

Analysenheten, KLK  
**Rapport**

Datum: 2025-03-12      Diarienummer: KSN-2025-00841

Handläggare:  
Cecilia von Otter

Version/DokumentID: 3.0

# Omvärldsanalys 2025

# Innehåll

Inledning .....	3
Övergripande omvärldstrender.....	3
Avtagande folkökningstakt och förändrad befolkningsstruktur.....	3
Miljö- och klimatförändringar .....	6
Globalisering, konkurrens och teknikutveckling .....	8
Ojämlighet, levnadsförhållanden och folkhälsa .....	9
Samhällsklimat, hot och demokratis förutsättningar.....	12
Nya krav på beredskap och beslutsfattande .....	14
De ekonomiska förutsättningarna 2025–2028.....	16
En seg konjunkturåterhämtning .....	16
Kommunens ekonomi återhämtar sig 2025.....	17
Slutnoter .....	19

## Inledning

Uppsala kommuns omvärldsanalys syftar till att stödja kommunkoncernens olika delar i att förhålla sig aktivt till omvärlden, så att de kan agera mer förutseende och strategiskt samordnat. Omvärldsanalysen 2025 utgör ett planeringsunderlag för framtagandet av Mål och budget 2026 med plan för 2027 och 2028.<sup>1</sup> Omvärldsanalysen ska ge möjlighet att förbereda organisationen för förändring och lägga en grund för att kunna se olika handlingsalternativ och påverka utvecklingen.

## Övergripande omvärldstrender

Omvärldsrapporten inleds med en beskrivning av olika omvärldstrender (Figur 1). Syftet är att försöka fånga viktiga sakförhållanden och bakomliggande trender som sannolikt kommer sätta ramarna för den framtida utvecklingen. Till varje trend presenteras slutsatser i punktform – *förändringstryck* – som beskriver vad kommunen kan göra för att möta de skeenden som trenderna pekar på. Rapporten avslutas med en redogörelse av bedömningar om den svenska ekonomins utveckling och Uppsala kommuns ekonomiska förutsättningar under de närmaste åren.



Figur 1. De sex övergripande omvärldstrenderna i Uppsala kommuns omvärldsanalys. 1) Avtagande folkökningstakt och förändrad befolkningsstruktur, 2) Miljö- och klimatförändringar, 3) Globalisering, konkurrens och teknikutveckling 4) Ojämlighet, levnadsförhållanden och folkhälsa, 5) Samhällsklimat, hot och demokratins förutsättningar, samt 6) Nya krav på beredskap och beslutsfattande.

Trenderna beskrivs separat, men i verkligheten handlar det ofta om sammanhängande skeenden, med orsaker och konsekvenser som glider in i varandra. Vissa trender beskriver en utveckling som i princip inte ifrågasätts, som det faktum att jorden står inför betydande klimatförändringar och att antalet äldre troligtvis kommer att öka i Sverige och i Uppsala. Andra trender är mer osäkra, som den geopolitiska utvecklingen eller hur tekniken kommer att utvecklas och påverka samhällsutvecklingen. Det mesta av tidigare års omvärldsanalyser är fortsatt relevant, men de geopolitiska konflikterna har hårdnat de senaste åren och Sverige och Europa behöver stärka sitt totalförsvär.

## Avtagande folkökningstakt och förändrad befolkningsstruktur

I Sverige har den totala folkmängden ökat med mer än 1,5 miljon personer de senaste 20 åren.<sup>2</sup> Det som har drivit folkökningen är främst en ökning av antalet utrikes födda invånare, men även ett positivt födelsenetto och att antalet äldre i Sverige blir fler på

grund av ökad livslängd.<sup>3</sup> Ökningen har främst skett i storstadsregionerna och deras närhet, och har i hög grad berott på nettoinvandring och födelseöverskott snarare än inflyttning från landsbygden.<sup>4</sup>

Under 2023 var folkökningen i Sverige den lägsta sedan 2001. Barnafödandet har minskat, antalet invandringar är lägre och antalet utvandringar högre.<sup>5</sup> Förklaringen till det låga barnafödandet är huvudsakligen att många personer i barnafödande ålder skjuter upp eller avstår från att skaffa sitt första barn, enligt SCB.<sup>6</sup> Antalet barn i åldern 6–15 år i Sverige kommer att minska de kommande femton åren och även om det därefter förväntas öka igen beräknar SCB att det inte komma upp till samma antal som idag någon gång innan 2070, som är slutår för SCB:s befolkningsframskrivning.<sup>7</sup> Invandringen påverkas av konflikter och politisk instabilitet i omvärlden men även av flykting- och invandringspolitiken. Invandringsöverskottet i riket år 2024 var nära 30 000 personer, vilket är långt under genomsnittet för 2010-talet då invandringsöverskottet var drygt 70 000 personer per år.<sup>8</sup> Den ökade utvandringen har framför allt drivits av Skatteverkets åtgärder för att personer som inte längre bor i landet ska avregistreras.<sup>9</sup>

Vilken påverkan som en lägre folkökningstakt kan få för Sveriges långsiktiga utveckling är svåröverblickbart. Den förhållandevis gynnsamma åldersstrukturen i Sverige i jämförelse med många andra västeuropeiska länder beror på högre födelsetal men också på invandring av personer i arbetsför ålder. Arbetskraftsbristen skulle vara värre utan de senaste decenniernas stora invandringsöverskott, även om vägen till egen försörjning är lång för en betydande andel av de som kommit till Sverige som flyktingar och anhöriga till flyktingar.

De närmaste åren kommer befolkningen i arbetsför ålder ändra karaktär. De åldersgrupper som blir större är framför allt de yngre (20–24 år) och de äldre (60–66 år).<sup>10</sup> För arbetsgivare kommer utvecklingen innebära mer krav på introduktion för unga med begränsad arbetslivserfarenhet och att de i allt högre utsträckning behöver försöka behålla personal längre upp i åldern.<sup>11</sup> Bland de äldre som fortfarande är i arbetsför ålder syns två generella tendenser: fler övergår till att arbeta deltid eller gå i tidig pension samtidigt som det också blir allt fler som arbetar efter pensionsåldern, skriver Pensionsmyndigheten.<sup>12</sup> I åldersgruppen 65–74 år har andelen som fortfarande är aktiva på arbetsmarknaden ökat jämfört med början på 2000-talet.<sup>13</sup>

Uppsala län är det enda län i riket där folkmängden beräknas öka i alla kommuner i länet till 2040, enligt SCB:s befolkningsframskrivning.<sup>14</sup> Precis som i riket förklaras ökningen till stor del av ett ökat antal utrikes födda invånare, samt den gruppens barnafödande.<sup>15</sup> Mot slutet av våren 2025 kommer en ny befolkningsprognos för Uppsala kommun, men befolkningsprognosen från 2024 anger att befolkningen förväntas öka till nära 320 000 personer fram till år 2050.<sup>16</sup> Alla åldersgrupper förväntas öka i antal personer, men som andel av befolkningen förväntas andelen barn och unga minska medan andelen 80 år och uppåt förväntas öka. I en närmare tidshorisont, fram till 2035, visar prognosen att personer 80 år och äldre förväntas öka i antal, medan antalet barn och unga bara ökar marginellt. Antalet personer i gruppen 80 år och äldre förväntas öka från 11 218 år 2023 till 17 600 personer år 2035. Det innebär sannolikt en stor ökning av vård- och omsorgsbehoven för den gruppen, även om hälsan bland äldre också utvecklas. Under samma period förväntas gruppen barn och unga (0–18 år) i Uppsala kommunen öka marginellt, från 51 114 personer år 2023 till drygt 52 100 år 2035.<sup>17</sup>

Försörjningskvoten i Uppsala kommun, det vill säga hur många barn, unga och äldre som det finns i kommunen i relation till befolkningen i arbetsför ålder (20–66 år), är lägre än i riket, bland annat på grund av det stora antalet studenter. Med samma åldersgrupper som SKR använder var försörjningskvoten 60 i Uppsala kommun år 2023 och förväntas vara 58 år 2033.<sup>18</sup> För riket beräknar SKR att försörjningskvoten år 2033 kommer att vara 70 – men med stora skillnader mellan olika kommuner (från 46 till 118).<sup>19</sup>

Befolkningsutvecklingen gör att efterfrågan på kommunala tjänster ökar och ställer krav på anpassning av den kommunala verksamheten inom vård, skola och omsorg men också den byggda miljön och infrastrukturen, inklusive bostäder, vatten, avlopp och elförsörjning kommer behöva anpassas. Konkurrens om hur marken ska användas ökar och behov av bostäder, kontor, handel, service, industri, logistik, infrastruktur, biologisk mångfald och jordbruk behöver vägas mot varandra. I flera fall behövs svåra avvägningar mellan skiftande behov på kort och lång sikt göras. Brist på arbetskraft med rätt kompetens och konkurrens om arbetskraft innebär ett hårt tryck på både kommunala bolag och förvaltningar. Det finns en risk att brist på personal leder till kortsiktiga, ohållbara och dyra lösningar. För att arbeta resurseffektivt och underlätta bemanningen inom välfärdstjänster bör kommuner utnyttja de möjligheter som erbjuds genom teknik, digitalisering, automatisering och artificiell intelligens (AI).<sup>20</sup> Därutöver behöver kommuner som arbetsgivare bland annat arbeta med friskfaktorer, öka heltidsarbetet, förbättra chefernas möjligheter att styra och leda, och möjliggöra kompetensutveckling genom hela arbetslivet. Försäkringskassan betonar att bättre organisatoriska och sociala arbetsförhållanden bör ses som långsiktiga investeringar som har positiva effekter inte bara på sjukfrånvaron utan även på personalomsättning, produktivitet, hälsa och arbetsförmåga.<sup>21</sup>

#### *Förändringstryck:*

**Beredskap för en ökande folkmängd med fler äldre.** Ökande behov av och förväntningar på välfärdstjänster kan bli svåra att möta. För att fortsätta erbjuda välfärdstjänster som är resurseffektiva och har god kvalitet kan nya arbetssätt och verktyg nyttjas, inklusive digitalisering och AI, välfärdsteknik och en ökad samverkan såväl inom kommunkoncernen som med externa aktörer.

