckning i hela Dalsland.
- Arbete för att utveckla näringsliv inom sektorerna bioekonomi och förnybar energi.

- Hitta hem till Dalsland. Ett projekt som genom att lyfta fram unika kvaliteter i Dalsland vill öka inflyttning till regionen.
- Skapande av coworking-hubbar för att underlätta distansarbete.
- En satsning på att utveckla kollektivtrafiken i Dalsland för att underlätta pendling och möjliggöra hållbara transporter.

Den kraftfulla satsning som Västra Götalandsregionen gör i en delregion, är i ett nationellt perspektiv unikt. Det borde vara ett exempel för andra regioner i Sverige att ta efter.

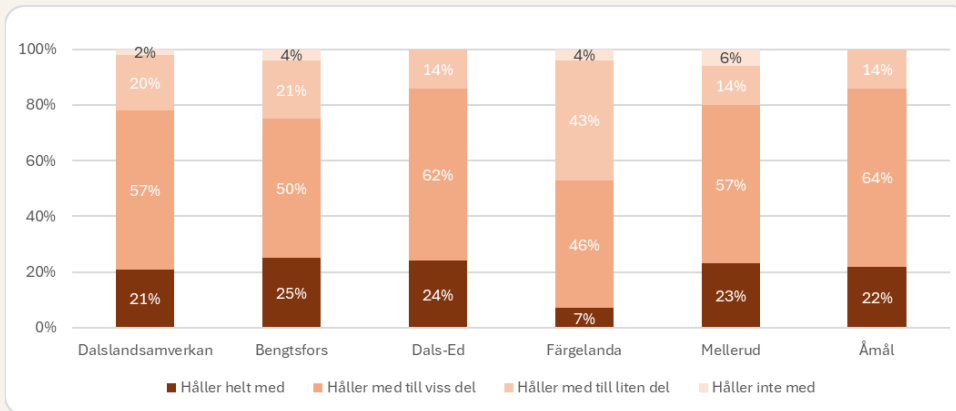
Ett positivt exempel som kan lyftas i en enskild kommun är Dals Ed och Co. Det är en satsning i Dals Eds kommun för platsutveckling, evenemang och marknadsföring. Ytterst har det en bäring på kommunens övergripande mål om att växa till 5000 invånare år 2035. Projektet finansieras genom bidrag från Tillväxtverket och pågår år 2025–2027. Projektet bygger på en öppen idéprocess där olika aktörer kan lämna förslag kring delprojekt som berör de tre fokusområdena. Idéerna bedöms av en styrgrupp med bred representation och om de är goda kan de få finansiering för förverkligande. Politiken i Dals Ed har ställt sig bakom att arbetet ska fortsätta även då Tillväxtverkets stöd upphör efter 2027. Sättet att arbeta skulle kunna skalas upp utifrån ett Dalslandsperspektiv.

Sport och kultur är områden som ofta används för att skapa attraktivitet i kommuner. Ambitionen är ofta att skapa stolthet och engagemang bland de egna invånarna, men också att locka besökare utifrån. Det finns många exempel på evenemang som genomförs varje år i kommunerna. Det handlar om musikframträdanden, festivaler, marknader, idrotts- och motorevenemang, med mera. En möjlighet för kommunerna är att gå samman och försöka skala upp något av evenemangen och försöka göra det känt i hela Sverige. För att lyckas med detta krävs ett långsiktigt samarbete med hög delaktighet mellan Dalslandskommunerna. Organisatoriskt skulle detta kunna förverkligas genom Visit Dalsland AB, som är ett turistbolag som ägs av Dalslandskommunerna inklusive Vänersborg. Bolaget har till uppgift att marknadsföra dalslandsturism nationellt och internationellt. Omkring 120 företag och organisationer har samverkansavtal med Visit Dalsland.

Utmaningar

En av frågorna i SKR:s enkät till förtroendevalda och tjänstepersoner handlade om huruvida kommunen samverkar med externa aktörer i lokalsamhället i frågor vars lösning kräver att man samlar flera olika sorters kompetenser och resurser. Enkätsvaren visar på en variation mellan kommunerna. Få av de som svarat har angett att de helt håller med om den frågan, vilket visar på att det finns en förbättringspotential. En kommun har markant lägre andel positiva svar på frågan.

I min kommun samverkar vi med externa aktörer i lokalsamhället (t.ex. företag, föreningar, lokalt verksamma myndigheter) i frågor som kräver flera kompetenser och resurser för att hitta lösningar



Figur 21: SKR:s enkät till förtroendevalda och ledande tjänstepersoner

En stor utmaning är att satsningar på marknadsföring och platsutveckling ofta genomförs i projektform, vilket innebär att de är tidsbegränsade och externt finansierade. Det finns då en stor risk att arbetet tappar kraft när regionalt eller nationellt ekonomiskt stöd tar slut, om arbetet inte blir en del av kommunernas ordinarie verksamhet.

En annan utmaning är att det kan vara svårt att kommunicera bilden av kommunen som en attraktiv och levande plats, samtidigt som man behöver kommunicera effekter av minskande befolkning, minskad skattekraft, nedläggning av kommunala enheter, hög vakansgrad och underhållsskuld i fastigheter. Det är dock viktigt att kommunerna förmår att göra bådadera; dels lyfta allt det positiva som sker och görs, dels beskriva den demografiska utvecklingen på ett öppet och transparent sätt.

En tredje utmaning som beskrivs i intervjuerna, är det motstånd mot demografisk anpassning som finns bland invånarna. Motståndet riktas ofta mot avveckling av kommunala enheter inom förskola och skola. Motstånd kan också riktas mot förändringar som påverkar den fysiska miljön, till exempel genom byggnationer av olika slag. Medborgarengagemang är grundläggande bra, och utmaningen är inte att medborgarna engagerar sig för mycket i lokal politik. I intervjuerna beskrivs dock en tendens bland invånarna att endast värna om den egna orten eller kommunen. Det kan motverka förmågan lyfta blicken och se på nya sätt när gäller kommunal service och att se på nya utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter i hela Dalsland, där kommungränserna inte ska vara ett hinder för samarbetslösningar. Ett sätt att motverka detta kan vara att involvera medborgare mer i de kommunala beslutsprocesserna. Se mer om detta i kapitel 5 Styrningskapacitet/Medborgardislog.

