Ökad tydlighet, stärkt samverkan

– förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik

Delbetänkande av
SVESAM – Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:85

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1331-6 (tryck)
ISBN 978-91-525-1332-3 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Regeringen beslutade den 11 juli 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas (dir. 2024:69). Till särskild utredare utsågs samma dag fil. mag. Martin Olauzon. Övriga medverkande anges på nästa sida.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2026. Det står utredaren fritt att dessförinnan redovisa delar av arbetet i ett eller flera delbetänkanden. Genom föreliggande delbetänkande har vi alltså valt att nyttja den möjligheten.

Utredningen har antagit namnet SVESAM – Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling.

Martin Olauzon svarar som särskild utredare ensam för innehållet i delbetänkandet. Han har tagit råd av och mottagit underlag från utredningens sakkunniga och experter liksom av sekretariatet som därigenom väsentligen bidragit till betänkandet.

I delbetänkandet används därför ”vi-formen”. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik* (SOU 2025:85).

Stockholm i juni 2025

Martin Olauzon

Anna Hedberg
Per Helldahl
Jonas Widell

Förteckning över de som har deltagit i utredningens arbete

Särskild utredare

Martin Olauzon, 2024-07-11–

Sakkunniga

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Örjan Hag, 2024-10-23–
Anna Wikström, 2024-10-23–2025-03-11
Alexandra Helgesson, 2025-03-11–
Frida Nordholm, 2024-10-23–

Finansdepartementet

Alexander Bjerner, 2024-10-23–
Felicia Andreassen, 2024-10-23–

Klimat- och näringslivsdepartementet

Karl Westberg, 2024-10-23–
Emilie Anér, 2024-10-23–

Experter

Statliga myndigheter

Lars Wikström, Tillväxtverket, 2024-10-23–
Torbjörn Danell, Tillväxtanalys, 2024-10-23–
Ingela Nilsson, Sametinget, 2024-10-23–
Ulrika Holmgren, Landsbygdsnätverket vid Jordbruksverket, 2024-10-23–
Maria Wikhall, Statskontoret, 2024-10-23–
Katarina Ljunggren, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2024-10-23–

Kommuner och regioner

Karin Hermansson, Region Jönköpings län, 2024-10-23–
Ellinor Ivarsson, Sveriges Kommuner och Regioner, 2024-10-23–

Organisationer

Klas Fritzon, Hela Sverige ska leva, 2024-10-23–
Jonas Nordin, Företagarna, 2024-10-23–
Hallgeir Aalbu, Regeringskansliet i Norge, 2024-10-23–

Forskare

Josefina Syssner, Linköpings universitet, 2024-10-23–

Sekretariat

Anna Hedberg, utredningssekreterare, 2024-10-14–
Per Helldahl, utredningssekreterare, 2025-02-01–2025-06-13[1]
Jonas Widell, utredningssekreterare, 2025-03-01–

[1] Per Helldahl har medverkat som utredningssekreterare genom att Statskontoret lämnat s.k. stabsbiträde.

Innehåll

Sammanfattning **11**

1 Författningsförslag **23**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar 23

2 Uppdrag och arbete **25**

2.1 Uppdraget 25

2.2 Varför ett delbetänkande? 26

2.3 Utredningsarbetet 26

2.4 Delbetänkandets disposition 27

3 Utgångspunkter och huvudfrågor **29**

3.1 Utredningens tre huvudfrågor 30

3.2 Mål för en framtida territoriell politik 31

3.3 Utmaningar för en territoriell politik 33

3.4 Ett uppdrag att föreslå förändring 39

3.5 Platsens betydelse – ett territoriellt synsätt på en modern utvecklingspolitik 40

3.6 Dagens administrativa geografi påverkar utvecklingen av en ny politik 42

3.7 Ett perspektiv till 2050 – långsiktighet och hållbarhet över tid 46

3.8 Tydlighet i ansvarsfördelning och styrning 47
3.9 Ett samverkande system för utveckling 50
3.10 Landsbygdernas utveckling i särskilt fokus 51

4 Politik för regional utveckling och landsbygdsutveckling 53

4.1 Politik riktad till olika geografier har funnits under lång tid 54
4.2 Breda målformuleringar och medel inom många utgiftsområden 62
4.3 Ansvarsfördelningen inom regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik 66
4.4 Uppdrag till statliga myndigheter utvecklar kunskap och lärande 68
4.5 Landsbygderna ser olika ut och landsbygdsområden finns i samtliga län 71
4.6 EU:s rättsakter, program och strategier påverkar utformningen av nationell politik 74

5 En sammanhållen territoriell politik kräver tydligare ansvarsfördelning och styrning 79

5.1 Utgångspunkter för en sammanhållen territoriell politik 80
5.2 Målen för den territoriella politiken behöver bli tydligare 84
5.3 Det saknas en sammanhållen styrning av den territoriella politiken 90
5.4 Uppföljning och utvärdering av politikens insatser finns men helhetsbild saknas 101
5.5 Den territoriella politiken behöver bli mer sammanhållen 105

6 En ny territoriell politik kräver samverkan 111

6.1 Tvärsektoriella uppgifter och mål förutsätter samverkan mellan flera aktörer 112

6.2 En effektiv samverkan kräver tydliga roller 114

6.3 Ett samverkande system för utveckling 116

6.4 Tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar 132

7 Regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik – ett eller två politikområden? 141

7.1 Både likheter och skillnader mellan regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik 142

7.2 Landsbygdernas särskildheter ger motiv för politik och insatser 147

7.3 Flera avvägningar behöver göras för att ta ställning till frågan om ett eller två politikområden 151

7.4 Hur ska territoriella perspektiv ges utrymme i en förnyad politik? 153

7.5 Fördelarna med ett gemensamt politikområde ser ut att överväga 161

8 Konsekvenser av utredningens förslag 165

8.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen 165

8.2 Tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar 166

9 Författningskommentar 167

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar 167

Referenser 169

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:69 177

Bilaga 2 Kontakter hittills under arbetet 201

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att lämna förslag till hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas. Förslagen ska stärka möjligheterna att uppnå målen för de båda politikområdena.

Utredningen har valt att ta fram ett delbetänkande. Syftet är att redovisa pågående arbete och även ge underlag till diskussion och möjlighet till inspel i utredningsarbetet.

Inledningsvis vill vi understryka att regeringen är vår uppdragsgivare och att det styr såväl de val vi gör under arbetet som vilken typ av förslag vi slutligen lägger fram. Detta delbetänkande har således ett fokus på det man kan kalla grundläggande förutsättningar för en territoriell politik som regeringen har mandat att styra och påverka.

Utgångspunkter och huvudfrågor

Utredningen redovisar ett antal utgångspunkter och huvudfrågor som kommer att vägleda arbetet fram mot den slutliga redovisningen av uppdraget.

Utredningens tre huvudfrågor

Utifrån regeringens direktiv och som en ram för det fortsatta utredningsarbetet formulerar vi följande tre huvudfrågor.

1. Finns det behov av att förändra och förtydliga statliga myndigheters, inklusive länsstyrelsers, och regioners ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken? Vilka förändringar ska i så fall föreslås? Ska regeringens

styrning av politiken förändras och i så fall hur? Hur ska regionernas möjligheter att genomföra det regionala utvecklingsarbetet effektiviseras och stärkas?

2. Vilka hinder finns i dag för samordningen av statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken? Vilka hinder finns i dag för samverkan mellan statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, regioner och kommuner? Hur kan samordning och samverkan effektiviseras och stärkas?
3. Ska den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken slås samman till ett område med ett nytt gemensamt mål? Hur ska det målet i så fall formuleras och följas upp? Vad ska en förnyad politik fokusera på?

Mål för en framtida territoriell politik

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till nuvarande mål för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är *utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.* Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken är *en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet*.

I det fortsatta arbetet med mål för en framtida territoriell politik kommer perspektiven hållbar utveckling och att hela landet ska tas tillvara för att uppnå denna utveckling att vara centrala. Begreppet territoriell sammanhållning, det vill säga att skillnaderna i levnadsförhållanden mellan olika delar av landet inte bör vara alltför stora, kommer att vägleda utredningens arbete.

Utredningen kommer vidare att analysera på vilka sätt staten kan vidta åtgärder för att uppnå en rimlig balans i utvecklingsförutsättningar mellan olika geografier. Vi kommer slutligen att pröva hur staten bör hantera balansen mellan en politik som verkar kompensatoriskt för en territoriell sammanhållning och en som fokuserar på enskilda läns förutsättningar att uppnå en hållbar regional utveckling.

Utmaningar att ta hänsyn till

Utredningen utgår i sitt arbete från ett antal möjligheter men också utmaningar för hur en modern politik för utveckling utifrån ett territoriellt perspektiv bör utformas. Bland de utmaningar vi behandlar ingår följande:

- Hur kan de sektorsperspektiv som präglar politik och förvaltning balanseras i syfte att uppnå mer av helhetssyn i en framtida territoriell politik?
- Vilka konsekvenser kommer den långsiktiga utvecklingen av den europeiska sammanhållningspolitiken att medföra för Sveriges del?
- Hur kan vi möta de demografiska förändringar som är utmanande för en positiv utveckling i hela landet?
- Hur kan behovet av omställning för att möta miljö- och klimatutmaningar hanteras inom ramen för en territoriell politik för hållbar utveckling?
- Hur kan en framtida territoriell politik bidra till att stärka Sveriges sociala sammanhållning?
- Vilka möjligheter och utmaningar följer av den tekniska utvecklingen och vad innebär det för en territoriell politik?
- Hur kan en territoriell politik bidra till samhällets robusthet och beredskap i vid mening?

Sektorspolitiken behöver geografiska glasögon

Att sektorspolitiken tar geografiska hänsyn och bidrar till målen för politiken är avgörande för Sveriges sammanhållna utveckling och kommer att vara en bärande del i en förnyad territoriell politik. Utredningen menar att arbetet med att aktivera andra politikområden att ta geografiska hänsyn behöver intensifieras och förstärkas.

Ett uppdrag att föreslå långsiktig förändring

Vi uppfattar vårt uppdrag som att vi grundligt ska pröva dagens politik i syfte att föreslå konkreta reformer av såväl mål, organisering, ansvarsfördelning, finansiering som arbetssätt. Det finns således ett behov av att tänka nytt och överväga reformer inom de båda politikområdena.

Utredningen anlägger ett långsiktigt perspektiv på såväl analys som resonemang och kommande bedömningar och konkreta förslag – vi arbetar därför med ett tidsperspektiv fram till 2050. Det innebär att vi försöker ta hänsyn till att våra förslag ska kunna användas och vara relevanta under en lång tid och ha en inbyggd möjlighet till flexibilitet och förändring.

Utredningens förslag ska utgå från behovet av en överskådlig och tydlig organisering och ansvarsfördelning. Inslag av en differentierad ansvarsfördelning kan dock komma att prövas.

Utvecklingsansvaret ses över – länsindelningen består

Vi bedömer att de uppgifter som regionerna har enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar bör ligga kvar på regionerna. Det finns dock ett behov av att i övrigt noga pröva dagens ansvarsförhållanden och samverkansformer. Vår analys kommer därför att utgå från att staten och regionerna har ett delat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. De statliga myndigheternas medverkan i genomförandet av en framtida territoriell politik är inte minst av det skälet av central betydelse för kommande analyser, bedömningar och förslag.

Inom de närmaste åren saknas, enligt vår bedömning, förutsättningar för en mer genomgripande reform av nuvarande länsindelning eller av indelningen i kommuner. Våra kommande förslag ska därför kunna anpassas även till andra geografier än dagens läns- och kommunindelning. Möjligheter till och stimulans av samverkan över läns- och kommungränser är också viktiga att analysera vidare. Vidare är behovet av att åstadkomma en mer samlad stat centralt för en framtida territoriell politik.

En sammanhållen territoriell politik kräver tydligare ansvarsfördelning och styrning

Grunderna för en territoriell politik

Utredningen använder territoriell politik som ett samlingsbegrepp för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi bedömer att en sammanhållen territoriell politik bör innehålla *mål* som är tillräckligt tydliga för att ge en riktning åt politiken och för att följa upp insatser, en *ansvarsfördelning* som stödjer ett arbete mot de mål som har satts upp och en *uppföljning* av politiken som gör det möjligt att utvärdera de insatser som genomförts. På ett övergripande plan behövs det dessutom en *styrning* som ser till att de olika beståndsdelarna harmonierar med varandra och att den politik som bedrivs leder i önskvärd riktning.

Utredningen har identifierat tre övergripande värden för en territoriell politik. Dessa tre värden är *territoriell sammanhållning*, *effektiv och platsbaserad samordning* samt *lokal och regional förankring*. Vi analyserar de befintliga målen, styrningen och ansvarsfördelningen utifrån dessa värden.

Det saknas en sammanhållen styrning av den territoriella politiken

Vi konstaterar att de förutsättningar på systemnivå som behövs för att åstadkomma en sammanhållen territoriell politik inte finns på plats i dag. Målen för politiken är inte tillräckligt tydliga, vilket bland annat försvårar uppföljningen av politiken. Ansvarsfördelningen är inte heller tillräckligt tydlig för att de olika aktörerna på ett effektivt sätt ska kunna planera och genomföra insatser som skapar förutsättningar för att uppnå politikens mål. Otydligheten innebär också att förutsättningarna för samverkan inte är tillräckligt goda. Det saknas slutligen ett system för uppföljning som gör det möjligt att i tillräcklig utsträckning utvärdera den förda politiken, vilket inte minst är viktigt för att uppnå ett lärande i politikgenomförandet.

Vår övergripande slutsats är att den territoriella politiken i nuläget inte är tillräckligt sammanhållen. Det är statens ansvar att ett sammanhållet system som gör det möjligt att uppnå målen för en territoriell politik finns på plats.

Målen behöver bli tydligare …

Vi gör bedömningen att det behövs mål som tydligt visar vilka förändringar i samhället som regeringen vill uppnå med den territoriella politiken. De övergripande värdena territoriell sammanhållning, effektiv och platsbaserad samordning samt lokal och regional förankring bör ingå i dessa mål.

… liksom ansvarsfördelningen och styrningen

Vi bedömer vidare att det behövs en tydlig ansvarsfördelning inom den territoriella politiken, så att var och en av aktörerna vet vad de ska göra för att bidra till att uppnå målen för politiken. En tydlig ansvarsfördelning skapar också bättre förutsättningar för att aktörerna ska kunna samverka på ett sätt som bidrar till att uppnå dessa mål.

En övergripande verksamhetslogik bör tas fram som visar hur förändringen ska uppnås och vad de olika aktörerna ska bidra med.

Styrningen av myndigheter inom den territoriella politiken bör vara verksamhetsanpassad. Detta innebär att uppdragen till respektive myndighet bör vara utformade på ett sätt som gör det tillräckligt tydligt hur det är tänkt att myndigheten ska bidra till målen för den territoriella politiken. På så sätt får myndigheterna bättre förutsättningar att omsätta styrningssignalerna i lämpliga åtgärder. Styrningen inom den territoriella politiken bör vidare utgå från en analys av vilka myndigheter som är mest centrala för att uppnå målen inom politikområdet.

Uppföljning finns men en helhetsbild saknas

Vi bedömer att det behövs ett sammanhållet system för uppföljning av den territoriella politiken. I detta system bör ingå regelbundet återkommande analyser som gör det möjligt att följa utvecklingen i landets olika geografier. Systemet bör också göra det möjligt att på ett övergripande plan följa styrning och insatser inom den territoriella politiken och huruvida denna politik uppnår sitt mål. Det är viktigt att den uppföljning som sker har tydliga inslag av lärande, det vill säga att analyser omsätts i åtgärder för att förbättra den politik som bedrivs. Genom en övergripande verksamhetslogik för den territoriella politiken skulle förutsättningarna för en sammanhållen uppföljning stärkas.

Vi arbetar vidare mot ett sammanhållet system

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en förnyad territoriell politik bör bedrivas i ett sammanhållet system där mål, styrning och uppföljning hänger ihop. Utredningen avser att i slutbetänkandet presentera ett förslag om utformningen av en framtida territoriell politik.

En ny territoriell politik kräver samverkan

Tvärsektoriella frågor förutsätter samverkan

Utredningen konstaterar att samverkan, ofta i form av flerpartssamverkan, är nödvändig för att tvärsektoriella frågor ska kunna hanteras. De regionala utvecklingsfrågorna liksom landsbygdsfrågorna är tvärsektoriella och berör många politikområden och många aktörer, som statliga myndigheter, kommuner och regioner. Detta ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter.

Förutsättningar för och hinder mot samverkan

Vi har identifierat vissa förutsättningar för och hinder mot samverkan. En skyldighet för statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, regioner eller kommuner att samverka förutsätter att detta kommer till uttryck som en uppgift eller ett uppdrag för de berörda och att sakfrågan omfattas av samtliga aktörers kompetens. Vidare krävs det en tydlighet i vad som förväntas. Behovet av och målet med samverkan bör vara tydligt, liksom respektive aktörs roll och ansvar. Kostnader för samverkan kan också utgöra ett hinder för samverkan om inte nyttan bedöms överstiga dessa kostnader.

Slutligen kan det vara en utmaning för de statliga myndigheterna att möta 21 regioner och 290 kommuner. För kommunernas och regionernas del kan det handla om olika kontakter med ett stort antal statliga myndigheter, som inte alltid är samordnade sig emellan. Myndigheterna kan vidare ha olika regionala indelningar vilket kan försvåra arbetet för kommuner och regioner.

Samtidigt bör det påpekas att länsstyrelserna har förutsättningar att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt att inom sina ansvarsområden samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Ett samverkande system för utveckling

Staten kan sägas ha en form av systemansvar för att olika samhällsaktörer aktivt och effektivt ska kunna bidra till regional utveckling i hela landet och till en positiv framtid i Sveriges landsbygder. En tydlig styrning och ansvarsfördelning är viktig för att skapa förutsättningar för en effektiv samverkan mellan aktörerna och verksamheterna där de gemensamt kan nyttja resurser och kompetenser. Som tidigare nämnts finns det i dag brister vad gäller tydligheten på dessa områden.

Utredningen kommer därför att analysera och i slutbetänkandet lämna förslag till hur ett flexibelt och effektivt system för ansvarsfördelning, styrning och samverkan bör se ut inom den aktuella politiken.

En av våra utgångspunkter är den kommunala och regionala självstyrelsens betydelse, vars potential bör tas tillvara. Kommunerna bör mer än i dag kunna involveras i en effektiv samverkan med

andra för att uppnå målen med politiken. Det finns även en potential i att i än högre utsträckning involvera civilsamhällets aktörer, näringslivet och urfolk och nationella minoriteter i arbetet. Olika typer av samspel mellan aktörer med olika ansvar, kompetenser och perspektiv bör därför utvecklas i en framtida territoriell politik.

Vi anser att metoder och arbetssätt som används inom ramen för leadermetoden är intressanta, särskilt för möjligheter till utvecklad samverkan, och vi kommer att titta vidare på hur de skulle kunna nyttjas i större skala. Utvärderingar har pekat på både fördelar och utvecklingsmöjligheter med leaderarbetet, bland annat att strukturella effekter av insatserna skulle kunna öka på flera sätt.

Hur kan vi uppnå en effektiv samverkan?

I det regionala utvecklingsarbetet förekommer i dag ett stort antal metoder för att åstadkomma samverkan, utöver den författningsreglerade samverkan och den nationella strategin. Regeringen ger inte bara uppdrag till myndigheter att till exempel samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer, däribland regionerna, utan erbjuder också regioner att utföra vissa uppgifter. På området finns det också ett formaliserat dialogforum där politiker och tjänstemän träffas och diskuterar långsiktiga och strategiska frågor.

Utredningen kommer inför slutbetänkandet att fördjupa analysen av de olika samverkansformerna och deras för- och nackdelar.

Vi kan konstatera att det kan ta lång tid att bygga upp en fungerande samverkan. Regeringens styrning bör därför, enligt vår uppfattning, vara långsiktig och anpassad efter respektive aktörs förutsättningar. Det är viktigt att det är tydligt vad som förväntas av aktörerna, vad samverkan ska omfatta samt vad som ska uppnås med samverkan. Samverkan mellan aktörerna bör vara utformad så att den leder till konkreta resultat som bidrar till att målen på området uppfylls.

Kostnaderna för samverkan kan ibland vara höga. Hur samverkan ska utformas bör bland annat styras av att kostnaderna inte ska överstiga nyttan.

Sammantaget bedömer utredningen att ett samverkande system för utveckling kan bidra till att målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken uppnås. Vi kommer att återkomma

med konkreta förslag, inklusive författningsförslag, i slutbetänkandet.

Tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar

Utredningen bedömer dock att det redan nu finns ett behov av att förtydliga bestämmelsen om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Vi föreslår att den aktuella bestämmelsen ändras så att det tydligt framgår att en region ska samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet. Detta är ett förtydligande och innebär inte en ändring i sak.

Vidare föreslår vi att en hänvisning till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska föras in i den aktuella bestämmelsen. Tillägget syftar till att öka tydligheten genom att påminna regionerna om deras skyldighet att samråda enligt minoritetslagen.

Den föreslagna ändringen bör enligt utredningens bedömning kunna träda i kraft den 1 juli 2026.

Regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik – ett eller två politikområden?

Det finns ett nära samband mellan den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken, bland annat eftersom de två politikområdena har likartade mål. Det nära sambandet innebär en otydlig gränsdragning mellan de två politikområdena, vilket medfört att styrning, genomförande och uppföljning har försvårats.

Utredningen gör i delbetänkandet preliminära bedömningar om vad en sammanslagning av politikområdena skulle kunna innebära. Däremot tar vi inte slutlig ställning till frågan om ett eller två politikområden, utan återkommer till det i slutbetänkandet.

Fler skillnader än likheter mellan politikområdena

Utredningen konstaterar att det både finns likheter och skillnader mellan politikområdena. Den främsta gemensamma nämnaren är den grundläggande förutsättningen om platsens betydelse och att geografin är något som politiken måste beakta och hantera. Skillnaderna är fler, till exempel har den regionala utvecklingspolitiken funnits under betydligt längre tid än landsbygdspolitiken. Inom den regionala utvecklingspolitiken är de olika aktörernas ansvar och uppgifter reglerade och det finns en nationell finansiering. Detta saknas inom landsbygdspolitiken.

Landsbygdernas särskildheter ska beaktas

Landsbygdernas behov och förutsättningar behöver, enligt vår bedömning, ges större utrymme i såväl den nationella som regionala politiken. Detta kan uppnås på flera tänkbara sätt, där en väg att gå kan vara en ny gemensam politik för regional utveckling och landsbygdsutveckling där landsbygdsdimensionen klart tydliggörs.

Vi ser en farhåga i att landsbygdens frågor riskerar att hamna i skymundan av städer och tätorter i en gemensam politik. En territoriell politik behöver kunna hantera alla geografiers förutsättningar och behov. Samtidigt förtjänar landsbygder, inklusive områden som öar och skärgårdar, särskild uppmärksamhet i en utvecklingspolitik för hela landet.

Avvägningar för att ta ställning till frågan om ett eller två politikområden

Utredningen har identifierat avvägningar som behöver göras för att i slutbetänkandet kunna ta ställning till frågan om ett eller två politikområden. Balansen mellan en politik som verkar kompensatoriskt för en territoriell sammanhållning och en som fokuserar på enskilda läns förutsättningar att uppnå hållbar regional utveckling är en sådan avvägning. En annan avvägning är den mellan flexibilitet och enhetlighet. Det finns ett behov av insatser som motsvarar platsers specifika förutsättningar, samtidigt som politiken bör vara överblickbar och förståelig. Regelverk kan behöva anpassas efter

platsers förutsättningar och möjligheter till varierande tillämpning behöver finnas. Ansvarsfördelning, uppgifter och möjligheter till samverkan är också avgörande avvägningar för att kunna ta ställning till frågan om politikområden.

En gemensam politik kan innebära ökad tydlighet, bättre samordning och förenkling

Utredningens preliminära bedömning är att en sammanslagning av politikområdena skulle kunna bidra till en bättre överblickbarhet, vilket kan underlätta såväl genomförande som uppföljning av politiken. En samordning av insatser som i dag finns i de två politikområdena innebär att överlappningar skulle kunna undvikas. En sådan samordning kan även leda till förenklingar för företagare och andra som utgör målgrupp för politikens insatser. Skillnaderna mellan de två politikområdena bedöms inte vara ett hinder för att slå ihop dem till ett område med ett gemensamt mål.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 §[1]
En region ska samråda med företrädare för *berörda* organisationer och näringslivet i länet.	En region ska samråda med företrädare för *det civila samhällets* organisationer och näringslivet i länet. *I lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns bestämmelser om samråd med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

[1] Senaste lydelse 2019:944.

2 Uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är, enligt regeringens direktiv,[1] att lämna förslag på hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas. Syftet med förslagen ska vara att stärka möjligheterna för att uppnå målen för de båda politikområdena.

I uppdraget ingår att bedöma om den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken även i fortsättningen ska vara två separata politikområden med varsitt mål, eller om de bör slås samman till ett politikområde med ett gemensamt mål. Om en sammanslagning föreslås ska också ett förslag till nytt gemensamt mål tas fram. Utredningen ska vidare analysera om det finns behov av att förändra de statliga myndigheternas, inklusive länsstyrelsernas, och regionernas ansvar och uppgifter inom de båda politikområdena samt i så fall föreslå förändringar. Arbetet ska också identifiera hinder och vid behov föreslå hur samordningen mellan statliga myndigheter, inkl. länsstyrelser, och samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner kan utvecklas för att bidra till att uppnå målen för de båda politikområdena.

En central utgångspunkt för arbetet är Riksrevisionens granskning av den regionala utvecklingspolitiken (RiR 2022:8) liksom andra relevanta underlag, analyser och utvärderingar som gjorts av verksamheter knutna till de båda politikområdena. De kopplingar som finns mellan den nationella politiken och EU:s sammanhållningspolitik lyfts också fram och ska beaktas.

[1] Dir. 2024:69.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2026. Det står utredaren fritt att dessförinnan redovisa delar av arbetet i ett eller flera delbetänkanden. Genom föreliggande delbetänkande har vi alltså valt att nyttja denna möjlighet som regeringen ger.

Utredningen har antagit namnet SVESAM – Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling.

2.2 Varför ett delbetänkande?

Utredningen har valt att ta fram ett delbetänkande. Detta beslut har föregåtts av en bred diskussion med såväl uppdragsgivaren som olika aktörer inom offentlig, privat och civil sektor. Vi har uppfattat att många av dem som visat intresse för utredningen gärna ser en möjlighet att ta del av vårt pågående arbete och även ges möjligheter att reflektera över detta och att lämna medskick till utredningen. Syftet med delbetänkandet är därför att redovisa pågående arbete och även ge underlag till diskussion och inspel i utredningsarbetet.

Vi vill här understryka att utredningen ännu är i ett formativt skede. Det innebär dels att huvuddelen av arbetet återstår, dels att vi ännu inte tagit ställning i centrala frågeställningar som framgår av regeringens direktiv eller vår egen problembeskrivning.

Utredningens bedömningar och förslag, inklusive författningsförslag, kommer alltså i huvudsak att redovisas i vårt kommande slutbetänkande. Förslag till reformer av den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken redovisas således i juni 2026 i samlad form till regeringen.

Delbetänkandet innehåller dock ett enskilt författningsförslag vilket syftar till att förtydliga medverkan från det civila samhällets organisationer i det regionala utvecklingsarbetet.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har hittills hållit fyra sammanträden med den grupp av sakkunniga och experter som utsetts att biträda arbetet. Utredaren och sekretariatet har dessutom haft överläggningar med sakkunniga och experter enskilt och i andra konstellationer.

Vi har även arbetat med den referensgrupp av representanter för civilsamhället som Landsbygds- och infrastrukturdepartementet formerat inom ramen för pågående översyn av landsbygdspolitiken.

Utredningen har därutöver haft ett betydande antal möten med företrädare för nationella statliga myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, andra utredningar liksom med representanter för näringslivet, civilsamhället och akademin.[2] Därutöver har vi givit uppdrag till tre forskare eller konsulter[3] för att ytterligare belysa de olika frågeställningar som regeringen lyfter i direktiven till utredningen.

2.4 Delbetänkandets disposition

I kapitel 1 redovisar utredningen ett förslag till förtydligande i 9 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

I kapitel 2 beskrivs i korthet utredningens uppdrag, skälen för att lämna ett delbetänkande liksom hur utredningsarbetet genomförts.

Kapitel 3 ägnas åt att tydliggöra ett antal utgångspunkter och huvudfrågor som ska vägleda arbetet fram mot slutredovisningen av uppdraget i juni 2026.

I kapitel 4 redovisar och diskuterar utredningen översiktligt de båda aktuella politikområdena och deras utveckling fram tills i dag.

Kapitel 5 analyserar styrningen av och ansvarsfördelningen inom den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

I kapitel 6 för utredningen resonemang kring behovet av och förutsättningarna för en utvecklad strategisk samverkan mellan berörda aktörer inom de båda politikområdena. Vi utvecklar även bakgrunden till och skälen för det författningsförslag som lämnas i kapitel 1.

Kapitel 7 går igenom och diskuterar frågan om den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken fortfarande ska vara två separata politikområden eller om de bör slås samman till ett gemensamt område.

[2] Se bilaga 2.
[3] Detta avser uppdrag till Albin Algotsson, Erik Fahlbeck och Göran Hallin, vilkas rapporter framgår av referenslistan.

Kapitel 8 ägnas åt utredningens konsekvensanalys kopplat till författningsförslaget i kapitel 1.

I kapitel 9 redovisar vi slutligen våra författningskommentarer.

3 Utgångspunkter och huvudfrågor

I detta kapitel redovisar vi ett antal utgångspunkter och huvudfrågor som kommer att vägleda arbetet fram mot den slutgiltiga redovisningen av uppdraget i juni 2026. Redovisningen bör läsas som en nulägesbeskrivning då fler frågeställningar kan komma att visa sig motiverade att hantera under arbetets gång.

Inriktningen är, som nämnts, att i delbetänkandet redovisa och diskutera centrala frågeställningar och utgångspunkter. Syftet är alltså att redovisa pågående arbete och även ge underlag till inspel i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningens bedömningar och förslag, inklusive författningsförslag, kommer däremot i huvudsak att redovisas i vårt kommande slutbetänkande. Våra förslag till reformer redovisas alltså, i samlad form, till regeringen i juni 2026.

Utgångspunkterna bygger huvudsakligen på regeringens direktiv[1] och de erfarenheter vi hittills gjort under utredningsarbetet. Även tidigare arbeten såsom statliga utredningar och rapporter av relevans för uppdraget liksom andra centrala dokument som till exempel den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030,[2] i fortsättningen benämnd den nationella strategin, har gett vägledning i arbetet.

Våra bedömningar av vad som bör prioriteras i arbetet bygger vidare på en omfattande dialog med förtroendevalda och andra representanter för offentlig verksamhet och samhället i stort.[3]

Delbetänkandet innehåller slutligen även ett enskilt författningsförslag som syftar till att förtydliga det civila samhällets organisationers medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

---

[1] Dir. 2024:69.
[2] Skr. 2020/21:133.
[3] Se förteckning av genomförda dialoger i bilaga 2.

3.1 Utredningens tre huvudfrågor

I regeringens direktiv[4] till utredningen lyfts inledningsvis tre frågor som rör centrala och övergripande aspekter på en framtida politik för regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Utredningens uppdrag är omfattande och direktiven listar ett betydande antal frågeställningar på olika detaljnivå. Vi väljer därför här att koppla direktivens tre inledande frågor till andra närliggande frågeställningar som regeringen adresserar. Utifrån detta formulerar vi tre huvudfrågor för det pågående arbetet.

Utredningens bedömning: Som en ram för det fortsatta utredningsarbetet formulerar vi tre huvudfrågor:

1. Finns det behov av att förändra och förtydliga statliga myndigheters, inklusive länsstyrelsers, och regioners ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken? Vilka förändringar ska i så fall föreslås? Ska regeringens styrning av politiken förändras och i så fall hur? Hur ska regionernas möjligheter att genomföra det regionala utvecklingsarbetet effektiviseras och stärkas?
2. Vilka hinder finns i dag för samordningen av statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken? Vilka hinder finns i dag för samverkan mellan statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, regioner och kommuner? Hur kan samordning och samverkan effektiviseras och stärkas?
3. Ska den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken slås samman till ett område med ett nytt gemensamt mål? Hur ska det målet i så fall formuleras och följas upp? Vad ska en förnyad politik fokusera på?

Dessa tre frågeområden ser utredningen som centrala att besvara i det kommande slutbetänkandet då uppdraget redovisas i sin helhet. Huvudfrågorna utgör därigenom också en ram för det fortsatta utredningsarbetet. Regeringens uppdrag[5] till utredningen att förtyd-

[4] Dir. 2024:69, s. 1 f.
[5] Dir. 2024:69, s. 7 ff.

liga politikens omfattning och avgränsning liksom att göra en samlad bedömning av de båda politikområdena ger vidare centrala förutsättningar för att kunna besvara de tre huvudfrågorna.

3.2 Mål för en framtida territoriell politik

Utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas. Dessa två politikområden kallar vi med ett gemensamt begrepp *territoriell politik.* I uppdraget ingår bland annat att ta ställning till nuvarande mål för de båda områdena.

Utredningens bedömning:

- Perspektiven hållbar utveckling och att hela landet ska tas tillvara i arbetet med att uppnå denna utveckling är centrala för utredningens fortsatta arbete.
- Begreppet territoriell sammanhållning ska vägleda utredningens arbete. Vi kommer därför att analysera på vilka sätt staten kan vidta åtgärder för att uppnå en rimlig balans i utvecklingsförutsättningar mellan olika geografier.
- Vi kommer vidare att pröva hur staten bör hantera balansen mellan en politik som verkar kompensatoriskt för en territoriell sammanhållning och en som fokuserar på enskilda läns förutsättningar att uppnå hållbar regional utveckling.

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är *utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet*.[6]

Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken är *en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet*.[7]

[6] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 19, s. 11; bet. 2019/20:NU2; rskr. 2019/20:113.
[7] Bet. 2017/18:NU19; rskr. 2017/18:360.

Vid en första blick på de båda målformuleringarna framgår att de delar flera beståndsdelar; inte minst fokus på ”hållbar utveckling” och att denna utveckling ska ske i ”hela landet”. Perspektiven hållbar utveckling och att hela landet ska tas tillvara i arbetet med att uppnå denna utveckling blir därför centrala utgångspunkter för såväl utredningens arbete med eventuella förslag till målformuleringar som övriga analyser, bedömningar och förslag.

Behovet av en politik för territoriell sammanhållning

I arbetet med att analysera ovan nämnda huvudfrågor kommer vi även att återkomma till frågeställningar kopplade till den regionala utvecklingspolitikens och den sammanhållna landsbygdspolitikens mål. Utredningen kommer att beskriva och analysera hur dessa har förändrats över tid för att se vilka erfarenheter som är viktiga att ta med i utvecklingen av utredningens övergripande uppdrag att: ”… lämna förslag på hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas …”.

Begreppet territoriell sammanhållning[8] kommer att vägleda arbetet. Som vi ser på begreppet handlar det om att på politisk väg söka motverka oönskade skillnader mellan delar av ett land eller mellan olika geografier. Vi kommer i detta sammanhang att analysera på vilka sätt staten kan vidta åtgärder för att uppnå en rimlig balans i utvecklingsförutsättningar mellan olika geografier.

Utredningen kommer därför under arbetet med slutbetänkandet att analysera frågan om balansen mellan å ena sidan en politik som verkar kompensatoriskt för att åstadkomma en territoriell sammanhållning och å andra sidan en politik som fokuserar på respektive läns förutsättningar att utifrån egna prioriteringar uppnå hållbar regional utveckling.

[8] Territoriell sammanhållning är ett begrepp som förekommer i EU-fördraget. Vår definition av territoriell sammanhållning sammanfaller i allt väsentligt med den som används där. Se Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europeiska unionens officiella tidning (2016-06-07), C 202/47, artikel 174.