**Säkra den långsiktiga kompetensförsörjningen.** Arbetsgivare behöver underlätta och skapa incitament för fler äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden. Vuxenutbildning, arbetsmarknadsanställningar och integrerade språk- och yrkesutbildningar kan bidra till kompetensförsörjningen. Möjligheterna att attrahera och utveckla den kompetens som krävs i en föränderlig verksamhet kan stärkas genom goda arbetsvillkor, nya metoder och arbetssätt och goda förutsättningar för chefs- och ledarskap. Tydligt definierade roller och ansvarsområden för rätt kompetens på rätt plats bidrar till en effektiv och hållbar arbetsfördelning.

**Utveckla ett mer äldrevänligt samhälle.** Olika anpassningar kan göras av verksamheter, fysiska och digitala miljöer utifrån de äldres perspektiv och behov. Genom samverkan mellan till exempel kommun, region, universitet och intresseorganisationer kan stöd och kunskap utvecklas.

## Miljö- och klimatförändringar

Människans aktivitet är av sådan omfattning att sex av de nio planetära gränser bedöms ha överskridits.<sup>22</sup> Att en planetär gräns överskrids innebär inte att drastiska förändringar kommer att ske omedelbart, men att flera gränser överskrids samtidigt är ett tydligt tecken på att vi närmar oss kritiska trösklar med stor risk för människor och de ekosystem vi är en del av. Mer extremväder med skyfall, stormar, värmeböljor och torka kan förväntas påverka samhället och enskildas liv i allt större utsträckning. Klimatförändringar, ohållbar resursanvändning och användning av kemikalier med mera utsätter ekosystemen för stort tryck och har negativa hälsoeffekter på människor, djur och natur. Ett stabilt klimat, odlingsbar mark och tjänligt vatten och fungerande ekosystemtjänster är förutsättningar för vår livsmedelsproduktion.<sup>23</sup>

En övergång till en mer resurseffektiv och cirkulär ekonomi är en nödvändighet för att minska påverkan på miljö och klimat. Teknologier som minskar utsläppen av växthusgaser, stödjer mer resurseffektiv produktion och underlättar utvecklingen av en cirkulär ekonomi ses som en avgörande del för att hantera klimatkrisen. För att åstadkomma beteendeförändringar och förändrade produktions- och konsumtionsmönster behövs även omfattande regleringar och incitament. Allt fler intressekonflikter och krav på rättvisa och kompensation behöver hanteras när klimatomställningen går in i det som kallas ett genomförandeskede.<sup>24</sup> För acceptans av klimatpolitiken är faktorer som effektivitet, rättvisa, dialog och deltagande viktiga faktorer.<sup>25</sup> Många människor är oroad över klimatförändringar, även om det skiljer sig mellan olika grupper.<sup>26</sup>

Fokus på klimatomställning och hållbara lösningar kan skapa tillväxt och innovation men kräver också stora investeringar och skapar stora kompetensbehov, till exempel inom fastighetssektorn. Omställningen till klimatneutralitet kan ge förutsättningar för företag att utveckla nya affärsstrategier och nya marknader. Åtgärder för klimatanpassning, som förbättrat kustskydd, infrastruktur, vattenförvaltning eller att flytta utsatt bebyggelse kan skapa nya arbetstillfällen. De kan också utveckla andra värden, som att skyfallshantering kan bidra till stärkt biologisk mångfald och ökade rekreationsmöjligheter. Digitalisering kan möjliggöra framväxten av en cirkulär ekonomi och minska klimatpåverkan genom bland annat möjligheten att följa och styra materialcykler i samhället.<sup>27</sup> Det kan också handla om "avmaterialisering" när produkter digitaliseras eller fylls med fler funktioner.<sup>28</sup> Finansieringen av klimatomställning och klimatanpassning behöver långsiktighet, samverkan och både offentligt och privat kapital.<sup>29</sup> Den teknologiska utvecklingens fördelar behöver vägas mot miljöpåverkan och naturvärden, såväl globalt som nationellt eller lokalt.

EU har aktivt drivit på omställningen med fokus på att minska utsläpp och miljöpåverkan, och en stor del av detta har skett genom ökade krav och ny lagstiftning.<sup>30</sup> Exempel på detta är nya eller reviderade EU-direktiv för hantering av dricksvatten, avloppsvatten och energieffektivisering, EU:s taxonomi för hållbara aktiviteter och EU:s standard för hållbarhetsredovisning (CSRD). EU:s nya luftkvalitetsdirektiv, som innehåller skarpare gränsvärden och stärkt rättskydd för medborgare som drabbats av luftföroreningar, blir svensk lagstiftning 2026 och ska klaras skarpt till 2030.<sup>31</sup>

En förutsättning för den gröna industrialiseringen och klimatomställningen är en kraftigt ökad elektrifiering. Detta skapar stora förändringar i bland annat våra

energisystem och utmaningarna, inte minst vad gäller tillgänglig el och rimliga elpriser, är stora. Inom 55%-paketet driver EU på för mer förnybar energi och ökad energieffektivisering av byggnader.<sup>32</sup> I Sverige krävs ett kraftigt utbyggt stamnät och betydligt mer elproduktion för att möta det förväntade effektbehovet, som bedöms vara cirka 75 procent större inom tio år.<sup>33</sup> Den svenska riksdagen har satt det energipolitiska målet om 100 procent fossilfri elproduktion 2040 och en färdplan för ny kärnkraft.<sup>34</sup>

Som samhällsutvecklare, myndighet och verksamhetsutövare har Uppsala kommun stora möjligheter att ställa om till hållbara och cirkulära arbetsätt och att underlätta omställningen hos invånare och näringsliv. Lösningar som möjliggör att leva klimatsmart och miljövänligt är nödvändiga för att nå klimatmålen. För Uppsala kommun gäller de övergripande målen om giftfri miljö 2050 och hållbara resursflöden, klimatneutralt Uppsala 2030 för klimatpositivt Uppsala senast 2050 och klimatanpassat Uppsala senast 2040.<sup>35</sup>

#### *Förändringstryck:*

**Fortsätta prioritera områden med stor påverkan.** Klimatpåverkan från invånare och kommunkoncernens verksamheter kan minska genom fortsatt arbete för att åstadkomma systemskiften och genomförande av åtgärder inom områden som energiförsörjning, transport, arbetsmaskinsanvändning, material- och konstruktionsval inom bygg- och anläggning samt utfasning av fossil plast. Fossilfria transporter och infrastruktur som underlättar för gående, cyklist, kollektivtrafik samt fossilbränslefria fordon kan byggas ut och metoder för negativa utsläpp etableras, som till exempel ändrade jordbruk- och skogsbruksmetoder eller koldioxidinfångning.

**Säkra energiförsörjningen och skapa en energieffektiv och flexibelt bebyggd miljö.** Att medverka till omställning av energisystemet, investera för energieffektivitet och säkra redundans för samhällsviktiga verksamheter kan bidra till att säkra energiförsörjningen. Tidiga risk- och konsekvensanalyser kan ge närmare utvärdering av miljöaspekter av samhällsbyggnadsprocesser. Ekosystemtjänster kan lyftas och integreras i samhällsplaneringen. Planering, förvaltning och underhåll kan utformas för att säkerställa en bebyggd miljö som är klimatpositiv, energieffektiv och hållbar och samtidigt har en hög grad av flexibilitet i förhållande till framtida behov.

**Öka samhällets förmåga att möta klimatförändringar.** Bebyggelsestruktur, samhällstekniska system samt vatten- och livsmedelsförsörjning kan anpassas för att hantera klimatförändringarna. Investeringar kan klimatsäkras. Klimatanpassningsåtgärder med fokus på samhällsviktiga verksamheter, utryckningsvägar och större bebyggelsekluster kan göras för att säkerställa att verksamhet kan bedrivas även under extrema väderförhållanden som till exempel översvämningar och värmeböljor.

**Arbeta avfallsförebyggande och utveckla cirkulär ekonomi.** Återanvändning och samutnyttjande kan ökas, i linje med den nationella strategin för cirkulär ekonomi och handlingsplanen för omställning av Sverige. Åtgärder kan göras för att öka samarbetet över hela värdekedjor samt främja cirkulära affärsmodeller och delningsekonomi.

**Samarbeta för klimatdriven affärs- och verksamhetsutveckling.** I till exempel upphandling, fysisk planering och infrastruktur kan miljö- och klimatperspektiven stärkas. Företag och andra aktörer kan samlas i samarbeten som fokuserar på innovation och miljö- och klimatdriven affärs- och verksamhetsutveckling.