Slutsatser - utvecklingskapacitet i ett framtidsperspektiv

Styrnings-, drifts- och utvecklingskapacitet är som vi redan har belyst, integrerade i och beroende av varandra. Utvecklingskapacitet beskrivs i tidigare statliga utredningar som förmåga till utveckling och förnyelse av kommunens verksamhet. Vi menar att denna utvecklingsförmåga kan riktas mot att utveckla, förnya och anpassa den kommunala styrningen, driften av verksamheten eller kommunen som geografiskt område. Utifrån detta, så lyfter vi fram vi här upp utvecklingsperspektivet på några av de områden som vi redan har berört i de två tidigare kapacitetskapitlen.

Vårt huvudbudskap i detta avsnitt är att en hög utvecklingskapacitet är nödvändig, och att kommunerna själva kan bidra till att bygga upp en sådan kapacitet. Det förhållandevis goda nuläge som kommunerna har när det gäller ekonomi och kvalitet måste utvecklas i takt med demografiskt förändringstryck och förändringar som kan uppstå från omvärlden. Vi vill särskilt peka ut tre områden som är extra viktiga att stärka upp och utveckla under de kommande åren.

Det *första* och allra viktigaste är den demografiska anpassning som behöver göras i den kommunala verksamheten. Det finns inga genvägar här utan politiken måste ta modiga beslut som innebär att resurser förs över – från verksamheter som arbetar med en minskande andel barn och unga och till verksamheter som tillhandahåller vård och omsorg för en växande andel äldre i kommunerna. Detta behöver göras samtidigt som skattekraften minskar på grund av en minskande befolkning. För att detta ska kunna ske måste det finnas en medvetenhet bland de förtroendevalda om de utmaningar som finns, samt en samsyn om vilken omställning som kommunen står inför. Politiska konflikter och otydligheter kring grundläggande demografiska förutsättningar måste arbetas bort. Först då kan politiken tillsammans med tjänsteorganisationen driva det utvecklingsarbete som behöver göras.

För det *andra* kräver en tydlig långsiktig styrning att uppföljning och analys fungerar väl. De förtroendevalda behöver hela tiden kunna fatta välunderbyggda beslut som baseras på fakta. Uppföljning och analyser behöver hela tiden göras för att se om kommunen är på rätt väg eller om korrigerande åtgärder måste sättas in. Här behöver utvecklingskapaciteten stärkas i alla kommunerna.

För det *tredje* är utvecklingskapaciteten i en liten kommun beroende av samverkan. Samverkan har beskrivit ingående i båda kapitlen som berör styr- och driftkapacitet. Utvecklingen och stärkandet av samverkan tror vi är en mycket viktig aspekt när det gäller att se tio år framåt i tiden. De geografiska gränserna mellan kommuner behöver få en mindre betydelse på samma sätt som när kommunerna idag arbetar med platsutveckling. Samtidigt är det viktigt att behålla närheten till medborgarna och arbeta för att utveckla den demokratiska dimensionen med till exempel medborgardialoger i respektive kommun. Utifrån demokratiaspekten, så är vår åsikt att en utvecklad samverkan är en bättre väg att gå, än att börja sikta in sig på sammanslagning av kommuner.

8. Förslag på åtgärder

I resultatdelen ovan har vi strukturerat vårt material utifrån den begreppsapparat som utvecklats i svensk kommunforskning och i statliga utredningar, där kommuners kapacitet förstås i termer av driftskapacitet, utvecklingskapacitet och politisk styrningskapacitet. Driftskapacitet avser förmågan att lösa det dagliga uppdraget. Utvecklingskapacitet handlar om att kunna förnya verksamheter och platsen som sådan. Styrningskapacitet rör politiskt ledarskap, styrkedjor, ansvarsfördelning och organisationens samlade förmåga att fatta och genomföra beslut.

Samverkan återkommer på flera håll i rapporten. Vi konstaterar att Dalslandskommunerna har en etablerad och mångfacetterad mellankommunal samverkan som bidrar till att stärka driftskapaciteten genom kompetensutbyte, minskad sårbarhet och effektivare resursanvändning. Samtidigt ser vi att det finns behov av tydligare styrning, struktur och långsiktighet för att potentialen i samverkan fullt ut ska kunna tas till vara. Kommunernas kapacitet att styra mellankommunala samarbeten behöver alltså stärkas. Vi konstaterar också att mellankommunal samverkan skulle kunna användas i större utsträckning än idag för att stärka kommunernas utvecklingskapacitet. Om kommunerna använder samverkan för gemensam analys, innovation, kompetensutveckling och omställningsarbete kan detta skapa en positiv spiral, där stärkt utvecklingskapacitet i sin tur förbättrar driftskapaciteten och minskar organisatorisk sårbarhet.

Samtidigt har vi också tagit del av ett bredare forskningsfält kring kapacitet i offentliga organisationer, där exempelvis analytisk, operativ och politisk kapacitet samt frågor om samverkan, legitimitet och platsbaserad anpassning lyfts fram som centrala dimensioner. Mot denna bakgrund betraktas kapacitet inte som något enhetligt eller statiskt, utan som något som formas i samspelet mellan olika nivåer och aktörer. Våra förslag till åtgärder nedan struktureras utifrån tre nivåer som lyfts fram i internationell styrningslitteratur – individ, organisation och system. Vi menar att åtgärder på alla dessa nivåer kan bidra till att stärka olika former av kapacitet i små och krympande kommuner.