Grundläggande förutsättningar i fokus i delbetänkandet

Utredningen vill understryka att regeringen är vår uppdragsgivare och att det styr såväl de val vi gör under arbetet som vilken typ av förslag vi slutligen lägger fram. Våra förslag riktar sig därför till regeringen och rör frågor som denna kan och bör hantera. Detta delbetänkande har således ett fokus på det man kan kalla grundläggande förutsättningar för en territoriell politik som regeringen har mandat att styra och påverka.

Vi behandlar därför ämnen som rör hur regeringen kan fördela ansvar mellan olika aktörer och utveckla styrning och uppföljning av politiken. Vi analyserar också hur staten kan stimulera samråd, samordning och samverkan i syfte att involvera olika samhällsaktörer i arbetet med att skapa hållbar utveckling i hela landet. Här vill vi särskilt understryka näringslivets och det civila samhällets viktiga roller.

Delbetänkandet analyserar också regeringens centrala direktivfråga om den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken även i fortsättningen ska vara två separata områden eller om de ska slås samman till ett politikområde med ett nytt gemensamt mål.

I delbetänkandet försöker vi alltså att lägga en grund för vårt fortsatta arbete med kommande förslag till reformer av den territoriella politiken, som ska redovisas i juni 2026. Vår ambition är att i slutbetänkandet återkomma med konkreta förslag till hur den framtida territoriella politiken ska inriktas och utformas inom olika samhällsområden.

3.3 Utmaningar för en territoriell politik

Utredningen utgår i sitt arbete från ett antal möjligheter men också utmaningar för hur en modern politik för utveckling utifrån ett territoriellt perspektiv bör kunna utformas. I detta avsnitt diskuterar vi kortfattat några av de utmaningar som vi kommer att arbeta vidare med. Sannolikt kommer fler relevanta utmaningar, och även möjligheter, att tydliggöras i det fortsatta arbetet med ett slutbetänkande.

Utredningens bedömning: Bland utmaningar vi behandlar ingår följande:

- Hur kan de sektorsperspektiv som präglar politik och förvaltning balanseras i syfte att uppnå mer av helhetssyn i en framtida territoriell politik?
- Vilka konsekvenser kommer den långsiktiga utvecklingen av den europeiska sammanhållningspolitiken att medföra för Sveriges del?
- Hur kan vi möta de demografiska förändringar som är utmanande för en positiv utveckling i hela landet?
- Hur kan behovet av omställning för att möta miljö- och klimatutmaningar hanteras inom ramen för en territoriell politik för hållbar utveckling?
- Hur kan en framtida territoriell politik bidra till att stärka Sveriges sociala sammanhållning?
- Vilka möjligheter och utmaningar följer av den tekniska utvecklingen och vad innebär det för en territoriell politik?
- Hur kan en territoriell politik bidra till samhällets robusthet och beredskap i vid mening?

Sektorsperspektiven behöver balanseras

Vårt samhälle, och därmed vår samhällsorganisation, är komplex. Samhälle, politik och förvaltning präglas av en långtgående specialisering som många gånger är nödvändig för att hantera stora och komplicerade samhällsutmaningar. Det är dock utredningens mening att denna långtgående specialisering och sektorisering av den offentliga förvaltningen på olika nivåer behöver balanseras med perspektiv som ger möjligheter till en mer tvärsektoriell helhetssyn på samhällsutvecklingen.

En väg att gå är att väga av olika sektorers intressen mot ett territoriellt synsätt som syftar till en helhetssyn. För att kunna göra en sådan avvägning i det vardagliga arbetet i förvaltningens olika delar krävs en ökad medvetenhet och kunskap om territoriella perspektiv. Detta gäller inte minst nationella statliga myndigheter.

I den nationella strategin klargör regeringen att ”[d]et territoriella perspektivet i den regionala utvecklingspolitiken innebär att potentialen i varje geografiskt område tas till vara utifrån sina särskilda förutsättningar.”[9]

Helhetssyn och minskad sektorisering lyftes också fram av den parlamentariska Ansvarskommittén som viktiga argument för deras förslag om en ny utformning av den regionala utvecklingspolitiken.[10] Kommittén framhöll bland annat att ”[f]ör att motverka avigsidor med sektoriseringen inom staten föreslår kommittén att de nuvarande formerna för beredning, beslut och styrning kompletteras med ett territoriellt perspektiv.”[11]

Enligt förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete ska statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. Myndigheterna ska även i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar när det är lämpligt.[12] Här kommer utredningen särskilt att analysera länsstyrelsernas möjligheter att bidra till en framtida territoriell politik, bland annat genom att samordna olika statliga verksamheter och intressen.

Även Tillväxtverkets förslag om att ge statliga myndigheter som regeringen anser är särskilt viktiga för den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken i uppdrag att analysera och redovisa genomförandet av sektorspolitiken utifrån ett territoriellt perspektiv förtjänar att lyftas fram i detta sammanhang.[13]

Utvecklingen av den europeiska sammanhållningspolitiken

Den europeiska sammanhållningspolitiken, liksom de resurser som är knutna till denna, har varit och är viktiga för genomförandet av Sveriges regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Sedan inträdet i EU 1995 har den nationella politiken kunnat utvecklas bland annat med finansiering från sammanhållningspolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken.

[9] Skr. 2020/21:133, s. 25.
[10] SOU 2007:10, s. 76.
[11] SOU 2007:10, s. 86.
[12] 18 § förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[13] Tillväxtverket 2025a.

Utredningen kommer därför att analysera utvecklingen av den europeiska sammanhållningspolitiken i relation till våra utredningsfrågor. I skrivande stund diskuteras sammanhållningspolitikens utformning och innehåll efter 2027. Utredningen kommer att följa denna process med stort intresse. Vi har dessutom ambitionen att se på utvecklingen i ett längre perspektiv än enbart inför kommande programperiod. Vår bedömning är att den europeiska sammanhållningspolitiken, liksom jordbrukspolitiken, kommer att genomgå betydande förändringar under de kommande decennierna. Därför är det viktigt att vår analys berör hur Sverige som nation kan hantera möjliga förändringar på europeisk nivå.

En utmanande demografi

Det är mycket som pekar på att lokala och regionala utmaningar kopplade till den demografiska utvecklingen kommer att bli en central fråga att hantera i en framtida territoriell politik för hållbar utveckling.

Tillväxtverket tecknar i en ny rapport[14] en bild av att sjunkande födelsetal och låg invandring ger stora utmaningar, särskilt i de glesare delarna av vårt land. Även om befolkningsutvecklingen generellt är positiv eller stabil så visar många landsbygdskommuner på en svag befolkningstillväxt. Befolkningens genomsnittsålder ökar också snabbare än hittills. Bilden av en åldrande befolkning gäller för alla län liksom de flesta kommuner. De befolkningsframskrivningar man hänvisar till visar på en lägre befolkningstillväxt och negativ befolkningsutveckling i flera län.

SKR lyfter också i sin senaste ekonomirapport[15] att den svagare befolkningsutvecklingen innebär stora förändringar för kommuners och regioners olika verksamheter. En studie från Nordregio om demografiska utmaningar för kommuner och regioner i nordiska länder ger en liknande bild[16].

Frågan om den demografiska utvecklingen på kortare och längre sikt kommer därför att vara central för utredningens analyser, bedömningar och förslag.

[14] Tillväxtverket 2025c.
[15] SKR 2025a, s. 8 ff.
[16] Nordregio 2025.

Förutsättningar för omställning i hela landet

Regeringen framhåller att den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till omställningen till ett hållbart samhälle.[17] En del av detta är att stärka miljö- och klimatperspektiven. Politiken ska skapa förutsättningar för en omställning där hela landet är med. Men förutsättningarna för omställning kan variera mycket mellan olika delar av landet.

Sammantaget är utvecklingen kopplad till miljö och klimat negativ och behovet av insatser för att vända utvecklingen stort. På samma gång visar den tekniska utvecklingen liksom olika sätt att styra och påverka människors och företags beteende att det finns goda möjligheter att nå framgång i ett aktivt miljö- och klimatarbete. Näringslivets och civilsamhällets möjligheter att bidra i omställningsarbetet behöver tas tillvara.

Förutsättningar för omställning till ett hållbart samhälle behöver finnas i alla delar av landet. Vi kommer i det fortsatta arbetet analysera hur en framtida territoriell politik kan hantera dessa frågor. Samverkan mellan sektorer och politikområden är av stor betydelse, inte minst handlar det om myndigheternas arbete. Länsstyrelserna har en viktig roll på den regionala nivån, både som expertmyndighet för miljö- och klimatfrågor med mera och som samverkanspart med regionerna.

Ett samhälle som håller samman

Ett viktigt mål för en modern territoriell politik bör vara ett Sverige som håller ihop. Oavsett var i landet människor bor och verkar ska alla känna delaktighet och ha möjligheter att bidra och få del av resurser på ett sätt som upplevs som rättvist och rimligt. I dag finns det tecken som tyder på att den traditionellt starka sammanhållningen i det svenska samhället utsätts för prövningar.

Utredningen kommer att diskutera hur samhällsutvecklingen påverkar möjligheterna att stärka den territoriella sammanhållningen i vårt land. I denna del avser vi också att koppla resonemang, bedömningar och förslag till syftet med den europeiska sammanhållningspolitiken, det vill säga att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i Europa. Andra europeiska dokument

[17] Skr. 2020/21:133.

och processer som kan ge vägledning är Territoriella agendan 2030 och EU-kommissionens långtidsvision för unionens landsbygdsområden 2040.

Den tekniska utvecklingen ger möjligheter – och utmaningar

Den tekniska utvecklingen påverkar snart sagt varje del av det moderna samhället. Innovationer och nya sätt att använda teknik förändrar våra liv liksom möjligheterna till snabb utveckling i samtliga samhällssektorer. Utmaningarna med anledning av teknikutvecklingen kan se olika ut i olika delar av landet.

Under senare år har fokus i hög grad legat på de nya möjligheter och utmaningar som digitaliseringen för med sig. Men vi behöver också se till den potential som finns inom många andra, kanske mer traditionella, områden där tekniken kan bidra till ökad effektivitet och tillgänglighet. Självklart behöver en utredning om utveckling i hela landet ha förmåga att väga in såväl den tekniska utvecklingens möjligheter som dess utmaningar i analyser, bedömningar och förslag.

Ett robust samhälle med beredskap för kris och förändring

Sverige, Europa och världen upplever en mer osäker och oförutsägbar tid än på decennier. Hot och risker av olika slag präglar på många sätt vår vardag och det offentliga samtalet. Vår beredskap att förebygga, möta och hantera dessa hot och risker är därför i fokus för snart sagt all offentlig, privat och ideell verksamhet.

Utredningen kommer därför att även analysera den territoriella politikens betydelse för och koppling till samhällets beredskap och robusthet i vid mening.

I arbetet kommer vi att analysera behovet av territoriella perspektiv och hänsynstagande för såväl livsmedelsberedskap som beredskap för att kunna möta samhällskriser av skilda slag.

3.4 Ett uppdrag att föreslå förändring

Enligt regeringens direktiv ska, som nämnts ovan, utredningen lämna förslag på hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas. Vi uppfattar detta som ett tydligt uppdrag och mandat att pröva de båda politikområdena förutsättningslöst och ur ett brett perspektiv som inkluderar politikens mål, organisering och genomförande liksom dess förutsättningar för lärande och utveckling.

Utredningens bedömning: Regeringen har förväntningar på en grundlig prövning av dagens politik, i syfte att kunna föreslå konkreta reformer av såväl mål, organisering, ansvarsfördelning, finansiering som arbetssätt.

Bland annat mot bakgrund av att regeringen och andra aktörer återkommande lyfter brister i nuvarande politik ser vi ett behov av att tänka nytt och överväga tydliga reformer av dagens politik och dess genomförande.

Sammantaget innebär det att vi ser ett brett uppdrag med en tydlig förväntan från uppdragsgivaren om att vi ska genomföra en grundlig prövning av de båda politikområdena, som ger förutsättningar att tänka nytt och konstruktivt. Riksrevisionens och andra aktörers ifrågasättande av både styrning och genomförande av den regionala utvecklingspolitiken ger ytterligare grund för omprövning.

Utifrån denna omprövning ska vi sedan lägga väl avvägda och konkreta förslag till mål, organisering, ansvarsfördelning och finansiering liksom konkreta arbetssätt i framtidens politik.

Regeringens avgränsningar av uppdraget

Av direktiven framgår att utredningen ska fokusera på vissa frågor men också avgränsa sitt arbete.[18] I punktform är dessa avgränsningar:

- förslag ska i första hand påverka utgiftsområde 19 Regional utveckling och vissa delar av utgiftsområde 23 Areella näringar,

[18] Dir. 2024:69, s. 5.

landsbygd och livsmedel som rör landsbygdsutveckling och landsbygdspolitik,

- förslag som påverkar andra delar av utgiftsområde 23 eller andra utgiftsområden får inte innebära förändringar av etablerade mål för de utgiftsområdena,
- uppdraget omfattar inte frågor som rör EU:s lagstiftning om och nationellt genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken eller fiskeripolitiken,
- uppdraget omfattar inte heller frågor som rör EU:s lagstiftning om, nationellt genomförande av eller processer vad gäller den nuvarande och framtida gemensamma jordbrukspolitiken, dock ingår samverkan som omfattar Leader i uppdraget,
- utredningen ska inte lämna förslag som omfattas av det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen (2010:900), samt
- inte heller att lämna förslag på förändringar av den statliga infrastrukturplaneringsprocessen eller förslag på enskilda infrastrukturobjekt eller satsningar.

3.5 Platsens betydelse – ett territoriellt synsätt på en modern utvecklingspolitik

En utredning som ska lämna förslag om framtidens regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik bör med självklarhet utgå från det som med olika uttryck benämns som platsens betydelse, ett rumsligt perspektiv eller ett territoriellt synsätt.

Utredningens bedömning:

– Utredningen ska genomgående anlägga ett territoriellt perspektiv på de analyser, bedömningar och förslag vi behandlar.

– Vi ska också pröva frågan om hur en framtida territoriell politik konkret bör utformas för att kunna sägas utgå från olika platsers unika förutsättningar.

– Ett territoriellt perspektiv är särskilt viktigt att betona i analysen av hur statens olika verksamheter bidrar till hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Regeringens nationella strategi klargör, som nämnts, att en politik för hållbar regional utveckling behöver utgå från ett tydligt territoriellt perspektiv.[19] Utredningens utgångspunkt är också att anlägga ett territoriellt eller geografiskt perspektiv på de analyser, bedömningar och förslag som vi behandlar. Våra kommande förslag ska också genomgående betona platsers betydelse och utgå ifrån att de samhällsutmaningar olika politikområden har att ta sig an bör bygga på territoriellt grundade analyser.

Med en platsbaserad politik menar vi att denna tar hänsyn till de unika förutsättningar som en plats har. Men den kan också handla om att föra en politik som har platsen som ett objekt för insatser med syfte att ändra platsens förutsättningar i riktning mot ett önskat läge.[20] Inslag i en sådan politik kan till exempel vara omfattande system som den kommunalekonomiska utjämningen. Men det kan också vara mer avgränsade satsningar som stöd till en viss grupp av kommuner[21] eller stöd till dagligvarubutiker i glesare områden.[22]

I det fortsatta arbetet kommer utredningen att pröva frågan om hur en framtida territoriell politik konkret kan utgå från platsens betydelse ur båda dessa perspektiv.

Det territoriella perspektivet är naturligt att utgå ifrån när vi diskuterar regionernas och kommunernas, liksom länsstyrelsernas, uppdrag och arbete. Den regionala och lokala geografin är en självklar utgångspunkt för deras verksamheter. Däremot är det utredningens uppfattning att det även för dessa aktörer finns möjligheter att utveckla synen på platsens betydelse. Det kan bland annat handla om skillnader i inomregional och inomkommunal utveckling. En bättre bild av hur utvecklingen skiftar inom län, och kommuner, är en central utgångspunkt för ett tydligare landsbygdsperspektiv i en framtida territoriell politik.

[19] Skr. 2020/21:133, s. 1.
[20] Se t.ex. Syssner 2023. I OECD 2025b utvecklas argumenten för en platsbaserad politik och dess relevans för hållbar utveckling i en regional kontext.
[21] Se t.ex. förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.
[22] Förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service.

Perspektivet att platsens betydelse är central för utveckling blir än tydligare när vi vänder blicken mot de nationella statliga myndigheterna. I landsbygdspropositionen från 2018 klargör regeringen att de statliga myndigheterna kan göra mer för att bidra till hela landets utveckling: ”Sveriges långsiktiga tillväxt och utveckling är beroende av levande landsbygder. Staten och den nationella sektorspolitiken har dock inte alltid fullt ut bidragit till att skapa tillräckliga förutsättningar för olika aktörer att ta tillvara möjligheter till hållbar utveckling och tillväxt samt hantera de utmaningar som delar av Sveriges landsbygder står inför.”[23]

De nationella statliga myndigheternas och andra utgiftsområdens[24] bidrag till att förverkliga målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken är också tydligt utpekade i våra direktiv.[25] Frågor kopplade till de nationella sektorsintressenas bidrag till politikgenomförandet kommer alltså vara av central betydelse för vårt fortsatta arbete med ett slutbetänkande.

3.6 Dagens administrativa geografi påverkar utvecklingen av en ny politik

Dagens geografiska indelning består – tills vidare

Sveriges indelning i län och kommuner har diskuterats under lång tid. Förändringar har också genomförts, till exempel genom omfattande kommunindelningsreformer på 1950- respektive 1970-talet. Även länsindelningen har justerats vid några tillfällen om än inte i sin helhet. Flera statliga utredningar har också presenterat förslag på hur en förändrad läns-[26] och/eller kommunindelning skulle kunna se ut och åstadkommas.[27]

Utredningens bedömning:

– Vi utgår från att det, inom de närmaste åren, inte finns förutsättningar för en mer genomgripande reform av nuvarande länsindelning eller av indelningen i kommuner.

[23] Prop. 2017/18:179, s. 14.
[24] Dvs. förutom utgiftsområde 19 och delar av utgiftsområde 23.
[25] Dir. 2024:69, s. 8.
[26] Och därmed även landstings-/regionindelningen.
[27] Se t.ex. SOU 2007:10, SOU 2016:48, SOU 2020:8 eller SOU 2024:6.

- Det bör dock finnas en öppenhet och förmåga att anpassa utredningens kommande förslag även till andra geografier än dagens läns- och kommunindelning.
- Möjligheter och stimulans till samverkan över läns- och kommungränser är bland annat därför viktiga att analysera vidare.
- Behovet av att åstadkomma en mer samlad stat är central för en framtida territoriell politik. I arbetet med att uppnå detta bör länsstyrelserna ha en central roll.
- Utredningens förslag ska utgå från behovet av en överskådlig och tydlig organisering och ansvarsfördelning. Dock kan inslag av en differentierad ansvarsfördelning komma att prövas.

Frågan har, som sagt, diskuterats och utretts under lång tid men i dagsläget talar litet för att den politiska viljan finns att ändra Sveriges geografiska indelning. Utredningen bedömer därför att det inte finns förutsättningar för en mer genomgripande reform av vår administrativa indelning under de närmaste åren.[28]

Eftersom utredningen anlägger ett perspektiv fram till år 2050 bör det självklart finnas en öppenhet för att indelningsförändringar kan komma att ske längre fram i tiden. De förslag vi ska presentera i vårt slutbetänkande ska därför utgå från att politiken och dess aktörer bör ha en förmåga att verka också i en annan geografisk indelning än dagens. Det kan till exempel handla om andra funktionella geografier än dagens administrativa indelning.

Även om det kan finnas goda skäl att på längre sikt se över indelningen i såväl län som kommuner bör man också se och ta vara på de fördelar som finns med dagens geografiska struktur. Här kan till exempel nämnas en relativ geografisk närhet, jämfört med tidigare föreslagna ”storlän”,[29] liksom en väl inarbetad geografi som olika aktörer känner till och där det finns tillgång till upparbetade samverkansmönster. Invånarnas trygghet och känsla av identitet är något som är av stort värde i arbetet för en hållbar utveckling i hela landet.

[28] Här ska tilläggas att regeringen nyligen dels tagit initiativ till att pröva frågan om kommunsammanslagningar på frivillig väg genom Kommunperspektivutredningen (SOU 2024:6) och andra initiativ. Se regeringens pressmeddelande 2025-04-03: Regeringen stärker mindre kommuners kapacitet.
[29] Se t.ex. SOU 2016:48, s. 163 ff.

Samverkan över läns- och kommungränser

Utredningens bedömning att läns- och/eller kommunindelningen knappast kommer att ändras i närtid ger bland annat argument för att det finns anledning att se över möjligheterna till samverkan över rådande administrativa gränser.

Över åren har vi sett en ökande rörlighet av människor, varor och tjänster som på olika sätt motiverar att mer funktionella samband beaktas i det regionala utvecklingsarbetet liksom i landsbygdsutvecklingen.

Regeringen lyfter också i utredningens direktiv att vi ska ”analysera hur den regionala indelningen för vissa statliga myndigheter kan underlätta samordning och samverkan för att uppnå målen inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.”[30] Vi kommer därför att se över hur förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning kan ge möjligheter för statliga myndigheter att bättre samordna sitt arbete ur ett territoriellt perspektiv. Inte minst länsstyrelsernas möjligheter att samordna nationella myndigheter skulle kunna underlättas av en mer ensad statlig indelning.

En mer samlad stat ger bättre möjligheter för samverkan med regionerna men också med kommuner, näringsliv och civilsamhällets organisationer. Utredningen kommer därför att analysera dessa frågor vidare med inriktningen att i slutbetänkandet återkomma med förslag som underlättar och stimulerar samverkan.

I sammanhanget kommer även arbetet inom de programområden[31] (NUTS 2) som används med koppling till den europeiska sammanhållningspolitiken att beaktas. Samverkan som i vissa fall uppstått utifrån denna geografi är också relevant för den framtida utvecklingspolitiken.

Hänsyn till olika förutsättningar – asymmetri en möjlighet?

Sverige är ett ytstort land, ett av de största i Europa. Samtidigt är invånarantalet relativt begränsat och ojämnt fördelat över ytan. Den största kommunen har nästan en miljon invånare, medan den

[30] Dir. 2024:69, s. 18.
[31] NUTS är den regionala indelning som används inom EU för statistikredovisning. NUTS 2 används bland annat för regionalfondens insatser.

minsta har under 2 500 invånare. Våra 21 län, som regionerna verkar inom, varierar också mycket i såväl invånarantal som yta.

Mot bakgrund av detta ligger det nära till hands att fundera över om någon form av differentierad uppgiftsfördelning bör övervägas i framtiden. Det vill säga om det i en framtida territoriell politik går att arbeta med inslag av en asymmetrisk samhällsorganisation. Detta bör övervägas särskilt med tanke på vår bedömning att en reform av läns- och/eller kommunindelningen inte förefaller trolig inom de närmaste åren.

Den parlamentariska Ansvarskommittén diskuterade frågan om en differentierad uppgiftsfördelning i sitt slutbetänkande 2007. Bland annat står det att ”Kommittén har analyserat frågan om en differentierad uppgiftsfördelning och konstaterar att en mer utvecklad asymmetri inte skulle medverka till en överskådlig och tydlig samhällsorganisation, vare sig för medborgarna eller för samhället i stort.”[32]

Den parlamentariska Kommunutredningen[33] diskuterade också frågan om asymmetriska lösningar för primärkommunernas del. Förutom att man konstaterade att viss asymmetri redan nu förekommer så är kommittén generellt tveksam till asymmetri som en lösning på kommunernas nuvarande och framtida utmaningar.

Diskussionen om möjliga asymmetriska lösningar har alltså uppmärksammats av andra aktörer. Bland dessa kan nämnas en rapport i ämnet från Tillväxtanalys.[34]

Mot bakgrund av att det gått snart 20 år sedan Ansvarskommittén gjorde sin analys av regionernas förutsättningar, och den utveckling som varit sedan dess, finns det anledning att återigen diskutera frågan om en differentierad uppgiftsfördelning. Det faktum att skillnaderna i förutsättningar för utveckling och tillväxt mellan olika delar av landet på en del sätt ökat sedan början av 2000-talet ger också motiv för en förnyad analys.

Utredningen vill redan nu klargöra att vi ser att de problem med asymmetriska lösningar som Ansvarskommittén, Kommunutredningen och andra har lyft fortfarande är aktuella. Målsättningen för den framtida ansvarsfördelningen inom områdena regional utveckling och landsbygdsutveckling är fortsatt att den ska vara enhetlig

[32] SOU 2007:10, s. 83 f.
[33] SOU 2020:8, s. 498 ff.
[34] Tillväxtanalys 2017, särskilt kap. 6.

och därmed överblickbar och förståelig för medborgarna. Samtidigt behöver den vara funktionell ur ett verksamhetsperspektiv. Vi återkommer till frågan i slutbetänkandet.

3.7 Ett perspektiv till 2050 – långsiktighet och hållbarhet över tid

Utredningen menar att de stora och komplexa utmaningar som en platsbaserad politik för utveckling har att ta sig an kräver stabila och långsiktiga förutsättningar.

Utredningens bedömning:

- Utredningen anlägger ett långsiktigt perspektiv på såväl analys som resonemang och kommande bedömningar och konkreta förslag – vi arbetar därför med ett tidsperspektiv fram till 2050.
- Det innebär att vi försöker ta hänsyn till att våra förslag ska kunna användas och vara relevanta under lång tid och ha en inbyggd möjlighet till flexibilitet och förändring.

Den senaste regionalpolitiska utredningen presenterades 2000.[35] Året därefter lämnade regeringen förslag till en ny regional utvecklingspolitik.[36] Justeringar av politikens innehåll och genomförande har genomförts sedan dess men någon samlad analys har inte gjorts.

Landsbygdspolitiken har utretts av parlamentariska kommittéer inte mindre än två gånger sedan millennieskiftet.[37] Utredningen gör dock en preliminär bedömning att dessa utredningar ännu inte i någon betydande grad påverkat ansvarsfördelning, regeringens styrning eller politikgenomförandet.

Den analys och de förslag som denna utredning senare ska presentera bör därför bygga på att politiken ska kunna ligga fast över en längre tidsperiod. Det gäller inte minst de ansvars- och styrningsmässiga grunderna. Politiken behöver samtidigt ha en förmåga till flexibilitet att möta nya förutsättningar och utmaningar.

[35] SOU 2000:87.
[36] Prop. 2001/02:4.
[37] SOU 2006:101 resp. SOU 2017:1.

Utredningen väljer alltså att anlägga ett långsiktigt perspektiv som grund för vår analys liksom för våra bedömningar och kommande förslag till en framtida territoriell politik för Sverige. Det tidsperspektiv som utredningen söker överblicka omfattar därför tiden fram till 2050.

3.8 Tydlighet i ansvarsfördelning och styrning

Av regeringens direktiv framgår att de båda politikområdena bör kännetecknas av en ökad tydlighet jämfört med i dag. I direktiven hänvisar regeringen återkommande till Riksrevisionens granskning av den regionala utvecklingspolitiken.

Riksrevisionen drar bland annat slutsatsen att politikområdet kännetecknas av ”… bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser, med konsekvenser för bland annat samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer, utvärderingen av politikens samlade effekter och regionernas förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret.”[38]

Vår första huvudfråga syftar till att ta reda på om det finns behov av att förändra och förtydliga statliga myndigheters, inklusive länsstyrelsers, och regioners ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi ska också utreda vilka förändringar som i så fall bör föreslås. Dessutom ska vi se över om regeringens styrning av politiken bör förändras och i så fall hur. Utredningen ska även lägga fram förslag på hur regionernas möjligheter att genomföra det regionala utvecklingsarbetet ska effektiviseras och vid behov stärkas.

Kopplat till detta ska vi också ”lämna förslag på hur regeringen kan styra och organisera den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken på ett sätt som innebär att länsstyrelsernas möjligheter att inom sin verksamhet även beakta ett tillväxtorienterat perspektiv kan stärkas.”[39]

Utredningen har, bland annat i syfte att öka tydligheten, identifierat tre övergripande värden som kan ses som grundläggande för förståelsen av och utformandet av en modern territoriell politik.

[38] Riksrevisionen 2022, s. 62.
[39] Dir. 2024:69, s. 16.

Dessa är *nationell och territoriell sammanhållning, effektiv och platsbaserad samordning,* samt *lokal och regional förankring*. De tre värdena kan enligt utredningen ses som grundläggande argument för att det överhuvudtaget behövs en territoriell politik.

I kapitel 5 diskuterar vi mer ingående frågor om styrning och ansvarsfördelning och redogör för våra bedömningar av hur dessa frågor bör tas vidare i arbetet med ett slutbetänkande.

Det regionala utvecklingsansvaret ses över och förtydligas

Frågan om det regionala utvecklingsansvaret och dess organisatoriska hemvist har varit i fokus när territoriell politik diskuterats under de senaste decennierna. Argument har brutits mot varandra och känslorna har ibland gått höga.

Utredningens bedömning:

- De uppgifter som samtliga regioner har enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar bör ligga kvar på regionerna.
- Utredningen ser dock behov av att i övrigt noga pröva de ansvarsförhållanden och samverkansformer som berörs inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.
- Särskilt medverkan från statens olika verksamheter i genomförandet av en framtida territoriell politik är av central betydelse för kommande analyser, bedömningar och förslag.

Sedan 2019 är frågan om ansvarsfördelning delvis avgjord på så sätt att i samtliga 21 län har respektive region ansvar för vissa uppgifter knutna till regional utveckling enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Dessa uppgifter är att:

- utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin,
- fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet och tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov inom offentlig och privat sektor på kort och lång sikt,

- besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt utvecklingsarbete,
- följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala utvecklingsarbetet,
- utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram, samt
- upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Av regeringens direktiv framgår att utredningen ska ta sig an frågan om hur regionernas möjligheter att genomföra det regionala utvecklingsarbetet kan effektiviseras och vid behov stärkas.[40] Vi tolkar regeringen som att frågan om regionernas ansvar för ovan nämnda uppgifter därför knappast bör bli föremål för en förnyad bedömning. När vi analyserar och bedömer frågan om hur förutsättningarna för det regionala utvecklingsarbetet bör kunna förtydligas och effektiviseras kommer vi även att ha i åtanke den korta tid som gått sedan nuvarande ansvarsfördelning genomfördes fullt ut 2019.

Detta innebär dock inte att utredningen ser att dagens ansvarsförhållanden och samverkansformer skulle fungera väl. Tvärtom ger olika bedömningar, inte minst Riksrevisionens granskning, att uppdraget på flera sätt är otydligt och att genomförandet av politiken liksom samverkan kring olika uppdrag på området inte fungerar effektivt. Bland annat därför kommer utredningen att lägga betydande fokus på att analysera och ta fram förslag till hur ansvarsförhållanden, samverkan och genomförande av politiken kan effektiviseras.

Vår analys kommer att utgå från att staten och regionerna har ett delat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Ansvarsfördelning liksom regeringens styrning behöver bland annat därför förtydligas för regionerna och för statens olika aktörer.

Dessutom bör utgångspunkterna för ansvar och genomförande av politiken vara tydliga och relevanta för kommunerna, näringslivet och civilsamhället. Allt för att möjliggöra och stimulera en utvecklad samverkan där olika aktörers resurser och kompetens tas tillvara.

[40] Dir. 2024:69, s. 16.

I detta är det inte minst lika viktigt att klargöra hur länsstyrelserna, som statens företrädare i samma geografi som regionerna verkar, på ett effektivare sätt än i dag kan nyttjas i arbete och samverkan för länens och landsbygdernas utveckling.

Våra förslag till hur en ökad tydlighet i det regionala utvecklingsarbetet kan uppnås återkommer vi till i slutbetänkandet.

En tydligare begreppsanvändning

Av direktiven framgår att utredningen har att ”analysera begreppen territoriellt perspektiv, hänsyn till regionala förutsättningar och landsbygdsperspektiv samt föreslå vilka begrepp som bör användas i styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken …”.[41]

Utredningen ser behov av att se över begreppsanvändningen inom de båda politikområdena i syfte att öka förutsättningarna för en ökad tydlighet, effektivare styrning och förbättrade möjligheter till samverkan mellan aktörer med ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi kommer därför att återkomma med förslag på en tydligare begreppsanvändning i utredningens slutbetänkande.

3.9 Ett samverkande system för utveckling

En av utredningens huvudfrågor handlar om vilka hinder det finns för samordning av statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi ska också analysera vilka hinder det finns för samverkan mellan statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, regioner och kommuner. Dessutom ska vi se över hur samordning och samverkan kan effektiviseras och stärkas.

För utredningen är behovet av goda förutsättningar för en effektiv samordning och samverkan centrala. Vi ska därför analysera förutsättningar för och hinder mot samordning och samverkan och påbörjar det arbetet i delbetänkandet. I detta ingår att redovisa sam-

[41] Dir. 2024:69, s. 11

verkansformer som används i dag och diskutera hur samverkan fungerar i praktiken inom de båda politikområdena.

Bland de ämnen vi ska arbeta vidare med kan nämnas det ansvar som staten, enligt vår bedömning, har för att ge förutsättningar för samverkan. En sådan roll kan ses som att ha ett systemansvar för att olika samhällsaktörer aktivt och effektivt ska kunna bidra till en positiv utveckling i hela landet.

Det gemensamma ansvaret för regional utveckling som staten och regionerna har behöver analyseras och förtydligas. Betydelsen av att statens olika verksamheter aktivt kan delta i den territoriella politiken kan inte nog understrykas om målen för politiken ska kunna förverkligas i handling. I praktiken bygger dagens arbete för regional utveckling och landsbygdsutveckling på en flerpartssamverkan där olika samhällsaktörer bidrar utifrån sina roller, kompetenser och resurser i bred mening. Utredningen betonar därför värdet av att kommunerna, näringslivet och det civila samhällets organisationer ges goda möjligheter att delta i arbetet för en hållbar utveckling i hela Sverige.

I kapitel 6 diskuterar vi mer ingående frågor om samordning, samverkan och samråd samt redogör för våra bedömningar av hur dessa frågor bör tas vidare i arbetet med ett slutbetänkande.

3.10 Landsbygdernas utveckling i särskilt fokus

Uppdraget att bedöma om den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska slås samman till ett område med ett nytt gemensamt mål är central och ska besvaras i det kommande slutbetänkandet i juni 2026. Utredningen kommer även att återkomma med förslag till vad en förnyad politik bör fokusera på för att långsiktigt stärka hela landets utveckling.

Vi vill redan här poängtera att det är ett mål i sig för vårt arbete att lämna förslag som syftar till att ge förutsättningar för en generellt positiv utveckling för Sveriges landsbygder. Den nuvarande sammanhållna landsbygdspolitikens mål, ”en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet”,[42] är

[42] Bet. 2017/18:NU19; rskr. 2017/18:360.

därför fortsatt en central utgångspunkt för vårt arbete och för kommande förslag.

De erfarenheter som dragits under arbetet med den sammanhållna landsbygdspolitiken sedan 2018 bör också tas tillvara i det framtida politikgenomförandet, oavsett om politiken organiseras i ett eller två politikområden.

Landsbygdernas specifika förutsättningar, dess särskildheter, motiverar riktade hänsyn och insatser. Utredningen menar att politiken behöver ge förutsättningar för att både hantera utmaningar och ta vara på möjligheter som finns i landsbygderna.

I kapitel 7 diskuterar vi mer ingående frågorna om ett eller två politikområden liksom om landsbygdsperspektivets betydelse. Vi redogör där också för våra bedömningar av hur dessa frågor bör tas vidare i arbetet med ett slutbetänkande.

4 Politik för regional utveckling och landsbygdsutveckling

I det här kapitlet tittar vi på hur dagens regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik har vuxit fram över tid. Kapitlet beskriver också innehållet i politiken, ansvarsfördelningen och politikens koppling till EU-program och strategier. Vi använder begreppet *territoriell politik* som ett samlingsbegrepp för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. *Regionalpolitik* används i texten som ett övergripande begrepp för den politik som över tid har haft olika benämningar, men som avgränsas av politikområdet regional utveckling.

Under åren har olika typer av geografiskt riktade insatser presenterats av de regeringar som har suttit vid makten, inom olika utgifts- och politikområden. Insatser för landsbygdsutveckling fanns under lång tid främst genom den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP. Det var först 2018 när landsbygdspropositionen[1] presenterades som en nationell politik för Sveriges landsbygder tog form. Regionalpolitiken har en avsevärt längre historia, där dagens utvecklingsriktade politik har föregåtts av politik med skilda målsättningar och innehåll.