## Globalisering, konkurrens och teknikutveckling

Globalisering och frihandel har gett världen ökad ekonomisk tillväxt och handel, migration och förbättrade kommunikationer har integrerat världens länder och möjliggjort utbyten och möten mellan människor. Samtidigt har globaliseringen också inneburit en hårdare konkurrens om kompetens, investeringar och etableringar och haft en negativ inverkan på miljön genom ökat resursutnyttjande och ökade transporter. På senare tid har det blivit tydligt att stormaktskonkurrensen mellan USA, Kina och Ryssland hårdnar och att det säkerhetspolitiska läget har försämrats.<sup>36</sup> Många mellanstatliga samarbeten, internationella avtal och globala institutioner som understött globaliseringen har försvagats. OECD pekar på att ökade handelsspänningar och protektionistiska tendenser riskerar att störa leveranskedjor och begränsa den ekonomiska tillväxten.<sup>37</sup> Den ökande geopolitiska maktkampen gör det svårare att hantera gränsöverskridande hot som klimatförändringar, pandemier, attacker mot strategisk infrastruktur, terrorism, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet.<sup>38</sup>

Det finns stora förväntningar på att teknikutvecklingen ska ge möjlighet att hantera många av de utmaningar samhället står inför. Inom områden som digitalisering och automatisering, AI, bioteknik, materialutveckling och energiteknik är förändringstakten mycket hög och påverkar samhällen, företag, organisationer och individer världen över. Teknikutvecklingen, inte minst digitalisering och uppkoppling, automatisering och (generativ) AI, påverkar vad och hur vi producerar och konsumerar och hur vi lever våra liv. Tjänstesektorn genomgår en teknikdriven strukturomvandling som kan liknas vid den som jordbruket, skogs- och gruvnäringarna tidigare genomgått. Handeln sker mer i digitala kanaler, delningstjänster och "gig-ekonomi" finns inom allt fler områden, hem- eller distansarbete har ökat och välfärdstjänster utförs i högre grad med digitala hjälpmedel. Människors val av fritidsaktiviteter påverkas när det digitala utbudet ökar.

Teknikutveckling och klimatomställning/-anpassning kommer att påverka sysselsättning och utbildningsbehov.<sup>39</sup> Arbetskraft kan frigöras inom vissa yrken eller från vissa arbetsuppgifter, men ny efterfrågan kan förväntas inom andra områden.<sup>40</sup> Strukturomvandlingen ställer krav på utbildningssektorn och arbetsgivare att utbilda och vidareutbilda för morgondagens arbetsmarknad.

En förutsättning för digitalisering och då inte minst AI är att data delas i stor utsträckning. Såväl offentlig som privat sektor strävar efter att underlätta datadelning och öka mängden data som kan användas. EU och den svenska regeringen har tagit fram strategier och författningar för öppna och skyddade data samt digitala tjänster.<sup>41</sup> I Sverige utvecklas strukturer och arbetssätt för att tillgängliggöra och använda öppna och skyddade data från myndigheter.<sup>42</sup>

Utvecklingen ställer också nya krav på hur ansvarsskyldighet, öppenhet och säkerhet kan garanteras. Den tekniska sårbarheten ökar på grund av risker som driftstörningar, förlust av information, dataintrång och andra virtuella angrepp. Cyberattacker kan hota samhällets grundläggande funktioner.<sup>43</sup> Desinformationskampanjer riskerar att försvaga förtroendet för information, medier och journalistik och skada demokratiska processer.<sup>44</sup> Den nätbaserade brottsligheten, ofta kopplad till organiserad brottslighet, skapar skada och oro.<sup>45</sup>



Strukturomvandlingen kommer på längre sikt sannolikt få stor påverkan på människors val av livsmiljö och konsumtionsmönster liksom verksamheters behov av lokaler, kompetens och infrastruktur och därmed även deras lokalisering. Det är svårare att förutsäga exakt hur. Den ökade tillgången på digitala tjänster kan till viss grad komma att ersätta fysiska och platsbundna tjänster. Att fler arbetar hemifrån kan bredda underlaget för privat och offentlig service på mindre orter.

Arbetsmarknadsregionen Stockholm-Uppsala är en tillväxtregion. Den dominerar befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i riket och därmed även den ekonomiska tillväxten. Under det senaste decenniet har Uppsala kommun ökat såväl sin andel av regionens befolkning och sysselsättning.

*Förändringstryck:*

**Helhet och säkerhet i digitaliseringen.** Förutsättningarna för digitaliseringen kan stärkas genom ett långsiktigt helhetsgrepp som hanterar såväl juridiska som praktiska aspekter. Cyberhot och avancerad brottslighet, däribland välfärdsbrottslighet, kan mötas genom säkrad kompetens och samverkan på lokal, nationell och internationell nivå, inklusive myndighetsgemensam tillsyn. Medarbetare kan ges mer utbildning och förutsättningar för att ta ansvar för data- och informationssäkerhet.

**Använda data för samhällsnytta.** Genom att fortsätta att digitalisera processer och systematisera informationsförvaltning kan förutsättningar skapas för att data ska kunna användas i stor skala och för övergripande styrning och ledning. Den digitala infrastrukturen kan behöva stärkas. Kvalitetssäkring och strategisk hantering av de stora datamängder som digitaliseringen ger kan möjliggöra för att förväntningarna på utveckling och effektivisering ska kunna infrias.

**Stärka attraktionskraften.** Specialisering och samarbeten kan gynna en plats attraktivitet. Utländska inflyttare, besökare och investerare kan attraheras av en god mottagningskapacitet och infrastruktur. Uppsalas livsmiljöer, evenemang, innovationsarbete och stödsystem samt universitet, sjukhus och kunskapsintensiva branscher kan lyftas fram. Mer internationellt samarbete och extern finansiering kan gynna utvecklingen.

**Öka attraktiviteten i hela Uppsala.** Möjligheterna att bo, verka och leva såväl på landsbygden som i mindre tätorter och stad bör vara goda. Digitala lösningar, som digitala utbildningar och evenemang, kan bidra. Sammankopplingen av regionala arbetsmarknader och goda kommunikationer lokalt och regionalt är viktiga faktorer för en plats attraktivitet att bo och arbeta på, driva företag i och besöka.

## Ojämlighet, levnadsförhållanden och folkhälsa

Människors levnadsförhållanden har blivit avsevärt bättre för det stora flertalet i Sverige sett över en lång tidshorizont, men de senaste decennierna har inkomst- och förmögenhetsskillnaderna ökat.<sup>46</sup> Det beror i stort sett uteslutande på stigande kapitalinkomster i toppen av inkomstfördelningen, även om också skillnaden mellan dem som förvärvsarbetar och dem som inte gör det blivit något större.<sup>47</sup> Samhällets mest utsatta grupper återfinns oftare på arbetsmarknadens och bostadsmarknadens skuggsidor med olagliga och osäkra arbetsförhållanden och boendelösningar.

Hälsan i den svenska befolkningen är generellt god, men det finns fortsatt stora skillnader mellan olika grupper.<sup>48</sup> Grupper i särskilt utsatta situationer kan till exempel vara personer med funktionsnedsättningar, migranter och personer som står utanför

arbetsmarknaden. Det handlar ofta om ökad risk för ohälsa, samt sämre tillgång till eller förmåga att ta del av samhällets utbud av vård och stöd. Psykisk ohälsa är ett allvarligt folkhälsoproblem som orsakar stort lidande för enskilda och innebär stora kostnader för samhället genom ökade vårdkostnader och minskad produktion. Under de senaste åren har minskningen av suicidtalet avstannat och i åldersgruppen 20–29 år har det ökat.<sup>49</sup> Fler barn och vuxna uppger psykiska besvär som stress, oro och sömnsvårigheter än vid 2000-talets början och fler barn och vuxna vårdas inom psykiatri.<sup>50</sup> Psykiska besvär är vanligare till exempel bland homo- och bisexuella, mottagare av ekonomiskt bistånd, arbetslösa unga vuxna och ensamstående mödrar.<sup>51</sup> Den stressrelaterade psykiska ohälsan har ökat över tid i Sverige och under 2024 har fler varit sjukskrivna för stress än någonsin tidigare.<sup>52</sup> Intresset för existentiell hälsa som del av folkhälsan har ökat, utifrån frågan om hur existentiella perspektiv kan bidra till att skapa samhällliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa och ett gott psykiskt välbefinnande.<sup>53</sup>

Lågkonjunkturen har drabbat hushållens ekonomi. Såväl antal som andel skuldsatta i befolkningen har ökat, liksom storleken på den totala skulden hos Kronofogden.<sup>54</sup> Redan innan nuvarande lågkonjunktur rådde en tydlig obalans mellan hushållens ekonomiska förutsättningar och kostnadsbilden i bostadsutbudet. Bostadsbyggandet bedöms av Boverket vända uppåt efter 2024 även om marknaden är påverkad av att hushållens köpkraft inte helt återställts och av fortsatt höga byggkostnader för byggaktörerna.<sup>55</sup> Få bostäder är tillgängliga för grupper med låga inkomster och litet eget kapital och många hushåll har en osäker boendesituation och är trångbodda. I Uppsala är kötiderna till de hyresrätter som har lägre hyra ofta långa. Vissa hushåll blir kvar i långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd på grund av detta och kan då ta in inneboende eller flytta till ett billigare boende på andrahandsmarknaden, vilket kan försämra deras boendesituation.