Underlag till åtgärdsförslag

Våra åtgärdsförslag bygger på de underlag som tagits fram med hjälp av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). De bygger också på de många individuella intervjuer och gruppsamtal vi genomfört med tjänstepersoner och förtroendevalda i de fem kommunerna. Vi har under arbetets gång haft kontinuerlig kontakt med kommundirektörerna i Dalslandskommunerna, vilka utgjort projektets styrgrupp samt med kommunstyrelsernas ordförande och oppositionsråd som ingår i det samverkansrådet för Dalslandssamverkan. Vi som är rapportförfattare har en mångårig bakgrund inom dels forskning, dels inom utvecklingsarbete på Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Denna kunskapsbakgrund används när vi sammanfattar vad som framkommit i dialogerna och intervjuerna till ett antal åtgärdsförslag som kan bidra till att stärka kommunernas kapacitet på kort och lång sikt.

Åtgärdsförslagen uppmärksammar inte enbart brister eller svagheter hos de undersökta kommunerna. En viktig utgångspunkt för flera av dem är snarare att kommunerna bör bygga vidare på den lilla organisationens fördelar: närhet mellan politik, förvaltning och invånare, kortare beslutsvägar, bred kompetens hos medarbetare och en stark lokalkännedom. Åtgärderna nedan är ordnade tematiskt, men i praktiken hänger de nära samman. Förmågan att sköta det dagliga uppdraget, bedriva utveckling och utöva god styrning måste byggas på flera nivåer samtidigt; individuell, organisatorisk och systemisk nivå.

Åtgärder för att stärka individers kapacitet

Modiga och kunniga politiker

De befolkningsminskningar och förändringar mellan åldersgrupper som beskrivs i SCB:s befolkningsframskrivningar kommer att utgöra en av de viktigaste planeringsförutsättningarna för de fem Dalslandskommunerna i framtiden. Forskning visar att politiska ledare ofta har svårt att acceptera en sådan framtidsbild, att de har svårt att kommunicera den till kommunens medborgare, och att de har svårt att fatta de beslut som följer av en förändrad demografi. Vår bedömning är att de förtroendevalda som uppbar politiska uppdrag i kommunen behöver ha en grundläggande förståelse för vad som driver demografisk förändring, och vilka konsekvenser en sådan förändring har för kommunens ekonomi och verksamhet. Om den förståelsen saknas på individnivå, så kan organisationen inte kompensera för det.

Vi föreslår därför att kommunerna gör både gemensamma och lokalt anpassade introduktions- och fördjupningsinsatser för politiker inför och återkommande under mandatperioder. Här bör lokala förutsättningar och utmaningar stå i centrum, och utbildningarna bör bygga på aktiv dialog och övningar snarare än enbart informationsöverföring. De behöver också syfta till att stärka analysförmågan bland de folkvalda, för att stärka kvaliteten i beslutsfattande och uppföljning. Inom projektets ram har en halvdagsutbildning för samtliga fem kommuners kommunstyrelser genomförts under våren kring analys och förbättringsarbete, under ledning av Rådet för kommunala analyser (RKA). Denna utbildning kan ligga till grund för nya och uppföljande utbildningar inom ämnet. Likt denna utbildning kan dessa politikerutbildningar med fördel genomföras i samverkan mellan Dalslandskommunerna.

Utveckla ledarskap och medarbetarskap utifrån helhetssyn

Chefer och medarbetare är de som upprätthåller driftskapaciteten i en kommun. De är nyckelpersoner för att utveckling ska kunna ske utifrån förändrade omvärldskrav och för att de politiska målen ska kunna uppnås. Ska kommunerna klara av att göra de demografiska anpassningar som krävs, så krävs en helhetssyn bland chefer och medarbetare. Även om man arbetar i en viss verksamhet, så behöver man ha hela kommunens bästa som målsättning.

Ett konkret förslag är att ta fram ett gemensamt ledarutvecklingsprogram inom Dalslandssamverkan. Ett sådant program bör utgå från Dalslandskommunernas organisatoriska verklighet och betona helhetssyn, samspel över verksamhetsgränser och mellan kommunerna, gemensam värdegrund och ansvarstagande mellan chefer.

Det behöver också finnas bättre strukturer för uppföljning av chefers uppdrag, inklusive tidig återkoppling och stöd vid bristande ledarskap. Riktade utbildningsinsatser för ledare och chefer stärker deras förmåga att fatta strategiska beslut, hantera konflikter och utöva ett sammanhållet ledarskap. Detta inkluderar introduktions- och fördjupningsutbildningar samt utveckling av systemledarskap och helhetssyn. För att kommunernas chefer ska omfattas av detta synsätt behöver det finnas forum där chefer träffas och diskuterar utifrån erfarenheter kring det egna ledarskapet. Chefer behöver hela tiden träna på att vara goda chefer. Dessa åtgärder stärker främst tjänsteorganisationens del i styrningskapacitet.

Även medarbetarskapet behöver utvecklas mer strukturerat. Det kan ske genom diskussionsmaterial, kortare utbildningsinsatser och mer tid för medarbetarskapsdiskussioner i ordinarie mötesformer. Chefer behöver i högre grad prioritera viktiga samtal framför formalia, och medarbetarundersökningar måste i större utsträckning leda till faktiska åtgärder för att inte förlora sin legitimitet.

Arbetet kring både ledarskap och medarbetarskap måste bygga på samma grundstenar kring helhets- och systemsyn samt den långsiktiga strategin och målsättningen som politiken lagt fast.

Åtgärder för att stärka organisatorisk kapacitet

Grundläggande i vår analys är att små kommuner behöver utgå från sina egna styrkor när de strävar efter att stärka sin egen kapacitet. Närheten till invånarna, lokalkännedomen och de korta avstånden mellan beslutsfattare, chefer, medarbetare och medborgare ger möjligheter som större kommuner sällan har. Det gäller inte minst i frågor som kräver legitimitet, förankring och lokal anpassning. Samtidigt har den lilla och krympande kommuner särskilda sårbarheter som man behöver kompensera för på olika sätt. Begränsade resurser, minskande skattebas, kompetensbrist och hög organisatorisk personberoende utmanar förmågan att upprätthålla både stabil drift och långsiktig utvecklingsförmåga.