Kapitlet inleds med en beskrivning av hur den nationella territoriella politiken har utvecklats fram till i dag. Därefter redogör vi för mål och medel för de två politikområdena, följt av ett avsnitt om ansvarsfördelningen inom regional utvecklingspolitik respektive landsbygdspolitik. Vi redogör sen för uppdrag till statliga myndigheter inom de två politikområdena, samt för ett resonemang om landsbygdsbegreppet. Kapitlet avslutas med en beskrivning av EU-program och strategier av relevans för territoriell politik.

[1] Prop. 2017/18:179.

4.1 Politik riktad till olika geografier har funnits under lång tid

Politik för landsbygdsutveckling och regional utveckling har funnits i olika former under lång tid. I det här avsnittet redogör vi för hur dagens regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik har vuxit fram. Vi beskriver också landsbygdsperspektiven i regionalpolitiken under de senaste 30 åren.

Den regionala utvecklingspolitiken tar form

I mitten av 1960-talet presenterades det som brukar kallas den första regionalpolitiska propositionen i Sverige.[2] Riktlinjerna för den lokaliseringspolitik som föreslogs var att främja en lokalisering av näringslivet som skulle bidra till en snabb ekonomisk tillväxt. Bland annat infördes så kallat lokaliseringsstöd till företag i framför allt mellersta och norra Sverige under den här tiden.

Under 1970-talet betonades vikten av den stora regionalpolitiken, det vill säga hur staten utformar politiken inom områden som infrastruktur, försvar eller utbildning för att ta regionala hänsyn. Till exempel utlokaliserades omkring 10 000 arbetstillfällen vid statliga myndigheter från Stockholm till 16 orter runt om i landet.

Senare delen av 1970-talet och en bit in på 1980-talet präglades av kriser för flera svenska basindustrier. Parallellt med den offentliga sektorns expansion utvecklades en tilltro till möjligheterna att genom samhällsplanering styra utvecklingen i önskad riktning. Politiken innehöll krispaket till bland annat varvsindustrin och textilindustrin, som fick stor påverkan på situationen i berörda delar av landet. Under den här tiden lanserades ett nytt verktyg, genom vilket det så kallade länsanslaget förstärktes med medel för projektfinansiering. Det nya anslaget kan ses som grunden till dagens regionala utvecklingsanslag, de så kallade 1:1-medlen.

Under 1990-talet introduceras ambitionen att låta regionalpolitiken utvecklas till en politik för utveckling av hela landet. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet innebar att det inte längre var enbart de norra delarna av landet som drabbades av krisen utan även områden längre söderut. Ett exempel på regionalpolitiska åtgärder

[2] Prop. 1964:185.

var att den tidigare avslutade länsplaneringen återkom i ny tappning genom så kallade regionala tillväxtavtal, sedermera regionala tillväxtprogram. Avsikten var att kommuner, vissa statliga myndigheter inklusive länsstyrelser (och de nybildade regionala självstyrelseorganen i vissa län) skulle komma överens om den för varje län bästa användningen av resurser för att stärka den regionala tillväxten.

Genom EU-medlemskapet 1995 fick Sverige bland annat tillgång till finansiering via strukturfonderna, vilket innebar ett resurstillskott till de regionala utvecklingsmedlen och särskilt för olika typer av utvecklingsprojekt och regionala företagsstöd. EU:s sammanhållningspolitik, med syfte att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen, blev en del av ramverket för utvecklingsfrågor i Sverige. Det finns också tecken på att regionernas ställning har stärkts genom EU-medlemskapet, i och med det intresse för och fokus på regionernas utvecklingsfrågor som finns inom EU.[3]

I regeringens proposition 1998, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*,[4] presenterades en ny regional näringspolitik med fokus på att tillväxtpotentialen bättre tas tillvara om näringspolitiken anpassas till lokala och regionala förutsättningar, tillsammans med en regionalpolitik som inriktades på att stödja utvecklingen i utsatta regioner, främst de så kallade skogslänen. En särskild del av regionalpolitiken utgjorde i vissa avseenden glesbygds- och landsbygdspolitik.

Regionalpolitiska utredningen, som i september 2000 överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen, är den senaste offentliga utredningen om utformningen av regionalpolitiken i Sverige.[5] Utredningen slog fast att en nationell politik för regional utveckling ska bestå av både traditionell sektorspolitik och av decentralisering genom ökat utrymme för lokala hänsyn och prioriteringar. Förslagen grundades på uppfattningen att statens roll är att formulera mål och finansiera åtgärder medan det praktiska genomförandet bör hanteras av andra aktörer. Utredningen presenterades som ett nytt decentraliserat sätt att arbeta med den offentliga sektorns medel för regional utveckling.

[3] Rönnblom 2008; Blom, Johansson och Persson, 2022.
[4] Prop. 1997/98:62.
[5] SOU 2000:87.

En ny regional politik med inriktning på utveckling presenterades av regeringen 2001 i propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.[6] I propositionen föreslogs ett nytt politikområde för hela landet, där regionalpolitik och regional näringspolitik inom näringspolitiken tillsammans bildade den nya regionala utvecklingspolitiken. Målet för den nya politiken var väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. De regionala tillväxtprogrammen utgjorde basen i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling.

Regeringens skrivelse *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*[7] (i fortsättningen kallad nationella strategin) utgör inriktningen för den nuvarande regionala utvecklingspolitiken. Strategin har fyra strategiska områden samt prioriteringar för respektive område.[8]

Dagens regionala utvecklingspolitik är en bred politik som utgår från avgörande samhällsutmaningar och de tre hållbarhetsdimensionerna. Miljö- och klimataspekter är tydligt adresserade och av strategin framgår att den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till omställningen till ett hållbart samhälle. Genomförandet av Agenda 2030 och ett stort antal av de globala målen för hållbar utveckling är centrala för politiken. Förutsättningarna för en hållbar regional utveckling varierar mellan olika delar av landet och därför behöver insatserna ha ett territoriellt perspektiv.

Gemensam jordbrukspolitik med insatser för landsbygdsutveckling[9]

Historiskt sett har staten inriktat politiken för landsbygder mot i första hand de areella näringarna, och särskilt jordbruket. Ända sedan efterkrigstiden har politiken haft ambitionen att modernisera jordbrukssektorn, med stort fokus på strukturomvandling och rationella produktionsenheter. 1990 beslutade Sveriges riksdag att avreglera jordbruket och politiken skulle verka för omställning av jordbruket till annat företagande i landsbygder. Avregleringen var en följd av den livsmedelspolitiska reformen[10] som innebar att jord-

[6] Prop. 2001/02:4.
[7] Skr. 2020/21:133.
[8] Riksrevisionen 2022.
[9] Avsnittet baseras till stor del på Ds 2018:10.
[10] Prop. 1989/90:146.

bruket skulle verka på samma villkor som andra näringar och att produktionen skulle styras av konsumenternas efterfrågan. Jordbruket i norra Sveriges skulle bevaras genom riktade stöd till vissa produktionsgrenar, främst mjölkproduktion.

Genom medlemskapet i EU 1995 infördes EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP), till att börja med i form av ett miljöprogram för jordbruket. Insatser för landsbygdsutveckling fanns under 1995–1999 i de så kallade målprogram som var en del av strukturfonderna. Miljöprogrammet inom GJP ersattes under kommande budgetperiod 2000–2006 av ett miljö- och landsbygdsprogram, där den så kallade andra pelaren innehöll insatser för landsbygdsutveckling. I de två programperioderna mellan 2007 och 2022 samlades insatserna för landsbygdsutveckling i det svenska landsbygdsprogrammet.

I propositionen från 1998 om riktlinjer för Sveriges arbete med GJP[11] redogjorde regeringen för sin bedömning att politiken på sikt måste förändras i grunden, bland annat för att tillgodose behovet av regional näringslivsutveckling och landsbygdsutveckling. Sedan EU-reformen av jordbrukspolitiken 1999 har landsbygdsutveckling, som andel av den totala jordbruksbudgeten på EU-nivå, ökat i betydelse fram till reformen 2013 då utvecklingen i stället blev den motsatta. Sverige har under hela sin tid i EU verkat för en ökad marknadsorientering, men i reformen av GJP 2013 fick förespråkare för en återreglering av jordbruket stort inflytande på utfallet av EU-förhandlingarna.

Miljöåtgärder har alltsedan medlemskapet i EU fått stort utrymme i de svenska landsbygdsprogrammen och har motsvarat upp emot 70 procent av dess budget. Reformarbetet inför landsbygdsprogrammet som inleddes 2013 resulterade i utökade möjligheter till insatser för landsbygdsutveckling, exempelvis infördes möjligheten att stödja investeringar i idrottsanläggningar. En av de budgetmässigt största insatserna under de senaste programperioderna har varit stöd för bredbandsutbyggnad på landsbygden.[12]

[11] Prop. 1997/98:142.
[12] Bredbandsstödet är sedan 2022 ett nationellt stöd och ingår således inte i den strategiska planen för GJP.

Det så kallade gemenskapsinitiativet Leader[13] introducerades i Sverige 1995, med fokus på lokalt utvecklingsarbete. Fram till och med 2006 fanns Leader i separata åtgärdsprogram (Leader II samt Leader+) och från och med 2007 blev Leader en del av landsbygdsprogrammen.

Under den senaste programperioden har fokus för genomförandet av GJP i Sverige inte breddats mot mer generella landsbygdsinsatser utan i stället smalnats av mot jordbruk och livsmedelsproduktion. Sverige har i dag inte ett separat landsbygdsprogram utan ett gemensamt dokument för genomförandet av GJP i Sverige; Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 (den strategiska planen). Alla medlemsländer ska arbeta utifrån tre allmänna och nio särskilda mål, där ett allmänt mål är att förbättra livet i landsbygdsområden och ett särskilt mål är att bidra till en levande landsbygd. Det är i huvudsak åtgärder inom Leader som inriktas mot landsbygdsutveckling.[14] Av budgetpropositionen för 2023 framgår att regeringens avsikt var att flera åtgärder som hittills hanterats inom GJP i stället skulle utformas som nationella stöd.

Utvecklingen fram till en sammanhållen landsbygdspolitik

En parlamentarisk kommitté tillsattes 2004, med uppdrag att föreslå en långsiktig strategi för den nationella landsbygdspolitiken.[15] Kommittén överlämnade sitt slutbetänkande 2006 och i det lyftes bland annat lokalt inflytande, sektorsamverkan och kunskapsutveckling med fokus på landsbygden som avgörande för att nå målen om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden.

Regeringens skrivelse *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*[16] hade ambitionen att ta ett samlat grepp om landsbygdsfrågorna och utgick bland annat från ovan nämna utredning. Därutöver gjordes en inventering av förslag från civilsam-

[13] Leader är en förkortning av den franska meningen Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale. Det betyder Samordnade aktiviteter för ekonomisk utveckling på landsbygden.
[14] Andra insatser som anges för att bidra till målet om levande landsbygder är investeringsstöd för diversifiering och utveckling av livsmedelskedjan, stöd till samarbete samt stöd till kompetensutveckling. Mer information om den strategiska planen finns på Jordbruksverkets webbplats.
[15] SOU 2006:101.
[16] Skr. 2008/09:167.

hället samt från ett antal myndigheter. I skrivelsen lyftes att landsbygdernas förutsättningar ska tas till vara för att bidra till den egna och hela landets hållbara utveckling. Behovet av insatser från politik inom fler områden än regional tillväxt och landsbygdsutveckling slogs fast, liksom avsikten att arbeta med landsbygdssäkring av politiska beslut och insatser. Skrivelsen kan ses som ett steg på vägen att hantera landsbygders och regioners utveckling samlat.

Parlamentariska landsbygdskommittén tillsattes 2015 med uppdrag att lämna förslag till en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder. Slutbetänkandet *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*[17] innehöll ett stort antal förslag, bland annat förslag till förordning om statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutveckling och förslag till ändringar i ett antal myndigheters instruktioner.

Den sammanhållna landsbygdspolitiken lanserades genom propositionen *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*,[18] som antogs av riksdagen 2018. Politiken presenterades som sektorsövergripande och med beröring med många olika sakområden. Huvudsakligt underlag för propositionen var den parlamentariska landsbygdskommitténs betänkande. Inriktningen och målen för politiken skulle ses som en plattform för att kunna utforma beslut och åtgärder för livskraftiga landsbygder. Propositionen innehåller särskilt angelägna områden för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder och förslag om styrning och organisering av politiken.

Regeringen gick inte vidare med landsbygdskommitténs författningsförslag om statliga myndigheters ansvar för landsbygdernas utveckling. Genom en nyligen beslutad ändring av Tillväxtverkets instruktion har dock myndigheten fått utpekade uppgifter inom den sammanhållna landsbygdspolitiken.[19]

[17] SOU 2017:1. Kommittén lämnade även ett delbetänkande; SOU 2016:26.
[18] Prop. 2017/18:179.
[19] Se 1 och 4 §§ förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket. De aktuella ändringarna trädde i kraft den 12 maj 2025.

Landsbygdsperspektiv i regionalpolitiken

Landsbygdsperspektiv har funnits i regionalpolitiken på olika sätt och varierande grad under åren. Redan i propositionen från 1964[20] fanns särskilda insatser för gles- och landsbygder, bland annat för att främja företagens utveckling och säkerställa service. I utredningsdirektiven framhölls utflyttningen från landsbygden och storstädernas tillväxt som ett huvudsakligt problem.

Utmaningar och behov av insatser för gles- och landsbygder fick utrymme inom regionalpolitiken i början av 1990-talet, bland annat genom att landsbygdsutveckling var ett prioriterat område för de regionala strategier som togs fram av länsstyrelserna. I regeringens proposition *Bygder och regioner i utveckling*[21] föreslogs en omfattande satsning på landsbygdsutveckling. Riksdagen beslutade med anledning av propositionen bland annat om ett nytt landsbygdsstöd som ersatte det tidigare glesbygdsstödet. Dessutom förstärktes stödet till dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i serviceglesa områden. Behovet att lyfta gles- och landsbygder i regionalpolitiken lyftes särskilt.

I EU:s sammanhållningspolitik fanns redan under 1990-talet insatser med fokus på strukturomvandling i landsbygdsområden, genom de så kallade mål 5b- och mål 6-programmen som Sverige fick del av i och med EU-medlemskapet 1995.

När den nya regionala utvecklingspolitiken tog form under början av 2000-talet tonades landsbygds- och glesbygdsperspektiven ned jämfört med den tidigare politiken. 2004 ändrades namnet på utgiftsområdet från *Regional utjämning och utveckling* till enbart *Regional utveckling*. Riksdagen beslutade 2001 om *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.[22] I politiken lyftes så kallade funktionella regioner, med 81 lokala arbetsmarknadsregioner. Inom dessa skulle tätorter och gles- och landsbygder ses som kompletterande områden. Bedömningen var att med ett sådant synsätt minskade betydelsen av en särskild gles- och landsbygdsdimension.

Som en del av en omstrukturering av flera myndigheter avvecklades Glesbygdsverket 2009. I budgetpropositionen för 2010[23] framgick följande: ”Inom utgiftsområdet fanns myndigheten Glesbygds-

[20] Prop. 1964:185.
[21] Prop. 1993/94:140.
[22] Prop. 2001/02:4; bet. 2001/02:NU4; rskr. 2001/02:118.
[23] Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 19, s. 9.

verket, vilken avvecklades den 31 mars 2009. Verksamheten som bedrevs vid myndigheten har övergått till Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).”

Av den nuvarande nationella strategin framgår att de landsbygder som kännetecknas av bland annat sviktande arbetsmarknad och hög grad av demografisk obalans har utmaningar som kan behöva uppmärksammas särskilt. Beroendeförhållanden och vikten av ömsesidigt utbyte mellan invånare och verksamheter i städer och landsbygder nämns särskilt. De fyra strategiska områden som pekas ut är tvärsektoriella och alla insatser ska ha ett territoriellt perspektiv. I strategin uttrycks att politiken ska inriktas mot att alla delar av landet ges möjligheter att utvecklas efter sina särskilda förutsättningar. Regeringen lägger fast att ”ju fler delar av landet som är utvecklingskraftiga och hållbara, desto bättre för Sverige”.

Ny strategi för levande och trygga städer

I början av 2025 presenterade regeringen en ny inriktning för stadsutvecklingspolitiken, genom skrivelsen *En strategi för levande och trygga städer*.[24] Stadsutveckling är, precis som landsbygdsutveckling och regional utveckling, ett tvärsektoriellt politikområde. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är ett av de mål som pekas ut som relevanta för stadsutvecklingen. I strategin läggs fast att ”utvecklingen av relationerna och synergierna mellan städer och omgivande områden är viktiga för såväl städernas som hela Sveriges utveckling och för människors möjligheter att kunna bo, leva och verka i hela landet”.

[24] Skr. 2024/25:96.

4.2 Breda målformuleringar och medel inom många utgiftsområden

Övergripande mål och delmål för landsbygdspolitiken

Propositionen *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*[25] anger det övergripande målet för landsbygdspolititiken som ”En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet”. Riksdagen antog regeringens förslag till övergripande mål. Det övergripande målet bryts ned i tre delmål:

- Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.
- Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljökvalitetsmål uppfylls.
- Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

Mål och strategiska områden för regionala utvecklingspolitiken

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är ”Utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet”.[26] Inga delmål är formulerade för den regionala utvecklingspolitiken, men i den nationella strategin preciseras att utvecklingskraft handlar om ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling där de tre dimensionerna är integrerade och ömsesidigt beroende av varandra.[27] Fyra strategiska områden för politiken har identifierats:

[25] Prop. 2017/18:179.
[26] Skr. 2020/21:133, s. 7.
[27] Preciseringen kommer från Budgetpropositionen 2020 där skälen för regeringens förslag till nytt mål framgår. Ett av skälen som angavs var att målet innebär en större samstämmighet med målen för landsbygdspolitiken, vilka har en tydlig utgångspunkt i Agenda 2030-målen. Benämningen på utgiftsområdet var fortfarande Regional tillväxtpolitik, vilket sedan ändrades till Regional utvecklingspolitik i budgetpropositionen 2021.

- Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet.
- Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet.
- Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet.
- Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem.

Mål och målgrupper har förändrats över tid

Målen för regionalpolitiken har förändrats från ett mer utjämnade perspektiv till dagens inriktning om utveckling i respektive region för att bidra till hela landets utveckling. Från mitten av 1990-talet och framåt har målen egentligen inte varit territoriellt formulerade, om vi med det avser utjämning mellan eller inom regioner.[28]

Inom EU:s jordbrukspolitik har det även under tidigare programperioder funnits målformuleringar om landsbygdsutveckling. Det har bland annat handlat om att uppnå en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden eller att främja en diversifierad ekonomi och öka livskvaliteten på landsbygden.[29] De tidigare formuleringarna liknar i viss mån dagens mål för den sammanhållna landsbygdspolitiken. I de svenska landsbygdsprogrammen har miljöåtgärderna getts stort utrymme, med mål som bland annat kopplar an till nationella miljökvalitetsmål. En delvis liknande skrivning finns med i ett av delmålen för den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Målgruppen för politikens insatser har också förändrats över tid, även om näringslivets och företagens konkurrenskraft har varit och alltjämt är viktigt. Som beskrivits ovan har regionalpolitikens fokus skiftat från större företag och basindustrier till företag mer generellt, i vissa fall med inriktning mot små och medelstora företag. Villkor för företagandet är centralt också för den sammanhållna landsbygdspolitiken; i propositionen från 2018[30] framhålls vikten av konkurrenskraftiga landsbygdsnäringar. Med landsbygdsnäringar avses såväl

[28] Hallin 2025.
[29] Under programperioderna 2007–2013 och 2014–2022 fanns den typen av målformuleringar.
[30] Prop. 2017/18:179, s. 8.

företag inom areella näringar som andra företag med verksamhet i landsbygder.

Invånarnas möjligheter till boende, arbete och välfärd

Båda politikområdena har också målformuleringar eller strategiska områden som handlar om att människor, det vill säga invånarna, ska ha möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet respektive i landsbygder. Insatser inom politikområdena riktas inte direkt till individer, men kan bidra till grundläggande förutsättningar för invånarna. Det kan till exempel handla om insatser som bidrar till tillgången på kommersiell och offentlig service i alla delar av landet.

Kompetensförsörjning är ett annat exempel på insatsområde som kan bidra till att möta invånarnas behov. Regionalt utvecklingsansvariga jobbar för att stärka länets kompetensförsörjning tillsammans med ett antal andra aktörer.[31] Även om det bakomliggande syftet är att möta arbetsmarknadens behov och skapa en konkurrenskraftig ekonomi så kan individer som söker arbete gynnas av insatserna för kompetensförsörjning.

Sammantaget finns det insatser inom både regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik som bidrar till goda villkor och förutsättningar för länets eller landsbygdens invånare. Men för att möta invånarnas behov kopplat till boende, arbete och välfärd i hela landet är insatser inom många andra politikområdena avgörande.[32] Utredningen kommer återkomma till hur andra politik- och utgiftsområden behöver ta hänsyn till förutsättningar och prioriteringar för regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Insatser inom många utgiftsområden är viktiga för att nå målen

I budgetpropositionen för 2025[33] skriver regeringen att insatser inom många olika utgiftsområden är av betydelse för att uppnå målen för både den sammanhållna landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. För landsbygdspolitikens genom-

[31] Det är till exempel utbildningsanordnare, näringslivsorganisationer och myndigheter inklusive länsstyrelser.
[32] I den nationella strategin preciseras vilka andra utgiftsområden och mål som är av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitiken.
[33] Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 19, s. 7 samt utgiftsområde 23, s. 62.

förande pekas bland annat arbetsmarknadspolitiken, näringspolitiken, miljöpolitiken och kulturpolitiken ut som betydelsefulla. Av nationella strategin framgår att genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken ska vara samordnad med landsbygdspolitiken, politiken för hållbar stadsutveckling,[34] miljöpolitiken samt andra berörda politikområden.

Medel för att nå målet inom den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken finns inom många utgiftsområden i statens budget.[35] Det finns också särskilda medel avsatta i statens budget för regional utveckling. Inom utgiftsområde 19, Regional utveckling, finns anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder som främst fördelas till regionerna och Tillväxtverket. Dessa medel används till utgifter för bland annat statsbidrag till projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service. Inom utgiftsområdet finns också anslagen 1:2 Transportbidrag samt 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027. Det senare används för utbetalningar av EU-medel. Den totala utgiftsramen 2025 för utgiftsområde 19 är 4 294 miljoner kronor.

Genomförandet av landsbygdspolitiken presenterades 2019 som en kombination av styrning till myndigheter och en så kallad budgetram, för att möjliggöra olika satsningar från år till år. Under åren 2020–2023 var denna budgetram mellan cirka 650 och 750 miljoner kronor per år, där större poster var exempelvis medel för vägunderhåll, livsmedelsstrategi och bredbandsutbyggnad.

Sedan 2024 har inga särskilda medel avsatts för den sammanhållna landsbygdspolitiken från utgiftsområde 23, Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Däremot har insatser finansierats utanför den tidigare budgetramen, exempelvis stöd till kommersiell service i landsbygder, stöd till civila samhällets organisationer (Hela Sverige ska leva, Skärgårdarnas Riksförbund, Bygdegårdarnas Riksförbund, Lokal Utveckling Sverige) och stöd till landsbygdskommuner för näringslivsutveckling och socioekonomisk utveckling. Satsningar

[34] I februari 2025 beslutade regeringen om en ny strategi för levande och trygga städer. I skr. 2024/25:96 presenterar regeringen en ny inriktning för stadsutvecklingspolitiken.
[35] Se prop. 2024/25:1, utgiftsområde 19, s. 8 respektive utgiftsområde 23, s. 12, för en sammanställning.

på bredband finns fortsatt men inom andra utgiftsområden.[36] I det fortsatta arbetet kommer utredningen även titta på hur andra politikområden bidrar till målen för politiken.

4.3 Ansvarsfördelningen inom regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik

I det här avsnittet beskriver vi kortfattat ansvarsfördelningen inom de båda politikområdena regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik.

Staten och regionerna har ett delat ansvar för regional utvecklingspolitik

I budgetpropositionen för 2025 framgår bland annat att för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken ska villkoren för att bo, verka och leva i hela landet stärkas. Utvecklingskraften i städer, tätorter samt gles- och landsbygder ska tillvaratas.[37] För att uppnå målet politiken är det viktigt med en bredd av insatser inom många utgiftsområden. Tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Regionerna har en central uppgift inom den regionala utvecklingspolitiken. Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska varje region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. Av lagen framgår också att regionen ska samverka med länets kommuner samt länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter, och att regionen ska samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet. Vidare framgår i lagen att statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets utveckling.

[36] Regeringen har under maj 2025 lanserat en digitaliseringsstrategi, som bland annat lägger fast att alla människor och företag ska ha tillgång till samhällstjänster och service via bredband. Insatser för bredband finansieras främst inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. Därutöver finns stöd för utbyggnad av ortssammanbindande nät i de två nordligaste regionalfondsprogrammen, Övre respektive Mellersta Norrland.
[37] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 19, s. 39.

Förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete slår fast att den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ha ett territoriellt perspektiv inklusive hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter. Det framgår också att den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Förordningen stadgar också att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. När det är lämpligt ska myndigheterna i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar.

Som tidigare nämnts är också den nationella strategin, som regeringen beslutade om 2021, central för arbetet med regional utveckling. Den nationella strategin med dess strategiska områden och prioriteringar är vägledande för inriktningen av de regionala utvecklingsstrategierna och styrande för användningen av de statliga medlen för regionalt utvecklingsarbete. Strategin ska även främja en ändamålsenlig medverkan från statliga myndigheter i det regionala utvecklingsarbetet.[38]

Staten anslår medel för regionala utvecklingsåtgärder, anslag 1:1 i budgetpropositionens utgiftsområde 19 (Regional utveckling). Eftersom regional utveckling är ett tvärsektoriellt område bidrar även medel inom andra utgiftsområden till att uppnå målet inom området. Utöver detta använder regionerna egna medel till regional utveckling.

Ingen aktör med ansvar för landsbygdspolitiken på regional nivå

Landsbygdspolitiken kommer framför allt till uttryck i landsbygdspropositionen, som regeringen beslutade om 2018 och som innehåller förslag till en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder.[39]

I budgetpropositionen för 2025 konstaterar regeringen att landsbygdernas utveckling är avgörande för hela Sveriges framgång. Villkoren för att bo, leva och verka i landsbygderna ska därför stärkas.

[38] Skr. 2020/21:133, s. 1.
[39] Prop. 2017/18:179.

Regeringen konstaterar vidare att det för att uppnå målet för en sammanhållen landsbygdspolitik behövs en bredd av olika insatser inom många utgiftsområden.[40] Med andra ord är landsbygdspolitiken liksom den regionala utvecklingspolitiken ett tvärsektoriellt område.

Tillväxtverket har i uppdrag att samordna statliga myndigheter i genomförandet av landsbygdspolitiken.[41] Däremot finns ingen utpekad aktör som har ansvaret för att samordna genomförandet av landsbygdspolitiken på regional nivå. Det innebär att ingen aktör på regional nivå har ansvar för samverkan mellan regionen, länets kommuner och statliga myndigheter inklusive länsstyrelsen, eller samråd med civila samhällets organisationer och näringslivet i länet vad gäller genomförande av landsbygdspolitiken.

4.4 Uppdrag till statliga myndigheter utvecklar kunskap och lärande

Regeringen har beslutat om ett stort antal myndighetsuppdrag som handlar om regional utveckling och landsbygdsutveckling ur olika aspekter. I många av uppdragen involveras regionala aktörer som länsstyrelser och regioner, de senare i vissa fall via SKR.

Tillväxtverket har en central roll i de flesta uppdrag inom området, antingen som ansvarig aktör, samordnare eller i en stödjande funktion. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har också ansvar för eller medverkar i flera uppdrag, bland annat med koppling till företagsfrämjande insatser, regionalfonden och analysverksamhet.

Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken är nära sammankopplat med och beroende av insatser inom andra politikområden. I detta avsnitt redovisas endast exempel på uppdrag som är direkt kopplade till de två aktuella politikområdena. Redovisningen nedan är heller inte uttömmande utan visar exempel på uppdrag som utvecklar kunskap och bidrar till lärande om regional utveckling och landsbygdsutveckling.

[40] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 23, s. 62.
[41] Regeringsbeslut 2018-07-12 i ärendet N2018/04123/HL. Se även förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Enligt förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete ska alla statliga myndigheter verka för att målen för den regionala utvecklingspolitiken nås. Förordningen lägger fast att Tillväxtverket ska stödja andra myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet samt att länsstyrelserna ska främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

Den nationella strategin pekar ut myndigheter som har verksamheter av särskild betydelse för att nå målen. Under 2024 fick 12 sektorsmyndigheter och samtliga länsstyrelser i uppdrag att redovisa hur deras verksamheter bidrar till målen för den regionala utvecklingspolitiken och sammanhållna landsbygdspolitiken. Tillväxtverket har i uppdrag att sammanställa och analysera redovisningarna från dessa myndigheter.[42] I samma regeringsbeslut får Tillväxtverket i uppdrag att leda och samordna ett myndighetsnätverk för dialog, metodutveckling och lärande avseende statliga myndigheters uppgifter inom regional utvecklingspolitik och sammanhållen landsbygdspolitik. Länsstyrelserna ingår i nätverket och regionerna har möjlighet att medverka.

Ett regeringsbeslut om myndighetsuppdrag inom ramen för den sammanhållna landsbygdspolitiken presenterades i anslutning till lanseringen av politiken.[43] I beslutet tydliggörs att Tillväxtverket ska vara den myndighet som verkar för ett samordnat agerande inom en sammanhållen landsbygdspolitik. I det ingår bland annat att stödja statliga myndigheters medverkan i genomförandet av politiken och att ta till vara synergier och erfarenheter inom den regionala tillväxtpolitiken, näringspolitiken och övriga berörda politikområden.

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, har sedan 2019 fått finansiering av regeringen att stärka forskningen kring Sveriges landsbygder genom förbättrad och ökad samordning och samverkan mellan aktörer som bedriver forskning inom landsbygdsutveckling och regional utveckling i Sverige.[44] Detta är en del av den sammanhållna landsbygdspolitiken.[45]

---

[42] Regeringsbeslut 2024-03-14 i ärendet LI2024/00652. De nationella myndigheter som ingår i uppdraget är Arbetsförmedlingen, Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Kulturrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket och Vinnova.
[43] Regeringsbeslut 2018-07-12 i ärendet N2018/04123/HL.
[44] Uppdraget finns i regleringsbrev till Formas.
[45] I regleringsbrevet för 2025 har SLU även fått i uppdrag att bidra med forskningsbaserade kunskapsunderlag som stöd till SVESAM.

Tillväxtverket har regeringens uppdrag att följa upp både den sammanhållna landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. Myndigheten har utvecklat en modell för uppföljning av landsbygdspolitiken och fördjupade rapporter har presenterats 2021 och 2024.[46] Myndigheten följer den regionala utvecklingspolitiken på flera sätt, bland annat genom årliga rapporter till regeringen om regionernas arbete[47] och uppföljningsrapporter om projektverksamhet, företagsstöd samt stöd till kommersiell service och transportbidrag. Därutöver följs regionalfondsprogram inklusive Interregprogram och Fonden för en rättvis omställning upp.

Tillväxtverket har också i uppdrag att följa upp genomförandet av den nationella strategin[48]. Därutöver ska Tillväxtverket bland annat bidra till att utveckla de regionala företagsstöden samt projektverksamheten avseende jämställdhet, integration och miljö, inklusive klimat, för att därmed bidra till omställningen till en hållbar regional utveckling. Uppdraget ska genomföras i samarbete med regionerna.

Ett annat exempel är regeringens uppdrag till Tillväxtverket att inrätta och medverka i ett nationellt analysnätverk för hållbar regional utveckling. Ett antal myndigheter har fått i uppdrag att medverka och Tillväxtverket kan vid behov erbjuda andra organisationer med analysverksamhet av relevans för området att delta i nätverkets arbete.[49]

Ytterligare ett uppdrag är Myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande, där Tillväxtverket tillsammans med åtta statliga myndigheter har i uppdrag att bidra till en bättre fungerande kompetensförsörjning. Arbetet samordnas av Myndigheten för yrkeshögskolan. Tillväxtverket har även i uppdrag att stödja det regionala kompetensförsörjningsarbetet och strukturer för validering på regional nivå.

Ett relativt nytt uppdrag från regeringen beslutades 2024 och innebär att Tillväxtverket, Boverket, Trafikverket och länsstyrelserna har i uppdrag att erbjuda regionerna stöd om strategisk planering i det regionala utvecklingsarbetet.[50]

[46] Tillväxtverket 2021, 2024b.
[47] Redovisningen görs enligt förordning (2024:99) om resultatredovisning i det regionala utvecklingsarbetet.
[48] Regeringsbeslut 2025-04-16 i ärendet LI2025/00841.
[49] Regeringsbeslut 2022-06-30 i ärendet N2022/01543.
[50] Regeringsbeslut 2024-05-02 i ärendet LI2024/01013.

Tillväxtverket har sedan 2018 i uppdrag att förmedla statsbidrag till 30 socioekonomiskt eftersatta kommuner.[51] Till och med 2024 hade myndigheten även i uppdrag att utveckla företagsklimatet i 39 gles- och landsbygdskommuner genom att fördela medel för att kunna genomföra generella näringslivsfrämjande insatser.[52]

Därutöver kan regeringen också ge uppdrag till myndigheter om att utlysa medel som olika aktörer kan ansöka om, däribland regionerna. Tillväxtverket har både utlysningar där regionerna är den enda målgruppen och utlysningar där regionerna är en av flera målgrupper.[53] Även andra myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att utlysa medel som bland annat de regionalt utvecklingsansvariga kan söka.[54]

4.5 Landsbygderna ser olika ut och landsbygdsområden finns i samtliga län

Då landsbygder är ett centralt begrepp för utredningen ser vi ett behov att tala om vad vi menar med landsbygder. Enligt Tillväxtverket finns ingen exakt och allmänt spridd definition av begreppet landsbygder. Definitionen kan variera beroende på syftet eller sammanhanget för avgränsningen. Det kan till exempel vara kopplat till stödgivning inom EU-program, nationella insatser av olika slag eller insamling av statistik.