Det är skillnad på mäns och kvinnors arbetsvillkor och livsmöjligheter. Den svenska arbetsmarknaden är i hög grad könssegrigerad: män och kvinnor arbetar i olika sektorer, och i olika yrken inom samma sektor. Män är i högre grad sysselsatta inom yrken som löper risk att försvinna genom globalisering, digitalisering och automatisering, medan kvinnor är överrepresenterade i yrken inom besöksnäring, handel samt vård och omsorg. Dubbelarbete bland kvinnor och bristande jämställdhet ses som viktiga orsaker till kvinnors större ohälsa.<sup>56</sup> Oavsett yrke löper kvinnor mer än dubbelt så stor risk som män att bli sjukskrivna för stressrelaterad psykisk ohälsa och risken är som störst i familjebildande ålder. Yrken inom välfärdstjänsterna, det vill säga vård, omsorg och sociala tjänster, har högst sjukfrånvaro i psykiatriska diagnoser.<sup>57</sup>

Det senaste året har arbetslösheten i Sverige ökat till följd av lågkonjunkturen.<sup>58</sup> Högt arbetslöshet kan leda till ökad långtidsarbetslöshet och långtidsarbetslösa får successivt sämre kontakt med arbetsmarknaden. Vissa invånare, särskilt utrikes födda kvinnor med kort utbildning och personer med funktionsnedsättning, har det svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen konstaterar att det bland de långtidsarbetslösa finns arbetssökande som har mycket små chanser till varaktig etablering på arbetsmarknaden.<sup>59</sup> I Uppsala län var arbetslöshetsnivån första kvartalet 2024 lägre än rikets.<sup>60</sup> Långtidsarbetslösheten hade minskat något men antalet inskrivna arbetslösa ungdomar ökat marginellt. Det är fortsatt svårt att få individer att söka och fullfölja gymnasieskolans och den kommunala vuxenutbildningens yrkesutbildningar. SCB:s arbetsmarknadsprognos för Uppsala län 2035 visar ett underskott på gymnasialt yrkesutbildade inom 9 av 12 utbildningsgrupper.<sup>61</sup> Alltför många unga saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program eller fullföljer inte sin gymnasieutbildning. På skolområdet föreslås förändringar av bland annat läroplanerna, betyg, elevhälsa och skolans finansiering utifrån problembilder kring

elever som inte når godkända betyg i grundskolan, ungdomars väg till arbetslivet och skolans likvärdighet.<sup>62</sup>

Det dödliga våldet har ökat i Sverige, även om nivån fortfarande är lägre än under början av 1990-talet. Ökningen är främst relaterad till olika konflikter inom kriminella miljöer.<sup>63</sup> Förövarnas ålder har tydligt sjunkit och våldet har blivit hänsynslösare, utövas med mindre precision och drabbar ibland även utomstående personer.<sup>64</sup> För barn som inte är straffmyndiga och barn under 18 år har misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelse, utpressning och bedrägerier ökat avsevärt.<sup>65</sup> Kommuner har sedan tidigare getts större ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet.<sup>66</sup> Den nya socialtjänstlagen innehåller bestämmelser som sätter ökat fokus på det förebyggande arbetet, på barn- och ungdomsvård och på att verksamheten är kunskapsbaserad.<sup>67</sup> Enligt den nya lagen ska socialtjänsten bland annat erbjuda vissa insatser utan behovsprövning, verksamheten ska vara mer lättillgänglig och ska följas upp och utvecklas.<sup>68</sup>

Uppsala har, likt andra städer i Sverige, en tydlig socioekonomisk boendesegregation. Boendesegregationen beror i hög grad på bostadsmarknadens utbud och efterfrågan. Den socioekonomiska rapporten visar att vissa områden i Uppsala har betydligt högre andel barn och unga i hushåll med låg ekonomisk standard, högre andel arbetslösa samt högre andel med ekonomiskt bistånd än Uppsalas genomsnitt.<sup>69</sup>

Boendesegregationen avspeglar sig i skillnader i ohälsa, valdeltagande, föreningsaktivitet med mera, mellan områden. I områden med socioekonomiska utmaningar är andelen barn och unga vuxna som får vård för psykisk ohälsa lägre än i områden med bättre socioekonomiska förutsättningar, men förekomsten av psykiatrisk tvångsvård och övergrepp av annan person är betydligt högre.<sup>70</sup> Skolegregationen förstärker den etniska och socioekonomiska boendesegregationen och är ett hinder för skolans likvärdighetsuppdrag.<sup>71</sup> Även om forskningen inte är överens om hur starka effekterna av segregation i sig är, kan den ha negativa konsekvenser för de med sämre förutsättningar.<sup>72</sup> Ett segregerat samhälle gör människor ovana vid att möta individer med andra förutsättningar och kan påverka känslan av trygghet och tillit samt delaktighet i att skapa ett gemensamt samhälle.<sup>73</sup>

*Förändringstryck:*

**Stärka folkhälsoarbetet, värna ungas välmående och motverka framtida marginalisering.** Det behövs ett ökat fokus på det som stärker människors hela livssituation, skapar mening och sammanhang, stärker individers egna förmågor och resurser samt gynnar hälsosamma levnadsvanor. Både arbetsgivare och välfärdsleverantörer kan arbeta för att tidigt identifiera behoven, ge förebyggande insatser och ge extra stöd till utsatta grupper. Ungas trygghet, delaktighet och hälsa kan främjas genom mer hälsofrämjande och förebyggande arbete riktat både till barn och unga samt deras vårdnadshavare. Resurser och samordnade insatser kan bidra till att kompensera för ojämlika uppväxtvillkor och att fler ska få en lyckad skolgång med slutförd gymnasieutbildning.

**Förbättra matchningen på arbetsmarknaden.** Arbetslöshetens utmaningar kan mötas i nära samverkan mellan kommun, region, stat, näringsliv och civilsamhälle. Både tillgång till och kvalitet i utbildningar är viktiga faktorer för att möta en ökande långtidsarbetslöshet, få fler personer i arbete och säkra kompetensförsörjningen.

**Bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och verka för goda och jämställda arbetsvillkor.** För att bryta könsskillnaderna i studieval, möjliggöra livslångt lärande och främja kvinnors företagande kan praktikplatser, en utvecklad

studie- och yrkesvägledning och uppstartsverksamhet bidra. Goda arbetsförhållanden och ett förebyggande arbetsmiljöarbete främjar jämställda arbetsvillkor.

**Främja möten mellan samhällsgrupper och eftersträva en bostadsförsörjning som bidrar till att minska boendesegregationen.** Genom rumslig integration kan förutsättningar för möten mellan olika områden och grupper öka. En blandad bebyggelse, bostäder och mötesplatser för alla samhällsgrupper bör eftersträvas. För att möjliggöra goda boendeanternativ för alla livsskederna och samhällsgrupper kan bostadsutbudet behöva kompletteras med lokala bostadssegment. Behoven av bostäder med lägre boendekostnad är stora.

## Samhällsklimat, hot och demokratins förutsättningar

Mer än två tredjedelar av världens befolkning lever idag i auktoritära stater. Demokratiseringen runt om i världen har avstannat och på vissa sätt gått tillbaka de senaste åren.<sup>74</sup> Därtill ökar polariseringen inom länder och auktoritära stater använder sig i ökande utsträckning av desinformation för att påverka och splittra opinionen både i det egna landet och i omvärlden.<sup>75</sup> En försvagad demokrati är något som även många i Sverige uppger sig vara oroade över, samtidigt som det stora flertalet är mycket eller ganska nöjda med hur demokratin i Sverige fungerar idag.<sup>76</sup>

De strukturomvandlingar som pågår i samhället, såsom klimatförändringar och klimatanpassningar, teknologisk utveckling och digitalisering, skapar mål- och intressekonflikter och kan bidra till otrygghet och ett växande missnöje med situationen. Andelen som tycker att utvecklingen i Sverige går åt fel håll, har ökat de senaste åren, samtidigt som lika många är ganska eller mycket nöjda med det liv de lever.<sup>77</sup> Missnöje och låg tillit kan leda till att populism växer fram, vilket kan påverka demokratin negativt på flera sätt, exempelvis genom en hårdför ”folkviljans majoritet och vilja” som tillåts inkräkta på individers och minoriteters rättigheter.<sup>78</sup>

Skillnader i värderingar och åsikter är en självklar del av ett öppet, demokratiskt samhälle. Den snabba spridningen av nyheter och desinformation, och människors tillgång till alternativa nyhetskällor än traditionell journalistik bidrar till upplevelsen av att konfliktlinjerna blivit fler och allvarligare i samhället. Påverkanskampanjer och desinformation är svåra att kontrollera eller bemöta och ställer stora krav på snabbhet och tydlighet i kommunikationen. Det är svårt att veta vilken påverkan fenomen som filterbubblor och falska nyheter har på samhällsklimatets utveckling, men det påverkar människors tillgång till pålitlig information.<sup>79</sup>

Dagens försvårade säkerhetspolitiska läge sammanfaller med att det blivit tydligt att det finns olika aktörer som önskar exploatera sårbarheter i det öppna svenska samhället och att det sker påverkanskampanjer samt sprids desinformation mot Sverige och svenska myndigheter.<sup>80</sup> Terrorhotnivån i Sverige bedöms som fortsatt hög av Säkerhetspolisen.<sup>81</sup> Den höga terrorhotnivån är en följd av bland annat desinformation och påverkanskampanjer. Det främsta attentatshotet bedöms i nuläget komma från individer motiverade av en våldsbejakande högerextremistisk ideologi eller en våldsbejakande islamistisk ideologi, utifrån en virtuell gemenskap och olika idéströmningar på digitala plattformar och forum.<sup>82</sup>