Mål som identifierar utmaningar

Kommuner som befinner sig i en process av demografisk anpassning behöver stärka sin förmåga att göra väl avvägda prioriteringar. Prioriteringarna behöver göras avseende resurser och kvalitet inom verksamheter, mellan verksamheter, och mellan kommundelar. För att klara anpassningen behöver politiken klara av att fatta tidiga, svåra och långsiktiga beslut i frågor som annars riskerar att bli både dyrare och svårare att hantera. Mot denna bakgrund behöver kommunerna formulera explicita mål som pekar ut en tydlig och långsiktig riktning i förhållande till de anpassningar som behöver göras till rådande och förväntade demografiska förutsättningar. Det gäller både på kommunövergripande och på

verksamhetsnivå. Sådana mål kan fungera som ett stöd för prioriteringar, bidra till ökad transparens i beslutsfattandet och uppföljningen, samt skapa en mer långsiktig och uthållig styrning av omställningsarbetet. Majoritet och opposition bör kunna enas om det långsiktiga målet att kommunens organisation och verksamhet ska anpassas till en förändrad demografi.

Ökad delaktighet för medborgare och civilsamhälle

Närhet mellan kommun och medborgare lyfts ofta fram som den lilla kommunens främsta fördel. Den fördelen kan utnyttjas mer systematiskt i kommunerna genom att utveckla former för medborgardialog som kan användas i samband med svåra och komplexa frågor, till exempel kring skolstruktur, äldreomsorg och serviceutbud i olika orter. Tidig dialog, möten i olika kommundelar och riktade samtal med berörda grupper kan bidra till större förståelse och acceptans kring nödvändiga, men för vissa medborgare drabbande beslut, vid den omställning utifrån demografi som behöver göras. Ökad delaktighet för medborgare och lokalsamhälle bör ses som ett sätt att bygga legitimitet och finna goda lösningar i komplexa frågor. Det finns framarbetade koncept för medborgardialog kring komplexa samhällsfrågor som kommunerna kan hämta kunskap ifrån.

Dialog som skapar tillit och helhetssyn i organisationen

En annan potentiell fördel i en liten organisation är närheten mellan politik och förvaltning, samt förmågan till helhetssyn och samarbete över förvaltningsgränser. Den fördelen kan användas i högre grad än idag, genom att etablera gemensamma dialog- och kunskapsbaserade arenor där nulägesbilder och kunskapsunderlag presenteras. Det gäller både i planeringsskedet innan beslut ska fattas och i uppföljning av genomförda beslut och åtgärder. För att främja en kultur av helhetssyn inom förvaltningsorganisationen behöver kommunerna också utveckla arbetssätt som bryter stuprör och skapar incitament för tvärsektorieellt samarbete. Här är också dialogen ett viktigt redskap. När det gäller dialogbaserad styrning och uppföljning, så är det viktigt att kommunen tar fram ett tydligt stödmaterial kring hur sådana dialoger ska genomföras och det bör finnas kompetens i kommunerna som kan handleda vid dessa dialogtillfällen.

Tydliga gränser politik och tjänstepersoner

Den lilla organisationens fördelar kan vändas till en nackdel om det saknas tydliga gränser och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstepersoner. Det gäller också om framtagna gränser inte respekteras. Om roller och mandat blir otydliga riskerar arbetet att hamna i ett slags organisatorisk "mittzon", där ingen fullt ut äger frågorna, expertis inte utvecklas och ansvar glider mellan olika aktörer.

Kommunerna behöver etablera principer där politiken sätter riktning och prioriteringar, medan professionen ansvarar genomförande. Gemensamma spelregler för samtalsklimat, roller och ansvar mellan politik och förvaltning bör tas fram och hållas levande över tid. Även här har dialogen en viktig betydelse.

En tydligare styrkedja

För att tillit ska uppstå i en organisation krävs tydlighet. SKR:s inspel understryker behovet av en gemensam och uthållig styrkedja där vision, mål, prioriteringar, beslut, genomförande och uppföljning hänger ihop. En sådan styrkedja behöver vara synlig och gemensamt ägd av både politik och förvaltning, snarare än personberoende. Styrmodellen bör användas aktivt som ett dialogverktyg och inte enbart som ett formellt ramverk. En tydlig styrkedja kräver att den dels beskrivs avseende struktur, funktioner och rutiner, dels att det genomförs återkommande utbildningar kring hur styrmodellen är tänkt att fungera.

Förstärkt analysförmåga

Den prognosticerade befolkningsminskning som Dalslandskommunerna står inför utgör sannolikt - tillsammans med den ökande andelen äldre - deras största utmaningar. Utifrån dessa demografiska förutsättningar behöver respektive kommun ta fram och arbeta efter faktabaserade nulägesanalyser kring flera dimensioner av ekonomi, volym och kvalitet. Kring det nyckeltalsunderlag som ingår i dessa analyser måste det finnas en acceptans både hos förtroendevalda och tjänstepersoner att dessa siffror gäller. Kommunernas bör ta fram en avsiktsförklaring kring vad som ska betraktas som fakta och att det inte går att sortera bort siffror och resultat om de känns obekväma. Stöd i vad som bör innefattas i detta underlag kan vara den lägesanalys som genomförts av RKA i projektet.

Det är också viktigt att arbeta med hur analysresultat kommuniceras på ett bra sätt till de förtroendevalda som till övervägande del är fritidspolitiker. Vi har sett komplexa sifferunderlag, tabeller och diagram som ibland är svårtolkade även för en tjänsteperson som arbetar med de områden som beskrivs. Tjänsteorganisationerna behöver bli bättre på att skickliggöra sina politiker. Gemensamma interna forum där chefer och politiker tillsammans tolkar analyser och uppföljning kan vara ett sätt att stärka både politiker och tjänstepersoner i analysprocessen, samt att öka tilliten mellan parterna.