I landsbygdsbegreppet, som utredningen ser det, ingår tätortsnära landsbygder, landsbygder på längre avstånd från tätorter, glesbygder, öar och skärgårdar samt mindre tätorter; det vill säga alla områden utom stora och medelstora städer med närliggande områden. Landsbygderna är dessutom ofta sammanvävda med tätorter och städer, och påverkas av generell politik och insatser som riktas mot både städer och landsbygder.[55]

För bland annat statistikändamål kan en indelning baserad på kommuner vara motiverat. Sveriges 290 kommuner kan delas in i sex kommuntyper, baserat på befolkning och resväg till tätort. Tre

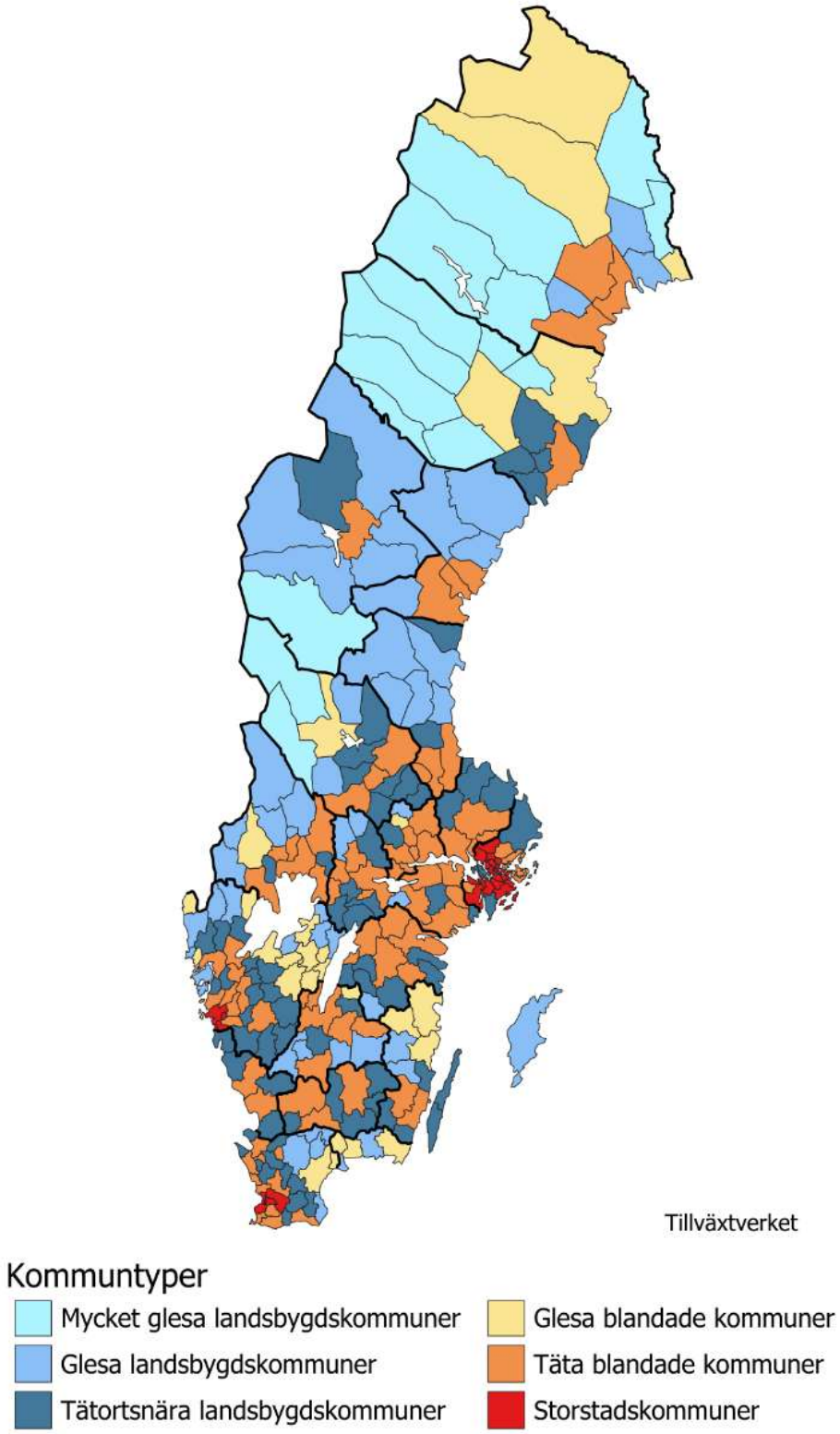
[51] Se förordningen (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.
[52] Regeringsbeslut 2021-12-16 i ärendet N2021/03083.
[53] Se till exempel regeringsbeslut 2019-06-13 i ärendet N2019/02162/RTL.
[54] Statskontoret 2021, s. 41 ff.
[55] Inom ramen för Uppdrag Landsbygd vid SLU pågår under 2025 en studie om samband mellan landsbygder och städer, som kan vara av intresse för utredningens fortsatta arbete. En annan studie om hur stads- och landsbygdsområden utvecklas och samverkar är Nordregio 2024.

av dessa kommuntyper klassas som landsbygdskommuner.[56] Kartan i figur 4.1 nedan visar hur kommunerna i landet fördelas på de sex kommuntyperna.

I de tre grupperna med landsbygdskommuner bor cirka 17 procent av hela landets befolkning. Indelningen baseras på administrativa gränser (kommuner), men det är även möjligt att få information på en mer detaljerad nivå eftersom grunden är koordinatsatt data på kilometerrutenivå. En analys kan till exempel visa hur befolkningsutvecklingen förändras inom en kommun, vilket kan vara av intresse för planering av frågor som kollektivtrafik, barnomsorg med mera.

[56] Storstadskommuner (26 kommuner), Täta kommuner nära en större stad (87 kommuner), Glesa blandade kommuner (29 kommuner), Landsbygdskommuner nära en större stad (80 kommuner), Glesa landsbygdskommuner (53 kommuner) och Mycket glesa landsbygdskommuner (15 kommuner). Indelningen är gjord av Tillväxtverket och baserad på den definition som togs fram av Tillväxtanalys 2014.

Figur 4.1 Kommuntyper i Sverige



Landets 21 län skiljer sig förstås åt med avseende på geografiska och andra förutsättningar. Värt att notera är att i samtliga län finns landsbygdsområden och landsbygdskommuner. Som exempel kan nämnas att Uppsala län har en av landets största landsbygdsbefolkningar medan Stockholms skärgård i flera avseenden är att betrakta som glesbygdsområde. Som en följd av länens geografi tar landsbygderna olika stor plats i det regionala utvecklingsarbetet och därtill kopplade strategier. Det är också många kommuner som delar utmaningen att hantera skillnader mellan glesare och tätare områden inklusive centralorter.

4.6 EU:s rättsakter, program och strategier påverkar utformningen av nationell politik

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, även kallat EUF-fördraget eller Rom-fördraget, finns flera artiklar om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. I artikel 174 tydliggörs att EU ska sträva efter att minska skillnaderna mellan olika regioners utvecklingsnivåer. Landsbygdsområden, de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner nämns som berörda regioner för vilka särskilda hänsyn behövs.

Utvecklingen inom EU, och särskilt för sammanhållningspolitiken och de fonder som har bäring på landsbygdsutveckling och regional utveckling, har betydelse för utformningen av en förnyad territoriell politik.

Utredningen följer utvecklingen av EU-strategier och program i arbetet med en förnyad politik för hela landet. Innehåll och prioriteringar i flera av dessa dokument kan ge vägledning för utformningen av en territoriell politik i en svensk kontext.

Fonder med syfte att minska skillnader och bidra till sammanhållning

Unionens långtidsbudget utgör finansieringsram för närmare 40 EU-program för Sveriges del under programperioden 2021–2027. Sammanhållningspolitiken för innevarande period har bland annat fokus på grön och digital omställning och kompetensförsörjning. Andra

viktiga delar är gränsöverskridande samarbeten, det vill säga samarbeten mellan medlemsländer och regioner för att lösa gemensamma problem och för att lära sig av varandras erfarenheter och på så sätt utveckla politik och arbetssätt inom regional utveckling.

EU:s fonder för tillväxt och sysselsättning har som syfte att minska skillnaderna mellan regioner, bidra till sammanhållning och till ett öppet och säkert Europa. De fonder som är knutna till dessa syften står för cirka en tredjedel av EU:s budget under nuvarande programperiod. Här ingår bland annat Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska socialfonden+ och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

Program som är särskilt viktiga för landsbygdsutveckling och regional utveckling är regionalfondsprogrammen (ett nationellt och åtta regionala program i Sverige) och den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP. Det handlar om de delar av strategiska planen som innehåller åtgärder för landsbygdsutveckling, främst Leader i den nuvarande perioden. Därutöver kan åtgärder för jordbruket, samiska näringar och andra delar med inriktning mot miljö och klimat i den strategiska planen vara av stor betydelse för både landsbygdsutveckling och regional utveckling.

Förberedelser pågår vid Europeiska kommissionen och i medlemsländerna inför nästa programperiod som börjar 2028. Kommissionens förslag till ny långtidsbudget och nytt regelverk förväntas sommaren 2025. Kommissionen presenterade i februari 2025 ett meddelande med titeln Vägen till nästa fleråriga budgetram.[57] Meddelandet syftar till att inleda en diskussion om utmaningar och prioriteringar som bör beaktas. Kommissionen identifierar bland annat behovet att stärka den europeiska konkurrenskraften och försvarsförmågan samt hantera den irreguljära migrationen och bekämpa klimatförändringen.

[57] Europeiska kommissionen. COM (2025) 46.

Långtidsvisionen för landsbygdsområden vill ge utrymme för lokala röster

Europeiska kommissionen presenterade 2021 en långsiktig vision för unionens landsbygdsområden – för starkare, sammanlänkade, resilienta och välmående landsbygdsområden år 2040.[58] Kommissionen ser flera utmaningar för landsbygderna men också många möjligheter. Visionen innehåller tio mål och fyra åtgärdsområden samt förslag om en handlingsplan för att nå visionen. För att tillgodose landsbygdsbefolkningens behov och arbeta gemensamt med visionen bildas en s.k. landsbygdpakt, både en gemensam inom EU och i respektive medlemsland. Kommissionen inrättade också ett observationsorgan för att förbättra insamling och analys av data från landsbygderna. Att utveckla synergier och förbättra samverkan mellan de EU-fonder och program som bidrar till landsbygders utveckling pekas ut som särskilt viktigt. Kommissionen pekade ut de nationella landsbygdsnätverken som viktiga aktörer för arbetet med långtidsvisionen i de olika medlemsländerna.

EU:s långtidsvision för landsbygdsområden välkomnades av den svenska regeringen och bedömdes vara i linje med den svenska landsbygdspolitiken. Visionen ansågs också ha potential för Sveriges genomförande av miljömål och Agenda 2030.[59] Det kan exempelvis vara att utgå från lokala röster och skapa förutsättningar för inkluderande samverkansformer som till exempel leadermetoden. Arbetssättet med så kallade landsbygdspakter har också den inriktningen och medlemsländernas arbete kan få stöttning via det vid EU-kommissionen etablerade Rural Pact Support Office. I varje medlemsland finns en ansvarig person utsedd som rapporterar till EU-kommissionen om arbetet med visionen och landsbygdspakten i sitt land.

Den territoriella agendan preciserar vad som behövs för att nå sammanhållning

Den territoriella agendan 2030[60] har underrubriken En framtid för alla platser och är ett mellanstatligt ramverk med ambitionen att konkretisera arbetet med territoriell sammanhållning. I nationella

[58] Europeiska kommissionen. COM (2021) 345 final.
[59] Regeringskansliet 2021. Faktapromemoria 2020/21:FPM127.
[60] Territorial Agenda 2030. 2020-12-01.

strategin presenteras agendan som ”ett vägledande policydokument med prioriteringar för en rättvis utveckling respektive en grön territoriell utveckling”.[61]

I den territoriella agendan preciseras att många olika aktörer behövs för att nå territoriell sammanhållning; arbetet behöver bedrivas inom EU, hos de olika länderna samt på regional och lokal nivå i alla geografier. Agendan beaktar ett antal andra politiska ramverk och agendor, däribland FN:s agenda 2030 för hållbar utveckling och mål för hållbar utveckling (2015), förslaget om EU:s framtida sammanhållningspolitik 2021–2027 (2018), EU-agendan för städer (2016), OECD:s principer för stads- och landsbygdspolitik (2019), den europeiska gröna given (2020) och relevanta slutsatser från ordförandeskap i Europeiska unionens råd.

En översyn av agendan har genomförts under 2024 och en ministerdeklaration har presenterats våren 2025 under det polska ordförandeskapet i EU:s ministerråd. Medlemsstaterna ställde sig bakom deklarationen på ett informellt ministermöte för sammanhållningspolitik, territoriell sammanhållning och urbana frågor den 21 maj 2025.[62]

[61] Skr. 2020/21:133, s. 13.
[62] Ministry of Development Funds and Regional Policy, Republic of Poland. Joint declaration. 2025-05-01.

5 En sammanhållen territoriell politik kräver tydligare ansvarsfördelning och styrning

I det här kapitlet analyserar vi styrningen av och ansvarsfördelningen inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi använder begreppet *territoriell politik* som ett samlingsbegrepp för dessa två politikområden. Vår övergripande slutsats är att den territoriella politiken i nuläget inte är tillräckligt sammanhållen. Den är disparat och spretig sett till såväl mål som styrning, verktyg och uppföljning. Denna slutsats gäller de båda politikområdena regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik var för sig, och i ännu högre grad när vi ser på de båda politikområdena sammantaget.

Vi konstaterar att ansvarsfördelningen mellan aktörerna måste bli tydligare för att var och en ska veta vad de ska göra och hur de ska bidra till att de övergripande målen ska uppnås. En större tydlighet i ansvarsfördelning är också nödvändig för att berörda aktörer ska kunna samverka med varandra på ett effektivt sätt.

Kapitlet inleds med en teoretisk beskrivning av vad en sammanhållen territoriell politik innebär. Därefter analyserar vi målen för de båda politikområdena. Följande avsnitt ägnar vi åt ansvarsfördelningen inom politikområdena och hur de styrs av regeringen. I nästa avsnitt analyserar vi uppföljningen av politikområdena. Slutligen gör vi några övergripande bedömningar om hur en sammanhållen territoriell politik skulle behöva se ut. Dessa bedömningar kommer att ligga till grund för de konkreta förslag om styrning och ansvarsfördelning som vi avser att lägga fram i slutbetänkandet i juni 2026.

5.1 Utgångspunkter för en sammanhållen territoriell politik

I detta avsnitt presenterar vi några teoretiska utgångspunkter för en sammanhållen territoriell politik. Vi tar upp dessa begrepp i tur och ordning, det vill säga att vi först fokuserar på begreppet ”sammanhållen” för att sedan diskutera några grundläggande värden för en territoriell politik.

Vad en sammanhållen territoriell politik innebär

Vi bedömer att en sammanhållen territoriell politik har vissa huvudsakliga beståndsdelar. För det första krävs det *mål* som är tillräckligt tydliga för att ge en riktning åt politiken och för att följa upp om de insatser som genomförs har gett önskat resultat. För det andra krävs det en *ansvarsfördelning* som stödjer ett arbete mot de mål som har satts upp. För det tredje behöver det ske en *uppföljning* av politiken som gör det möjligt att utvärdera de insatser som genomförts och bedöma om politiken behöver utvecklas på något sätt. På ett övergripande plan behövs det dessutom en *styrning* som ser till att de olika beståndsdelarna harmonierar med varandra och att den politik som bedrivs leder i önskvärd riktning.

Att se till att det finns ett system som skapar förutsättningar för att politiken planeras och genomförs på ett sammanhållet sätt är statens ansvar.

Övergripande värden för en territoriell politik

Utredningen har preliminärt identifierat tre övergripande värden för en territoriell politik, som vi i nuläget utgår från som ett ramverk för vår analys. Dessa tre värden, som kan beskrivas som tre grundläggande argument för att det överhuvudtaget behövs en territoriell politik, är *territoriell sammanhållning*,[1] *effektiv och platsbaserad samordning* samt *lokal och regional förankring*. Vilka av dessa som väger tyngst kan skifta över tid och mellan olika ideologiska

[1] Notera skillnaden i betydelse mellan ”territoriell sammanhållning” och ”en sammanhållen politik”. Det förra syftar på egenskaper hos staten och samhället i stort medan det senare syftar på den politik som förs.

ståndpunkter, men vi hävdar att en territoriell politik på ett eller annat sätt bör förhålla sig till och tillgodose dessa grundläggande värden.[2]

Vi kommer att analysera dels hur de befintliga målen inom den territoriella politiken tar hänsyn till dessa värden, dels i vilken utsträckning de stöds av den befintliga styrningen och ansvarsfördelningen inom den territoriella utvecklingspolitiken.

Territoriell sammanhållning

Ett argument för en territoriell politik utgår från territoriell sammanhållning.[3] Skillnaderna mellan olika delar av landet bör enligt denna argumentationslinje inte bli för stora när det gäller till exempel utvecklingsnivå, förutsättningar att arbeta och driva företag och levnadsförhållanden i övrigt. Det kan handla om såväl skillnader mellan olika län som inom län, till exempel mellan städer och landsbygder. Alltför stora skillnader kan leda till bristande sammanhållning och tillit mellan medborgarna och till myndigheter. Staten bör därför vidta åtgärder för att uppnå en rimlig balans i utvecklingsförutsättningar mellan och inom olika län. Inslag i en sådan politik kan som vi nämnt tidigare vara till exempel omfattande system som den kommunalekonomiska utjämningen, men också mer avgränsade satsningar som stöd till en viss grupp av kommuner eller stöd till dagligvarubutiker i mer glesbefolkade områden.

Algotson hävdar att territoriell sammanhållning under lång tid utgjort kärnan i det han benämner ”regionalpolitikens överideologi”. När regionalpolitiken började ta form i Sverige på 1960-talet var den en reaktion på regionala olikheter i tillväxttakt. De ojämlika möjligheter till konsumtion dessa olikheter gav upphov till uppfattades som ett potentiellt hot mot enhetsstatens sammanhållning. Algotson hävdar dock att utvecklingen de senaste decennierna kan tolkas som att den territoriella sammanhållningen håller på att glöm-

[2] Vi bedömer att de tre värdena i huvudsak är i linje med det som man inom forskningen talar om som en platsbaserad politik. Vi utvecklar vår syn på platsens betydelse och en platsbaserad politik i kapitel 3.

[3] Territoriell sammanhållning är ett begrepp som förekommer i EU-fördraget. Vår definition av territoriell sammanhållning sammanfaller i allt väsentligt med den som används där. Se Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europeiska unionens officiella tidning, C 326-127, artikel 174.

mas bort som en överideologi för regionalpolitiken.[4] Men det finns skäl som talar för att den territoriella sammanhållningen återigen lyfts fram som ett centralt värde i en territoriell politik. För det första finns det en trend där skillnaderna ökar mellan regionerna när det gäller sådana utvecklingsmått som inkomst och andelen högutbildad arbetskraft, vilket på sikt kan leda till en sämre territoriell sammanhållning.[5] För det andra innebär större hot i vår omvärld och därmed ökade krav på beredskap att en god territoriell sammanhållning kommer att bli allt viktigare.

Effektiv och platsbaserad samordning

Ett annat viktigt argument för en territoriell politik är effektivitetsargumentet. Genom att insatser av olika aktörer samordnas på ett effektivt sätt, kan de komplettera varandra och bidra till att möta de utmaningar och ta vara på den potential som finns i olika geografier. Detta förutsätter att insatserna utgår från och är anpassade till den givna platsens unika förutsättningar. Helhetssyn och minskad sektorisering lyfts fram av Ansvarskommittén i dess slutbetänkande som viktiga argument för deras förslag om en ny utformning av den regionala utvecklingspolitiken.[6] Ett viktigt mål är att tillvarata tillväxtmöjligheter i alla delar av landet.[7] Vi sammanfattar detta argument i termer av att en territoriell politik ska ge möjlighet till en *effektiv och platsbaserad samordning*.

Denna diskussion relaterar till begreppet ”utvecklingskraft” som Ansvarskommittén definierar som ”offentliga verksamheters förmåga till fortlöpande utveckling och genomgripande förnyelse av metodik, arbetssätt och organisation för att verksamheterna skall tillgodose medborgarnas behov”.[8] Begreppet utvecklingskraft är dock svårt att använda sig av analytiskt eftersom det har genomgått en betydelseglidning över tid. I den nationella strategin för hållbar regional utveckling, som regeringen beslutade om 2021, står det att ”[u]tvecklingskraft handlar om att skapa en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling där de tre dimensionerna är

[4] Algotson 2025, s. 7 f. Algotson använder begreppet ”regionalpolitik” som ett övergripande begrepp som också innefattar den regionala utvecklingspolitik som tillämpas i dag.
[5] Tillväxtanalys 2018, s. 6.
[6] SOU 2007:10, s. 76.
[7] SOU 2007:10, s. 181.
[8] SOU 2007:10, s. 76.

integrerade och ömsesidigt beroende av varandra."[9] Här definieras utvecklingskraft på ett sätt som är mycket nära begreppet utveckling, medan vi vill sätta fokus på aktörerna och hur de samordnar sina insatser för att bidra till utveckling.

Lokal och regional förankring

Ytterligare ett skäl som kan anföras för en territoriell politik är att föra besluten närmare medborgarna. Ansvarskommittén konstaterar att såväl ett regionalt (kommunalt) organ som en statlig myndighet har demokratisk legitimitet, men att ett regionalt politiskt organ ger regioninvånarna rätt att råda över sina egna angelägenheter direkt via regionalt utsedda politiska företrädare. Detta är grundtanken bakom den kommunala självstyrelsen.[10]

Vidare är lokal förankring en viktig framgångsfaktor för att bedriva regionalt utvecklingsarbete.[11] Medverkan av lokala aktörer leder dels till att dessa aktörer känner ett större ägarskap i det arbete som bedrivs, dels till att verksamheten kan anpassas efter behoven genom att man tar vara på lokala aktörers kunskap. Lokal förankring är alltså viktigt inte enbart av principiella skäl utan även av effektivitetsskäl, som ett sätt att ta fram lokalt anpassade insatser (se Effektiv och platsbaserad samordning ovan).

Mål, ansvarsfördelning och styrning bör utformas på ett sätt som stöder de övergripande värdena för en territoriell politik

Vi bedömer att en territoriell politik bör ta hänsyn till de tre övergripande värden vi diskuterar ovan – territoriell sammanhållning, effektiv och platsbaserad samordning samt lokal och regional förankring. De olika beståndsdelarna i en territoriell politik, såväl mål som politikens styrning och uppföljning, bör vara i linje med och stödja dessa värden. Vi kommer därför att utgå från dessa värden som ett slags analytiskt ramverk när vi i avsnitten 5.2–5.4 behandlar de olika beståndsdelarna i den befintliga regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

---

[9] Skr. 2020/21:133, s. 7.
[10] SOU 2007:10, s. 184.
[11] Syssner 2023, s. 11. Obs. att pappret behandlar *place-based policies in public goods provision*, en kategori där vi bedömer att regional utveckling ingår.

Tvärsektoriell styrning innebär särskilda utmaningar

Tvärsektoriella frågor kännetecknas av att de kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att politiken ska förverkligas.[12] Därmed kan både regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik betraktas som tvärsektoriella politikområden. Enligt Statskontoret saknar regeringens politik i tvärsektoriella områden ofta en tydlig inriktning, det vill säga att regeringen inte har uttryckt något tydligt behov eller några tydliga mål för arbetet med frågorna. Myndigheterna kan då inte hantera de tvärsektoriella frågorna på ett sätt som gör att de når resultat i sina verksamheter.[13]

Statskontoret lägger fram ett antal rekommendationer för regeringens styrning av tvärsektoriella frågor. Regeringen bör ange en tydlig inriktning för politiken, förtydliga vilka effekter i samhället den vill att politiken ska leda till och peka ut vilka de centrala aktörerna är. Regeringen bör också anpassa styrningen efter myndigheternas förutsättningar, till exempel genom att uppdragen till myndigheterna är verksamhetsanpassade. För att skapa goda förutsättningar för samverkan mellan myndigheter bör regeringen också i sin styrning förtydliga behovet av och målet med samverkan, samt vad respektive aktörs roll och ansvar är.[14] Vi bedömer att dessa iakttagelser och rekommendationer är relevanta för såväl den regionala utvecklingspolitiken som landsbygdspolitiken.

5.2 Målen för den territoriella politiken behöver bli tydligare

I det här avsnittet analyserar vi målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Utredningens bedömning: Det behövs mål som tydligt visar vilka förändringar i samhället som regeringen vill uppnå med den territoriella politiken. De övergripande värdena territoriell sammanhållning, effektiv och platsbaserad samordning samt lokal och regional förankring bör ingå i dessa mål.

[12] Statskontoret 2022b, s. 5.
[13] Statskontoret 2022b, s. 5 f.
[14] Statskontoret 2022b, s. 7.

Breda mål ställer krav på tydlig och verksamhetsanpassad styrning

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Detta mål framgår av den nationella strategin,[15] såväl som av budgetpropositionen för 2025.[16] Av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar framgår att med regionalt utvecklingsarbete avses insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling. I förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete framgår att det regionala utvecklingsarbetet ska bedrivas i syfte att uppfylla målet för den regionala utvecklingspolitiken samt mål eller motsvarande i programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden samt i förekommande fall omställningsplanen för Fonden för en rättvis omställning. Vidare framgår att ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

Av den nationella strategin framgår att utvecklingskraft handlar om att skapa en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling där de tre dimensionerna är integrerade och ömsesidigt beroende av varandra. Vidare ska den regionala utvecklingspolitiken vara en del av genomförandet av Agenda 2030.[17] Den nationella strategin identifierar fyra strategiska områden som ligger till grund för den regionala utvecklingspolitiken, som vi återger i kapitel 4. Till varje strategiskt område har kopplats ett antal prioriteringar. Det första strategiska området, Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet, har till exempel följande tre prioriteringar: hög livskvalitet med goda och attraktiva livsmiljöer; god samhällsplanering; och god tillgång till kommersiell och offentlig service.[18]

Målet, med tillhörande strategiska områden, är mycket brett formulerat i och med att det anknyter till Agenda 2030 och därmed omfattar en hållbar utveckling i såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt avseende. Det innebär att ett stort antal myndigheter och aktörer på olika nivåer behöver bidra för att uppnå målet. Såväl de

[15] Skr. 2020/21:133, s. 7.
[16] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 19, s. 7.
[17] Skr. 2020/21:133, s. 7.
[18] Skr. 2020/21:133, s. 28.

fyra strategiska områdena som de tillhörande prioriteringarna i sig är också mycket brett formulerade. Vi konstaterar att breda mål ställer krav på att styrningen av de myndigheter som ska bidra till målen är tillräckligt tydlig och verksamhetsanpassad för att myndigheterna ska kunna omsätta styrsignalerna i praktiska åtgärder.

Vidare finns det skäl att ställa frågan om huruvida målet för den regionala utvecklingspolitiken blivit alltför brett i sin formulering. En alltför bred målformulering kan göra det svårare för aktörerna att göra prioriteringar och utforma verkningsfulla insatser. Utredningen avser att återvända till denna diskussion om prioriteringar i slutbetänkandet.

Det är oklart vad den regionala utvecklingspolitiken syftar till i ett större perspektiv

Det är inte helt tydligt vad den regionala utvecklingspolitiken syftar till på ett övergripande plan. Exempelvis är det inte klart vilka av värdena territoriell sammanhållning, effektiv och platsbaserad samordning samt lokal och regional förankring som politiken ska tillgodose och hur balansen mellan de olika värdena ska se ut. Det gör det också svårt att bedöma i vilken utsträckning politiken uppnår sitt syfte och om insatser inom politiken är lämpliga och tillräckliga.

Vi analyserar målet för den regionala utvecklingspolitiken utifrån de övergripande värden vi identifierade i avsnitt 5.1. I slutbetänkandet kommer vi att återkomma till diskussionen om mål och lägga fram förslag om reviderade mål.

Det är oklart hur den regionala utvecklingspolitiken ska stärka territoriell sammanhållning

Det är oklart vilken betydelse *territoriell sammanhållning* har inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken och hur det värdet ska tillgodoses. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är alltså ”utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling *i alla delar av landet*”, där de kursiverade orden kan tolkas som att de syftar till territoriell sammanhållning. Innebörden av ”i alla delar av landet” utvecklas dock inte.

Vi ser den övergripande, nationella sammanhållningen som en viktig beståndsdel i en territoriell sammanhållning. En sådan sammanhållning kräver i sin tur att förhållandena mellan olika delar av landet inte blir alltför olika. Vi bedömer att det i dag inte finns något tydligt mål som styr politiken mot att motverka alltför stora skillnader mellan olika geografier.

För att politiken ska kunna stärka den territoriella sammanhållningen krävs att insatser inom en bredd av utgiftsområden genomförs på ett samordnat sätt. I utredningens direktiv ingår att översiktligt bedöma hur andra utgiftsområden än utgiftsområdena 19 och 23 har bidragit till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.[19] Vi kommer att återvända till denna fråga i slutbetänkandet.

Effektiv och platsbaserad samordning är ett viktigt värde för den regionala utvecklingspolitiken

Något som framgår tydligt är att det övergripande värdet *effektiv och platsbaserad samordning* ingår i den regionala utvecklingspolitikens mål. Den nationella strategin anger nämligen att ”[d]en regionala utvecklingspolitiken ska inriktas mot att alla delar av landet ges möjligheter att *utvecklas efter sina särskilda förutsättningar*” (kursiv tillagd).[20] Det anges också att den regionala utvecklingspolitiken har geografiska områden som utgångspunkt och att ”sektorssamordning och flernivåsamverkan är centralt. Med sektorssamordning menas samordning mellan olika sektorer, bl.a. statliga myndigheter. Med flernivåsamverkan menas samverkan mellan olika nivåer, dvs. internationellt, nationellt, regionalt och lokalt.”[21]

[19] Dir. 2024:69, s. 8.
[20] Skr. 2020/21:133, s. 7.
[21] Skr. 2020/21:133, s. 7.

Den nationella strategin säger ingenting om balansen mellan sammanhållning och varje regions möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar

Som vi beskriver i kapitel 3 finns det en balans mellan å ena sidan en politik som verkar kompensatoriskt för att åstadkomma en territoriell sammanhållning och å andra sidan en politik som fokuserar på respektive läns möjligheter att uppnå en hållbar regional utveckling. För att ta ett förenklat exempel skulle regeringen kunna välja att satsa resurser i delar av landet där förutsättningarna för utveckling är mest gynnsamma, för att maximera utvecklingen för landet som helhet, eller att satsa resurser kompensatoriskt i de delar av landet där förutsättningarna är sämre. Mellan dessa alternativ kan det behöva göras en avvägning. Varken målet för den regionala utvecklingspolitiken, eller den nationella strategin som helhet, ger någon vägledning om hur sådana avvägningar ska hanteras.

Det krävs en större tydlighet om vilken geografi regionerna ska utgå från

Den regionala utvecklingspolitiken utgår i stor utsträckning från länen. De förhållanden som en territoriell politik ska ta hänsyn till kan dock vara komplexa och länen är inte en optimal indelning i alla avseenden. För det första kan skillnaderna i levnadsförhållanden, näringslivets förutsättningar med mera vara väl så stora inom länen som mellan dem.[22] För det andra sammanfaller funktionella regioner sällan med länsgränserna. Exempelvis kan myndigheter som Trafikverket ha ett större funktionellt perspektiv i sin planering, som innebär att de måste samverka med flera regioner parallellt.[23] Detta talar sammantaget för att det behövs en territoriell politik som tar hänsyn till att lämpliga operativa områden kan vara såväl större som mindre än de befintliga länen.

Regionerna får dock inte mycket vägledning som styr dem mot att ta hänsyn till geografiska faktorer som inte sammanfaller med länsgränserna. I 9 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete anges visserligen att analysen i en regional utvecklingsstrategi ska ha ett territoriellt perspektiv inklusive hänsyn till funktio-

[22] Hallin 2025, s. 5.
[23] Blom, Johansson och Persson 2022, s. 51.

nella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter. Men Tillväxtverket gör iakttagelsen att det territoriella perspektivet endast i undantagsfall verkar styra regionernas prioritering.[24] En rapport som tagits fram av SLU med finansiering från Tillväxtverket anger att det inomregionala geografiska perspektivet i regionernas arbete med regional utvecklingspolitik är ”svagt”, men att det skiljer sig mellan olika regioner och att arbetet med rumsliga perspektiv är under utveckling.[25] Vidare ger 8 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete regionerna möjlighet att upprätta gemensamma utvecklingsstrategier som gäller flera län, men regionerna har vad vi känner till inte använt sig av denna möjlighet.

Landsbygdspolitikens mål påminner om den regionala utvecklingspolitikens

Det övergripande målet för landsbygdspolitiken, som fastslås i Landsbygdspropositionen, är följande: ”En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet”.[26] Utifrån det övergripande målet formuleras i propositionen tre delmål (se avsnitt 4.2). Ett av delmålen är: ”Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.”[27] Detta delmål anknyter till det värde vi benämner effektiv och platsbaserad samordning. Ett annat delmål – ”Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna” – anknyter till territoriell sammanhållning.

[24] Tillväxtverket 2025b, s. 13. Forskarna Jörgen Johansson och Mikael Löfström hävdar vidare i en rapport framtagen på uppdrag av Tillväxtverket att de regionala utvecklingsstrategierna har en svag förankring i den specifikt regionala kontexten. Se Tillväxtverket 2024a, s. 25, 30.
[25] SLU och Tillväxtverket 2025, s. 73 f. SKR anger i ett underlag framtaget till utredningen, specifikt med fokus på landsbygdsperspektiven i det regionala utvecklingsarbetet, att samtliga regioner i sitt arbete utgår från att landsbygdsperspektivet är en integrerad del av det regionala utvecklingsuppdraget. Utredningen kommer att analysera detta underlag i slutbetänkandet.
[26] Prop. 2017/18:179, s. 1.
[27] Prop. 2017/18:179, s. 21.

Som vi konstaterar i kapitel 7 liknar landsbygdspolitikens och den regionala utvecklingspolitikens mål varandra i stor utsträckning. För det första är de snarlika rent innehållsmässigt.[28] För det andra är de mycket brett formulerade, vilket innebär att det kan vara en utmaning för relevanta aktörer att omsätta dem i handling genom lämpliga prioriteringar och åtgärder. Den breda formuleringen av målen innebär också att de är svåra att följa upp och utvärdera.

5.3 Det saknas en sammanhållen styrning av den territoriella politiken

I det här avsnittet analyserar vi styrningen av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi konstaterar att styrningen av politiken inte är tillräckligt sammanhållen och att ansvars- och uppgiftsfördelning inte är tillräckligt tydliga. Vidare styr inte regeringen statliga myndigheter på ett sätt som skapar förutsättningar för en sammanhållen styrning av den regionala utvecklingspolitiken. De statliga myndigheternas geografiska indelning skapar också samordningssvårigheter eftersom de i stor utsträckning skiljer sig både sinsemellan och gentemot regionerna.

Vi konstaterar att förutsättningarna för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken i praktiken försämrades då regionerna fick överta det regionala utvecklingsansvaret. Detta hänger samman med att de statliga myndigheterna, som styrs av regeringen och som regionerna har svårt att påverka, har en mycket viktig roll för att förverkliga den regionala utvecklingspolitiken. Samtidigt har regeringens styrning av de statliga myndigheterna inte varit tydlig nog för att myndigheterna ska ha förutsättningar att bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken.

En viktig del av styrningen av den territoriella politiken är fördelningen av statliga medel för regional utveckling, som har stor betydelse för regionernas möjligheter att i praktiken utföra sina uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. Denna fråga avhandlar vi dock inte här utan återkommer till i slutbetänkandet.

[28] Fahlbeck 2025, s. 9.

Ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken är otydligt definierade

Den regionala utvecklingspolitiken omfattar ett stort antal myndigheter och aktörer på olika nivåer. Med de regelverk som finns i dag är de olika aktörernas ansvar och uppgifter inte tillräckligt tydliga. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att denna otydlighet leder till att samverkan mellan de olika aktörerna inte fungerar tillräckligt väl och att det finns svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål.[29]

Tillväxtverket har i flera rapporter efterfrågat att regeringen tar fram en verksamhetslogik för såväl den regionala utvecklingspolitiken som landsbygdspolitiken.[30] Vi bedömer att en sådan verksamhetslogik skulle kunna tydliggöra hur målen för den territoriella politiken ska uppnås, genom att klargöra hur det är tänkt att olika aktörer ska bidra.

Utredningens bedömning: Det behövs en tydlig ansvarsfördelning inom den territoriella politiken, så att var och en av aktörerna vet vad de ska göra för att bidra till att uppnå målen för politiken. En tydlig ansvarsfördelning skapar också bättre förutsättningar för att aktörerna ska kunna samverka på ett sätt som bidrar till att uppnå dessa mål.

En övergripande och sammanhållen verksamhetslogik bör tas fram som visar hur förändringen ska uppnås och vad de olika aktörerna ska bidra med.

Det behövs en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och region

Både stat och region har viktiga roller inom den regionala utvecklingspolitiken. Staten lägger fast regelverken för den regionala utvecklingspolitiken genom lag och förordning och står för en betydande del av finansieringen. Vidare styr regeringen de statliga myndigheter som ska bidra till att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Regionerna har vissa uppgifter kopplade till regional utveckling, vilket

[29] Riksrevisionen 2022, s. 5.
[30] Se till exempel Tillväxtverket 2025b, s. 4.

benämns som det regionala utvecklingsansvaret. Med dagens ansvarsfördelning mellan stat och region är det inte tillräckligt tydligt hur en samordnad styrning av politikområdet ska kunna ske, så att en sammanhållen politik i praktiken går att genomföra. Vi beskriver denna brist på tydlighet i det som följer.