Brottslighet skapar stort lidande för enskilda och påverkar människors upplevelse av trygghet. Den leder dessutom till stora kostnader för samhället. Den nätverksbaserade brottslighetens avancerade och multikriminella brottsupplägg möjliggörs även av

luckor i lagstiftningen och sårbarheter i samhället som utnyttjas, enligt en myndighetsgemensam lägesbild.<sup>83</sup> Arbetslivskriminalitet påverkar arbetsmarknader i Sverige och konkurrensen mellan företag och arbetstagare utnyttjas och utsätts för arbetsmiljörisker.<sup>84</sup> Behovet av att öka kontroll och informationsutbyte inom det offentliga är tydligt och förändringsförslag har utretts, till exempel om stärkt myndighetsamverkan mot arbetslivskriminalitet och om kommunal anslutning till utbetalningsmyndighetens verksamhet.<sup>85</sup>

Otillåten påverkan från nätverksbaserad brottslighet genom hot och utpressning, korruption och infiltration är en risk för medarbetare inom offentlig förvaltning, politiska organ såväl som det privata näringslivet.<sup>86</sup> I Sverige har var fjärde folkvald utsatts för hot, hat eller våld, och i sociala medier omnämns politiker ofta i form av generaliseringar och negativa stereotyper.<sup>87</sup> Även anställda i vissa av Uppsala kommuns verksamheter rapporterar om hot och våld. Våldsbejakande extremistmiljöer använder våld, hot och trakasserier eller brott systematiskt mot vissa typer av måltavlor inom politiska rörelser och myndigheter.<sup>88</sup> Detta är ett hot mot beslutsfattande, myndighetsutövning och enskilda individers arbete eller engagemang.

Sverige ligger fortsatt högt vad gäller befolkningens tillit till medmänniskor och förtroende för samhällets institutioner, även om vissa grupper tenderar att ha lägre och minskande tillit.<sup>89</sup> Det finns få tecken på att vi i Sverige har en polarisering som hotar att lamslå demokratiska samtal eller processer, enligt SNS Demokratiråd.<sup>90</sup> En demokratisk utmaning som samhället står inför är de många svåra beslut som måste fattas samtidigt som ansvarsutkrävande blivit alltmer komplext. För kommunerna handlar det också om att den lokala självstyrelsens legitimitet ibland ifrågasätts utifrån önskemål om hårdare statlig styrning eller förstatligande av kommunala verksamheter.<sup>91</sup> När alltmer digitaliseras tas detta emot olika hos invånarna. Hos vissa stiger förväntningarna på de välfärdstjänster som det offentliga producerar medan andra inte är bekväma med utvecklingen eller inte har samma tillgång till digitala hjälpmedel. De digitala verktygen medför nya kommunikationsutmaningar och det finns en risk att digitalisering medför en bristande tillgänglighet för vissa grupper, vilket kan leda till marginalisering.<sup>92</sup> Det offentliga har en viktig uppgift i att säkerställa att inte enbart vissa individer eller grupper har tillgång till samhällets tjänster.

*Förändringstryck:*

**Stärka framtidstron och öka samhörigheten.** Resurser kan användas på ett sätt som stärker förutsättningarna för en ökad samhörighet och jämlika levnadsförhållanden. Planering och placering av verksamheter kan beakta verksamheternas potential att underlätta möten mellan olika samhällsgrupper.

**Förstärka demokratiska värden och inflytande.** Den lokala demokratin och samverkan mellan kommun, föreningsliv och näringsliv kan utvecklas. Ökade möjligheter till inflytande och aktiv brukarmedverkan kan skapa större tillit och delaktighet.

**Öka öppenhet och kontroll.** Invånarnas förtroende och demokratins legitimitet kan stärkas genom öppenhet kring beslut och prioriteringar. Tydlig och saklig kommunikation är ett sätt att motverka ryktesspridning eller desinformation, liksom god tillgänglighet både fysiskt som digitalt. Skärpta kontroller kan bidra till att undvika

relationer med företag och organisationer som utnyttjar de offentliga systemen, fuskar, bryter mot regler i arbetslivet eller som kan kopplas till brottslighet.

**Försvåra för välfärdsbrott och otillåten påverkan.** Genom att utveckla kontrollsystem och samverka internt och externt kan välfärdsbrott och otillåten påverkan förhindras vid till exempel upphandling, avtalstecknande, utbetalningar och anställning.

**Främja digital delaktighet.** Alla samhällsgrupper behöver goda förutsättningar för digital delaktighet. Digitala kontaktytor och hybridlösningar kan utvecklas för att bättre möta verksamheternas och invånarnas behov. Samtidigt behöver alternativa tjänster och kontaktvägar finnas tillgängliga för de invånare som inte lätt tar del av digitalisering och ny teknik.

**Bli en kommun fri från diskriminering, trakasserier och våld.** Både som välfärdsleverantör och som arbetsgivare behöver Uppsala kommun vara förberedd på och agera mot diskriminering, trakasserier och våld.

## Nya krav på beredskap och beslutsfattande

Klimatförändringarna, covid-19-pandemin och kriget i Ukraina kan alla ses som systemiska kriser, det vill säga kriser som ger upphov till andra sammanflätade och underliggande kriser vars påverkan når långt utanför det primära skeendet. Klimatkrisens effekter är redan avsevärda och kräver till sin natur omfattande omställning långt innan de mest katastrofala effekterna blir påtagliga.<sup>93</sup> Utvecklingen pekar mot en fortsatt ökad frekvens och större utbredning av exempelvis stormar, översvämningar, torka och bränder, förlust av biologisk mångfald – med humanitära katastrofer och hungersnöd, konflikter och människor på flykt som följd. Den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har systemiska följder i form av kraftigt störda energi- och livsmedelsmarknader som bidragit till prisökningar och inflation, räntehöjningar och kraftigt ökande levnadskostnader vilket skapat en lågkonjunktur. Rysslands anfall och de västliga demokratiernas bristande stöd till Ukraina har förstärkt hotbilden mot Sverige och är ett konkret hot för svensk ekonomi och demokrati. Sverige har gått med i Nato och år 2028 kommer Sveriges militära försvarsutgifter att uppgå till 2,6 procent av BNP från att ha varit mellan 1,0–1,2 procent under hela 2010-talet.<sup>94</sup> Sverige behöver ställa om för att stärka totalförsvaret genom exempelvis bättre livsmedelsberedskap, ökad tillgång till reservkraft och elektronisk kommunikation samt stärkt cybersäkerhet.<sup>95</sup> Enligt det nya försvarsbeslutet får det militära försvaret tillskott på över 170 miljarder och det civila försvaret en dryg femtedel av detta – uppåt 38 miljarder – till 2030.<sup>96</sup>

Samhällets kapacitet att förebygga och hantera hot, risker och kriser bygger på att det offentliga, näringslivet, civilsamhället och privatpersoner har nödvändiga förmågor och kunskaper. Tidigare granskningar och utvärderingar av kriser och samhällsstörningar som har drabbat Sverige i modern tid har visat att såväl förberedelsearbetet som krishanteringen har flera brister. Bland de generella slutsatserna kring förberedelsearbetets brister framgår att risk- och sårbarhetsanalyser i alltför hög utsträckning genomförs rutinmässigt och utan att integreras i den ordinarie styrningen, verksamhetsanalysen och planeringen.<sup>97</sup> Gemensamma övningar genomförs sällan och involverar alltför få aktörer. De generella bristerna inom krishantering handlar bland annat om att krisens omfattning och allvar ofta

underskattas, åtgärderna är ofta senfärdiga och otillräckliga samt att aktörer ofta ensidigt fokuserar på sin egen kärnverksamhet på bekostnad av den samverkan som krävs för att uppnå nödvändig effekt på systemnivå. Väldigt konkreta exempel på vikten av samsyn, tydliga roller, förståelse för andra aktörer och samlade lägesbilder med mera för att få till stånd effektiv samordning av insatser och resursanvändning ges i MSB:s granskning av tre händelser under 2023–2024 som satte den svenska krisberedskapen på prov.<sup>98</sup>

Kriser ställer stora krav på förmåga att fatta beslut på bristfällig information och att skala upp i ett tidigt skede. Men många av de utmaningar som samhället står inför är dock symptom på djupgående förändringar i de ekonomiska och samhälleliga strukturerna.<sup>99</sup> Detta kräver en bredare ansats: förmågan att tänka långsiktigt och strategiskt för att försöka påverka och forma framtiden kräver andra processer än vad krishantering gör. Flera organisationer och stater arbetar med strategisk framsyn för att stärka sin beredskap och sitt beslutsfattande inför framtida förändringar.<sup>100</sup> EU-kommissionen beskriver strategisk framsyn som ett sätt att använda kollektiv intelligens strukturerat och systematiskt för att utforska olika möjliga framtidsscenarier och de möjligheter och utmaningar som de medför, i syfte att forma den framtid man vill se.<sup>101</sup>

#### *Förändringstryck:*

**Förbättrat beredskaps- och kontinuitetsarbete.** En stärkt och utvecklad förmåga inom krisberedskap och civilt försvar bidrar till att skapa ett mer motståndskraftigt samhälle. För att kunna förebygga, motstå och hantera alltifrån mindre händelser till samhällsstörningar och extraordinära händelser behöver beroenden och behov för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter identifieras. Ett systematiskt arbete med risk- och kontinuitetshantering behövs. Medarbetares krisberedskap kan stärkas genom utbildning och övning.