I alla intervjuer som gjorts, är det mycket tydligt att kommunerna saknar både kompetens och tid för att genomföra grundläggande och fördjupande analyser inför beslutsfattande och i löpande uppföljning. Kommunerna behöver kvalificerade tjänstepersoner som kan ta fram och analysera nyckeltal och andra underlag. Dessa tjänstepersoner kan antingen vara anställda i den egna organisationen eller vara delade resurser i något samverkansorgan som Dalslandssamverkan, Fyrbodalen eller tillsammans med Västra Götalandsregionen. För att detta ska vara meningsfullt krävs dock att beslutsfattare inom politik och förvaltning kan tillgodogöra sig dessa kunskapsunderlag, och att de tas till vara i kommunens beslutsprocesser.

Långsiktig strategisk planering

Flera röster efterfrågar en ökad långsiktighet i planerings- och beslutsfattande i kommunerna. Kortsiktighet, ibland förstärkt av politiska cykler och medialt tryck, beskrivs som ett problem. Därför bör kommunerna skapa utrymme för politiska och ledande forum där man lyfter strategiska framtidsfrågor, tydligt avgränsade från driftärenden.

Planeringsperspektivet i dessa forum bör sträcka sig över åtta till tio år – som ett sätt att hantera långvariga demografiska förändringar och minska ryckighet i beslutsfattandet. Den långsiktiga strategin i kommunen behöver förankras både inom politisk majoritet och opposition samt formuleras i ett styrande dokument som har varaktighet längre än en mandatperiod. Budgetdokument och andra måldokument bör kopplas till dessa långsiktiga strategiska planer. En översiktsplan skulle kunna innehålla dessa långsiktiga strategiska planer, men då måste fokus på den fysiska planeringen stärkas upp med strategier för framtida drift och tjänsteproduktion.

Öka attraktiviteten som arbetsgivare och säkra kompetensförsörjningen

Kompetensförsörjningen framstår som en avgörande fråga för i princip alla kommuner. Så ock för Dalslandskommunerna. Kommunerna behöver därför arbeta mer systematiskt med att stärka sin attraktivitet som arbetsgivare och samtidigt minska sårbarheten i organisationen. Ett viktigt spår är att erbjuda hybrid- och distansarbete där verksamheten tillåter det, exempelvis genom en eller två distansdagar per vecka och genom att utforska gemensamma satellitkontor i större närliggande orter. Deltids- och delade specialisttjänster mellan kommuner kan också vara ett sätt att säkra kompetens som annars är svår att rekrytera.

Arbetet med kompetensförsörjning måste även bygga på att stärka den befintliga personalens förutsättningar och utveckling. Interna eller gemensamma vikarie- eller resursbanker för stödfunktioner, ökad samverkan mellan kommuner samt digitalisering och verksamhetsstöd som minskar personberoendet är viktiga komponenter i detta arbete.

Kommunerna behöver samtidigt bli bättre på att kommunicera den lilla kommunens styrkor som arbetsplats: korta beslutsvägar, breda kompetenser, närhet till ledning och politik och möjligheten att påverka helheten. Detta bör kopplas till en mer aktiv marknadsföring av livskvaliteten i mindre kommuner, såsom lägre boendekostnader, närhet till natur, trygghet och en bättre balans i livet som kan locka behövd arbetskraft till Dalslandskommunerna.

Platsutveckling och attraktivitet

Platsutveckling behöver förstås som en strategisk uppgift för både enskilda kommuner och Dalsland som helhet. En viktig utgångspunkt är att bygga stolthet inom Dalsland och över det som åstadkoms gemensamt. Det handlar om att visa på att kvalitet inom de kommunala tjänsterna är väl så god som i större kommuner. Det handlar också om att lyfta boendekostnader, natur, trygghet och balans i livet, men också om att tydligare visa vad som faktiskt är unikt. Marknadsföring av livskvalitet i Dalslandskommunerna görs redan idag, men behöver stärkas och föras ut mer aktivt.

Platsutveckling omfattar också kultur- och fritidssatsningar som stärker attraktiviteten, en djupare samverkan kring inflyttning, arbetsmarknad och etableringar samt en tydligare syn på Dalsland som en sammanhängande arbetsmarknads-, boende- och etableringsregion.

Arbetet behöver dessutom rikta sig inåt genom att bygga stolthet och delaktighet i lokalsamhällena och i den kommunala organisationen.

Arbete med platsutveckling och attraktivitet borde kunna genomföras ännu mer i samverkan mellan Dalslandskommunerna än vad som görs idag. I samarbetet med västra Götalandsregionen i projektet ”Det goda livet i Dalsland” har det startat upp flera projekt som är attraktivitetsskapande. Det är viktigt att dessa satsningar kan fortsätta och bli en del i kommunernas löpande utvecklingsarbetet även efter projekttidens slut 2028.

Ökad samverkan för stärkt kapacitet

Mellan Dalslandskommunerna finns redan idag ett omfattande samarbete. Dock anser vi att fördjupad samverkan framstår som en av de viktigaste strategierna för att minska småskalighetens sårbarheter. För det första måste kommunerna bestämma hur samverkan ska ske i ett långsiktigt perspektiv. Samverkan kan byggas upp genom samarbete med de större kommunerna i söder, inom ramen för Fyrbodal eller inom Dalslandssamverkan. Utifrån dagens splittrade bild, behöver kommunerna sätta ner foten kring vilken väg man ska gå. En gemensam långsiktig målbild för Dalsland bör formuleras, med ett tidsperspektiv på tio till femton år. Den bör vara oberoende av politiska mandatperioder, tydliggöra vad som ska göras gemensamt respektive lokalt och fungera som vägledning för investeringar, prioriteringar och utvecklingsarbete.