Enligt 5 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska varje region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin. Regeringens nationella strategi, med dess strategiska områden och prioriteringar, ska vara vägledande för inriktningen av den regionala utvecklingsstrategin.[31] Viktigt i sammanhanget är att det inte är regionerna som har huvudansvaret för de flesta av de sakområden som den regionala utvecklingspolitiken berör. Det ansvaret finns hos andra aktörer, bland annat hos statliga myndigheter. Enligt 10 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska statliga myndigheter som bedriver verksamhet i ett givet län beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Konstruktionen förutsätter alltså en väl fungerande samverkan mellan de aktörer som bidrar till den regionala utvecklingspolitiken.

Regionerna har en svår uppgift när de ska samordna insatser för att genomföra den strategi de har fastställt, eftersom de inte kan styra de statliga myndigheter vars insatser de är beroende av. De statliga myndigheterna ska visserligen beakta den regionala utvecklingsstrategin, men de lyder under regeringen och om signalerna från regering respektive region inte är förenliga ska de prioritera att följa regeringens styrning. Det finns inte heller någon självklar arena för att lösa ut de situationer med motstridiga signaler som kan uppstå. Länet är inte alltid en lämplig geografi att förhålla sig till eftersom de styrningssignaler från regeringen som det är fråga om kan beröra större geografier än så. Det kan också vara fler än en statlig myndighet som berörs i en sådan situation, vilket ytterligare komplicerar bilden. Risken är att den regionala utvecklingsstrategin antingen inte går att genomföra eller att den blir tandlös och i praktiken inte får så stor effekt på insatser som har betydelse för länets utveckling.

[31] Skr. 2020/21:133, s. 1.

Det är omstritt hur stark den demokratiska förankringen av den regionala utvecklingspolitiken är i regionerna

Ett viktigt skäl till att regionerna fick överta det regionala utvecklingsansvaret var att stärka den regionala förankringen i det regionala utvecklingsarbetet.[32] Men det finns olika uppfattningar om huruvida detta har uppnåtts eller ej. Enligt en rapport från Tillväxtverket, som utarbetats av forskarna Jörgen Johansson och Mikael Löfström, kännetecknas regionala utvecklingsstrategier av en avsaknad av en partipolitisk dimension. ”Istället präglas dokumenten av konsensus om behovet av kraftsamling.”[33] Vidare finns det i strategierna få hänvisningar till det civila samhället och dess betydelse för regionalt utvecklingsarbete.[34] I rapporten konstateras vidare att ”med en svag demokratisk förankring i förhållande till exempelvis politiska partier, medborgare och organisationsliv försvagas politikens underifrånperspektiv”. Därmed försvagas också möjligheten att låta det regionala utvecklingsarbetet växa fram utifrån de specifika förutsättningarna i respektive region.[35]

Å andra sidan har SKR i kommunikation med utredningen lyft fram att den process som leder fram till den regionala utvecklingsstrategin i de flesta fall präglas av delaktighet från såväl politiker och tjänstepersoner i region och kommuner som företrädare för näringsliv, akademi och det civila samhället. Det är enligt SKR en process som kännetecknas av engagemang och som skapar förankring.

Regeringens otydliga styrning av statliga myndigheter gör att arbete med territoriellt perspektiv inte prioriteras

Utredningens bedömning: Styrningen av myndigheter inom den territoriella politiken bör vara verksamhetsanpassad. Detta innebär att respektive myndighets uppgifter och uppdrag bör vara utformade på ett sätt som gör det tillräckligt tydligt hur det är tänkt att myndigheten ska bidra till målen för den territoriella politi-

[32] SOU 2007:10, s. 184 f.
[33] Tillväxtverket 2024a, s. 28.
[34] Tillväxtverket 2024a, s. 31.
[35] Tillväxtverket 2024a, s. 28.

ken. På så sätt får myndigheterna bättre förutsättningar att omsätta styrningssignalerna i lämpliga åtgärder.

Styrningen inom den territoriella politiken bör utgå från en analys av vilka myndigheter som är mest centrala för att uppnå målen inom politikområdet.

Vi beskrev i föregående avsnitt att ansvarsfördelningen inom den regionala utvecklingspolitiken inte skapar förutsättningar för en sammanhållen styrning av den regionala utvecklingspolitiken. I det här avsnittet tittar vi på hur regeringen faktiskt bedriver denna styrning.

Som vi har konstaterat ska statliga myndigheter som bedriver verksamhet i ett givet län, enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Av 18 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete framgår att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. Vidare anger den nationella strategin ett stort antal myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål. Det handlar om samtliga länsstyrelser, samtliga universitet och högskolor och totalt 41 andra myndigheter och andra statliga aktörer.[36]

Vare sig lag, förordning eller den nationella strategin anger dock tydligt *vad* det är de statliga myndigheterna ska göra inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att regeringen ofta är otydlig med sina förväntningar på myndigheterna och deras samverkan med regionerna.[37]

I mars 2024 fick myndigheter av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken i uppdrag att redovisa hur deras verksamhet har bidragit till målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken samt i relevanta delar hur deras verksamhet har varit av betydelse för EU:s sammanhållningspolitik. Det handlar om länsstyrelserna samt ytterligare tolv statliga myn-

[36] Skr. 2020/21:133, s. 12.
[37] Riksrevisionen 2022, s. 6.

digheter.[38] Uppdraget kan betraktas som ett steg i rätt riktning när det gäller regeringens styrning, eftersom det pekar ut att vissa myndigheter är av särskilt betydelse för genomförandet av politiken. Men vi bedömer att regeringens styrning fortfarande behöver bli tydligare när det kommer till vad dessa myndigheter ska bidra med.

Vi konstaterar att det potentiellt är en mycket komplex uppgift för de statliga myndigheterna att samverka med 21 olika regioner och ta hänsyn till lika många regionala utvecklingsstrategier. Komplexiteten ökar då det finns beröringspunkter mellan två eller flera myndigheters verksamheter, vilket alltså kräver att dessa myndigheter samverkar såväl med varandra som med de 21 regionerna. Uppgiften att samverka är alltså komplex och potentiellt tids- och resurskrävande. Enligt Statskontorets rapport om tvärsektoriell styrning prioriterar myndigheter dessutom ofta mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål.[39] Därför behövs det en styrning från regeringen som är tillräckligt tydlig för att myndigheterna ska arbeta på ett sätt som ger förutsättningar för att målen för den regionala utvecklingspolitiken ska kunna uppnås. Vi bedömer att styrningen i dag inte är tillräckligt tydlig.

Enligt Tillväxtverkets sammanställning är den regionala utvecklingspolitiken inte styrande för de statliga myndigheterna

Som vi beskrev ovan har vissa myndigheter av särskild betydelse för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken i uppdrag att redovisa hur deras verksamhet har bidragit till målen för de båda politikområdena. Tillväxtverket ska enligt samma uppdrag lämna anvisningar för, samt sammanställa och analysera redovisningarna från de tolv myndigheterna.[40] I sin sammanställning av myndigheternas bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken konstaterar Tillväxtverket att det i myndigheternas redovisningar oftast inte framkommer om och i så fall hur såväl den nationella strategin som regionala utvecklingsstrategier påverkar inriktningen på myndigheternas verksam-

[38] Regeringsbeslut 2024-03-14 i ärende LI2024/00652. De tolv myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Kulturrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket och Vinnova.
[39] Statskontoret 2022b, s. 11.
[40] Regeringsbeslut 2024-03-14 i ärende LI2024/00652.

heter och insatser. På så sätt, skriver Tillväxtverket, förefaller den regionala utvecklingspolitiken inte vara styrande för myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.[41]

Riksrevisionen konstaterar att statliga myndigheters medverkan i den regionala utvecklingspolitiken är beroende av att de får tydliga uppdrag från regeringen. Utan tydliga krav och förväntningar riskerar regionala perspektiv att prioriteras ned.[42] Detta stämmer väl överens med en iakttagelse som Tillväxtverket gör i sin senaste rapport om myndigheternas bidrag till den regionala utvecklingspolitiken, nämligen att myndigheternas delaktighet i arbetet för regional utveckling och landsbygdsutveckling är tydligare där det finns uppdrag som inkluderar samverkan med regioner och kommuner. Det handlar till exempel om uppdrag inom kompetensförsörjning, regional strategisk planering och stadsutveckling.[43] Vissa av dessa uppdrag finansieras också genom utgiftsområde 19.

Vi bedömer att regeringens styrning av de statliga myndigheterna inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken i nuläget är för otydlig för att myndigheterna ska omsätta styrsignalerna i åtgärder som ger förutsättningar att uppnå målen inom politikområdet.

Tillväxtverket har en central roll inom regional utveckling men begränsade möjligheter att påverka andra myndigheter

Tillväxtverket har en viktig roll inom den regionala utvecklingspolitiken som innebär att samordna, stödja och följa samt rapportera om, bidra till och delta i det regionala utvecklingsarbetet. Detta konstaterar Riksrevisionen. Tillväxtverket stödjer såväl regioner som andra statliga myndigheter i deras arbete med regional utveckling.[44] Dessutom fungerar Tillväxtverket som ett stöd till Regeringskansliet, bland annat i och med att myndigheten utformar en mall för regionernas redovisningar utifrån förordningen (2024:99) om resultatredovisning av det regionala utvecklingsarbetet.

Riksrevisionen lyfter dock att Tillväxtverket har ett begränsat mandat för att få med andra statliga myndigheter i arbetet med regional utveckling. De statliga myndigheternas arbete med regio-

[41] Tillväxtverket 2025a, s. 9 f.
[42] Riksrevisionen 2022, s. 28.
[43] Tillväxtverket 2025a, s. 9 f.
[44] Riksrevisionen 2022, s. 27.

nal utveckling bygger på deras egna prioriteringar, och Tillväxtverket har haft svårt att identifiera målgruppen för sitt arbete riktat till statliga myndigheter.[45] Tillväxtverket kan som statlig myndighet inte styra andra myndigheter, men vi konstaterar Tillväxtverket skulle få bättre förutsättningar att stödja myndigheterna i deras arbete med koppling till regional utveckling om denna styrning var anpassad till respektive myndighets verksamhet. Vi kommer att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

Länsstyrelsernas roll bör tydliggöras i fråga om regional utveckling

Tidigare var det länsstyrelserna som hade det regionala utvecklingsansvaret. Detta ansvar har flyttats över till regionerna, vilket var en lång process som påbörjades 1998 och fullbordades först 2019 då de regioner som var sist ut övertog det regionala utvecklingsansvaret.[46] Länsstyrelsernas breda uppdrag innebär att de även fortsatt har många uppgifter som har koppling till regional utveckling. Därför är det viktigt att samverkan mellan länsstyrelser och regioner fungerar väl. Men Riksrevisionen konstaterar att samverkan mellan länsstyrelse och region på länsnivå försvåras av att länsstyrelsernas roll i fråga om regional utveckling är otydlig.[47]

Statskontoret diskuterar denna fråga i rapporten *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. Där konstateras att länsstyrelsernas uppgifter berör det regionala utvecklingsarbetet på flera sätt. För det första har länsstyrelserna i sin instruktion ett övergripande uppdrag att främja länets utveckling och de ska även inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters verksamhet. För det andra har länsstyrelserna uppgifter inom flera sakområden som har bäring på regional utveckling, till exempel hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat med mera.[48]

[45] Riksrevisionen 2022, s. 27 f.
[46] Blom, Johansson och Persson 2022, s. 81. I många län hade ett regionförbund eller samverkansorgan det regionala utvecklingsansvaret under en mellanperiod.
[47] Riksrevisionen 2022, s. 29.
[48] Statskontoret 2021, s. 71 f.

Statskontoret drar slutsatsen att länsstyrelserna spelar en betydelsefull roll i det regionala utvecklingsarbetet. Samtidigt uppfattar länsstyrelserna sin roll inom regional utveckling som otydlig.[49]

För att sammanfatta: Ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna har blivit otydlig i och med att regionerna övertagit det regionala utvecklingsansvaret samtidigt som länsstyrelserna har ett stort antal uppgifter som har betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. Regeringen har inte gjort tillräckligt för att klargöra ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna. Vi konstaterar också att en väl fungerande samverkan mellan regioner och länsstyrelser, och andra statliga myndigheter som har uppgifter som rör regional utveckling, är en förutsättning för att regionalt utvecklingsarbete ska fungera väl. Vidare konstaterar vi att länsstyrelserna med sitt breda uppdrag att främja länets utveckling, och att inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, kan fylla en viktig funktion i samordningen av statliga myndigheters arbete inom ramen för den framtida territoriella politiken. Vi kommer att utreda denna fråga vidare i slutbetänkandet.

Myndigheternas interna geografiska indelningar matchar inte med varandra och med regionerna

Många statliga myndigheter har uppdrag som kräver att de har en regional eller lokal närvaro. Det handlar bland annat om Trafikverket, Arbetsförmedlingen och Skogsstyrelsen. Dessa myndigheter har därför en regional nivå i sin organisation. Men indelningen i regioner skiljer sig i viss utsträckning från myndighet till myndighet. Den överensstämmer inte heller alltid med länsgränserna och därmed inte heller med regionernas gränser.[50] Denna bristande matchning försvårar samverkan mellan statliga myndigheter och regioner i frågor kopplade till regional utveckling. När gränserna för myndigheternas regionindelningar inte matchar med regionernas gränser kan det till exempel leda till att fler parter behöver vara involverade från vardera sidan, vilket gör att såväl samordning som samverkan blir mer komplicerad.

[49] Statskontoret 2021, s. 65.
[50] Blom, Johansson och Persson 2022, s. 147.

De senaste åren har regeringen tagit initiativ som ska bidra till en tydligare statsförvaltning på regional nivå, bland annat genom förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning, där Sverige delas in i sex större geografiska områden. Statens servicecenter och Arbetsförmedlingen hör till de myndigheter som i nuläget följer den nya indelningen. Regeringen införde 2022 också en indelning av Sveriges län i sex civilområden, vars gränser sammanfaller med de sex regioner som nämns ovan. Syftet med reformen var att återuppbygga och kraftsamla totalförsvaret.[51] Varje civilområde har en civilområdesansvarig länsstyrelse, vars uppgifter framgår av förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Ansvar och uppgifter i landsbygdspolitiken är ännu otydligare än i den regionala utvecklingspolitiken

Ett relativt stort antal statliga myndigheter har haft i uppdrag enligt regleringsbrev att bidra till landsbygdspolitiken.[52] Dessa regleringsbrevsuppdrag ersattes i mars 2024 av ett uppdrag till länsstyrelserna och tolv andra statliga myndigheter att redovisa hur deras verksamhet har bidragit till målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.[53] Uppdraget i sig ger dock ingen tydlig styrning av på vilket sätt myndigheterna ska bidra till landsbygdspolitikens mål i sin verksamhet. Tillväxtverket konstaterar i sin sammanställning av länsstyrelsernas och de tolv myndigheternas redovisningar att de flesta myndigheterna ger intryck av att redovisa uppdrag och insatser inom olika sektorsområden som de i efterhand sorterar in inom den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken.[54] Landsbygdspolitiken, liksom den regionala utvecklingspolitiken, ser alltså inte ut att vara styrande för myndigheternas verksamhet.

Tillväxtverket har en viktig roll i och med att myndigheten enligt 1 § i sin instruktion bland annat ska främja en hållbar landsbygdsutveckling och verka för att regeringens mål för den sammanhållna landsbygdspolitiken uppnås.[55] Enligt 4 § i sin instruktion ska

[51] Tillväxtverket 2024a, s. 33 f.
[52] Tillväxtverket 2024b, s. 38.
[53] Regeringsbeslut 2024-03-14 i ärende LI2024/00652.
[54] Tillväxtverket 2025a, s. 9.
[55] Förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Tillväxtverket också bidra till samordning och genomförande av den sammanhållna landsbygdspolitiken. Dessutom har myndigheten ett särskilt uppdrag att stärka genomförandet av landsbygdspolitiken och verka för att de landsbygdspolitiska målen nås. Detta ska ske bland annat genom att Tillväxtverket ska verka för ett samordnat agerande hos statliga myndigheter och stödja de statliga myndigheternas medverkan i genomförandet av politiken.[56] Det finns däremot ingen aktör som inom landsbygdspolitiken har motsvarande roll som regionerna inom den regionala utvecklingspolitiken, det vill säga att ta fram regionala strategier och samordna insatser på regional nivå. Det framgår visserligen i 9 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete att en region när den genomför en analys inför upprättandet av en regional utvecklingsstrategi ska ta hänsyn bland annat till olika typer av landsbygder. Men det innebär inte något ansvar för att samordna genomförandet av landsbygdspolitiken på regional nivå.

Vidare är landsbygderna en mer vagt definierad geografisk kategori än länen. Det innebär att det inte finns någon aktör som företräder landsbygderna på samma sätt som regionerna gör inom den regionala utvecklingspolitiken. Det faktum att ”landsbygd” inte har någon tydlig operativ definition skapar också en osäkerhet om vilka områden som är föremål för politiken. Det kan leda till att olika aktörer i praktiken arbetar efter olika definitioner av landsbygd, vilket i sin tur kan få till följd att samordningen mellan aktörerna brister.

Landsbygdspolitikens målstruktur består av ett övergripande mål med tre delmål,[57] vilka vi återgav i avsnitt 4.2. Även delmålen är av bred och övergripande karaktär. I övrigt innehåller politiken ett antal tidsbegränsade satsningar i budgetpropositioner (som nu är avslutade) samt ett antal bedömningar i Landsbygdspropositionen som också avser tidsbegränsade åtgärder. Ett exempel på en sådan bedömning är: ”En organisation för service på lokal nivå bör inrättas inom Statens servicecenter.”[58] Politikområdet framstår till stor del som en ”kappa” för sådana tidsbegränsade satsningar och initiativ. Det saknas en tydlig styrning och ansvarsfördelning samt permanenta resurser som skapar förutsättningar för att uppnå de mer övergripande målen i Landsbygdspropositionen.

[56] Regeringsbeslut 2018-07-12 i ärende N2018/04123/HL.
[57] Prop. 2017/18:179, s. 17.
[58] Prop. 2017/18:179, s. 75.

Vi bedömer sammanfattningsvis att ansvarsfördelningen inom landsbygdspolitiken är än mer otydlig jämfört med den regionala utvecklingspolitiken, särskilt på en regional nivå.

5.4 Uppföljning och utvärdering av politikens insatser finns men helhetsbild saknas

Ett sammanhållet system för uppföljning av territoriell politik har två huvudsakliga beståndsdelar. För det första behöver det ske en regelbundet återkommande och tillräckligt fördjupad analys av utvecklingen i landets olika geografier. För det andra behövs det en uppföljning av de åtgärder som genomförts inom politikområdet, så att det blir möjligt att på ett övergripande plan följa om och i vilken utsträckning dessa åtgärder bidragit till att uppfylla målen för politikområdet. Ingen av dessa två beståndsdelar finns fullt ut på plats i dag.

Utredningens bedömning: Det behövs ett sammanhållet system för uppföljning av den territoriella politiken. I detta system bör ingå regelbundet återkommande analyser som gör det möjligt att följa utvecklingen i landets olika geografier. Systemet bör också göra det möjligt att på ett övergripande plan följa styrning och insatser inom den territoriella politiken och huruvida denna politik uppnår sina mål. Det är viktigt att den uppföljning som genomförs har ett inslag av lärande, det vill säga att analyser omsätts i åtgärder för att förbättra den politik som bedrivs.

Genom en övergripande verksamhetslogik för den territoriella politiken skulle förutsättningarna för en sammanhållen uppföljning stärkas.

Det saknas en tillräckligt systematisk analys av nuläget i landets olika geografier

Ett effektivt system för analys och uppföljning behöver vara grundat i en god nulägesanalys. Det krävs att riksdag och regering har tillgång till en tillräckligt fördjupad analys av nuläget, exempelvis hur levnadsnivå och utveckling skiljer sig mellan och inom län och

vilka utmaningar medborgare och företag möter i olika geografier, för att utforma en territoriell politik som ger förutsättningar att hantera utmaningarna och ta vara på potentialen i landets olika geografier. Genom att återkommande göra en sådan nulägesanalys blir det möjligt att analysera om politiken, inklusive insatser på olika nivåer, är ändamålsenlig eller om riksdag eller regering behöver ta initiativ till justeringar.

Uppföljning och analys av nuläget i landets regioner genomförs i dag av bland annat Tillväxtverket.[59] Uppföljningen i budgetpropositionens utgiftsområde 19 fokuserar på indikatorer grundade på den nationella strategins prioriteringar.[60] Det som framför allt saknas är det framåtblickande perspektivet, där en systematisk analys kopplas till bedömningar av nuläget och behov av ytterligare åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken. Sådana åtgärder kan till exempel vara att justera fördelningen av regionala utvecklingsmedel till regionerna eller att ändra i uppdragen till statliga myndigheter.

Den regionala utvecklingspolitiken följs upp på flera sätt men den övergripande analysen brister

Både Tillväxtverket och Tillväxtanalys har flera uppgifter som innebär att på olika sätt följa upp, analysera eller utvärdera insatser inom den regionala utvecklingspolitiken på flera sätt. Denna uppföljning och analys bidrar med värdefull information, bland annat om vilka insatser som genomförs och om effekterna av enskilda satsningar såsom bidrag. Uppföljningen och analyserna ger dock inte någon samlad bild av insatsernas effekter och i vilken utsträckning de bidrar till målen för politikområdet. Framför allt saknas det en systematisk uppföljning av insatser som görs inom andra utgiftsområden än regional utveckling. Detta är en väsentlig brist eftersom regional utveckling är ett tvärsektoriellt område där målen bara kan uppnås genom samverkande insatser från myndigheter inom olika sektorer.

Tillväxtverket genomför återkommande analyser inom området regional utveckling. Bland annat har myndigheten i uppdrag att sammanställa och analysera redovisningar av det regionala utvecklings-

[59] Tillväxtverket 2025c, Tillväxtverket 2023a.
[60] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 19, s. 13–19.

arbetet från regionerna[61] och att sammanställa och analysera de redovisningar vissa statliga myndigheter har i uppdrag att göra av hur deras verksamhet bidrar till målen för den regionala utvecklingspolitiken.[62] De sammanställningar som Tillväxtverket genomför inom ramen för dessa uppdrag omfattar alltså endast själva insatserna som genomförs inom politikområdet. De innehåller alltså inte någon analys av hur insatserna faktiskt har bidragit till målen för den regionala utvecklingspolitiken. Tillväxtverket genomför även uppföljning av exempelvis specifika stöd.[63]

Tillväxtanalys genomför analyser av olika stöd inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken. Bland annat har myndigheten gjort en effektutvärdering av det regionala investeringsstödet åren 2010–2016. Tillväxtanalys konstaterar att stödet ledde till positiva effekter på företagens överlevnad och sysselsättning, men inte på produktiviteten.[64] Till de övriga analyser som Tillväxtanalys genomfört på senare år inom regional utvecklingspolitik hör en utvärdering av transportbidraget.[65]

Regeringen redovisar i budgetpropositionen ett antal indikatorer för den övergripande hållbara utvecklingen i Sveriges län. Dessa indikatorer baseras på de strategiska områdena och prioriteringarna i den nationella strategin.[66] Det finns dock ingen möjlighet att koppla utvecklingen inom respektive indikator till de insatser som gjorts inom den regionala utvecklingspolitiken. Budgetpropositionen innehåller också bedömningar av i vilken utsträckning det regionala utvecklingsarbetet har bidragit till målen för politikområdet, men det är inte alltid helt tydligt vilken analys som ligger till grund för dessa bedömningar.[67]

Utredningen ser sammanfattningsvis att det finns en brist på övergripande analys av den regionala utvecklingspolitiken. Det behövs bättre analyser av huruvida de insatser som genomförs leder till att målen uppfylls. Vi ser också att det lärande perspektivet inom politiken behöver stärkas, det vill säga att insatserna justeras och kompletteras utifrån den uppföljning och de analyser som genomförs.

[61] Den senaste rapporten som publicerats med anledning av detta uppdrag är Tillväxtverket 2025b.
[62] Den första rapporten som publicerats med anledning av detta uppdrag är Tillväxtverket 2025a.
[63] Se t.ex. Tillväxtverket 2024c.
[64] Tillväxtanalys 2024b, s. 5.
[65] Tillväxtanalys 2024a.
[66] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 19, s. 11–19.
[67] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 19, s. 36 ff.

Uppföljningen av landsbygdspolitiken möjliggör ingen övergripande bedömning om måluppfyllelse

Tillväxtverket ska enligt sin instruktion årligen lämna underlag till Regeringskansliet avseende relevanta indikatorer inom landsbygdspolitiken.[68] Det är på denna uppföljning som regeringens årliga redovisning av politikområdet i budgetpropositionen bygger.[69] Dessutom ska Tillväxtverket var fjärde år lämna en fördjupad uppföljning av landsbygdspolitiken.[70] Utredningen konstaterar att Tillväxtverkets fördjupade uppföljning är omfattande och bland annat innehåller mycket information om de insatser som genomförts och som kan bidra till att målen inom politikområdet uppnås. Men som vi konstaterade i kapitel 4 finns det inte i nuläget några utvärderingar som tittar samlat på måluppfyllelsen inom landsbygdspolitiken.

Tillväxtverket konstaterar att målen för landsbygdspolitiken är satta på en övergripande nivå och att det inte är möjligt att bedöma till vilken grad det övergripande målet uppnås.[71] Utredningen instämmer i denna bedömning.

För att ge förutsättningar för en sammanhållen uppföljning behövs en övergripande verksamhetslogik

Förutsättningarna för en sammanhållen uppföljning är i dag mindre goda vad gäller såväl den regionala utvecklingspolitiken som landsbygdspolitiken. En anledning till det är att det saknas en övergripande verksamhetslogik för området. I nuläget är det svårt att urskilja hur det är tänkt att de olika aktörernas insatser ska bidra till målen och därmed även att utforma ett system för att följa upp och utvärdera dessa insatser. En verksamhetslogik för den territoriella politiken som helhet bör därför tas fram.

[68] 10 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.
[69] Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 23, s. 12.
[70] Den senaste rapporten är Tillväxtverket 2024b.
[71] Tillväxtverket 2024b, s. 10.

5.5 Den territoriella politiken behöver bli mer sammanhållen

I det här avsnittet summerar vi våra iakttagelser om den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken och gör övergripande bedömningar om hur styrningen av politikområdena behöver utvecklas för att ge förutsättningar för en sammanhållen territoriell politik.

Det behövs ett system som skapar förutsättningar för en sammanhållen territoriell politik

Utredningen konstaterar att de förutsättningar på systemnivå som behövs för att åstadkomma en sammanhållen territoriell politik inte finns på plats i dag. *Målen* för politiken behöver tydliggöras så att det framgår vad de syftar till i ett större perspektiv och för att politiken, såväl övergripande som till sina olika delar, ska gå att följa upp. *Ansvarsfördelningen* är inte tillräckligt tydlig för att aktörerna på ett effektivt sätt ska kunna kan planera och genomföra insatser som skapar förutsättningar för att uppnå politikens mål. Otydligheten innebär också att förutsättningarna för samverkan inte är tillräckligt goda. Det saknas dessutom ett system för *uppföljning* som gör det möjligt att utvärdera politiken på ett övergripande plan.

Uppdelningen i två politikområden med snarlika mål, regional utvecklingspolitik respektive landsbygdspolitik, leder också till en otydlighet, såväl för kommuner och regioner som för medborgare, företag och civilsamhällets organisationer. Denna fråga diskuterar vi vidare i kapitel 7.

Vi konstaterar vidare att det är statens ansvar att ett sammanhållet system finns på plats, som gör det möjligt att uppnå målen för en territoriell politik.

Utredningens bedömning: Det behövs en territoriell politik som bedrivs i ett sammanhållet system där mål, ansvarsfördelning, styrning och uppföljning hänger ihop.

Det saknas förutsättningar för att uppnå de grundläggande värden vi identifierat

Vi inledde detta kapitel med att slå fast tre grundläggande värden som en territoriell politik ska tillgodose. Dessa värden benämnde vi *territoriell sammanhållning*, *effektiv och platsbaserad samordning* och *lokal och regional förankring*. Med nuvarande system saknas tillräckliga förutsättningar för att tillgodose dessa värden.

För att skapa förutsättningar för territoriell sammanhållning krävs verktyg som kompenserar för skillnader

En politik för territoriell sammanhållning kräver att regeringen på ett systematiskt sätt följer utvecklingen i olika delar av landet, identifierar skillnader i utveckling och levnadsnivå som kan leda till att sammanhållningen hotas samt analyserar vilka åtgärder som behövs för att undvika detta. Det krävs vidare att regeringen på ett övergripande plan identifierar vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka en sådan utveckling, till exempel genom att skjuta till resurser. Detta sker i dag inte på något systematiskt sätt. Det finns inte heller något tydligt uttalat mål för politiken som syftar till territoriell sammanhållning.

Vidare konstaterar vi att dagens ansvarsfördelning, där det är regionerna som har det regionala utvecklingsansvaret, utgår från en syn där regionernas möjlighet att utvecklas enligt sina egna förutsättningar är prioriterat. För att politiken även ska skapa förutsättningar för territoriell sammanhållning behöver det också finnas tydliga inslag av styrning som syftar till att motverka att skillnader mellan olika geografier blir alltför stora.

Effektiv och platsbaserad samordning kräver en tydligare ansvarsfördelning

Som vi har sett är ansvarsfördelningen mellan aktörerna otydlig inom såväl den regionala utvecklingspolitiken som landsbygdspolitiken. Framför allt gäller det ansvarsfördelningen mellan stat och region. För att få en effektiv samordning, så att insatser från olika aktörer kan koordineras på ett sätt som leder till utveckling

inom en given geografi, behöver denna ansvarsfördelning tydliggöras. Det behövs också tydligare styrning som ser till att regionerna som regionalt utvecklingsansvariga verkligen tar hänsyn till geografiska förutsättningar när de utformar sina strategier. Det vi åsyftar är att ta hänsyn till de specifika förutsättningarna såväl i länet som helhet som i olika delar av länet, bland annat dess olika landsbygder, och inom geografiska områden som överskrider länets gränser.

Det behöver klarläggas hur väl lokal och regional förankring tillgodoses i nuläget

Ett av argumenten för att regionerna skulle överta det regionala utvecklingsansvaret var att detta skulle möjliggöra en demokratisk förankring i regionen. Vissa bedömare har dock hävdat att denna regionala förankring inte är stark i nuläget, att regionala utvecklingsfrågor inte i någon större utsträckning är föremål för politisk debatt på en regional nivå och att regionernas samråd med det civila samhället inte är tillräckligt utvecklad. Företrädare för bland annat SKR har framhållit att de inte delar denna bedömning.

Utredningen kommer under det fortsatta arbetet att analysera den regionala och lokala förankringen av det regionala utvecklingsarbetet. Vi kommer att ta hänsyn till resultatet av denna analys när vi utformar våra förslag om den framtida territoriella politiken. Vi föreslår redan nu en ändring i 9 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar för att förtydliga skrivningarna om regionernas ansvar att samråda med det civila samhällets organisationer. Skälen för detta utvecklar vi i kapitel 6.

Samverkan kräver tydliga roller

Det är ingen framkomlig väg att försöka detaljstyra ett komplext tvärsektoriellt område som territoriell politik. En del av logiken i en territoriell politik är att insatser ska vara anpassade till regionala och lokala förhållanden. Det krävs därför ett handlingsutrymme för aktörer på olika nivåer att hitta lösningar som är lämpliga utifrån platsens förutsättningar.

I slutbetänkandet från Styrutredningen för funktionshinderspolitiken konstateras att det är svårt och ineffektivt att styra tvärsektoriella ansvarsområden med traditionell mål- och resultatstyrning.[72] I stället lyfter utredningen perspektiv från aktuell forskning om så kallad *governance*, som betonar vikten av samverkan, uppföljning, kunskapsspridning och konkreta insatser för att koppla samman aktörerna inom ett politikområde. Styrningen bygger på samverkan i nätverk samtidigt som ansvarsfördelningen mellan aktörerna är tydlig. I dessa nätverk kan det behöva finnas en aktör som har ansvaret att vara samordnare eller ”facilitator”.[73]

Vi konstaterar att samverkan mellan aktörer är central för att uppnå målen i en territoriell politik. Det som har brustit i den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken är bland annat att aktörernas roller, ansvar och uppgifter inte varit tillräckligt tydligt definierade. En sammanhållen och effektiv territoriell politik kräver att det finns ett system som på ett övergripande plan skapar förutsättningar för en effektiv samverkan. Att ett sådant system finns på plats är statens ansvar. Vi utvecklar detta ytterligare i kapitel 6.

Preliminära kriterier för ett förslag om ansvarsfördelning och styrning inom den territoriella politiken

Utredningen avser att i slutbetänkandet presentera ett förslag om utformningen av en territoriell politik, inklusive ansvarsfördelning och principer för styrningen. Nedan anger vi ett antal kriterier för hur ett sådant förslag bör se ut. Dessa kriterier är preliminära och kan komma att kompletteras och modifieras under arbetets gång.

[72] SOU 2019:23, s. 91.
[73] SOU 2019:23, s. 109.

Utredningens bedömning: En modell för ansvarsfördelning och styrning inom den territoriella politiken

- ska ge förutsättningar för att regeringen ska kunna styra politikområdet på ett sammanhållet sätt, där regioner, statliga myndigheter och andra aktörer strävar i samma riktning
- ska ge regionerna tydliga riktlinjer för att driva det regionala utvecklingsarbetet inom ramen för regeringens övergripande prioriteringar inom politikområdet
- ska ge statliga myndigheter en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som ger förutsättningar för att de ska bidra till att uppnå målen för politiken
- ska ge möjlighet till anpassning till förutsättningar i olika geografier och ge utrymme för initiativ på olika nivåer
- ska ta hänsyn till att funktionella regioner kan skilja sig åt mellan olika sakområden
- ska ge förutsättningar för de ansvariga aktörerna att samverka med varandra på ett sätt som bidrar till att uppnå målen.

6 En ny territoriell politik kräver samverkan

I detta kapitel analyserar vi förutsättningar för och hinder mot en utvecklad samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner. Vår övergripande slutsats är att en ökad tydlighet i ansvarsfördelningen mellan aktörerna är en viktig förutsättning för att de ska kunna samverka med varandra på ett effektivt sätt. Vidare har utredningen som utgångspunkt att den potential som finns i att inkludera andra delar av samhället förutom de offentliga organen i arbetet för regional utveckling och levande landsbygder bör utnyttjas. Det kan handla om näringsliv, civilsamhällets organisationer och de nationella minoriteterna.

En våra tre huvudfrågor (se avsnitt 3.1) handlar också om att utreda vilka hinder det finns i dag för att bättre samordna statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Kommunernas bidrag är centralt i det regionala utvecklingsarbetet och i landsbygdspolitiken. Vår analys inriktas därför också på hur samverkan mellan statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, regioner och kommuner kan effektiviseras och stärkas.

Vi anser att ett samverkande system för utveckling kan bidra till att målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken uppnås.

Kapitlet inleds med ett avsnitt där vi analyserar samverkan mellan aktörer som verkar i politikområden där tvärsektoriella frågor hanteras. Därefter följer ett avsnitt där vi gör en analys av betydelsen av en tydlig ansvarsfördelning för att inblandade aktörer ska kunna samverka på ett effektivt sätt. I nästa avsnitt redogör vi för utredningens övergripande bedömningar som rör en effektiv samverkan och hur en sådan samverkan ska kunna utformas. Vi redogör bland

annat för förutsättningar för och hinder mot samverkan och redovisar vilka samverkansformer som förekommer i dag samt hur samverkan fungerar i praktiken. Vi gör vidare några bedömningar av hur ett samverkande system för utveckling skulle behöva se ut och vi redogör för ett antal utgångspunkter för utredningens fortsatta arbete. Dessa utgångspunkter och bedömningar kommer att ligga till grund för de konkreta förslag om samverkan som vi avser att lägga fram i slutbetänkandet.

Utredningen anser att en involvering av civilsamhällets organisationer och näringslivet är centralt för att uppnå målen för politiken. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att förtydliga bestämmelsen om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som innehåller ett förslag med innebörden att en region ska samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet. Vidare föreslås att en hänvisning till lagen om nationella minoriteter ska föras in i lagen om regionalt utvecklingsansvar. Förslaget består av ett förtydligande och en hänvisning och innebär inte något nytt i sak.