**Öka säkerhet och trygghet i den lokala miljön och i egna verksamheter.** Stärkt tillsyn, krisberedskap och strategier för IT-säkerhet och digital trygghet är viktiga verktyg för att stärka säkerheten, garantera livsmedels-, vatten- och elförsörjningen samt säkerställa beredskap för nya hälsorisker, krigshandlingar eller terrorangrepp.

**Förbättra samordningen av aktörer och åtgärder.** Kriser som kännetecknas av att effekterna spiller över och får konsekvenser på många samhällsområden behöver kunna analyseras och förstås. Ökad samverkan kan stärka förmågan att hantera sådana kriser.

**Skärpa förmågan att agera snabbt på ofullständiga underlag.** Beslutsfattare behöver ha övat upp förmågan att agera såväl snabbt som i stor skala. En del av beredskapen är att säkra tillgången till avgörande underlag och datakällor, så att det blir möjligt att agera proaktivt. I beslutssituationer kan det behövas strukturer för att skydda utsatta grupper särskilt och för att undvika att aktörer handlar enbart utifrån sina egna frågor och verksamheters intresse.

**Förbättra förutsättningarna för strategisk planering och beslutsfattande.** Förmågan att förutse och hantera risker och bidra till hållbara omställningar inom samhällskritiska områden behöver stärkas. Genom att använda strukturerade metoder och involvera flera perspektiv ökar möjligheten att skapa långsiktiga strategier som kan implementeras.

**Hålla kommunikationen transparent och tillitsskapande.** En öppen, aktiv och tillitsskapande kommunikation gentemot invånarna och samhället bör eftersträvas och förmågan att hantera systematisk desinformation stärkas. Trots kraven på att agera snabbt och på ofullständiga underlag så behöver grundläggande demokratiska värden bevakas och tillit i samhället upprätthållas. Öppenhet i överväganden och beslutsfattande är nödvändigt.

## De ekonomiska förutsättningarna 2025–2028

### En seg konjunkturåterhämtning

Den svenska ekonomin är fortsatt stark och motståndskraftig, trots utmaningarna från en utdragen lågkonjunktur och strukturella förändringar i den globala ekonomin.<sup>102</sup> Under senare delen av 2024 visade sig både antalet arbetade timmar och hushållens konsumtion utvecklas svagare än vad som tidigare bedömts, vilket också indikerar en svagare ingång in i 2025. Höga priser och höga räntor har fått hushållen att strama åt konsumtionen men hushållens förväntningar på framtiden har blivit alltmer optimistiska. Under 2025 väntas BNP-tillväxten öka, driven framför allt av en stigande hushållskonsumtion.

För Sveriges viktigaste handelspartners, inte minst Tyskland, blir BNP-utvecklingen fortsatt relativt svag under 2025. Den stigande BNP-tillväxten bland Sveriges viktigaste handelspartners bidrar dock till att exporten tilltar något under de kommande åren.<sup>103</sup> Eftersom företagen har övervintrat en del arbetskraft, det vill säga att de har valt att ha kvar mer personal än vad produktionen på kort sikt har behövt, under lågkonjunkturen väntas emellertid uppgången i sysselsättningen dröja. Ännu vid slutet av 2025 väntas därför resursutnyttjandet i ekonomin vara betydligt lägre än normalt och arbetslösheten ligger kvar på en fortsatt hög nivå.

Först 2026 beräknas både arbetade timmar och antalet sysselsatta ta fart och arbetsproduktiviteten förväntas då öka i mer normal takt. År 2026 väntas sysselsättningen öka, främst till följd av fler jobb inom tjänstesektorn, och arbetslösheten sjunker då till 8,2 procent.<sup>104</sup> Under 2027 och 2028 antas en trendmässig BNP-tillväxt och en arbetslöshet på drygt 7,5 procent.<sup>105</sup>

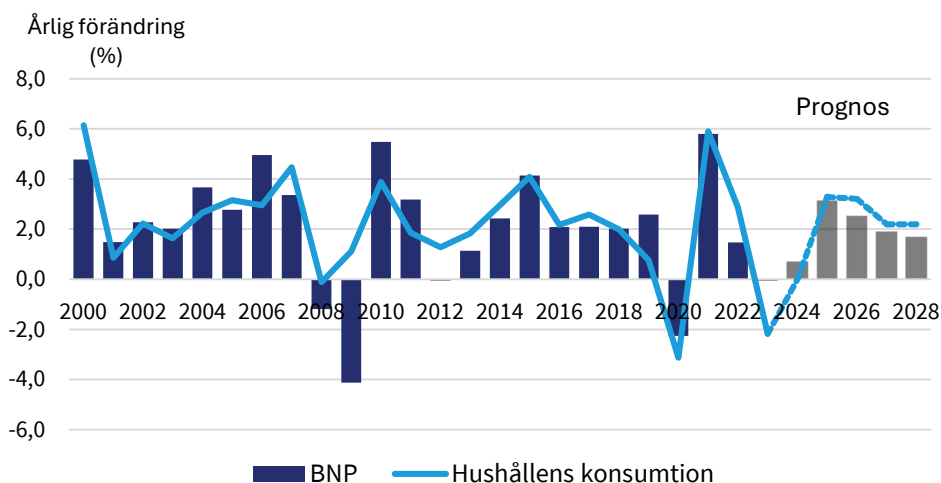


Diagram 1. Tillväxt i BNP och hushållens konsumtion  
Källa: SKR:s ekonomirapport oktober 2024



Prognoserna om den ekonomiska tillväxten präglas av stora osäkerheter och riskerna är på nedsidan. Konflikter i den globala handeln, som kan leda till nya inflationsimpulser skulle kunna försvaga den globala ekonomin och förhindra att konsumtion och investeringar återhämtar sig så snabbt som förväntat. Detta kan ytterligare förstärkas av geopolitiska risker, såsom fortsatt krig i Europa och en fördjupning av konflikten i Mellanöstern, som kan störa energileveranser och den globala handeln. Återhämtningen i den svenska ekonomin är också beroende av tillväxtutsikterna hos Sveriges viktigaste handelspartners vilket gör att den svaga ekonomiska utvecklingen i euroområdet utgör en riskfaktor.<sup>106</sup>

### Kommunens ekonomi återhämtar sig 2025

I likhet med övriga sektorer drabbades kommunsektorn av den höga inflationen, de höga räntekostnaderna och den allt svagare konjunkturen under de senaste åren. Höga prisnivåer i verksamheterna, ökade pensionskostnader och högre räntor pressade kommunernas ekonomiska förutsättningar. Åren 2023 och 2024 minskade det reala skatteunderlaget i riket med 1,8 respektive 0,5 procent.

En konjunkturuppgång under 2025 och 2026 beräknas dock ge relativt hög BNP-tillväxt, ett ökat antal arbetade timmar och en uppväxling av skatteunderlagstillväxten. Därtill kommer pensionsinkomsterna att öka starkt tack vare en stor höjning av inkomstbasbeloppet för 2025. En återhämtning av skatteunderlagstillväxten, i kombination med lägre pensionskostnader, resulterar i en stor ökning på 5,6 procent av det reala skatteunderlaget.

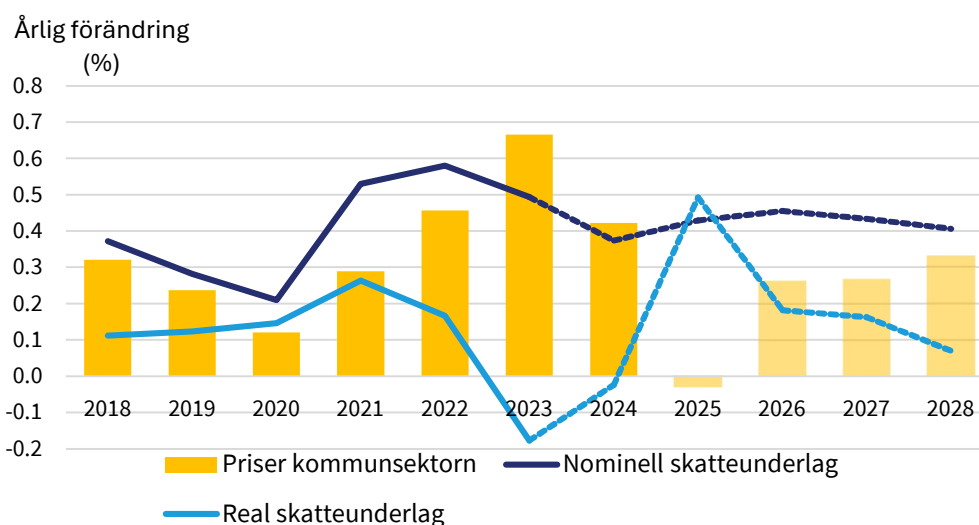


Diagram 2. Utveckling av skatteunderlag, pris- och löneökningar  
Källa: SKR:s ekonomirapport oktober 2024

År 2026 beräknas antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta att öka kraftigt främst till följd av demografiska trender samt ökade incitament att arbeta. Under femårsperioden 2024–2028 beräknas skatteunderlaget att öka med i genomsnitt 4,3 procent per år nominellt och 1,8 procent i reala termer. Dessa tillväxttakter är i linje med de historiska genomsnitten. Det reala skatteunderlaget beräknas dock bli lägre än beräknat enligt den historiska utvecklingstrenden, då köpkraften de senaste åren har försvagats varaktigt.<sup>107</sup>

Enligt den senaste befolkningsprognosen från SCB från april 2024 blir den totala behovsökningen i kommunsektorn under kommande år den lägsta sedan 2000. Enligt

prognosen blir det en kontinuerlig minskning av barn i förskoleåldrarna till år 2030. Detta medför en förbättrad försörjningskvot då befolkningen i arbetsför ålder väntas öka i en snabbare takt än de demografiska behoven i kommunerna. Framöver räknar kommunerna därför med gynnsammare kommunalekonomiska förutsättningar jämfört med tidigare prognoser. Samtidigt ställer de demografiska förändringarna krav på anpassning till ett ökat antal äldre och ett minskat antal barn. Detta utgör en utmaning då det historiskt sett har varit svårt för kommunerna att ställa om verksamheten nedåt vid vikande antal barn.