Ett särskilt viktigt område är samverkan kring specialist- och sårbara funktioner. Analytiker, jurister, upphandlare och andra specialistkompetenser skulle kunna organiseras som Dalslandsgemensamma internkonsulter som kan avropas vid behov. Kommunerna bör arbeta mot harmoniserade IT-plattformar och gemensamma verksamhetssystem där det är möjligt. Detta utgör en nödvändig bottenplatta för mer fördjupade samverkansformer. Primärt kan det vara kring stödfunktioner som löneadministration, ekonomihantering, HR-funktioner, med mera. Sekundärt och på längre sikt handlar det även om att samverka inom de stora verksamhetsområdena, till exempel inom sociala sektorn och utbildning. Erfarenheter som redan finns kring de samarbeten som sker idag, till exempel mellan Bengtsfors och Mellerud, och mellan Åmål och Säffle, bör vara en grund för fortsatt och fördjupat samarbete inom flera områden.

För att samverkan ska utvecklas och utökas, så behöver det finnas ett tydligt besluts- och genomförandemandat i det sammanhållande samverkansforum som väljs. Skulle det handla om Dalslandssamverkan så behöver kansliavdelningen bemannas upp mer och beslutskraften kring samverkan öka. En viktig kommentar är att det är viktigt att samarbetslösningar inte utvecklar administrativa överbyggnader som skapar merarbete och ineffektiva rutiner som drabbar verksamheterna. Det är också viktigt att hela tiden vara tydlig med var ansvaret finns för de samverkande delarna, både politiskt och inom förvaltningsorganisationen.

Åtgärder för att stärka kapaciteten på systemnivå

Kommunernas kapacitet formas inte enbart lokalt. Staten och aktörer på regional nivå påverkar i hög grad vilka handlingsutrymmen små kommuner faktiskt har. Därför krävs inte bara lokala åtgärder utan också förändringar i hur stöd, styrning och resurser utformas utanför kommunen. Vår uppfattning är att samtalet om kommunsektorns kapacitet inte bör begränsas till att handla om hur väl kommunerna tar emot och genomför statens styrning. Samtalet behöver också handla om statens kapacitet att hålla samman Sverige, och att styra med hänsyn till de skilda geografiska och demografiska förutsättningar som svenska kommuner verkar under.

Sammanhållning som tydligare politisk målsättning

Begreppet sammanhållningspolitik är väletablerat inom EU men används mer sällan för att beskriva politik statlig nivå i Sverige. Vi menar att staten bör formulera en tydligare sammanhållningspolitik – med uttalat mål att hålla samman Sverige genom att minska geografiska skillnader i levnadsvillkor. Sammanhållningspolitiken bör utgå ifrån att kommuner verkar under skilda demografiska och geografiska förutsättningar. Den behöver utformas så att den *dels* stärker statens kapacitet att hantera demografisk och geografisk diversitet, *dels* klarar av att motverka orättfärdiga mönster av territoriell ojämlikhet.

Våra intervjupersoner ger uttryck för att staten har en bristfällig förståelse för de villkor som befolkningsmässigt små och krympande kommuner verkar under. En bidragande orsak till det är att sådana kommuner har ofta begränsade möjligheter att göra sig hörda, till exempel i remissprocesser där resurserna inte räcker till. Här kan samverkan mellan kommuner vara en del av lösningen, men staten behöver också utforma sina processer så att små kommuners villkor blir synliga och får genomslag.

Stöd till kunskapsutveckling

Studier visar att kommuner ofta vidtar anpassningsåtgärder på ett fragmenterat och ad hoc-mässigt sätt. Forskningen pekar entydigt på behovet av ett mer långsiktigt och sammanhållet kunskapsstöd. Här skulle staten kunna spela en viktig roll genom att stödja systematisk kunskapsutveckling om hur offentlig verksamhet, service och infrastruktur kan styras och organiseras under längre perioder av befolkningsminskning. Detta skulle kunna organiseras inom ramen för en *delegation för demografisk anpassning*. Förslag på en sådan delegation har lämnats i en tidigare rapport (Syssner 2026), då som en del i en framtida svensk sammanhållningspolitik.

Projektförfinansiering

Utvecklingsstöd, projektstöd och resursfördelningsmodeller behöver anpassas bättre till små kommuners situation. Resurser bör i större utsträckning fördelas efter uppdragets karaktär och inte enbart efter folkmängd. Ett grundbelopp till alla kommuner, kompletterat med tillägg utifrån befolkningsstorlek, är ett exempel på en modell som använts för vissa statliga insatser idag, och som skulle kunna bli norm. Antalet små, riktade bidrag bör minska

till förmån för mer långsiktiga stödformer. Det behöver finnas bättre möjligheter för framgångsrika projekt att leva vidare efter projektperiodens slut.

Värdesäkrade generella statsbidrag framstår också som en särskilt viktig faktor för små kommuners ekonomiska situation. I grunden handlar detta om hur staten värderar kommunernas långsiktiga ekonomiska hållbarhet i relation till andra samhällsutmaningar.

Institutionella och juridiska villkor

Flera kommuner efterfrågar starkare skydd för tjänstepersoner och tydligare gränser mellan politik och förvaltning. Det talar för behovet av förtydliganden i lagstiftningen kring vad som är politiska respektive tjänstemannamässiga frågor, arbetsmiljöansvar vid kränkningar eller otillbörlig påverkan samt nationellt stöd i form av vägledningar och utbildningar kring god styrning i kommuner.

Det finns också förslag om att stärka politikens beslutsförmåga genom att se över regler om majoritetsförhållanden, representation i styrelser och nämnder samt hantering av politiska vildar. Därtill efterfrågas större möjligheter för kommuner att testa nya arbetssätt och samarbeten genom att kunna frångå bromsande lagstiftning eller använda statsstöd friare. Även strandskydd och andra regelverk bör ses över så att de bättre tar hänsyn till glesbygdens förutsättningar och utvecklingsbehov.