6.1 Tvärsektoriella uppgifter och mål förutsätter samverkan mellan flera aktörer

I det här avsnittet för vi en diskussion om de särskilda utmaningar som finns inom tvärsektoriella politikområden, särskilt vad gäller styrning och samverkan.

Utredningens bedömning: Samverkan, ofta i form flerpartssamverkan, är nödvändig för att tvärsektoriella frågor ska kunna hanteras.

Med tvärsektoriella frågor avses frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att politiken ska förverkligas.[1] Både regionala utvecklingsfrågor och landsbygdsfrågor är tvärsektoriella och berör många politikområden och många aktörer, som statliga myndigheter, kommuner och regioner.

[1] Statskontoret 2022b, s. 9.

För att kunna hantera tvärsektoriella frågor krävs det ofta att myndigheter samverkar med varandra eller med andra aktörer. Det innebär att myndigheter och andra aktörer, till exempel näringslivet och civilsamhället, som har olika syften, på olika sätt behöver koordinera vad de gör. I vissa fall kan det handla om relativt enkla saker som att utbyta information och kunskaper, men det kan också handla om mer ingående koordination i form av att ta fram nya arbetssätt eller gemensamma processer, vilket kan vara komplext och resurskrävande.

Tvärsektoriella frågor ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. Styrningen av en myndighet eller verksamhet behöver alltså i dessa frågor vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter. I och med att tvärsektoriella frågor per definition skär genom flera av förvaltningens sektorer är de särskilt svåra för regeringen att få en helhetsbild av och att styra på ett sammanhållet sätt.

Statskontoret har analyserat hanteringen av tvärsektoriella frågor generellt och då funnit att den samverkan som myndigheterna själva tar initiativ till ofta fungerar väl, men när regeringen styr samverkan gör de det ofta utan ett tydligt definierat behov, utan tydliga mål och utan att vara tydlig med vem som ska göra vad. Detta bedöms vara en följd av att regeringen i flera fall saknar en tydlig inriktning för arbetet med tvärsektoriella frågor.[2]

[2] Statskontoret 2022b, s. 29 och 42. Vidare föreslår Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) i sitt slutbetänkande *Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning* (SOU2022:68) att en myndighet, eller flera myndigheter gemensamt, alternativt en kommitté, ska uppdras att verka som facilitator och katalysator för accelererande myndighetssamverkan. Syftet är att påskynda en effektiv hantering av tvärsektoriella frågor inom av regeringen prioriterade områden där större samhällsomställningar behöver ske snabbt.

6.2 En effektiv samverkan kräver tydliga roller

I detta avsnitt analyserar vi betydelsen av en tydlig ansvarsfördelning för att inblandade aktörer ska kunna samverka på ett effektivt sätt.

Utredningens bedömning: Det behövs en tydlig ansvars- och rollfördelning för att aktörerna ska kunna samverka på ett sätt som bidrar till att politikens mål uppnås.

Utredningen har tidigare konstaterat (avsnitt 5.3) att det för närvarande saknas förutsättningar på systemnivå för att åstadkomma en territoriell politik. En brist är att ansvarsfördelningen inte är tillräckligt tydlig. Detta för med sig att de inblandade aktörerna har svårt att hitta lämpliga former för samordning och samverkan för att på ett effektivt sätt kunna planera och genomföra insatser som syftar till att uppnå politikens mål.

Tydlighet i styrning och ansvarsfördelning är av avgörande betydelse för att en organisation och dess medarbetare ska veta vad som förväntas och på vilka sätt det är önskvärt att uppnå de mål som är uppsatta för verksamheten. På motsvarande sätt är en ökad tydlighet en förutsättning för att en verksamhet ska kunna samverka med andra och gemensamt nyttja resurser och kompetenser. För närvarande är till exempel ansvarsfördelningen mellan staten och regionerna inte tydlig, vilket kan försvåra en fungerande samverkan.

Utredningens uppfattning är alltså att en mer ändamålsenlig styrning och ansvarsfördelning inte minst syftar till att främja samverkan mellan de olika aktörer som kan bidra till en positiv utveckling i län och landsbygder.

Utredningen vill understryka att tydlighet i sig inte är något självändamål. Tydligheten är snarare ett medel eller en förutsättning för att bland annat kunna utveckla framgångsrika arbetsformer som bidrar till ett effektivt genomförande av politiken.

Vidare är en utökad samverkan inte nödvändigtvis alltid eftersträvansvärd. Den samverkan som bedrivs ska enligt vår uppfattning vara effektiv och leda till konkreta resultat som bidrar till måluppfyllelsen. Nyttan ska således överstiga kostnaderna.

Staten har ett ansvar för att ge förutsättningar för samverkan

Staten har ett ansvar för hela landets utveckling. Det mål som riksdagen fastslagit för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.[3]

Av regeringens förvaltningspolitiska proposition framgår det dessutom att specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen inte får leda till fragmentering och bristande helhetssyn. För att motverka sådana tendenser bör förutsättningarna för statlig samordning och samverkan mellan myndigheter och sektorer förbättras på både nationell och regional nivå.[4] Regeringen anger vidare att den statliga samordningen på regional nivå förutsätter en tydlig ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna. Samordningsformerna bör utformas med hänsyn till regionala förutsättningar och myndigheternas olika verksamheter.[5]

Som utredningen tolkar det ska staten i sin verksamhet ta hänsyn till hela Sveriges hållbara utveckling och därigenom också ge förutsättningar för olika aktörer att bidra till detta. Riksdag och regering har också mandat och ansvar för den lagstiftning och övrig styrning liksom för stora delar av den finansiering som är grunden för hur andra aktörer kan och ska arbeta för att nå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Staten kan alltså sägas ha en form av systemansvar för att olika samhällsaktörer aktivt och effektivt ska kunna bidra till regional utveckling i hela landet och till en positiv framtid i Sveriges landsbygder.

Som tidigare nämnts är styrningen liksom roll- och ansvarsfördelningen inte tydlig i dag. Metoderna för att åstadkomma samverkan är många (avsnitt 6.3), vilket till viss del kan bero på de oklarheter som finns om var gränserna går för de olika aktörernas ansvar.

Utredningen kommer därför att analysera, och i slutbetänkandet lämna förslag till, hur ett flexibelt och effektivt system för ansvarsfördelning, styrning och samverkan bör se ut inom den aktuella politiken.

---

[3] Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 19, s. 11; bet. 2019/20:NU2; rskr. 2019/20:113.
[4] Prop. 2009/10:175, s. 72.
[5] Prop. 2009/10:175, s. 75.

6.3 Ett samverkande system för utveckling

I detta avsnitt redogör vi för utredningens övergripande bedömningar av en effektiv samverkan och hur en sådan samverkan kan utformas. Vi kommer att återkomma till dessa frågeställningar i slutbetänkandet.

Utredningens bedömning: Ett samverkande system för utveckling kan bidra till att målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken uppnås.

Regeringens styrning bör vara långsiktig och anpassad efter respektive aktörs förutsättningar. Det är viktigt att det är tydligt vad som förväntas av aktörerna, vad samverkan ska omfatta samt vad som ska uppnås med samverkan. Samverkan mellan aktörerna bör vara utformad så att den leder till konkreta resultat som bidrar till målen.

I detta avsnitt analyserar vi vilka faktorer som gynnar en väl fungerande samverkan och vad det finns för hinder mot samverkan.

Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn har i betänkandet Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning[6] identifierat ett antal förutsättningar för och hinder mot samverkan.

Förutsättningar för och hinder mot samverkan

Förutsättningar för samverkan

En skyldighet för stat, region och kommun att samverka förutsätter att detta kommer till uttryck som en uppgift eller ett uppdrag för de berörda och att sakfrågan omfattas av samtliga aktörers kompetens.

Den kommunala självstyrelsen är en given omständighet. Åliggganden för kommunerna och regionerna ska enligt grundlagen meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag.[7] Riksdagen beslutar alltså om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och regioner.

[6] SOU 2024:43.
[7] Se 8 kap. 2 § regeringsformen.

Till detta kommer också finansieringsprincipen som innebär att den kommunala sektorn inte bör åläggas nya uppgifter utan att den samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter.

För att säkerställa kommunernas och regionernas medverkan i en viss verksamhet krävs således lagstiftning, även om en viss generell skyldighet att samverka regleras redan i förvaltningslagen.[8] I annat fall förutsätter frivillig samverkan som nämnts ovan att verksamheten ligger inom den kommunala kompetensen. Staten är då beroende av kommunernas och regionernas goda vilja och behöver ofta tillskjuta ekonomiska stimulansmedel för att nå önskvärt resultat.

Men bestämmelser om samverkan är inte nödvändigtvis tillräckliga för en effektiv sådan, utan det krävs en tydlighet också i vad som förväntas. Behovet av och målet med samverkan bör vara tydligt, liksom respektive aktörs roll och ansvar. I annat fall riskerar parterna att behöva ägna onödigt mycket tid åt att reda ut vad de ska samverka om.[9]

Andra faktorer som ofta lyfts fram som framgångsfaktorer i samverkan är struktur, regelbundenhet och förutsägbarhet i kontakterna. För en bestående samverkan är det centralt med en beslutad och accepterad modell för förvaltningen, det vill säga en modell som reglerar organisationsform, hur man samverkar på strategisk, taktisk och operativ nivå, hur ansvar fördelas samt hur samverkan ska finansieras.

Flera rapporter vittnar om att en välfungerande samverkan kräver både ekonomiska och personella resurser. Det tar tid att utveckla en framgångsrik samverkan och det krävs uthållighet och tålamod. Samverkan bygger på att man utvecklar en gemensam kultur med starkt förtroende och tillit för varandra där ingen har bestämmanderätten över den andra. Inte sällan handlar det om flera parter med separata och olika styrstrukturer som ska synkronisera sig och arbeta parallellt. Även ett antal mjuka värden är viktiga. Ett engagerat ledarskap liksom ett bra samtalsklimat och öppna dialoger nämns som viktiga faktorer. Inte minst möjliggör detta en större förståelse

[8] Av 8 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter.
[9] Jfr Statskontoret 2022b, s. 7, och Statskontoret 2022a, s. 15.

för det gemensamma uppdraget och syftet med samverkan samt för varandras uppdrag och förutsättningar.[10]

Hinder mot samverkan

Bestämmelser om samverkan ger i sig inte några nya verktyg till berörda aktörer. Myndigheternas verksamhet styrs enligt legalitetsprincipen av gällande föreskrifter om myndighetens arbetsuppgifter. En skyldighet att samverka ger således inte aktörerna rätt att agera utanför sina respektive ansvarsområden.

Som tidigare nämnts framgår det av 8 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Vidare anges i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) att myndigheten genom samarbete med myndigheter och andra ska verka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Som påpekas i förarbetena till förvaltningslagen får det inte förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.[11] Den kommunala kompetensen och den kommunala självstyrelsen sätter också vissa gränser för kommunal verksamhet och för vad staten får föreskriva vad gäller samverkan.

Samverkan kan vara olika betungande för inblandade aktörer. Samverkan kan innebära betydande kostnader i form av ekonomiska och personella resurser. Att inrätta nya organisationer eller råd kan vara betungande, medan kostnaden för att föra en dialog i en viss fråga inte nödvändigtvis är lika hög. Forskningen visar att ju mindre självständighet man behöver ge upp, desto mer benägen är man att samarbeta.[12] Kostnader för samverkan kan alltså utgöra ett hinder för samverkan, om inte nyttan överstiger dessa kostnader. Det kan med andra ord finnas en yttersta gräns för hur omfattande samverkan kan eller bör vara. En högre grad av samverkan är inte alltid eftersträvansvärd.

[10] Se bland annat Tillväxtverket 2023c, s. 42 f., Tillväxtverket 2023b, s. 84 f., och Statskontoret 2017, s. 248 f.
[11] Prop. 2016/17:180, s. 70 f.
[12] Jfr Wockelberg och Ahlbäck Öberg 2021.

För staten och statliga myndigheter kan det vara en utmaning att möta 21 regioner eller 290 kommuner på ett effektivt sätt. För kommunernas och regionernas del kan det handla om olika kontakter med ett stort antal statliga myndigheter, som inte alltid nödvändigtvis är samordnade mellan sig. Myndigheterna kan vidare ha olika regionala indelningar vilket kan försvåra arbetet för kommuner och regioner. Samtidigt bör det påpekas att länsstyrelserna enligt sin instruktion ska arbeta sektorsövergripande och utifrån ett statligt helhetsperspektiv samt att inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.[13]

Långa avstånd är möjligen numera en något mindre utmaning med tanke på moderna digitala lösningar, men det kan förstås variera beroende på verksamhet och behovet av fysiska kontakter.

Hur åstadkoms en effektiv samverkan?

Som tidigare nämnts behöver vissa förutsättningar finnas på plats för att en effektiv samverkan ska kunna åstadkommas. En tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan parterna är en sådan grundläggande omständighet. En gemensam bild av behovet och de övergripande målen för samverkan är en annan viktig komponent.

En skyldighet att samverka ger som sagt inte några nya verktyg till berörda aktörer på så vis att de kan agera utanför sina respektive ansvarsområden. Myndigheternas verksamhet styrs av myndighetsinstruktioner och andra gällande författningar. Åligganden för kommunerna och regionerna ska som tidigare nämnts meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag. Detta sätter vissa gränser för vad en samverkan kan omfatta och visar på betydelsen av tydliga ramar och regelverk.

Myndigheterna har således ett behov av att regeringen styr samverkan. Det bör vara tydligt vad som förväntas av aktörerna, vad samverkan ska omfatta samt vad som ska uppnås med samverkan. Det kan ta lång tid att bygga upp en fungerande samverkan. Styrningen behöver därför ofta vara långsiktig och anpassad efter respektive aktörs förutsättningar.

[13] Se 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Utredningen anser att det behövs ett ökat fokus på vad samverkan ska leda till och att den ska bedrivas effektivt. Samverkan ska således vara inriktad på effekt och konkreta resultat genom att bidra till att målen på området uppfylls.

Kostnaderna för samverkan kan, som nämnts, ibland vara höga. Hur omfattande samverkan ska vara bör därför bland annat styras av att kostnaderna inte ska överstiga nyttan.

Andra utgångspunkter för en effektiv samverkan

I detta avsnitt redogör vi för ett antal utgångspunkter för utredningens fortsatta arbete med att ta fram bedömningar och förslag om samverkan mellan aktörerna inom regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Värdet av regional och kommunal självstyrelse tas tillvara genom flerpartssamverkan

Som tidigare lyfts fram så bygger en platsbaserad politik på lokal och regional förankring. Ett effektivt arbetssätt inom fältet regional utveckling och landsbygdsutveckling bygger därför på att olika parter samverkar i det som kan kallas en flerpartssamverkan. Parterna är förutom statliga myndigheter, inklusive länsstyrelser, till exempel regioner, kommuner, näringsliv och civilsamhällets organisationer.

Den kommunala självstyrelsen är en av grunderna som den svenska demokratin vilar på.[14] Detta förtydligas även ytterligare i reformeringen av regeringsformen år 2010.[15]

Ansvarskommittén konstaterar att såväl ett regionalt eller kommunalt organ som en statlig myndighet har demokratisk legitimitet, men att ett regionalt politiskt organ ger regioninvånarna rätt att råda över sina egna angelägenheter direkt via regionalt utsedda politiska företrädare. Detta är grundtanken bakom den kommunala själv-

[14] Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.
[15] Se 14 kap. regeringsformen.

styrelsen och principen om att decentralisera uppgifter till lägsta effektiva nivå.[16]

Utredningen ansluter sig till denna beskrivning av den kommunala och regionala självstyrelsens betydelse och potential och kommer i det fortsatta arbetet att söka utveckla förslag till organisering och arbetsformer som utgår från denna syn.

Det gemensamma ansvaret för regional utveckling hos staten och regionerna

Ansvaret för den regionala utvecklingen, liksom för till exempel hälso- och sjukvården, är delat mellan staten och regionerna. Ett delat ansvar kräver samverkan och en kontinuerlig dialog i syfte att gemensamt arbeta för att uppnå målen för politiken. Ansvarskommittén framförde uppfattningen att någon fullständig renodling av ansvar mellan staten och den kommunala sektorn varken är möjlig eller önskvärd. Snarare syftar kommitténs förslag till att lägga en grund för ett samspel med tydliga roller för en kontinuerlig reformprocess.[17]

Vikten av den typ av samspel utifrån olika ansvar, kompetenser och perspektiv som Ansvarskommittén lyfter fram ser även vi som ett grundläggande förhållningssätt som bör utvecklas vidare i en framtida territoriell politik. Vi ser detta som ett sätt att arbeta som ger förutsättningar för att uppnå mål och göra det på ett effektivt sätt där olika aktörers förmågor tas tillvara för det gemensamma målets bästa.

Kommunerna centrala i arbetet för en hållbar utveckling

Även om regionerna och staten har ett uttalat ansvar för regional utveckling så ansvarar våra 290 kommuner för många av de förutsättningar som ger möjligheter till utveckling i landsbygder, mindre orter och städer.

[16] SOU 2007:10, s. 184. Detta är ett uttryck för att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt (subsidiaritetsprincipen).
[17] SOU 2007:10, s. 177.

Det kommunala grunduppdraget inom välfärd och utbildning liksom inom lokal infrastruktur och planering av mark och vatten är av helt avgörande betydelse för en positiv samhällsutveckling i olika geografier. Kommunernas direkta arbete med näringslivsutveckling, kompetensförsörjning och andra utvecklingsfrågor är också av betydelse för den regionala utvecklingspolitikens och landsbygdspolitikens förverkligande.

Kommunerna involveras redan i dag på olika sätt i det regionala utvecklingsarbetet. Utredningen delar dock regeringens och Riksrevisionens bild av att kommunernas kunskap, erfarenheter och verksamheter skulle kunna nyttjas i en mer effektiv samverkan med andra för att uppnå målen för politiken.

Att stärka regionernas och de statliga myndigheternas, inte minst länsstyrelsernas, samverkan med kommunerna är därför centralt för vår analys och kommande förslag.

Utredningens inriktning är att utforma våra kommande förslag om kommunernas medverkan i arbetet så att de tar hänsyn till kommunernas samlade resurser. Vi kommer inte att föreslå nya uppgifter till kommunerna som bortser från behovet av eventuell finansiering eller andra nödvändiga förutsättningar för ett genomförande i kommunerna.

Samverkan med näringsliv, civilsamhälle, urfolk och minoriteter

Den stora potential som finns i att inkludera andra delar av samhället, förutom de offentliga organen i arbetet för regional utveckling och landsbygdsutveckling, är en central utgångspunkt för utredningen. Det kan gälla civilsamhällets organisationer, urfolk och nationella minoriteter men också näringslivet.

Utredningen lämnar ett konkret förslag som förtydligar att civilsamhällets organisationer ska involveras i det regionala utvecklingsarbetet genom samråd med regionerna (se avsnitt 6.4).

Utredningen har erfarit att flera regioner har särskilda samverkansavtal med det civila samhällets organisationer. I många regioner finns ett strukturerat samarbete, exempelvis dialoger och årliga konferenser med studieförbund, ungdomsorganisationer, funktionshinderorganisationer, pensionärsorganisationer med flera.[18]

[18] SKR 2025b.

Begreppet idéburet offentligt partnerskap lanserades 2010 av paraplyorganisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning, som en modell för samverkan mellan offentlig och idéburen verksamhet.[19]

Mycket görs således redan men vår inställning är att inkluderingen och involveringen av dessa aktörer kan utvecklas ytterligare. Vi avser att återkomma med ytterligare resonemang och bedömningar kopplade till näringslivet, civilsamhällets organisationer, urfolk och minoriteter i kommande slutbetänkande.

Erfarenheter från lokalt ledd utveckling av intresse för arbetsformer och samverkan

Av intresse för utredningen är metoden för utveckling genom lokalt ledd utveckling (Leader), och särskilt hur arbetsformer och samverkan har utvecklats till verktyg för lokal och regional utveckling. Det finns 40 leaderområden i Sverige under programperioden 2023–2027 och de täcker omkring 86 procent av landets totala yta.

I de allra flesta leadergrupper möts aktörerna över kommungränser, och ibland även över länsgränser. Grupperna utgår från lokala behov och genom det så kallade trepartnerskapet mellan privat, ideell och offentlig sektor arbetar man gemensamt för att utveckla ett område eller en bygd. Under föregående programperiod[20] har det inom Leader tillämpats en så kallad flerfondslösning, med medel från landsbygdsfonden, regionalfonden, socialfonden och havs- och fiskerifonden.[21] I nuvarande period finansieras Leader enbart med medel från landsbygdsfonden.

Utredningen anser att metoder och arbetssätt som används inom ramen för leadermetoden är intressanta, särskilt för möjligheter till utvecklad samverkan, och vi kommer titta vidare på hur de skulle kunna nyttjas i större skala. Utvärderingar har pekat på både fördelar och utvecklingsmöjligheter med leaderarbetet, bland annat att strukturella effekter av insatserna skulle kunna öka på flera sätt.[22]

[19] MUCF 2018, s. 5.
[20] Perioden 2014–2022.
[21] De formella namnen är Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden.
[22] Holmquist och Johansson 2023.

Vi kommer i det fortsatta arbetet inför slutbetänkandet undersöka hur erfarenheter från leaderarbete i både Sverige och andra länder kan tas till vara i en förnyad territoriell politik.

Landsbygdsnätverket är en plattform för att utveckla kunskaper

Landsbygdsnätverket är det nationella nätverket för den gemensamma jordbrukspolitiken och havs- fiskeri- och vattenbruksprogrammet. Jordbruksverket har ansvar för att samordna nätverket genom ett nätverkskansli. Landsbygdsutveckling genom Leader är en del av verksamheten. I nätverket samlas organisationer från civilsamhället, näringslivet, rådgivningen, forskning och utbildning samt myndigheter. Nätverket är en plattform för att utveckla kunskaper och arbetssätt genom att lära av varandra och samarbeta, både för att nå målen med politiken och skapa mervärden i organisationerna.

I dag förekommer en rad olika samverkansformer

I detta avsnitt redogör utredningen för det stora antal metoder för att åstadkomma samverkan som förekommer i dag i det regionala utvecklingsarbetet.

Det finns för det första en författningsreglerad samverkan och en nationell strategi. Regeringen ger vidare inte bara uppdrag till myndigheter att till exempel samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer, däribland regionerna, utan erbjuder också regioner att utföra vissa uppgifter. På området finns det också ett formaliserat dialogforum där politiker och tjänstemän träffas och diskuterar långsiktiga och strategiska frågor.[23]

Den stora floran av samverkansformer kan delvis ha sin grund i det sätt som regeringen styr i dag och de brister som har identifierats vad gäller tydlighet. Vi kommer att återkomma till dessa frågeställningar i vårt slutbetänkande.

[23] SOU 2024:43, s. 199.

Författningsreglerad samverkan

I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar finns bestämmelser om samverkan och samråd. En region ska samverka med länets kommuner och med länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter.[24] En region ska vidare samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.[25]

Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska enligt lagen beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska vidare inom sina verksamhetsområden lämna regionen det stöd som den behöver för regionalt utvecklingsarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.[26]

I förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete finns bestämmelser om regionalt utvecklingsarbete och statliga myndigheters medverkan i det arbetet. I förordningen anges bland annat att den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter och att den ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.[27] Av förordningen framgår också att strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå.[28] I förordningen anges vidare att den som har ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin och att samordning ska ske med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.[29]

Statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås.[30] De statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklings-

[24] 8 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
[25] 9 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
[26] 10 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
[27] 10 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[28] 8 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[29] 14 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[30] 18 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.

arbetet ska ske i samverkan med den som har det regionala utvecklingsansvaret. Tillväxtverket ska stödja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.[31] De statliga myndigheterna ska även samråda med den som har ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet i frågor som är av väsentlig betydelse för ett läns hållbara tillväxt och utveckling. De ska även inom sina verksamhetsområden ge den hjälp som behövs till regionerna samt prioritera myndighetsgemensamma insatser i det regionala utvecklingsarbetet.[32]

I förarbetena till bestämmelsen om samverkan i lagen om regionalt utvecklingsansvar angav regeringen att syftet är att åstadkomma en samsyn på länets utveckling och på så sätt underlätta det regionala tillväxtarbetet. Formerna för samverkan regleras inte, utan får anpassas efter vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt.[33]

Regionerna ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.[34] Vidare ska de som tidigare nämnts vid utarbetandet av strategin samverka med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter.[35]

Uppdrag till statliga myndigheter

Regeringen kan besluta om uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna påverkas mer indirekt men som förutsätter någon form av samverkan. En myndighet kan till exempel få i uppdrag att samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer, däribland regionerna, som då förväntas bidra till att genomföra uppgiften som en följd av myndighetens uppdrag.

Ett exempel är Tillväxtverkets uppdrag att under 2020–2025 genomföra uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin, som bland annat innebär att bygga upp former för en strukturell samverkan. Enligt uppdraget ska myndigheten främja samverkan och arbeta nära med bland andra SKR och regionerna.[36]

---

[31] 19 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[32] 20 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[33] Prop. 2009/10:156, s. 39.
[34] 7 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[35] 10 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.
[36] Statskontoret 2021, s. 44. Regeringens beslut 2019-12-19 i ärende N2019/03240/JL.

Ett annat exempel är regeringens uppdrag till Tillväxtverket att inrätta och medverka i ett nationellt analysnätverk för hållbar regional utveckling. Ett antal myndigheter har fått i uppdrag att medverka och Tillväxtverket kan vid behov erbjuda andra organisationer med analysverksamhet av relevans för området att delta i nätverkets arbete, till exempel SKR. Nätverket ska enligt uppdraget bland annat stärka lärande och kunskapsutveckling med ett territoriellt perspektiv och bidra till utbyte av erfarenheter och kunskaper mellan statliga myndigheter samt mellan myndigheter och regioner.[37]

Upprättande av nationella strategier

Regeringen har slagit fast inriktningen för regeringens arbete inom den regionala utvecklingspolitiken i en nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.[38] Strategin är avsedd att vara vägledande för inriktningen av de regionala utvecklingsstrategierna som regionerna ansvarar för och styrande för vad de statliga medlen för regionalt utvecklingsarbete får användas till. Strategin togs fram i dialog med dåvarande aktörer med regionalt utvecklingsansvar, däribland regioner.

I strategin konstaterar regeringen att samverkan mellan olika politikområden och sektorer men också mellan olika nivåer i samhället, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt, är viktigt. Såväl samordning mellan statliga myndigheter som en väl fungerande samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och kommuner är enligt regeringen avgörande för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Av nationella strategin framgår vidare att dialoger inom olika forum och nätverk internationellt, nationellt, regionalt och lokalt är centrala för att skapa förutsättningar för en utvecklad samverkan kring olika samhällsutmaningar och i genomförandet av nationella strategins strategiska områden och prioriteringar. Befintliga och nya dialoger och nätverk kan enligt regeringen därför behöva utvecklas.

[37] Se regeringsbeslut 2022-06-30 i ärende N2022/01543.
[38] Skr. 2020/21:133.

Erbjudanden till regionerna

Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar ska en region följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala utvecklingsarbetet.[39] Från och med 2024 redovisar regionerna i enlighet med förordningen (2024:99) om resultatredovisning av det regionala utvecklingsarbetet. Tidigare har redovisningen gjorts utifrån årliga så kallade villkorsbeslut.[40]

Eftersom åligganden för regionerna enligt regeringsformen ska meddelas genom lag eller efter bemyndigande i lag så kan regeringen inte styra de regionalt utvecklingsansvariga regionerna på samma sätt som de statliga myndigheterna. Inom detta område har regeringen i vissa fall använt så kallade erbjudanden i stället för regeringsuppdrag. Regeringen beslutar dessa genom regeringsbeslut, men erbjudandena är frivilliga för regionerna.

I samband med att regeringen erbjuder regionerna att genomföra en uppgift ger de ibland en statlig myndighet ett uppdrag som kompletterar erbjudandet, som handlar om att stödja eller samordna regionernas arbete.

Statskontorets kartläggning av erbjudanden från 2021 visar att regeringen ofta vill att regionerna tar på sig att leda eller samordna uppdrag som involverar andra aktörer, till exempel att regionen ska fungera som kontaktpunkt eller ta fram en plan eller regionalt mål. På så vis samordnar regionen aktörer i länet och stödjer kommunerna.[41]

Av Statskontorets rapport framgår bland annat att flertalet regioner anser att de bara i begränsad utsträckning kan påverka utformningen av erbjudandena, trots att dessa diskuteras på de forum för hållbar regional utveckling som regeringen beslutat om. I rapporten framgår vidare att regionerna ser det som svårt att i praktiken tacka nej till regeringens erbjudanden om uppdrag trots att dessa är frivilliga.[42]

[39] 5 § 4 lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
[40] Årliga villkorsbeslut var tidigare en del av regeringens styrning av regionerna. Villkorsbesluten angav villkoren för användning av anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder samt vad regionerna skulle redovisa till regeringen.
[41] Statskontoret 2021, s. 39 f.
[42] Statskontoret 2021, s. 54 f. och 63.

Inrättande av dialogforum

Formaliserade samråd har funnits i olika former inom den regionala utvecklingspolitiken. Regeringen beslutade i februari 2022 att inrätta Forum för hållbar regional utveckling 2022–2030, som ska vara en del av Regeringskansliet.[43]

Men ett formaliserat forum för samråd är inte nytt inom detta område. Under 2015–2021 har dialog och samverkan på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå förts av regeringen med stöd av Tillväxtverket inom ramen för Forum för regional tillväxt och attraktionskraft, namnändrat 2021 till Forum för regional utveckling och attraktionskraft.[44] Dialog och samverkan på politisk nivå mellan regeringen och aktörer med regionalt utvecklingsansvar bedrevs 2007–2014 inom Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning.[45] Dialog och samverkan på tjänstemannanivå bedrevs av såväl Regeringskansliet som Tillväxtverket och dess föregångare Verket för näringslivsutveckling (Nutek) men inte inom ramen för ett formaliserat forum.

Enligt beslutet från 2022 ska forumet vara en mötesplats för formaliserad dialog och samverkan om långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för hållbar regional utveckling mellan regeringen respektive regionerna och Gotlands kommun. Det ska bestå av ett forum för dialog och samverkan på politisk nivå, Politikerforum, och ett forum för dialog och samverkan på tjänstemannanivå, Tjänstepersonsforum.

I skälen för regeringens beslut om inrättandet anges bland annat att målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet och att det är viktigt med en bredd av insatser inom många politikområden för att uppnå målet. Regeringen uttalar vidare bland annat följande.

> Tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå såväl målet för den regionala utvecklingspolitiken som andra mål. Såväl samordning mellan statliga myndigheter som en väl fungerande samverkan mellan statliga

[43] Regeringsbeslut 2022-02-17 i ärende N2022/00420.
[44] Se regeringens beslut 2015-06-04 i ärende N2015/04609, 2017-02-02 i ärende N2017/00826, 2018-11-08 i ärende N2018/05372 samt 2020-11-26 i ärende N2020/02858.
[45] Se regeringens beslut 2006-12-14 i ärende N2006/11184.

> myndigheter, regioner och kommuner är avgörande för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken.
>
> En strukturerad och regelbunden dialog mellan berörda aktörer är central för att skapa förutsättningar för en utvecklad flernivåstyrning, tvärsektoriell styrning och samverkan samt ett utvecklat territoriellt perspektiv inom den regionala utvecklingspolitiken inklusive EU:s sammanhållningspolitik. […]
>
> Ett forum för dialog och samverkan mellan regeringen och regionerna ger regeringen ökad kunskap om regionala förutsättningar och prioriteringar. Det ger även en möjlighet att föra dialog och samverka med regionerna om regeringens prioriteringar. Samtidigt har regionerna möjlighet att komma med inspel och underlag till regeringen.

SKR anser att dessa forum har utvecklats från att främst omfatta information från staten till att vara en plattform för dialog.[46]

Något om hur samverkan fungerar i praktiken

Tillväxtverket har i olika rapporter sammanställt regionernas och de statliga myndigheters årliga redovisningar om bland annat samverkan. I detta avsnitt redogör utredningen för Tillväxtverkets iakttagelser i de två senaste rapporterna av detta slag. I vårt slutbetänkande kommer vi att återkomma till frågeställningen och ytterligare analysera de erfarenheter som finns kring samverkan.

I rapporten rörande regionernas arbete 2024[47] drar Tillväxtverket följande slutsatser vad gäller samverkan.

Tillväxtverket kan konstatera att samverkan liksom tidigare år är en central del av regionernas regionala utvecklingsarbete. Regionerna lyfter fram samverkan som en framgångsfaktor. De redogör huvudsakligen för att de samverkar och betydelsen av samverkan, men redovisar inte i samma utsträckning vad samverkan ska leda till. Det går inte att utläsa av beskrivningarna hur samarbetet bedrivs eller hur det bidrar till resultat och effekter.

Myndigheten konstaterar även att när regionerna beskriver utmaningar kring samverkan är det mer omfattande och konkret än då de beskriver framgångsfaktorer. Detta mönster är genomgående i regionernas rapporter; utmaningarna som beskrivs är fler och uttrycks med större detaljeringsgrad än framgångsfaktorer.

[46] Riksrevisionen 2022, s. 43.
[47] Tillväxtverket 2025b, s. 14 f.

Det framgår av rapporten att samverkan med kommunerna är en självklarhet för samtliga regioner. Några regioner redogör även för hur de stöttar kommuner med små resurser med finansiering och personal i olika näringslivsinsatser. Tillväxtverket vet genom uppdraget från regeringen att utbetala stöd för utveckling av företagsklimat och näringsliv i vissa gles- och landsbygdskommuner[48] att regionernas roll som regionalt utvecklingsansvariga kring lokala utvecklingsfrågor är av stor betydelse för kommuner med begränsad kapacitet.

Vad gäller samverkan med statliga myndigheter ser Tillväxtverket en hög variation och spridning av vilka myndigheter som regionerna anger. En insats med tydlig samverkansinriktning som är värd att nämna här är regeringsuppdraget om stöd för strategisk planering[49] Tillväxtverket, Boverket, Trafikverket och länsstyrelserna fick uppdraget under 2024, men det har ännu inte fått något större genomslag i regionernas redovisningar.

Jämfört med tidigare år har myndigheten sett få, om ens några, skrivningar där regionerna lyfter utmaningar i samarbetet med länsstyrelserna. Myndigheten gör antagandet att denna problematik inte är lika påtaglig som tidigare år, utan att regionerna och länsstyrelserna har börjat hitta fungerande samarbeten.

I rapporten[50] för 2024 som rör de statliga myndigheterna drar Tillväxtverket följande slutsatser vad gäller myndigheternas samverkan.

Tillväxtverket konstaterar att de statliga myndigheterna, inklusive länsstyrelserna, samverkar med såväl andra myndigheter som med regioner, kommuner och andra organisationer. Det förefaller vara en central del i majoriteten av insatserna. I vissa fall sker samverkan på myndigheternas eget initiativ. Tydligast framgår det att samverkan sker då regeringen styr genom att ange att samverkan med utpekade aktörer ska ske.

Enligt myndigheten är samverkan mellan en bredd av aktörer med olika kompetenser en förutsättning för att åstadkomma en hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling. Enligt anvisningarna ska myndigheterna redovisa hur samverkan har bedrivits och fungerat. Detta framkommer dock i mycket begränsad

[48] Regeringsbeslut 2021-12-16 i ärende N2021/03083.
[49] Regeringsbeslut 2024-05-02 i ärende LI2024/01013.
[50] Tillväxtverket 2025a, s. 13.

utsträckning. Utmaningar och framgångsfaktorer kring samverkan framkommer knappt heller. Om detta innebär en problemfri och väl fungerande samverkan i flernivåsystemet går inte att utläsa. Hur väl utvecklad samverkan är mellan olika aktörer inom frågor som rör regional utveckling och landsbygdsutveckling är alltså svårt att avgöra.

6.4 Tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar

Detta avsnitt innehåller ett förslag till förtydligande med innebörden att en region ska samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet. Vidare föreslås att en hänvisning till lagen om nationella minoriteter ska föras in i lagen om regionalt utvecklingsansvar. Förslaget består av ett förtydligande och en hänvisning och innebär inte något nytt i sak.