## Slutnoter

---

- <sup>1</sup> Trendbeskrivningarna utgår från föregående års omvärldsanalys, Region Uppsalas omvärldsanalys (2024), SKR:s omvärldsanalys Vägval för framtiden (2023), samt inlämningar från olika delar av kommunkoncernen.
- <sup>2</sup> [Sveriges befolkning \(scb.se\)](https://scb.se)
- <sup>3</sup> [Folkmängd efter inrikes/utrikes född, ålder och kön. År 2000 - 2022. PxWeb \(scb.se\)](https://pxweb.scb.se/Folkmaengd%20efter%20inrikes%20utrikes%20fodd,%20alder%20och%20kon.%20Ar%202000%20-%202022); [Befolkningsstatistik antal personer efter period, år och förändringar. År 2000-2023. PxWeb \(scb.se\)](https://pxweb.scb.se/Befolkningsstatistik%20antal%20personer%20efter%20period,%20ar%20och%20forandringar.%20Ar%202000-2023);
- <sup>4</sup> [Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad \(scb.se\)](https://scb.se/Dagens%20urbanisering%20-%20inte%20pa%20landsbygden%20s%20bekostnad)
- <sup>5</sup> [Historiskt lågt barnafödande och lägsta folkökningen på 22 år](https://scb.se/Historiskt%20laegt%20barnafodande%20och%20lagsta%20folkokningen%20pa%2022%20ar)
- <sup>6</sup> [Bilagor till Sveriges framtida befolkning 2024–2070; Disentangling the Swedish fertility decline of the 2010s](https://scb.se/Bilagor%20till%20Sveriges%20framtida%20befolkning%202024-2070%3B%20Disentangling%20the%20Swedish%20fertility%20decline%20of%20the%202010s)
- <sup>7</sup> [Lägre barnafödande ger färre skolbarn i framtiden](https://scb.se/Lagre%20barnafodande%20ger%20farre%20skolbarn%20i%20framtiden)
- <sup>8</sup> [Invandringar och utvandringar efter ut-/inflyttningsland, födelselandgrupp, ålder och kön. År 2000 - 2024. PxWeb](https://pxweb.scb.se/Invandringar%20och%20utvandringar%20efter%20ut-/inflyttningsland,%20fodelselandgrupp,%20alder%20och%20kon.%20Ar%202000%20-%202024)
- <sup>9</sup> [Myndighetssamarbete bidrar till bättre folkbokföring \(Skatteverket.se\)](https://skatteverket.se/Myndighetssamarbete%20bidrar%20till%20bättre%20folkbokforing)
- <sup>10</sup> [Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen](https://scb.se/Valfardens%20kompetensforsorjning%20-%20Personalprognos%202023-2033%20och%20strategier%20for%20att%20klara%20kompetensforsorjningen)
- <sup>11</sup> [Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen](https://scb.se/Valfardens%20kompetensforsorjning%20-%20Personalprognos%202023-2033%20och%20strategier%20for%20att%20klara%20kompetensforsorjningen)
- <sup>12</sup> [Pensionsaldrar och arbetslivets längd - svar på regeringsuppdrag 2024 | Pensionsmyndigheten](https://pensionsmyndigheten.se/Pensionsaldrar%20och%20arbetslivets%20langd%20-%20svar%20pa%20regeringsuppdrag%202024)
- <sup>13</sup> [Ageing Europe - statistics on working and moving into retirement - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://europa.eu/ageing/europe-statistics-on-working-and-moving-into-retirement)
- <sup>14</sup> [Den framtida befolkningen i Sveriges län och kommuner 2024–2040](https://pxweb.scb.se/Den%20framtida%20befolkningen%20i%20Sveriges%20lan%20och%20kommuner%202024-2040)
- <sup>15</sup> [Folkmängd efter region, år och födelseregion. År 2000-2022. PxWeb \(scb.se\)](https://pxweb.scb.se/Folkmaengd%20efter%20region,%20ar%20och%20fodelseregion.%20Ar%202000-2022); [Invandringar och utvandringar efter födelseland och kön. År 2000 - 2022. PxWeb \(scb.se\)](https://pxweb.scb.se/Invandringar%20och%20utvandringar%20efter%20fodelseland%20och%20kon.%20Ar%202000%20-%202022);
- <sup>16</sup> [Befolkningsprognos Uppsala kommun 2024 - Uppsala kommun](https://pxweb.scb.se/Befolkningsprognos%20Uppsala%20kommun%202024)
- <sup>17</sup> [Befolkningsprognos Uppsala kommun 2024 - Uppsala kommun](https://pxweb.scb.se/Befolkningsprognos%20Uppsala%20kommun%202024)
- <sup>18</sup> Beräkningarna för Uppsala är gjorda på utfall år 2023 och prognos för 2033 utifrån befolkningsprognosen för 2024. Grupperna 0-19 år och 67+ år jämförs med gruppen 20-66 år [Befolkningsprognos Uppsala kommun 2024 - Uppsala kommun](https://pxweb.scb.se/Befolkningsprognos%20Uppsala%20kommun%202024)
- <sup>19</sup> [Välfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen](https://scb.se/Valfardens%20kompetensforsorjning%20-%20Personalprognos%202023-2033%20och%20strategier%20for%20att%20klara%20kompetensforsorjningen)
- <sup>20</sup> [Kompetensförsörjning, strategier | SKR](https://skr.se/kompetensforsorjning-strategier)
- <sup>21</sup> [Försäkringskassans lägesrapport – Sjuk av stress: Kvinnor löper dubbel risk](https://sjukavstress.se/Forsakringskassans%20lagessrapport%20-%20Sjuk%20av%20stress%3A%20Kvinnor%20loper%20dubbel%20risk)
- <sup>22</sup> Rockström et al (2024). “Planetary Boundaries guide humanity’s future on Earth”, *Nat Rev Earth Environ* 5, 773–788 (2024). <https://doi.org/10.1038/s43017-024-00597-z>
- <sup>23</sup> [Utvärdering och uppföljning av livsmedelsstrategin – årsrapport 2023 \(jordbruksverket.se\)](https://jordbruksverket.se/Utvardering%20och%20uppfoljning%20av%20livsmedelsstrategin%20-%20arsrapport%202023)
- <sup>24</sup> Se t.ex. [Klimatojämlighet – Oxfam Sverige](https://oxfam.org/sverige); [7 steg för en rättvis omställning - Naturskyddsforeningen \(naturskyddsforeningen.se\)](https://naturskyddsforeningen.se)
- <sup>25</sup> [Klimatpolitiska rådets rapport 2024](https://klimatpolitiska-radets.se/rapport-2024)
- <sup>26</sup> [Svenska trender 1986-2023 0.pdf](https://svekt.se/Svenska%20trender%201986-2023); [Barn och unga upplever klimatoro](https://axelsson.se/Barn%20och%20unga%20upplever%20klimatoro); Axelsson m.fl. (2024) *Stöd för och attityder till klimatpolitik i Sverige*
- <sup>27</sup> [Från värdekedja till värdecykel - så får Sverige en mer cirkulär ekonomi - Regeringen.se](https://regeringen.se/fran-vardekedja-till-vardecykel-sa-far-sverige-en-mer-cirkular-ekonomi)
- <sup>28</sup> [Från värdekedja till värdecykel - så får Sverige en mer cirkulär ekonomi - Regeringen.se](https://regeringen.se/fran-vardekedja-till-vardecykel-sa-far-sverige-en-mer-cirkular-ekonomi)
- <sup>29</sup> Se t.ex. [Klimatpolitiska rådets rapport 2024](https://consilium.europa.eu/rapport-2024); [Finansiering av klimatomställningen - Consilium](https://consilium.europa.eu/finansiering-av-klimatomstallningen)
- <sup>30</sup> [Den gröna given: nyckeln till ett klimatneutralt och hållbart EU | Ämnen | Europaparlamentet](https://europaparlamentet.europa.eu/en/topics/environment/climate-change/the-green-given-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu)
- <sup>31</sup> [EU:s luftkvalitetsdirektiv](https://ec.europa.eu/eia/eia-directive)
- <sup>32</sup> [55 %-paketet – EU:s plan för en grön omställning - Consilium](https://consilium.europa.eu/55-paketet)
- <sup>33</sup> [Nätutvecklingsplan 2024–2033 \(svk.se\)](https://svk.se/Netutvecklingsplan-2024-2033)
- <sup>34</sup> [Mål för energipolitiken - Regeringen.se](https://regeringen.se/maal-for-energiolitiken); [Regeringen lanserar en färdplan för ny kärnkraft i Sverige - Regeringen.se](https://regeringen.se/energiolitiken)
- <sup>35</sup> [Miljö- och klimatprogram](https://miljo-och-klimatprogram.se)