Minska detaljstyrning och tydliggör ansvar

Ett genomgående önskemål är mindre detaljstyrning kombinerad med tydligare mål och förväntade resultat. Kommunerna behöver större frihet i hur de når uppsatta mål, samtidigt som reformer inte bör motverka varandra, exempelvis när krav på kvalitet kolliderar med bemannings- eller finansieringsvillkor.

Samtidigt efterfrågas tydligare incitament för långsiktigt ansvarstagande samt tydligare konsekvenser när kommuner inte uppnår krav på kvalitet eller god ekonomisk hushållning. Vagheten i vissa statliga uppdrag, såsom beredskap eller flyktingmottagning, innebär i dag att kommunerna lägger mycket tid på att tolka sitt ansvar i stället för att genomföra uppdraget. När styrningen i praktiken redan är starkt statlig, exempelvis inom skolan, finns också argument för att finansieringen i större utsträckning bör vara statlig och att det lokala handlingsutrymmet minskar där det politiska ansvaret i praktiken redan är begränsat.

Mellankommunala och regionala system

Staten bör skapa bättre villkor för långsiktig mellankommunal samverkan. Det gäller både ekonomiska incitament, tydligare rättsliga ramar och förenklingar i konkurrens- och upphandlingsregler som i dag kan försvåra funktionella lösningar. Riktade statsbidrag bör oftare utformas så att de uppmuntrar samverkan, särskilt i situationer där underlaget i en liten kommun inte räcker för att bygga upp en hel funktion eller tjänst. Stöd till gemensamma nämnder och andra varaktiga samverkanslösningar kan vara ett steg mot mer robusta organisationer. Kunskapsstöd till kommunerna kan också vara en viktig del i att stärka upp samverkan. Företrädare för politik och förvaltning uttrycker skepsis inför framtida

kommunsammanslagningar, och i nuläget framstår fördjupad samverkan som det mest realistiska och praktiskt användbara spåret.

Regionala aktörer som analys- och utvecklingsstöd

Regionala aktörer som Västra Götalandsregionen och kommunalförbundet Fyrbodals har redan hög kompetens inom analys och utveckling, men denna kapacitet skulle kunna användas mer aktivt av kommunerna. För att detta ska fungera behöver dessa aktörer vara lyhörda för vad kommunerna efterfrågar och kunna erbjuda stöd som är anpassat både till kommunernas gemensamma och deras olika behov.

De regionala aktörerna kan också bidra till utvecklingskapacitet genom att hjälpa kommunerna att hitta och använda EU-medel och andra externa resurser som den lilla kommunen ofta saknar egen kapacitet att arbeta fram. Kommunalförbundets roll som resurs i gemensamt utvecklingsarbete behöver därför stärkas. Ett område där regional eller mellankommunal samordning särskilt efterfrågas är beredskap och civilt försvar, där ansvarsfördelningen i dag ofta uppfattas som otydlig. Det finns också önskemål om att regionala aktörer i högre grad ska ta ansvar för vissa frågor som i dag ligger på kommunal nivå, exempelvis civil beredskap och andra samordnande uppgifter.

Bilagor

Följande bilagor till rapporten finns som fristående dokument:

1. Sveriges kommuner och Regioner (2025). Dalsland - Ekonomisk framskrivning 2035.
2. Rådet för främjandet av Kommunala Analyser (2025). Lägesbeskrivning för kommunerna i Dalsland och Dalsland totalt avseende kapacitet.
3. Sveriges kommuner och Regioner (2025). Dalslandssamverkan, Enkät och intervjuer kring kommunernas kapacitet.

Filmer

Nedanstående filmer har spelats in under projekttiden och finns tillgängliga för förtroendevalda och tjänstepersoner i de fem Dalslandskommunerna.

1. Administrativ kapacitet, Gissur Erlingsson, CKS, Linköpings Universitet
2. Vad är kommunal kapacitet, Josefina Syssner, CKS, Linköpings universitet
3. Kommuner i samverkan, ett longitudinellt perspektiv på kommunal kapacitet, Robert Jonsson, CKS, Linköpings Universitet
4. Kapacitetsanalys för Dalsland, Per Sandgren, Rådet för främjandet av kommunala analyser (RKA)
5. När samverkan tar slut, Katarina Soldan, CKS, Linköpings Universitet
6. Ekonomisk framskrivning för Dalslandskommunerna, Måns Norberg, Sveriges Kommuner och Regioner
7. Resultat från enkätundersökning och intervjuer, Christine Feuk, Sveriges kommuner och Regioner
8. Kapacitet och ledarskap i små kommuner, Josefina Syssner, CKS, Linköpings Universitet
9. Analysutbildning för förtroendevalda och kommundirektörernas ledningsgrupper i Dalsland, Camilla Eriksson och Per Sandgren, Rådet för främjandet av kommunala analyser (RKA)

Litteratur

Alm, Jens, Alexander Paulsson, och Robert Jonsson. 2021. "Capacity in Municipalities: Infrastructures, Maintenance Debts and Ways of Overcoming a Run-to-Failure Mentality". *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit* 36(2):81–97. doi:10.1177/02690942211030475.

Altermark, Niklas, Simon Davidsson, och Åsa Plesner. 2026. "The Retrenchment Cycle: Welfare cuts as an institutionally embedded interplay between different levels of government". *Work in progress*.

Altermark, Niklas, och Åsa Plesner. 2025. *Konsten att avveckla en välfärdsstat*. Stockholm: Premiss förlag. Stockholm: Premiss.