Hur ser reglerna om samverkan och samråd ut i dag?

Samverkan, såväl inom som mellan länen, är en förutsättning för genomförandet av regionalt utvecklingsarbete och transportinfrastrukturplanering, eftersom arbetet är beroende av flera sektorer och aktörers medverkan. I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar finns bestämmelser om regionalt utvecklingsarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Lagen gäller för regionerna och Gotlands kommun. I lagen finns bestämmelser om bland annat samverkan och samråd samt i vilken utsträckning statliga myndigheter ska stödja regionen i dess arbete enligt lagen.

En region ska samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. En region ska vidare samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.[51]

Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets utveckling. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska vidare inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt ut-

[51] 8 och 9 §§ lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

vecklingsarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.[52]

I förarbetena till bestämmelsen om samverkan i lagen om regionalt utvecklingsansvar anger regeringen att syftet med bestämmelsen är att åstadkomma en samsyn på länets utveckling och på så sätt underlätta det regionala tillväxtarbetet. Formerna för samverkan regleras inte, utan får anpassas efter vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt.[53] Vad gäller bestämmelsen om samråd anges i samma förarbeten att det är önskvärt att företrädare för näringslivet och berörda organisationer deltar i arbetet, liksom att samråd sker inför viktigare beslut. Till skillnad från den tidigare gällande bestämmelsen i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning innehåller paragrafen ett krav på samråd med andra intressenter i länet. Samrådet är således obligatoriskt. Formerna för samråd får avgöras av regionen.[54]

En av regionernas uppgifter är enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.[55]

Även inom ramen för den uppgiften krävs en samverkan. Enligt 10 § förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete ska den regionala utvecklingsstrategin utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Strategin ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Vad säger direktiven?

Enligt utredningens direktiv[56] ska utredaren vid behov föreslå hur näringslivet och det civila samhällets organisationer, representanter för urfolk och nationella minoriteter kan erbjudas utvecklade möjligheter till samverkan vid utarbetande och genomförande av strategin för länets utveckling, utan att det innebär ökad administrativ

[52] 10 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
[53] Prop. 2009/10:156, s. 39.
[54] Prop. 2009/10:156, s. 39.
[55] 5 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
[56] Dir. 2024:69, s. 19.

börda för berörda myndigheter. Detta ska bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Det civila samhället kan ge viktiga bidrag

I direktiven anges att det civila samhället ger viktiga bidrag till den regionala och lokala utvecklingen och dess organisationer ska erbjudas möjligheter till samverkan i det regionala utvecklingsarbetet och i arbetet med att främja landsbygdsutveckling. Det civila samhällets potential och förmåga till omställning bör tas till vara för att kunna möta samhällsutmaningarna.[57] Vad som avses med det civila samhället anges inte i direktiven.

I mars 2010 fattade riksdagen beslut om mål för politiken för det civila samhället. Det civila samhället definieras som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerande trossamfund men även nätverk, upprop och andra aktörer.[58]

Civilsamhället består således av en formaliserad och en icke-formaliserad del. Inom den formaliserade delen finns olika organisationsformer. De vanligaste är ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar.[59]

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle hade i uppdrag att undersöka möjligheterna att på olika sätt underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning. I betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle[60] redogör utredningen för vissa centrala begrepp. Med ”det civila samhällets organisationer” avses i den utredningens direktiv bland annat allmännyttiga ideella föreningar och registrerade trossamfund samt organisationer inom den ideella sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt har någon form av mer oegen-

[57] Dir. 2024:69, s. 17.
[58] Prop. 2009/10:55; bet. 2009/10:KrU7; rskr. 2009/10:195.
[59] MUCF:s webbplats.
[60] SOU 2016:13.

nyttigt uppdrag, utan att vara statliga och kommunala. De är självstyrande och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. Till det civila samhällets organisationer hör även sociala företag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.[61] Därutöver använde utredningen även begreppet ”det civila samhället” i den del av uppdraget som handlade om att värna och stärka det civila samhällets roll i demokratin.[62]

Urfolk och nationella minoriteter har en särskild ställning

Samerna är Sveriges urfolk och identifierar sig själva som ett urfolk.[63] Sametinget har här en central roll som förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur samt som företrädare för det samiska folket. Sametinget är ett samiskt folkvalt organ som ska ta tillvara samiska intressen och är samtidigt en statlig förvaltningsmyndighet.

År 1977 erkände riksdagen det samiska folket som urfolk genom att fastställa samernas särskilda ställning som ursprunglig befolkning.[64] Sedan 2011 markerar 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen denna särställning som samerna intar bland de nationella minoriteterna, genom att uttryckligen ange det samiska folket i ett målsättningstagande. Samiska folket och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen syftar genom sin utformning till att ge uttryck för att samerna inte bara är en minoritet utan även ett urfolk.[65]

Lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket, konsultationslagen, trädde i kraft den 1 mars 2022 och utökades den 1 mars 2024 till att även omfatta kommuner och regioner.[66] I lagen sägs att regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för dem.[67]

---

[61] Dir. 2014:40.
[62] Dir. 2015:38.
[63] Prop. 2021/22:19, s. 13.
[64] Prop. 1976/77:80 och KrU 1976/77:43, s. 4.
[65] Se prop. 2009/10:80, s. 188 f.
[66] Prop. 2021/22:19; bet. 2021/22:KU4; rskr. 2021/22:133.
[67] 2 § lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

Konsultationerna ersätter inte samråd. Föreskrifter om samrådsskyldighet i andra lagar och förordningar gäller oberoende av konsultationslagen. Sådana samrådsförfaranden och andra liknande förfaranden ska så långt som möjligt samordnas med konsultationerna.[68]

Sametinget ska konsulteras i ett ärende som företrädare för det samiska folket. Om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. Om ärendet kan få särskild betydelse för en samisk organisation med hänsyn till dess ändamål enligt stadgarna och organisationen anmält intresse av att delta i konsultationer, ska även organisationen konsulteras. När en sameby eller en samisk organisation ska konsulteras anses de vara samiska företrädare.[69]

Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, minoritetslagen, innehåller bestämmelser om nationella minoriteter och nationella minoritetsspråk. Lagen innehåller också bestämmelser om så kallade förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.[70]

Judar, romer, samer (som också är ett urfolk), sverigefinnar och tornedalingar är erkända som nationella minoriteter i Sverige.[71] Minoritetsspråken är jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli.[72]

Samråd är ett vanligt inslag i myndigheternas beslutsprocess. För förvaltningsmyndigheter gäller en allmän samrådsskyldighet med det samiska folket och övriga nationella minoriteter enligt minoritetslagen. I 5 § minoritetslagen föreskrivs att myndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Det innebär att myndigheter ska utforma sin verksamhet på ett sådant sätt att en dialog kan föras med företrädare för de nationella minoriteterna. Samråd ska enligt andra stycket ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

---

[68] 1 § andra stycket lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.
[69] Se 7 § lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.
[70] Se 1 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
[71] 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Detta är i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.
[72] 7 § språklagen (2009:600).

Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter bör inte enbart samråda med representanter som är utsedda av föreningar som företräder de nationella minoriteterna, utan även med personer som tillhör de nationella minoriteterna men som inte är organiserade inom föreningslivet.[73]

Skyldigheten att samråda gäller så långt det är möjligt, vilket innebär att bestämmelsen i 5 § andra stycket får ses som en målformulering. Det finns inte något uttryckligt krav på att de synpunkter som framförs vid samråden måste beaktas i beslutsfattandet, men syftet är att så ska ske så långt det är möjligt.[74]

Samrådet med de nationella minoriteterna bör äga rum i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka ett kommande beslut. I kravet på dialog ligger en skyldighet för myndigheter att se till att skapa former för samråd som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte. Det är inte tillräckligt att myndigheter endast informerar de nationella minoriteterna om beslut eller åtgärder.[75]

I kravet på struktur ligger en skyldighet för myndigheterna att ha en planering för samråden. Det behöver vara tydligt vad syftet med samrådet är och vad som förväntas av deltagarna. Att hitta rätt målgrupp för samrådet är också viktigt. Ibland behöver en bredare krets bjudas in och ibland behövs mer riktade inbjudningar, beroende på samrådets syfte. Samrådsgruppen ska vara så representativ som möjligt med avseende på till exempel ålder, kön och språkvarietet. Deltagarna behöver i god tid få del av underlag till samråden för att kunna delta på jämlika villkor. Vidare kan förutsättningarna för samrådet behöva anpassas till deltagarna, till exempel vad gäller på vilka tider och platser samråden ska hållas. Det kan också finnas behov av att säkerställa att samrådsparten har förutsättningar att delta.[76]

[73] Se prop. 2017/18:199, s. 93.
[74] Se prop. 2017/18:199, s. 93.
[75] Se prop. 2017/18:199, s. 93.
[76] Se prop. 2017/18:199, s. 42 och s. 93.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att förtydliga bestämmelsen om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Utredningens förslag: En region ska samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet.

En hänvisning till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska föras in i lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Den föreslagna ändringen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Som tidigare nämnts ska utredaren enligt direktiven vid behov föreslå hur näringslivet och det civila samhällets organisationer, representanter för urfolk och nationella minoriteter kan erbjudas utvecklade möjligheter till samverkan vid utarbetande och genomförande av strategin för länets utveckling.

Vi har valt att här se över bestämmelsen om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar och lämnar även ett konkret förslag till förtydligande. Vi återkommer i vårt slutbetänkande med övriga förslag.

I utredningens direktiv används visserligen ordet ”samverkan” för att beskriva det som ska uppnås. Det förekommer även att regioner på frivillig basis samverkar med civilsamhället och även sluter så kallade samverkansavtal.[77] En viss begreppsförvirring kan således sägas ha uppstått. Utredningen har dock haft som utgångspunkt att det, liksom i dag, är en skyldighet att samråda som ska regleras i lag.

Det civila samhället fungerar som ett paraplybegrepp för alla de organisationer och företeelser som existerar i utrymmet mellan stat, marknad och enskilda hushåll. Det civila samhällets organisationer kan på olika sätt bidra till en hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling.

För att understödja och tillvarata civilsamhället är det viktigt att erkänna, uppmärksamma och bekräfta dess aktörer och verksamheter i det lokala och regionala sammanhanget. Det är angeläget att uppmärksamma och att samarbeta med såväl sedan länge etablerade organisationer som nya organisationer som utvecklar nya former

[77] Tillväxtverket 2025b, s. 19 samt SKR 2025b, s. 4.

för gemensamt engagemang. Relationen mellan regioner och civilsamhällets organisationer ska präglas av ömsesidig respekt och dialog.

I lagen om regionalt utvecklingsansvar nämns inte det civila samhällets organisationer särskilt, men det finns en skyldighet för regionen att samråda med berörda organisationer och näringslivet i länet. Det anges inte i lagens förarbeten vad som avses med ”berörda organisationer”. Det kan röra sig om många olika slags organisationer som på något sätt kan komma att beröras av det regionala utvecklingsarbetet. Civilsamhället är som tidigare nämnts ett mycket brett begrepp som omfattar samtliga aktörer som inte är myndigheter, näringslivsorganisationer eller enskilda hushåll. De vanligaste organisationsformerna är ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt samfälligheter och samfällighetsföreningar.[78] Berörda organisationer torde därför här ha samma betydelse som civilsamhällets organisationer.

Av tydlighetsskäl och för att säkerställa att det civila samhällets potential och förmåga tas tillvara förslår utredningen att det civila samhällets organisationer ska omnämnas i bestämmelsen. Detta ska ses som ett förtydligande och inte en ändring i sak.

Som framgår ovan är civilsamhället ett brett begrepp som innefattar samtliga aktörer som inte är myndigheter, näringsliv eller enskilda hushåll. Detta medför att till exempel enskilt bedrivna lärosäten, som inte bedrivs med vinstsyfte, tillhör civilsamhället och omfattas av den föreslagna regleringen. Det föreligger därmed ingen risk för att vissa aktörer som i dag omfattas av samrådsbestämmelsen skulle falla utanför den föreslagna lydelsen.

Enligt förslaget ska en region samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet. Med samråd kan avses att överlägga, konferera eller i vardagligt tal ”slå sina kloka huvuden ihop”. Det kan bestå av ett eller flera tillfällen då företrädare för organisationer kan framföra sina synpunkter och diskutera dessa.[79] Regionen ska samråda med de organisationer som bedöms vara berörda av den aktuella frågeställningen eller beslutet. De mer precisa formerna för samråden får som i dag avgöras av regionen.

[78] MUCF:s webbplats.
[79] Länsstyrelsen Västerbotten 2011.

Vad gäller den i dag gällande skyldigheten att samråda med näringslivet föreslås inga förändringar i lagen. Näringslivet ska även fortsättningsvis ges goda förutsättningar att delta i och påverka det regionala utvecklingsarbetet.

Samerna som urfolk är föremål för särskild reglering, till exempel i regeringsformen och i lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket, konsultationslagen. Det finns även regler om Sveriges nationella minoriteter, varav samerna är en, i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, minoritetslagen. Utredningen har ovan redogjort för regelverket på området.

I minoritetslagen finns en bestämmelse om samråd med nationella minoriteter. Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter ska ge nationella minoriteter möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Det finns således redan en samrådsskyldighet i svensk rätt som är generellt tillämplig för myndigheter.

Utredningen har övervägt att föreslå en bestämmelse om samrådsskyldighet gentemot nationella minoriteter även i lagen om regionalt utvecklingsansvar. Vi ser dock tydliga nackdelar med en sådan ordning. Det finns en risk för praktiska tillämpningsproblem med dubbla och parallella samråd. De som ska tillämpa reglerna kan till exempel ha svårt att veta hur de olika samrådsskyldigheterna ska förhålla sig till varandra och dubbelarbete kan uppstå.

I stället föreslår utredningen att det införs en hänvisning i 9 § lagen om regionalt utvecklingsansvar till minoritetslagens bestämmelser om samråd med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem. En hänvisning kan bidra till ökad tydlighet. även om både statliga och kommunala myndigheter är skyldiga att hålla sig informerade om innehållet i olika lagar även utan sådana hänvisningar.

Utredningen har övervägt att föreslå en hänvisning även till konsultationslagen men har valt att avstå eftersom konsultation är något annat än samråd och därför inte lika naturligt kopplar till reglerna om samråd i 9 §.

Den föreslagna lagändringen bör enligt utredningens bedömning kunna träda i kraft den 1 juli 2026.

7 Regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik – ett eller två politikområden?

Regeringen har konstaterat att det finns ett nära samband mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, bland annat eftersom de två politikområdena har likartade mål. Det nära sambandet innebär en otydlig gränsdragningen mellan de två politikområdena, vilket medfört att styrning, genomförande och uppföljning av politiken har försvårats. Ett sätt att minska otydligheten kan vara att tydliggöra gränsdragningen mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Ett annat sätt kan vara att slå ihop dem till ett gemensamt politikområde.

I det här kapitlet utvecklas argumentationen om en av utredningens huvudfrågor; om den regionala utvecklingspolitiken och sammanhållna landsbygdspolitiken ska slås samman till ett gemensamt område. Vi konstaterar att en väg framåt kan vara en ny gemensam politik där landsbygdsdimensionen tydliggörs.

En sammanslagning av de två politikområdena kan bland annat ge möjligheter till samordning av liknande insatser som i dag finns i de två politikområdena. Det kan bidra till en ökad tydlighet och även förenkling för företagare och andra aktörer som utgör målgrupp för politiken. En gemensam territoriell politik kan också innebära bättre möjligheter att arbeta med utvecklingsfrågor i alla geografier inom ett län.

Utredningen vill i sammanhanget uppmärksamma farhågan att landsbygdernas frågor hamnar i skymundan av städer och mer täta miljöer i det regionala utvecklingsarbetet. Landsbygdernas särskildheter och behov ger argument för särskilda hänsyn och insatser, samtidigt som andra perspektiv självklart ska ges utrymme i politiken. En territoriell politik för hela landet behöver ge förutsättningar för

arbete med innovationer, konkurrenskraftiga företag och grön omställning, för att nämna några områden. Sådana näringslivsperspektiv är viktiga samtidigt som invånarnas villkor och vardag, det vill säga ett medborgarperspektiv, behöver ges utrymme. I dessa och andra frågor av vikt för hela landets hållbara utveckling är relationen och utbytet mellan städer och landsbygder en bärande del.

En territoriell politik behöver kunna hantera alla geografiers behov; det kan vara geografiska nackdelar men också socioekonomiska utmaningar som motiv för insatser. Behov kan till exempel finnas för såväl öar och skärgårdar som mindre tätorter eller förorter. Samtidigt är argument som tidigare framfördes av både regeringen och Parlamentariska landsbygdskommittén, om behovet av en sammanhållen politik som tar avstamp i landsbygdernas utmaningar och möjligheter, fortfarande aktuella.

Kapitlet börjar med ett avsnitt om likheter och skillnader mellan dagens regionala utvecklingspolitik och sammanhållna landsbygdspolitik. Sen följer avsnitt som handlar om landsbygdernas särskildheter samt om avvägningar som behöver göras för att ta ställning till frågan om ett eller två politikområden. I ett något längre avsnitt resonerar vi om hur territoriella perspektiv kan ges utrymme i en förnyad politik. Kapitlet avslutas med en summering av de förda resonemangen.

7.1 Både likheter och skillnader mellan regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik

Politiken utgår från platsen och målen handlar om goda och likvärdiga utvecklingsmöjligheter

Både den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken har platsen som utgångspunkt, det vill säga att politiken beaktar att förutsättningar och villkor varierar mellan olika geografier inom Sverige. Medan den sammanhållna landsbygdspolitiken fokuserar på landsbygdernas behov och möjligheter ingår alla geografier i den regionala utvecklingspolitiken; såväl alla typer av landsbygder som tätorter och städer.

Målen för båda politikområdena tar sikte på likvärdiga möjligheter för människor att leva och verka, oberoende av var i landet man bor. För landsbygderna utgör staden eller tätorten en form av

motpol, och skillnader mellan tätare och glesare miljöer är en viktig utgångspunkt för landsbygdspolitiken. Samtidigt finns ett ömsesidigt beroende mellan stad och land, som ofta är både fruktbart och väl fungerande och där stad och land kompletterar varandra på olika sätt. Det kan till exempel handla om utbyte av kunskaper och kompetenser, om varuflöden i båda riktningar och om tjänster där vissa finns företag i staden och andra i omkringliggande landsbygdsområden.

Den regionala utvecklingspolitiken har en ambition om goda utvecklingsmöjligheter, vare sig länet domineras av storstäder, mindre tätorter eller stora landsbygdsområden. För båda politikområdenas mål är utgångspunkten de tre dimensionerna av hållbar utveckling; för landsbygdspolitiken kanske tydligast genom dess tre delmål. Den regionala utvecklingspolitikens hållbarhetsaspekter preciseras i budgetpropositionen och i den nationella strategin.

Målen är övergripande vilket leder till otydlighet

Utredningens bedömning: Målsättningar för politiken för landsbygdsutveckling och regional utveckling behöver förtydligas och verksamhetslogik för politiken behöver tas fram.

Bedömningen gäller oavsett om det i framtiden kommer vara ett gemensamt eller två separata politikområden.

De nuvarande målformuleringarna för de två politikområdena kan uppfattas som mycket lika varandra, vilket också har observerats i flera studier.[1] Målen är dessutom så pass övergripande och brett formulerade att det har visat sig vara svårt att utvärdera politiken baserat på dem. Konkretare mål efterlyses i studier och rapporter om både regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Den här typen av övergripande politiska mål är dock relativt vanliga och det kan finnas skäl för breda målformuleringar. Genom att precisera vad som avses genom tydliga delmål kan förutsättningar ges för bland annat uppföljning.

[1] Se bl.a. Fahlbeck 2025.

En viktig fråga med koppling till politikens målsättningar är dess verksamhetslogik, det vill säga sambanden mellan behov och utmaningar, insatser, resultatkedja och förväntat resultat.[2] En verksamhetslogik behöver utvecklas för både regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik, vilket också har påpekats av Tillväxtverket i de senaste rapporterna om det regionala utvecklingsarbetet respektive myndigheternas arbete med regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik.[3] En sådan verksamhetslogik skulle bland annat kunna tydliggöra genomförandet av nationella och regionala insatser för att nå målen för de två politikområdena.

Inom ramen för Tillväxtverkets uppdrag att följa den sammanhållna landsbygdspolitiken har myndigheten utvecklat en modell för politikområdets verksamhetslogik, som det går att bygga vidare på i ett fortsatt utvecklingsarbete. Om de två politikområdena skulle slås samman och, som en följd av det ett nytt gemensamt mål formuleras, behövs ett genomgripande arbete för att ta fram en verksamhetslogik för det nya politikområdet.

Behov av andra geografier än de administrativa indelningarna

Även den ”territoriella skalan” behöver begripas och hanteras i jämförelsen mellan regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik – en skala som är komplex och inte alltid definierad. Exempelvis ingår, förutom kommuner och län, så kallade inomkommunala och inomregionala perspektiv, tätorter i relation till omkringliggande landsbygder, olika kommuntyper[4] och inte minst olika varianter av statens regionala organisering.

Administrativa indelningar och gränser är ofta styrande för organisering och genomförande av politikens insatser, men blir också många gånger begränsande. Att kunna samverka över kommun- eller länsgränser kan vara avgörande för ett effektivt genomförande av olika typer av insatser. Exempel på samverkan över administrativa gränser finns inom Leader, där områdena ofta inkluderar både

[2] Resonemang finns bland annat i Tillväxtverket 2021 och 2024b. Andra uttryck som ofta används i stället för verksamhetslogik är interventionslogik, effektlogik eller programteori; dessa begrepp används som synonymer i betänkandet. Se Tillväxtverket 2021 för en utförlig beskrivning av verksamhetslogiken för landsbygdspolitiken.
[3] Tillväxtverket 2025b och 2025a.
[4] Enligt den definition som används av bland annat Tillväxtverket delas Sveriges kommuner in i sex typer varav tre betecknas som landsbygdskommuner.

flera kommuner och län, och inom regionalfonden, där NUTS 2-områdena omfattar flera län.[5]

I utredningens direktiv ingår att analysera den regionala indelningen för vissa statliga myndigheter i relation till de två politikområdena och dess mål, vilket vi kommer återkomma till i slutbetänkandet.

Kännetecken där skillnaderna överväger

En sammanställning av kännetecken, både likheter och skillnader, som utredningen har identifierat för den sammanhållna landsbygdspolitiken respektive den regionala utvecklingspolitiken presenteras nedan.[6]

Två grundläggande likheter för politikområdena är platsens betydelse som grund för politiken samt de likartade övergripande målformuleringarna. Målens karaktär, det vill säga att de är så pass övergripande och brett formulerade, gör det svårt att utvärdera båda politikområdena med utgångspunkt från dess mål.

Ytterligare en likhet är att båda politikområdena är tvärsektoriella, vilket innebär att de både påverkas av och påverkar andra politikområden. Inte minst påverkar de två politikområdena varandra; den regionala utvecklingspolitiken innehåller insatser som bidrar till landsbygdsutveckling och den sammanhållna landsbygdspolitiken har insatser som bidrar till regionernas och hela landet samlade utveckling.[7]

Det är ett stort antal andra politikområden som förväntas bidra till målen för både den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Båda politikområdena är dessutom beroende av EU-medel och program för genomförandet av insatser, bland annat avseende det stora antalet projekt som drivs runt om i landet.

Det finns också ett antal skillnader mellan de två politikområdena. Den kanske största skillnaden är att den sammanhållna landsbygdspolitiken endast har varit på plats sedan 2018 medan den regionala utvecklingspolitiken har funnits desto längre (om än i olika

[5] Förutom Stockholms län som är ett eget NUTS 2-område. NUTS är den regionala indelning som används inom EU för statistikredovisning. NUTS 2 används bland annat för regionalfondens insatser.
[6] Jämförelsen baseras på Fahlbeck 2025.
[7] Bland annat är skogsnäringen och jordbruks- och livsmedelsnäringen prioriterade i flera regionala utvecklingsstrategier.

tappning). Den regionala utvecklingspolitiken har utpekade aktörer med ett i regelverken definierat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet, medan ansvaret för den sammanhållna landsbygdspolitiken inte är reglerat på motsvarande sätt. Det saknas lagar och förordningar för landsbygdspolitiken, vilket finns på plats för den regionala utvecklingspolitiken.

Geografin för landsbygdspolitiken är egentligen inte oklar, men den följer inte gängse administrativa gränser som kommuner och län. För den regionala utvecklingspolitiken är geografin definierad; den följer vanligtvis länsindelningen och i vissa fall även NUTS 2-indelningen.

Utredningen menar också att landsbygdernas förutsättningar och landsbygdspolitik är lättare att kommunicera än länens förutsättningar och regional utvecklingspolitik. Det finns organisationer som jobbar särskilt med att uppmärksamma och främja landsbygderna och landsbygdsfrågor ges relativt ofta utrymme i media. Vi har också noterat att den nationella politikens intresse för regional utveckling ibland framstår som begränsat, kanske på grund av att ansvaret är delat mellan den regionala och nationella nivån.

Utredningen återkommer till hur den nationella nivån, bland annat statliga myndigheter, kan ta initiativ för att arbeta mer aktivt med territoriella perspektiv. Vidare behöver myndigheter på den regionala nivån goda förutsättningar att främja länens utveckling. I det arbetet har länsstyrelserna en viktig uppgift att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Landsbygdspolitiken blandas relativt ofta ihop med jordbrukspolitik, det vill säga den gemensamma politiken inom EU som riktar sig främst till jordbruket. Det är inte så konstigt med tanke på att insatser för landsbygdsutveckling sedan länge har funnits inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Begreppet landsbygdspolitik fanns främst på EU-nivån innan den sammanhållna landsbygdspolitiken presenterades 2018.

Vidare har den regionala utvecklingspolitiken en utpekad nationell finansiering medan den sammanhållna landsbygdspolitiken sedan 2024 inte har någon utpekad egen finansiering. I det regionala utvecklingsarbetet är flerpartssamverkan[8] som arbetssätt centralt

[8] I regelverken används vanligtvis begreppet flernivåsamverkan men utredningen väljer att använda flerpartssamverkan då vi menar att det bättre beskriver hur samverkan går till, det vill säga att det är flera parter som samverkar snarare än en styrning med staten på den högsta nivån.

för genomförandet, medan det inte är etablerat på samma sätt inom landsbygdspolitiken.

Sammantaget jämför vi en sedan länge etablerad politik (den regionala utvecklingspolitiken) med utpekade aktörer som har ansvar för genomförandet, med en ung politik (den sammanhållna landsbygdspolitiken) där ansvar och uppgifter inte är reglerade. Likheter dem emellan finns, särskilt den grundläggande förutsättningen om platsens betydelse som utgångspunkt för politiken, men skillnaderna mellan de två politikområdena är desto fler.

7.2 Landsbygdernas särskildheter ger motiv för politik och insatser

En viktig utgångspunkt för resonemanget om politikområden och insatser för landsbygdsutveckling och regional utveckling är varför politiken behövs och vad det är som politiken ska åtgärda. Det handlar både om behov eller problem i samhället som behöver hanteras, och om målgrupper för politikens insatser. Inom nationalekonomin uttrycks det som att politiken riktas mot marknadsmisslyckanden, det vill säga att politiken ska åtgärda negativa effekter som uppstår på grund av marknadskrafterna.

Landskapet, glesheten och företagandets villkor

I det här sammanhanget behöver vi reda ut vilka behov och utmaningar som är av betydelse för utformningen av en territoriell politik för hela landet. Det talas ibland om landsbygdernas specifika förutsättningar, som argument för behovet av en särskild politik. Forskaren Erik Westholm myntade begreppet *landsbygdens särskildhet* och tar upp aspekter som landskapet och de glesa strukturerna, företagandets villkor i landsbygdsområden och lokalsamhällenas roll för sammanhållning och utveckling.[9]

Landsbygderna i Sverige uppvisar en så stor variation av sociala, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar att det är motiverat att tala om olika *landsbygder*. Vissa landsbygdsområden finns inom pendlingsavstånd till en eller flera större orter, vilket innebär goda

[9] SOU 2003:29.

möjligheter för arbetspendling, medan andra i stället har förutsättningar för en stark besöksnäring med därtill kopplat företagande. Många landsbygder är rika på naturresurser och har möjligheter för utveckling av exempelvis förnybar energi. De gröna näringarna[10] har minskat i betydelse över tid, men står ändå för betydande sysselsättning i många landsbygdskommuner.[11]

Skillnader i förutsättningar kan även vara stora mellan tätorter och den omkringliggande landsbygden i en och samma kommun. Samtidigt finns det gemensamma nämnare för landsbygderna i Sverige, inte minst de utmaningar som följer av glesa strukturer, långa avstånd och begränsad tillgång till marknader av olika slag. Forskare vid SLU beskriver det som ”en slags friktion i landskapet som innebär högre kostnader för många aktiviteter, mindre möjligheter till skalekonomi och svårigheter att upprätthålla kommersiell och offentlig service.”[12]

Landsbygderna står också för värden som inte finns i de tätare miljöerna; det handlar bland annat om marken, landskapet och naturresurserna men också om former för samverkan och utvecklade sociala nätverk. Här talar forskarna från SLU om att ”[g]lesheten kan också utgöra ett smörjmedel”[13], som kan underlätta människors interaktioner och möjligheter att medverka i olika sammanhang och påverka sin vardag.

Insatser finns för företagens utveckling

Nackdelar för företag i vissa landsbygder på grund av gleshet och långa avstånd till kunder och marknader påverkar i olika grad företagens villkor och utvecklingsmöjligheter. Landsbygdsföretag inkluderas i varierande omfattning i näringslivs- och innovationssatsningar, beroende på vilken bransch de verkar inom. Företag inom de areella näringarna utgör en målgrupp för insatser kopplade till exempelvis livsmedelsstrategier eller skogsprogram, och finansiering finns bland annat i den strategiska planen för GJP. Andra

[10] Jordbruk, skogsbruk och fiske.
[11] Vikten av en robust livsmedelskedja med konkurrenskraftig primärproduktion och livsmedelsförädling har ökat i och med det oroliga världsläget. Läs om hur flera myndigheter arbetar med uppbyggnaden av Sverige livsmedelsberedskap i Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt 2025.
[12] Stiernström, Berg, Norrby och Gustafsson 2025, s. 6.
[13] Stiernström, Berg, Norrby och Gustafsson 2025, s. 7.

typer av företag som har sin bas på landsbygden har inte på samma sätt sektorsinriktade stödprogram, även om både regionerna och Tillväxtverket kan bevilja olika former av stöd till företag. Regionalfondsprogrammen innehåller företagsstöd och andra insatser riktade till företag i hela landet. Flera andra myndighet har också möjlighet att bevilja stöd till företag, exempelvis Vinnova, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Städers och landsbygders behov behöver balanseras

Något som har framkommit under utredningens gång är att ett tänkbart gemensamt politikområde med tillhörande mål behöver kunna balansera och kommunicera landsbygders behov i förhållande till andra prioriterade frågor och dimensioner i ett regionalt sammanhang, där staden eller kommuners centralort ofta står i fokus och får uppmärksamhet.[14]

Landsbygdernas specifika förutsättningar, dess särskildheter med fokus på utmaningar kopplade till framför allt glesheten, motiverar riktade hänsyn och insatser oavsett om det handlar om ett eget politikområde eller inte. Utredningen menar att politiken behöver ge förutsättningar för att både hantera dessa utmaningar och ta vara på möjligheter som finns i de svenska landsbygderna. Om inte landsbygdernas särskilda behov beaktas försämras möjligheter till ett sammanhållet land där lokala initiativ inom till exempel företagande och föreningsliv ges utrymme att bidra till samhällsutvecklingen.

I sammanhanget vill vi påpeka att utvecklingen i ett län är beroende av dess näringsliv med företag som verkar i både städer och landsbygder och där det också finns innovationssystem som stöttar företagen och bidrar till utveckling och lönsamhet. Städer som utvecklas positivt samverkar med närliggande områden inklusive landsbygder och har på så sätt stor betydelse för hela länets utveckling. På motsvarande sätt bidrar företagandet på landsbygden till länets samlade produktionsvärde och sysselsättning.[15]

[14] Se Tillväxtverket 2025b för en sammanställning av regionernas arbete 2024.
[15] I Tillväxtverket 2025c beskrivs bland annat företagande och näringsliv baserat på kommungrupper och utifrån ett stad-landperspektiv.

Öar och skärgårdar har särskilda förutsättningar

Sverige är ett av de länder i Europa som har flest bebodda öar. De som bor och är verksamma på öar och i skärgårdar möter ofta utmaningar som är större än på fastlandet. Det kan handla om samhällsservice som vård och omsorg, skolor och kollektivtrafik, men också om möjligheter till arbete och försörjning eller tillgång till fritidsaktiviteter och kultur av olika slag. Våra öar och skärgårdar har också många deltidsboende med fritidshus och besökare från både Sverige och andra länder som kommer för rekreation och friluftsliv.

Utredningen kommer beakta förutsättningarna för de som bor och verkar på öar och i skärgårdar i det fortsatta arbetet med förslag till en territoriell politik för hela landet. Ett arbete som vi följer är den av OECD initierade undersökningen om ö-perspektiv och ö-lagar i Europa, som bland annat inkluderar fallstudier av öar i Kroatien, Grekland och Sverige.[16]

En väg att gå kan vara en ny gemensam politik

Utredningens bedömning: Landsbygdernas förutsättningar och behov behöver få större utrymme i såväl den nationella som regionala politiken.

Det kan uppnås på flera tänkbara sätt, där en väg att gå kan vara en ny gemensam politik för regional utveckling och landsbygdsutveckling där landsbygdsdimensionen tydliggörs.

Sammantaget anser utredningen att landsbygdernas särskildheter ger motiv för en politik med insatser som möter behov och utmaningar med anledning av främst glesheten, de långa avstånden och företagandets villkor. Det kan också finna skäl att beakta områden med särskilda behov, exempelvis öar och skärgårdar eller mindre tätorter där befolkningen minskar.

Däremot är vi inte övertygade om att det behöver hanteras genom en egen politik för landsbygderna, utan ser att det även finns andra vägar fram mot en ny politik som möter behoven hos såväl landsbygdernas som tätorters och städers invånare, företagare och

[16] OECD 2024. Den svenska studien finansieras av Region Gotland och Europeiska kommissionen.

civilsamhälle. Det är heller inte avgörande om insatserna som erbjuds finns inom ett eller flera politikområden. Av större vikt är att de insatser som erbjuds svarar mot faktiska behov och utmaningar som inte marknaden kan hantera och att insatserna kan bedömas vara effektiva för att åtgärda de problem som finns.

7.3 Flera avvägningar behöver göras för att ta ställning till frågan om ett eller två politikområden

Det finns ett antal avvägningar som behöver göras för att få hela bilden av vilka behov och utmaningar respektive politikområde har möjlighet att hantera. Vi tar upp några sådana avvägningar här, men kommer utveckla resonemangen ytterligare i utredningens fortsatta arbete.

Avvägning mellan kompensatoriska insatser och utvecklingsinsatser

En avvägning som behöver göras handlar om kompensatoriska insatser i relation till utvecklingsinsatser. Det blir till stor del en avvägning mellan nivåer i systemet, där den nationella politikens kompensatoriska innehåll kan behöva förstärkas samtidigt som utvecklingsinsatser på regional och lokal nivå behöver ges utrymme. Balansen mellan en politik som verkar kompensatoriskt för en territoriell sammanhållning och en som fokuserar på enskilda läns förutsättningar att uppnå hållbar regional utveckling är en av de utmaningar som utredningen har att hantera i det fortsatta arbetet.

Avvägning mellan flexibilitet och enhetlighet

Utredningens bedömning: Flexibilitet och anpassning till platsers förutsättningar är en av grundbultarna i en territoriell politik, men det behövs också viss grad av enhetlighet så att politiken blir överblickbar och förståelig. Argument finns för en politik som innehåller insatser som kan möta olika platsers behov och utmaningar, samtidigt som den hanterar helheten för hela landets hållbara utveckling.