- 
- <sup>36</sup> [Totalförsvaret 2025–2030 \(Proposition 2024/25:34\) | Sveriges riksdag](#)
- <sup>37</sup> [OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2 | OECD](#)
- <sup>38</sup> [Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.](#)
- <sup>39</sup> [OECD Employment Outlook 2024 | OECD; The impact of Artificial Intelligence on the labour market : What do we know so far? | OECD Social, Employment and Migration Working Papers | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\); Automation, skills use and training | OECD Social, Employment and Migration Working Papers | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
- <sup>40</sup> [OECD Employment Outlook 2023 | OECD; OECD Employment Outlook 2024 | OECD](#)
- <sup>41</sup> [Se t.ex. EU:s datastrategi \(europa.eu\); Data – en underutnyttjad resurs för Sverige: En strategi för ökad tillgång av data för bl.a. artificiell intelligens och digital innovation - Regeringen.se; Dataförvaltningsförordningen | Digg; Rättsakten om digitala tjänster – för en säker och ansvarsfull miljö på nätet \(europa.eu\);](#)
- <sup>42</sup> [Se t.ex. Nationell dataverkstad för regional och kommunal datadelning - Sveriges Dataportal; Stöd till myndigheter i att tillgängliggöra skyddade data](#)
- <sup>43</sup> [Cybersäkerhet: vikten av att minska kostnaderna för cyberattacker | Nyheter | Europaparlamentet](#)
- <sup>44</sup> [ENISA Threat Landscape 2022 — ENISA \(europa.eu\)](#)
- <sup>45</sup> [Brottsvinster för bedrägerier ökade under 2023 | Polismyndigheten \(polisen.se\); Undersökning visar ökad oro för att utsättas för it-relaterad brottslighet \(msb.se\)](#)
- <sup>46</sup> [Långtidsutredningen 2019, huvudbetänkande - Regeringen.se](#)
- <sup>47</sup> [Ekonomisk ojämlikhet i Sverige.pdf; Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande, SOU 2019:65](#)
- <sup>48</sup> [Analyser av ojämlikheten i hälsa och hälsan i vissa grupper — Folkhälsomyndigheten; Folkhälsans utveckling – årsrapport 2022 \(folkhalsomyndigheten.se\)](#)
- <sup>49</sup> [Ökning av suicid bland unga vuxna 20–29 år – Fördjupad analys — Folkhälsomyndigheten](#)
- <sup>50</sup> [Psykisk hälsa och suicid i Sverige – Statistik om nuläge och utveckling fram till 2022 — Folkhälsomyndigheten](#)
- <sup>51</sup> [Folkhälsomyndigheterna](#)
- <sup>52</sup> [Lägesrapport psykisk ohälsa 2024 – rekordmånga stressrelaterade sjukskrivningar - Försäkringskassan](#)
- <sup>53</sup> [Existentiell hälsa och folkhälsa – Delredovisning av regeringsuppdrag — Folkhälsomyndigheten](#)
- <sup>54</sup> [Stor ökning av svenskarnas skulder hos Kronofogden | Kronofogden; Hushållens skulder växte under 2023 | Kronofogden](#)
- <sup>55</sup> [Byggprognos analys december 2024 - Boverket](#)
- <sup>56</sup> [Försäkringskassans lägesrapport – Sjuk av stress: Kvinnor löper dubbel risk](#)
- <sup>57</sup> [Försäkringskassans lägesrapport – Sjuk av stress: Kvinnor löper dubbel risk](#)
- <sup>58</sup> [Arbetsmarknadsutsikterna 2024, regionala utsikter](#)
- <sup>59</sup> [Återrapport om behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden](#)
- <sup>60</sup> [Arbetsmarknadsutsikterna 2024, regionala utsikter](#)
- <sup>61</sup> [Microsoft Word - Sammanfattning av regionala prognoser.docx](#), sid 7ff. Prognosen visar överskott inom transportutbildning och högskoleförberedande utbildning, och balans inom handels- och administration.
- <sup>62</sup> [Se till exempel En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna - Regeringen.se; Fler vägar till arbetslivet - Regeringen.se; En förbättrad elevhälsa - Regeringen.se; En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet - Regeringen.se](#)
- <sup>63</sup> [SOU 2021:49. Kommuner mot brott - Regeringen.se](#)
- <sup>64</sup> [Unga misstänkta för inblandning i mord ökar kraftigt | SVT Nyheter](#)
- <sup>65</sup> [Barn och unga i kriminella nätverk Rapport 2023 13](#)
- <sup>66</sup> [Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete - Regeringen.se](#)
- <sup>67</sup> [Ny socialtjänstlag 2025 – förberedelser och förändringar - Socialstyrelsen](#)
- <sup>68</sup> [Ny socialtjänstlag 2025 – förberedelser och förändringar - Socialstyrelsen](#)
- <sup>69</sup> [Socioekonomisk rapport 2023 - Uppsala kommun](#)
- <sup>70</sup> [Förekomst av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna](#)

- 
- <sup>71</sup> [En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. SOU 2020:28](#)
- <sup>72</sup> Andersson, R. & E. Holmqvist (2019), *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen
- <sup>73</sup> [Boendesegregationens konsekvenser - Boverket](#)
- <sup>74</sup> [Marking 50 Years in the Struggle for Democracy | Freedom House](#)
- <sup>75</sup> [Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023.](#)
- <sup>76</sup> <https://www.gu.se/sites/default/files/2024-10/Svenska%20Demokratitrender%202023.pdf>
- <sup>77</sup> [Social tillit i höglitarlandet Sverige | SOM-institutet, Göteborgs universitet](#), sid 153ff.
- <sup>78</sup> [Briefing note on systemic risk | UNDRR](#)
- <sup>79</sup> [The Struggle for Trust Online | Freedom House](#)
- <sup>80</sup> Must årsöversikt 2021 [Rapporter - Försvarsmakten \(forsvarsmakten.se\)](#); [Sammanfattning - Säkerhetspolisen](#)
- <sup>81</sup> [Beslut om fortsatt hög terrorhotnivå - Säkerhetspolisen](#)
- <sup>82</sup> [Terrorism - Krisinformation.se](#)
- <sup>83</sup> [Myndighetsgemensam lägesbild \(skatteverket.se\)](#)
- <sup>84</sup> [Arbetslivskriminalitet - arbetet i Sverige - en bedömning av omfattningen - lärdomar från Danmark och Finland, SOU 2023:8](#)
- <sup>85</sup> [Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet \(Kommittédirektiv 2023:63\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)
- <sup>86</sup> [Myndighetsgemensam lägesbild \(skatteverket.se\)](#)
- <sup>87</sup> [Forskning och konsekvenser | SKR](#)
- <sup>88</sup> [Våldsbejakande extremism - Säkerhetspolisen \(sakerhetspolisen.se\)](#)
- <sup>89</sup> [Social tillit i höglitarlandet Sverige | SOM-institutet, Göteborgs universitet](#), sid 153ff.
- <sup>90</sup> [Polarisering i Sverige – Demokratirådets rapport 2021 | SNS.se](#)
- <sup>91</sup> [demokratiradets-rapport-2022-den-lokala-demokratins-vagval.pdf](#)
- <sup>92</sup> [Digitalt utanförskap 2020 Q1 | Delrapport | Svenskarna och internet](#)
- <sup>93</sup> [Briefing note on systemic risk | UNDRR](#)
- <sup>94</sup> [Försvarsbeslutet 2025–2030 - Regeringen.se](#); [Ekonomisk redovisning - Försvarsmakten](#)
- <sup>95</sup> [Totalförsvaret 2025–2030 \(Proposition 2024/25:34\) | Sveriges riksdag](#)
- <sup>96</sup> [Försvarsbeslutet 2025–2030 - Regeringen.se](#)
- <sup>97</sup> För uppföljningar av Sveriges tidigare krishantering se t.ex. Riksrevisionen (2017), *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015*; Riksrevisionen (2008), *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*; MSB (2018), *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*; MSB (2019), *Samverkansövningar – lärande och nytta*. MSB (2021), *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap*. Regeringen (2021), *Struktur för ökad motståndskraft*. SOU 2021:25.
- <sup>98</sup> [Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv](#)
- <sup>99</sup> [vinnova-rapport\\_strategisk-framsyn-for-innovation-ny-version.pdf](#)
- <sup>100</sup> [How strategic foresight can make society more resilient | World Economic Forum; vinnova-rapport\\_strategisk-framsyn-for-innovation-ny-version.pdf](#)
- <sup>101</sup> [Strategisk framsyn](#)
- <sup>102</sup> [Sweden: Staff Concluding Statement of the 2025 Article IV Mission](#)
- <sup>103</sup> [Konjunkturlaget-december-2024.pdf](#)
- <sup>104</sup> Ibid.
- <sup>105</sup> [MakroNytt 3/2024 | SKR](#)
- <sup>106</sup> [ECB:s Ekonomiska rapport december 2024](#)
- <sup>107</sup> [Aktuell ekonomi – Planeringsförutsättningar för åren 2024–2027 | SKR](#)