- Alvehus, Johan, och Gustaf Kastberg Weichselberger. 2024. *Administration i offentlig sektor. Om expansion, elevering och mittokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Bellamy, Richard, och Antonino Palumbo, red. 2010. *From government to governance*. The library of contemporary essays in political theory and public policy. Farnham, Surrey, England ; Burlington, VT: Ashgate Pub. Co.
- Bergh, Andreas, David Sandberg, och Emanuel Wittberg. 2026. "Rural Retrenchment and Marginalization in Sweden? Evidence From Employment Registers and Survey Data". *Population, Space and Place* 32(3):e70250. doi:10.1002/psp.70250.
- Brenton, Scott, Erik Baekkeskov, och Adam Hannah. 2023. "Policy Capacity: Evolving Theory and Missing Links". *Policy Studies* 44(3):297–315. doi:10.1080/01442872.2022.2043266.
- De Fine Licht, Jenny, David Karlsson, och Louise Skoog. 2024. *Location of Public Services: Legitimacy, Challenges, and Solutions in Sweden*. 1st ed. 2024. Palgrave Studies in Sub-National Governance. Cham: Springer Nature Switzerland.
- Dir. 2015:73. 2015. "En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder".
- Dir. 2022:36. 2022. *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning*. Stockholm.
- Dir. 2023:46. 2023. "Stärkt kapacitet genom kommunsammanslagningar".
- Dir. 2024:69. 2024. "Den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken".
- Erlingsson, Gissur Ó., och Johan Flemgård. 2018. *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanslagningar och mellankommunala samarbeten*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Erlingsson, Gissur Ó., Jessika Wide, och Richard Öhrvall. 2022. *Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: Demokratirådet.
- Erlingsson, Gissur, Katarina Sandberg, och Andreas Bergh. 2023. *Är reformer smittsamma? En forskningsöversikt om tröghet och förändring i kommunsektorn*. Örebro: Kommuninvests Forskningsberedning.
- Erlingsson, Gissur, Josefina Syssner, och Jörgen Ödalen. 2015. *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar*. SNS Analys. Stockholm: SNS.
- Erlingsson, Gissur, och Jörgen Ödalen. 2013. "How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective". *Local Government Studies* 39(1):22–46. doi:10.1080/03003930.2012.744967.
- Fi Dir 2017:13. 2017. "Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen. Kommittédirektiv från Finansdepartementet."

- Finansdepartementet. 2025. "Uppdrag till Kammarkollegiet att betala ut medel för arbete med kapacitetsanalyser".
- Giest, Sarah. 2023. *Policy capacity mechanisms for addressing complex, place-based sustainability challenges. Background paper for the OECD-EC High-Level Expert Workshop Series on "Place-Based Policies for the Future"*. Paris: OECD.
- Hellström, Mikael, och Ulf Ramberg. 2017. "Är ni beredda? Kommunal omvärldsbevakning och förmågan att göra något av den". (40).
- Hermelin, Brita. 2025. "Place-Based Development Interventions through Sparsely Populated Municipalities in Sweden – Governance Setting and Geographical Conditions". *Planning Practice & Research* 1–17. doi:10.1080/02697459.2025.2603262.
- Hermelin, Brita, och Kristina Trygg. 2022. "Decentralised Development Policy: A Comparative Study on Local Development Interventions through Municipalities in Sweden". *European Urban and Regional Studies* 29(3):297–311. doi:10.1177/09697764211054773.
- Holmberg, Sören. 1999. *Representativ demokrati*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Howlett, M., och M. Ramesh. 2014. "The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance". *Policy and Society* 33(4):317–27. doi:10.1016/j.polsoc.2014.10.002.
- Lasswell, Harold Dwight. 2018. *Politics: Who Gets What, When, How*. Chicago: Papamoa Press.
- Lindgren, Lena. 2014. *Nya utvärderingsmonstret : om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Meltzer, Isabell. 2024. *Strategiska samarbeten: roller, relationer och risker i mellankommunala samarbeten*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Meltzer, Isabell. 2025. *Avtalssamverkan inom det sociala området - gemensam strategisk ledningsfunktion i Bengtsfors och Melleruds kommuner*. Göteborg: KFi-rapport / Kommunforskning i Västsverige.
- Nordregio, Elin Slätmo, Ágúst Bogason, Anna Vasilevskaya, och Hilma Salonen. 2022. *Essential rural services in the Nordic Region – Challenges and opportunities*. Nordregio. doi:10.6027/R2022:1.1403-2503.
- Olausson, Albin, och Josefina Syssner. 2017. *Att stärka den lokala attraktionskraften : målbilder och genomförande i den lokala utvecklingspolitiken*. CKS Rapport / Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier. Linköping University, Centre for Municipality Studies – CKS.
- Peters, B. Guy. 2015. "Policy Capacity in Public Administration". *Policy and Society* 34(3–4):219–28. doi:10.1016/j.polsoc.2015.09.005.

- PWC Sverige. 2025. "För en långsiktig och ansvarstagande kommunal ekonomi".
- Rittel, Horst W. J., och Melvin M. Webber. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences* 4(2):155–69. doi:10.1007/BF01405730.
- SOU 2015:101. 2015. *Demografins regionala utmaningar: Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015*. Långtidsutredningen 2015. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2020:8. 2020. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2024:6. 2024. *Steg mot stärkt kapacitet*. Stockholm: Kommunperspektivutredningen, Regeringskansliet.
- Syssner, Josefina. 2018a. *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press.
- Syssner, Josefina. 2018b. "Om kommuners kapacitet och bärkraft: ett diskussionsunderlag".
- Syssner, Josefina. 2020a. "A Policy Perspective on Shrinkage". S. 11–22 i *Pathways to Demographic Adaptation*. Cham: Springer International Publishing.
- Syssner, Josefina. 2020b. "Rural Shrinkage in a Nordic Welfare State". S. 23–35 i *Pathways to Demographic Adaptation*. Cham: Springer International Publishing.
- Tent, Nathalie, Ingo Mose, Frank Rennie, och Josefina Syssner. 2024. "Post-School Education in Shrinking Rural Regions. Experiences and Solutions from Scotland and Sweden". *Raumforschung und Raumordnung* 82(2):160–74.
- Wu, X., M. Ramesh, och M. Howlett. 2015. "Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities". *Policy and Society* 34(3–4). doi:10.1016/j.polsoc.2015.09.001.