En politik som utgår från platsen och som tar hänsyn till olika geografier kan inte vara likadan överallt i landet. Den regionala utvecklingspolitiken bygger på ansatsen att de som verkar regionalt, bland annat genom samverkan och samråd med relevanta aktörer, har bäst kunskap om sin egen geografi och därför är bäst lämpade att driva utvecklingsarbetet. Den inriktningen ser utredningen bör värnas även framöver.

Vi behöver dock ha i åtanke att om varje geografi tillämpar utvecklingsarbete och insatser på helt unika sätt begränsar det möjligheterna till utvärdering och lärande kopplat till politiken. En politik med så pass stor flexibilitet blir också svår att överblicka.

En extrem variant av enhetlighet kan å andra sidan vara att alla insatser ges en enhetlig utformning som sedan tillämpas strikt. Det riskerar att få följden att till exempel företagare anpassar sin verksamhet för att kunna söka de generellt utformade stöd som erbjuds, i stället för att utveckla verksamheten enligt nya idéer eller anpassat till förutsättningar på marknaden.

Resonemanget innebär att samtidigt som flexibilitet och anpassning till platsers förutsättningar är en av grundbultarna i en territoriell politik behövs också viss grad av enhetlighet, med innebörden att politiken ska vara överblickbar och förståelig. Avvägningar behöver göras för olika sakområden; till exempel kan företagens villkor och utvecklingsmöjligheter behöva hanteras på annat sätt än välfärdstjänster kopplat till statens ansvar gentemot medborgarna.

En viktig förutsättning som utredningen har slagit fast är att olika platser, däribland landsbygder och särskilda geografier som exempelvis öar och skärgårdar, har behov och utmaningar som sällan kan lösas med samma insatser i hela landet. Regelverk kan behöva anpassas efter platsers förutsättningar och möjligheter till varierande tillämpning behöver finnas. Sammantaget finns det argument för en politik som innehåller insatser som kan möta olika platsers behov och utmaningar, samtidigt som den är överblickbar och hanterar helheten för hela landets hållbara utveckling.

Ansvarsfördelning och samverkan bärande delar i en förnyad politik

Ansvarsfördelning, uppgifter och möjligheter till samverkan är också avgörande avvägningar för att kunna ta ställning till frågan om politikområden. Vi utvecklar resonemang och analys av dessa områden i kapitel 5 och 6. Det handlar om de offentliga aktörerna och nivåerna men också om möjligheterna för civila samhällets organisationer och näringslivet att medverka i och driva samhällsutvecklingen.

Flera forskare talar om en ny typ av samhällskontrakt,[17] där civila samhället får en allt större roll och där samverkan mellan sektorer och aktörer blir avgörande för att upprätthålla vår välfärd.[18] Att olika typer av aktörer är med och bidrar till målet om likvärdiga möjligheter till välfärd i hela landet kan vara både en möjlighet och en utmaning. Civila samhällets organisationer är ofta beredda att kliva fram och ta ansvar för vissa uppgifter men frågan behöver ställas under vilka förutsättningar det är lämpligt och vilken stöttning som i så fall behövs. Många av civila samhällets organisationer är involverade i samverkan inom till exempel Leader och i lokala utvecklingsgrupper av olika slag. Att fånga upp det engagemang som finns hos civila samhällets organisationer och erbjuda medverkan i utvecklingsarbete på lokal, region och nationell nivå är något som utredningen ser som prioriterat.

7.4 Hur ska territoriella perspektiv ges utrymme i en förnyad politik?

Politiken behöver ha förmåga att ta till vara resurser i alla geografier

Vikten av ett Sverige som håller ihop har betonats av olika regeringar, bland annat i propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder där regeringen skriver att likvärdiga livsvillkor i hela landet ska betraktas som långsiktiga investeringar i Sveriges

[17] Samhällskontraktet kan definieras som statens ansvar gentemot medborgarna och de skyldigheter och rättigheter som medborgarna har (Trägårdh, Wallman Lundåsen, Wollebaek och Svedberg 2013).
[18] Se bland annat Stiernström, Berg, Norrby och Gustafsson 2025, s. 19 f.

framtid.[19] I propositionen framhålls att en avgörande förutsättning för en stärkt välfärd som kommer alla till del i ett land som utvecklas och håller ihop är att landsbygdernas resurser, i form av människor, företag, naturresurser och naturvärden, tas till vara. Samtidigt visar undersökningar att många landsbygdsbor inte upplever att beslutsfattare beaktar deras behov. Enligt opinionsundersökningen Landsbygdbarometern som genomfördes senast 2024[20] instämde 76 procent i påståendet att staten har övergivit landsbygderna, medan 7 procent svarade att de tycker att nationella beslutsfattare tar hänsyn till landsbygdsbor.

Eftersom landsbygder är en utpekad del av den regionala utvecklingspolitiken bör alla regioner arbeta med landsbygdernas förutsättningar och utveckling, givet deras territoriella uppdrag. Men får landsbygdernas utvecklingsfrågor tillräckligt utrymme i dagens regionala utvecklingsarbete? För att få vägledning i frågan har vi dels tittat på Tillväxtverkets sammanställning av regionernas redovisningar av regionalt utvecklingsarbete 2024,[21] dels gjort en enklare empirisk studie genom en enkät riktad till regionerna via SKR.

Tillväxtverkets rapport visar att samtliga regioner använder ett territoriellt perspektiv i det regionala utvecklingsarbetet, om än i varierande grad. Det märks särskilt inom området *likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd*, där landsbygder, serviceglesa områden, skärgårdar och gränsbygder är i fokus för insatser som handlar bland annat om service, kollektivtrafik och kulturutbud. Inom de andra tre strategiska områdena finns också många exempel på initiativ med territoriella perspektiv, där landsbygderna är inkluderade. Tillväxtverket bedömer dock att territoriella perspektiv endast i undantagsfall påverkar styrning och prioritering av insatser, samt att det urbana perspektivet fortsatt är norm. Myndigheteten skriver också att de regionala utvecklingsstrategierna inte uppmärksammar inomregionala skillnader i någon särskild omfattning.[22]

Enligt enkätundersökningen, som utredningen har fått hjälpa av SKR att genomföra, ser regionerna landsbygdsperspektivet och politikområdet landsbygdspolitik som en integrerad del av det regionala utvecklingsarbetet. Regionerna bedömer själva att de jobbar utifrån ett geografiskt helhetsperspektiv präglat av en systemsyn, där frågor

[19] Prop. 2017/18:179, s. 15.
[20] Hela Sverige ska leva 2024.
[21] Tillväxtverket 2025b.
[22] Liknande resonemang lyfts av Patric Cras i SLU och Tillväxtverket 2025.

av betydelse för landsbygdsutveckling är en viktig del. I det fortsatta arbetet kommer utredningen analysera frågan om territoriella perspektiv i det regionala utvecklingsarbetet vidare.

Den sammanhållna landsbygdspolitiken har inte fått genomslag och dess roll i det regionala utvecklingsarbetet är otydlig

Aktörer som utredningen har träffat vittnar om att det finns en otydlighet i statens styrning av både landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. Den sammanhållna landsbygdspolitiken har endast varit på plats sedan 2018 och flera vi har talat med menar att den inte riktigt har hittat sina former i den befintliga strukturen. Bland annat finns inte upparbetade samverkansytor på samma sätt som för den regionala utvecklingspolitiken, där flerpartssamverkan är ett sedan länge etablerat arbetssätt.

Avsaknaden av lagar och förordningar för landsbygdspolitiken tillsammans med en på senare år närmast obefintlig finansiell ram som är utpekad för genomförandet har gjort att en på många sätt nytänkande politik med ambitiöst innehåll inte har infriat förväntningarna. Den finansiering som presenterades initialt var dessutom snarare en sammanställning av redan befintliga insatser än nya insatser för att nå det landsbygdspolitiska målet.

Tillväxtverkets uppföljning visar att ambitionen att inom den sammanhållna landsbygdspolitiken etablera en plattform för politikutveckling inte har blivit verklighet.[23] Landsbygdsnätverket pekades i propositionen ut som en nationell plattform för utveckling av kunskaper och arbetssätt för landsbygdsutveckling.

Enligt den inriktning som getts nätverket utifrån dess roll som nationellt nätverk för GJP ska övervägande del av nätverkets budget används för frågor kopplade till lantbruk och livsmedel inklusive jordbrukets kunskaps- och innovationssystem (AKIS).[24] Med anledning av detta har rollen som nationell plattform för utveckling av kunskaper och arbetssätt för landsbygdsutveckling inte kunnat förverkligas. Prioriteringen speglar fördelningen av medel i den strategiska planen för GJP. En av nätverkets analysgrupper har fokus på stärkt landsbygdsperspektiv. Den gruppen leds och finansieras

[23] Tillväxtverket 2024b.
[24] Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/2115 preciserar mål och uppgifter för det europeiska och de nationella GJP-nätverken.

av Tillväxtverket. Externa utvärderare har rekommenderat nätverket att arbeta med bred landsbygdsutveckling, trots den nuvarande inriktningen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.[25]

Regionerna har i dag inte något uttalat ansvar för genomförandet av landsbygdspolitiken. Många av regionerna ser landsbygdsutveckling som en självklar del av det regionala utvecklingsarbetet, medan andra inte prioriterar landsbygder i alls lika stor omfattning. Sammantaget framstår det i dag vara stora variationer i hur de territoriella perspektiven beaktas i det regionala utvecklingsarbetet.

Utredningen ser brister med det nuvarande systemet, där de två delvis överlappande politikområdena leder till en otydlighet – både för dem som arbetar med utvecklingsfrågor vid till exempel kommuner och regioner och för företag och organisationer som ska ta del av politikens insatser. Landsbygdernas förutsättningar och utvecklingsmöjligheter behöver vara en del av det regionala utvecklingsarbetet på ett tydligare sätt än i dag. Samtidigt behöver bärande delar av den sammanhållna landsbygdspolitiken tas till vara i en förnyad territoriell politik.

I det fortsatta arbetet kommer vi bland annat titta på betydelsen av regelverken för genomförandet av politikens insatser. En fundering som har lyfts är om avsaknaden av reglerat ansvar för den sammanhållna landsbygdspolitiken har gjort regionernas ansvar för landsbygderna än mer otydligt.

Stärkt sammanhållning för att minska polarisering mellan stad och land och öka tilliten till samhället

Även internationella studier behandlar frågan om relationen mellan regionalpolitik och landsbygdspolitik. Från OECD[26] lyfts bland annat att livskvalitet blir ett allt viktigare mått än ekonomisk tillväxt och att regionalpolitik och landsbygdspolitik bör vara mer integrerade för att möta både samhällsutmaningar och mål med politiken; det handlar till stor del om att utveckla platser där människor trivs och mår bra.

[25] Oxford Research har på uppdrag av Jordbruksverket genomfört en utvärdering av Landsbygdsnätverket som publicerades i slutet av 2023. En av fem rekommendationer inför perioden 2023–2027 var att arbeta aktivt för att behålla bredden i Landsbygdsnätverket, trots att GJP i större utsträckning inriktas mot jordbruksfrågor. Läs hela utvärderingen i Westerberg, Grauers Berggren, Åström och Lybäck 2023.
[26] OECD 2025a.

En insikt behöver också finnas att många kommuner och orter inte kommer ha befolkningstillväxt framöver. Trots det behöver invånarna både få del av välfärdstjänster och uppleva att de är delaktiga i samhället på olika sätt.[27] Den demografiska utvecklingen är en av de stora samhällsförändringar som påverkar såväl utvecklingen för hela Sverige som landsbygdsutvecklingen och den regionala utvecklingen. Utredningen kommer i det fortsatta arbetet att analysera konsekvenser av utpekade samhällsutmaningar för landsbygdsutvecklingen och den regionala utvecklingen.

Vissa tecken finns på en minskande tillit hos medborgarna till samhället och staten, som bland annat grundas på en bild hos många landsbygdsbor om en ojämn maktfördelning mellan storstäder och landsbygder.[28] En förnyad politik behöver hantera sådana problem, där en försämrad tilltro till politiken kan inverka negativt på synen på vad vi kan åstadkomma gemensamt i samhället. Den här typen av problematik finns även i andra geografier, exempelvis kan det gälla förorter eller andra områden som är socioekonomiskt utsatta. Undersökningar av generell mellanmänsklig tillit indikerar dock att tilliten i Sverige fortfarande är relativt god jämfört med många andra länder.[29]

Det finns i dag indikationer på växande skillnader mellan stad och land, i såväl Europa som andra delar av världen. Även om undersökningar på området inte behandlar svenska förhållanden finns det lärdomar av intresse för utredningen. Spänningar mellan storstäder och landsbygder har visats påverka politiska val i många länder och polariseringen ser ut att fortsätta öka. Människor i områden som drabbas av arbetslöshet, försämrad service och generellt sämre villkor känner sig åsidosatta och kan tappa förtroendet för den nationella politiken.

Svenska forskare har undersökt hur det ser ut i enskilda kommuner och har funnit vissa skillnader mellan de som bor i kommunernas centralorter och de som bor utanför. Missnöje hos individer som bor utanför centralorten har påvisats för frågor kopplade till demokrati och möjligheter att påverka, men skillnaderna mellan stad och land är generellt ganska små. Forskarna påpekar att det

[27] Läs mer om demografiska utmaningar för kommuner och regioner i SKR 2025a.
[28] Stiernström 2023.
[29] Se Rothstein och Holmberg 2022 för vidare resonemang.

kan vara en svår utmaning för en kommun att balansera satsningar i tätorterna mot behov som finns utanför tätorterna.[30]

I den territoriella agendan[31] betonas sammanhållning för att stärka solidaritet och minska ojämlikhet mellan mer gynnade platser och platser som har sämre utsikter för välstånd. Genom territoriell sammanhållning kan människor och verksamheter på alla platser ges möjlighet att nyttja sina egna resurser på bästa sätt genom platsbaserade investeringar, vilket gynnar både Europa som helhet och varje enskilt land. I agendan beskrivs bland annat ”missnöjets geografi”, som innebär att ökande sociala och ekonomiska skillnader leder till segregation inom städer och landsbygdsområden, inom regioner och länder samt inom Europa. Ökande ojämlikhet och socioekonomiska skillnader har skapat ett behov av åtgärder för såväl sysselsättning och ekonomisk bärkraft, som för välbefinnande och livskvalitet.

Utredningen menar att för att nå ett Sverige som håller ihop behöver alla människor känna sig sedda och delaktiga i samhället. Detta ska gälla oavsett var i landet människor bor och verkar, såväl för städer och mindre tätorter som i landsbygder. En viktig del i en förnyad territoriell politik blir att verka för sammanhållning såväl i ett stad-landperspektiv som mellan län eller mellan andra relevanta geografier.

Nationell och regional politik behöver samverka och koordineras

Utredningen kan konstatera att det oavsett ett eller två politikområden för landsbygdsutveckling och regional utveckling finns behov av både nationell och regional politik. För att strukturera det politiska systemet används ibland bilden av en politik som vilar på tre ben;[32] den snäva (eller lilla) politiken, den stora (eller breda) politiken samt den regionala politiken.

I den snäva (lilla) politiken ingår instrument eller policyåtgärder som har ett territoriellt perspektiv och med huvudsakligt syfte att främja landsbygder eller andra utpekade geografiska områden. Det kan till exempel vara åtgärder som riktas till landsbygder i något av

[30] Se Erlingsson, Öhrvall, Wallman Lundåsen och Zerne 2021.
[31] Territorial Agenda 2030. 2020-12-01.
[32] Se bl.a. Algotsson 2025 för mer utförliga resonemang.

EU-programmen eller stöd till företag i norra Sverige.[33] Politiken kan innehålla riktade insatser till vissa geografier och även omfördelning mellan olika geografier. Dessa insatser hanteras i vissa fall av statliga myndigheter och i andra fall av både dessa och av regionerna.

Den breda (stora) politiken omfattar politikområden som är av betydelse för att uppnå mål för landsbygdspolitiken eller regionala utvecklingspolitiken, men som inte har det som sitt huvudsakliga syfte. Det kan exempelvis vara insatser inom närings-, miljö-, utbildnings-, bostads- och kulturpolitik eller politiken för det civila samhället. Den här typen av insatser bedömer vi som mycket viktiga, trots att de på ett mer indirekt sätt främjar regional utveckling och landsbygdsutveckling.

Det tredje benet i ett politiskt system för landsbygdsutveckling och regional utveckling är den egentliga regionala politiken, med fokus på utveckling i en viss geografi (län i det här fallet). Perspektivet är inomregionalt och avsikten är att uppnå en god utveckling utifrån förutsättningar och preferenser i en given geografi. Olika geografiers behov och utmaningar behöver vara en naturlig del av en sådan politik. Nationell territoriell politik anger mål och riktning för den regionala politiken.

Därutöver kan kommunernas arbete med så kallade inomkommunala skillnader ses som en del av det tredje benet i systemet för landsbygdsutveckling och regional utveckling. I det ingår att beakta och hantera olika förutsättningar inom den egna kommunens geografi.

Andra politikområden behöver använda geografiska glasögon och ett nationellt ledarskap efterlyses

Utredningens bedömning: Att sektorspolitiken tar geografiska hänsyn och bidrar till målen för regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik är avgörande för Sveriges sammanhållna utveckling och kommer vara en bärande del i en förnyad territoriell politik.

[33] Exempelvis transportbidrag för förädling av produkter i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.

Den här bedömningen får också stöd i myndigheters analyser och rapporteringar. Tillväxtverket har i rapporten om myndigheternas arbete med regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik 2024[34] bland annat rekommenderat regeringen att ge statliga myndigheter i uppdrag att redovisa genomförandet av sektorspolitiken utifrån ett territoriellt perspektiv.

Att använda verktyg för så kallad landsbygds- eller platssäkring är ett sätt att underlätta för andra politikområden och berörda aktörer att ta hänsyn till förutsättningar i olika geografier. En viktig del av ett sådant arbete är att i förväg bedöma konsekvenser för till exempel landsbygder och att i ett senare skede följa upp politik och insatser, även det med geografin i fokus. I det fortsatta arbetet kommer vi bland annat att titta på hur öars och skärgårdars villkor kan beaktas genom verktyg för platssäkring.

En tydlig ambition för både den sammanhållna landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken är att aktivera andra sektorspolitiska områden. En annan viktig del är genomförande med hjälp av flerpartssamverkan. För landsbygdspolitikens del har det handlat om en strävan att gå från en snävare politik till en bredare politik för hela landet, på liknande sätt som den regionala utvecklingspolitiken. En av de avgörande frågorna för att uppnå målsättningarna för landsbygdsutveckling och regional utveckling är förmågan att i en bred politik etablera geografin som utgångspunkt för insatser, beslut och myndighetsstyrning.

Utredningen menar att arbetet med att aktivera andra politikområden att ta geografiska hänsyn behöver intensifieras och förstärkas. En analys behövs av på vilket sätt och i vilken omfattning geografiska hänsyn har tagits inom sektorspolitiken. Tillväxtverket talar om att putsa de geografiska glasögonen, vilket innebär att arbeta systematiskt med att synliggöra och stärka den geografiska dimensionen i processer och beslut. Metodstödet som Tillväxtverket har utvecklat riktar sig till kommuner, regioner och myndigheter, och skulle med fördel kunna tillämpas mer samlat på politikområden som behöver aktiveras för att bidra till målen för regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Även Ekonomistyrningsverkets erbjuder stöd för analyser med territoriellt perspektiv. I dag riktas erbjudandet bland annat till utredningar, som kan få hjälp med

[34] Tillväxtverket 2025a.

bedömning av lokala och regionala konsekvenser av ställningstaganden och förslag.

Styrningen och ledningen från den nationella nivån är en avgörande byggsten för en förnyad territoriell politik. Ett sätt att visa nationellt ledarskap kan vara att etablera ett politiskt råd, på liknande sätt som det landsbygdspolitiska rådet i Finland. Det finska landsbygdspolitiska rådet består av representanter för offentliga aktörer, näringslivet och civila samhället. Rådet leds av jord- och skogsbruksministern med näringsministern som vice ordförande. Ett sådant råd kan också vara ett sätt att stärka flerpartssamverkan och dialogen mellan berörda aktörer, exempelvis mellan regeringen och civilsamhället. Utredningen har för avsikt att återkomma till frågan om ett råd för territoriell politik i Sverige.

7.5 Fördelarna med ett gemensamt politikområde ser ut att överväga

I det här kapitlet har vi tittat på olika aspekter relaterat till en av utredningens huvudfrågor; om den regionala utvecklingspolitiken och sammanhållna landsbygdspolitiken ska slås samman till ett gemensamt område. Som vi konstaterar finns det både likheter och skillnader mellan de två politikområdena, som i olika grad påverkar konsekvenserna för alternativet med ett gemensamt politikområde. Den största gemensamma nämnaren är den grundläggande förutsättningen om platsens betydelse; att geografi är något som politiken måste beakta och hantera.

En gemensam politik kan innebära ökad tydlighet, bättre samordning och förenkling

Skillnaderna mellan de två politikområdena är desto fler, men bedöms inte vara ett hinder för att slå ihop dem till ett område med ett gemensamt mål. Utredningen menar att styrkorna från respektive politikområde bör kunna nyttjas och svagheterna hanteras i en förnyad gemensam politik.

En sammanslagning av politikområdena har potential att bidra till ökad tydlighet för politiken. Det kan bland annat handla om en utvecklad verksamhetslogik med mer konkreta mål och delmål, där

samband kan tydliggöras mellan utmaningar och behov, insatser, resultatkedja och förväntat resultat. De nära samband och överlappningar som i dag finns mellan de två politikområdena kan med fördel hanteras samlat i en gemensam politik. Det skulle bidra till en bättre överblick av politikområdet, vilket även skulle kunna underlätta såväl genomförande som uppföljning av politiken.

Andra argument som talar för en gemensam politik är möjligheter till samordning av liknande insatser som i dag finns inom olika utgiftsområden En samordning av insatser kan även innebära förenklingar för företagare och andra som utgör målgrupp för politikens insatser. Utredningen kommer i det fortsatta arbetet titta vidare på tänkbara förenklingar och möjligheter till effektiviseringar vid en sammanslagning av de två politikområdena.

Landsbygdernas utveckling angeläget för alla län

Utredningen anser att en bärande del i en ny gemensam politik bör vara att arbeta med landsbygdernas utveckling i alla län, och i berörda geografier inom länen. SLU har i sin senaste policyrapport pekat på att en gemensam utvecklingspolitik för hela landet skulle kunna bidra till att landsbygdsfrågor får större tyngd. Forskarna lyfter en möjlig ökad kapacitet att arbeta med landsbygdernas utveckling i hela länen, inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet.

Utredningen bedömer dock att det finns viss risk att landsbygdernas frågor hamnar i skymundan av städer och större tätorter i det regionala utvecklingsarbetet. Det är också en farhåga som nämns av SLU, som talar om ”en oro att regional utvecklingspolitik reduceras till regional näringslivspolitik”.[35] Utredningen kommer att analysera tänkbara lösningar för att för att landsbygdsfrågor inte ska komma i skymundan vid en eventuell sammanslagning av politikområdena.

Vi vill poängtera att även om det här kapitlet till stor del fokuserar på landsbygdernas förutsättningar och behov, så är andra geografier med i analysen när vi tittar på en förnyad politik för landsbygdsutveckling och regional utveckling. Den nyligen presenterade

[35] Stiernström, Berg, Norrby och Gustafsson 2025, s. 15.

strategin för levande och trygga städer[36] är ett av utredningens underlag. I det fortsatta arbetet beaktar vi bland annat villkor och utmaningar för öar och skärgårdar och mindre tätorter. En del av analysen är att undersöka om det finns motiv för ett större statligt ansvar för områden med särskilda utmaningar och behov.

Ytterligare analys behövs

För att ta slutlig ställning till utredningsfrågan om ett eller två politikområden krävs ytterligare analys. Ett sätt kan vara att utgå från de kategorier som Tillväxtverket använder i uppföljningen av landsbygdspolitiken och de behov och utmaningar som ligger bakom insatserna inom respektive kategori.[37] En jämförande analys av motsvarande del av verksamhetslogiken för den regionala utvecklingspolitiken kan ge ytterligare vägledning.[38]

Andra aspekter som behöver beaktas är bland annat utvecklingen av EU:s politik och insatser samt hur de utpekade samhällsutmaningarna kan hanteras i respektive politikområde. En stor fråga är att bedöma möjligheterna med koppling till sektorspolitiken; i vilken mån instrument som till exempel platssäkring kan etableras för att få andra politikområden att bidra till utveckling i hela landet i större utsträckning än i dag.

En avgörande pusselbit för frågan om ett eller två politikområden handlar om styrning och ansvarsfördelning. De frågorna behandlar vi huvudsakligen i kapitel 5. Vi vill vara tydliga med att utredningen inte har tagit ställning till ansvarsfördelningen ännu och att vi återkommer till ansvarsfrågorna i slutbetänkandet.

Ett annat tydliggörande från utredningen är att vi ser regional utveckling och landsbygdsutveckling som två jämbördiga politikområden. Avsikten är inte att infoga något av områdena i det andra, utan vi kommer att lämna ett förslag till en förnyad territoriell politik som ger goda möjligheter för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling i hela landet.

[36] Skr 2024/25:96.
[37] Se Tillväxtverket 2021 för en grundlig genomgång av uppföljningsmodellen inklusive kategorier.
[38] Se Fahlbeck 2025 för ett utvecklat resonemang.

Övergripande värden ger vägledning i den fortsatta analysen

Utredningen använder sig i analysen av tre övergripande värden som vi bedömer är centrala för en territoriell politik: *Territoriell sammanhållning*, *effektiv och plastbaserad samordning* samt *lokal och regional förankring*.

En förnyad politik för landsbygdsutveckling och regional utveckling bör vara i linje med och stödja dessa värden. Vi kommer därför att ta hänsyn till dessa värden när vi i det fortsatta arbetet analyserar hur en förnyad territoriell politik bör utformas.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

8.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

I förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en särskild utredare ska redovisa. Konsekvensutredningen ska innehålla en analys av det förslag som lämnas som bland annat ska bestå av en beskrivning av och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Även andra relevanta konsekvenser ska beskrivas och beräknas. När det är relevant ska samhällsekonomiska kostnader och vinster bedömas för de förslag utredaren lämnar. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslaget medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område föreslås. Skälen för den föreslagna finansieringen ska också anges.

Utredningen ska belysa förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Enligt våra kommittédirektiv ska vi särskilt analysera konsekvenserna för olika utgiftsområden och bedöma konsekvenser av våra förslag ur ett territoriellt perspektiv, ur ett perspektiv där hänsyn tas till regionala förutsättningar, ur ett landsbygdsperspektiv eller ur de perspektiv som utredaren föreslår samt ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv, inklusive ett integrations- och jämställdhetsperspektiv. I de fall förslagen får betydande konsekvenser för enskilda statliga myndigheters verksamhet ska detta analyseras.

8.2 Tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar

Utredningens bedömning: Förslaget om tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar har inte några ekonomiska konsekvenser vare sig för staten, kommuner eller regioner eller för företag eller andra enskilda. Inte heller medför förslaget någon ytterligare inskränkning i den kommunala självstyrelsen eller några andra konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.4 att det ska anges att en region ska samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet. Vidare föreslås att en hänvisning till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska föras in i lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Förslaget består av ett förtydligande och en hänvisning och innebär inte något nytt i sak. De bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser för regionerna och påverkar inte heller kostnaderna eller intäkterna för staten, företag eller andra enskilda.

Förslaget innebär inte någon ytterligare inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inte heller medför förslaget några andra konsekvenser som bör redovisas särskilt.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

9 §

En region ska samråda med företrädare för *det civila samhällets* organisationer och näringslivet i länet.

I lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns bestämmelser om samråd med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samråd med företrädare för det civila samhällets organisationer och näringslivet i länet. Samrådet är obligatoriskt men regionerna avgör själva formerna för samråd. Samråd behöver endast ske med företrädare för sådana organisationer som bedöms vara berörda av de frågeställningar eller beslut som är aktuella.

Första stycket har ändrats så att det tydligt framgår att det är med företrädare för det civila samhällets organisationer som samrådet ska ske. Detta är ett förtydligande och innebär inte en ändring i sak.

Vad gäller den i dag gällande skyldigheten att samråda med näringslivet föreslås inga förändringar i lagen. Näringslivet ska även fortsättningsvis ges goda förutsättningar att delta i och påverka det regionala utvecklingsarbetet.

Andra stycket är nytt. Det innehåller en hänvisning till bestämmelser i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk om samråd med de nationella minoriteterna i de frågor som berör dem. Tillägget syftar till att öka tydligheten genom att påminna regionerna om deras skyldighet att samråda enligt minoritetslagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4. Tidigare förarbeten återfinns i prop. 2009/10:156 s. 31 ff. och 39.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Ikraftträdandebestämmelsen föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2026. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Referenser

Algotson, A. (2025). *Till utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling – En essä om begreppslig sammanblandning i regionalpolitiken*. Underlag framtaget till SVESAM.

Bet. 2001/02:NU4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. Näringsutskottets betänkande.

Bet. 2009/10:KrU7. *En politik för det civila samhället*. Kulturutskottets betänkande.

Bet. 2017/18:NU19. *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*. Näringsutskottets betänkande.

Bet. 2019/20:NU2. *Utgiftsområde 19 Regional tillväxt.* Näringsutskottets betänkande.

Bet. 2021/22:KU4. *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*. Konstitutionsutskottets betänkande.

Blom, A., Johansson, J. och Persson, M. (2022). *Regionboken: Sverige på regional nivå*. Första upplagan, Studentlitteratur.

Dir. 2014:40. *Ett stärkt och självständigt civilsamhälle*.

Dir. 2015:38. *Tilläggsdirektiv till Utredningen för ett stärkt civilsamhälle*.

Dir. 2024:69. *Den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken*.

Ds 2018:10. *EU:s framtida jordbrukspolitik*.

Erlingsson, G., Öhrvall, R., Wallman Lundåsen, S. och Zerne, A. (2021). *Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar*. Centrum för kommunstrategiska studier. Linköpings universitet.

Europeiska kommissionen (2021). *En långsiktig vision för EU:s landsbygdsområden – för starkare, sammanlänkade, resilienta och välmående landsbygdsområden 2040*. Meddelande. COM (2021) 345 final.

Europeiska kommissionen (2025). *Vägen till nästa fleråriga budgetram*. Meddelande. COM (2025) 46.

Fahlbeck, E. (2025). *Ett eller två områden för regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik?* Underlag framtaget till SVESAM.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europeiska unionens officiella tidning, C 202/47. 2016-06-07.

Hallin, G. (2025). *Sveriges regionala utvecklingspolitik – Vart tog den territoriella sammanhållningspolitiken vägen?* Underlag framtaget till SVESAM.

Holmquist, M. och Johansson, J. (2023). *Att utvärdera och skapa långsiktiga effekter av leaderinsatser. Slutrapport*. Utvärderingsrapport 2023:1. Jordbruksverket.

Hela Sverige ska leva (2024). *Landsbygdsbarometern 2024.*

Jordbruksverkets webbplats. www.jordbruksverket.se.

KrU 1976/77:43. *Kulturutskottets betänkande med anledning av propositionen 1976/77:80 om insatser för samerna jämte motioner*.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (2025). *Uppbyggnad av livsmedelsberedskapen 2024. Redovisning av regeringsuppdrag.*

Länsstyrelsen Västerbotten (2011). *Vad kännetecknar ett bra samråd? Slutsatser från en undersökning*. Meddelande 2 2011.

Ministry of Development Funds and Regional Policy, Republic of Poland. Joint declaration. Informal meeting of ministers responsible for Cohesion Policy, Territorial Cohesion and Urban Matters. 2025-05-01. https://polish-presidency.consilium.europa.eu/media/oc1cwmgm/joint-declaration.pdf.

MUCF, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2018). *Idéburet offentligt partnerskap. En kunskapsöversikt*.

MUCF:s webbplats. www.mucf.se.

Nordregio (2024). *Towards a grid-based Nordic territorial typology. A new tool for analysis across the urban-rural continuum.* Nordregio Report 2024:9.

Nordregio (2025). *Rethinking population shrinkage. Smart adaptation for Nordic municipalities and regions*. Nordregio Policy brief 2025:19.

OECD (2024). *Improving the Quality of Multi-level Governance and Strengthening the Resilience of Island Economies of Croatia, Greece and Sweden*. TSI – 23EL34 (MCP).

OECD (2025a). *Strengthening Rural Policy*. CFE/RDPC/RUR(2025)1.

OECD (2025b). *Place-Based Policies for the Future*. OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris.

Prop. 1964:185. *Riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m.m.*

Prop. 1976/77:80. *Om insatser för samerna*.

Prop. 1989/90:146. *Om livsmedelspolitiken*.

Prop. 1993/94:140. *Bygder och regioner i utveckling*.

Prop. 1997/98:62. *Regional tillväxt för arbete och välfärd*.

Prop. 1997/98:142. *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen.*

Prop. 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010*.

Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.

Prop. 2009/10:156. *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2017/18:179. *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*.

Prop. 2017/18:199. *En stärkt minoritetspolitik*.

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.

Prop. 2021/22:19. *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*.

Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*.

Regeringens pressmeddelande: Regeringen stärker mindre kommuners kapacitet. 2025-04-03. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/04/regeringen-starker-mindre-kommuners-kapacitet.

Regeringsbeslut 2006-12-14 i ärende N2006/11184.

Regeringsbeslut 2015-06-04 i ärende N2015/04609.

Regeringsbeslut 2017-02-02 i ärende N2017/00826.

Regeringsbeslut 2018-07-12 i ärende N2018/04123/HL.

Regeringsbeslut 2018-11-08 i ärende N2018/05372.

Regeringsbeslut 2019-06-13 i ärende N2019/02162/RTL.

Regeringsbeslut 2019-12-19 i ärende N2019/03240/JL.

Regeringsbeslut 2020-11-26 i ärende N2020/02858.

Regeringsbeslut 2021-12-16 i ärende N2021/03083.

Regeringsbeslut 2022-02-17 i ärende N2022/00420.

Regeringsbeslut 2022-06-30 i ärende N2022/01543.

Regeringsbeslut 2024-03-14 i ärende LI2024/00652.

Regeringsbeslut 2024-05-02 i ärende LI2024/01013.

Regeringsbeslut 2025-04-16 i ärendet LI2025/00841.

Regeringskansliet (2021). Faktapromemoria 2020/21:FPM127. Meddelande om EU:s landsbygdsvision.

Riksrevisionen (2022). *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande*. RiR 2022:8.

Rothstein, B. och Holmberg, S. (2022). *Social tillit i höglitarlandet Sverige*. SOM-institutets temaserie 2022:1. Göteborgs universitet.

Rskr. 2001/02:118.

Rskr. 2009/10:195.

Rskr. 2017/18:360.

Rskr. 2019/20:113.

Rskr. 2021/22:133.

Rönnblom, M. (2008). Var tog politiken vägen? Om regionalpolitik, jämställdhet och statens förändrade former. *Tidskrift för genusvetenskap* nr 1 vol. 29.

SKR, Sveriges Kommuner och Regioner (2025a). *Ekonomirapporten maj 2025. Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

SKR, Sveriges Kommuner och Regioner (2025b). *Landsbygdsperspektiven i det regionala utvecklingsarbetet – en sammanfattning*. Underlag framtaget till SVESAM.

Skr. 2008/09:167. *En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder*.

Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.

Skr. 2024/25:96. *Ny strategi för levande och trygga städer*.

SLU och Tillväxtverket (2025). *Lika men olika. Tas särskild hänsyn till landsbygders förutsättningar i planeringen för regional utveckling?* Tillväxtverkets rapport nr 0500.

SOU 2000:87. *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.

SOU 2003:29. *Mot en ny landsbygdspolitik*. Betänkande av Utredningen om översyn av Glesbygdsverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitiken.

SOU 2006:101. *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*. Slutbetänkande av Landsbygdskommittén.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommitténs slutbetänkande.

SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. Betänkande av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle.

SOU 2016:26. *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.* Delbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.

SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län*. Delbetänkande av Indelningskommittén.

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.

SOU 2019:23. *Styrkraft i funktionshinderspolitiken*. Betänkande av Styrutredningen för funktionshinderspolitiken.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.

SOU 2022:68. *Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning*. Slutbetänkande av Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet).

SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet*. Betänkande av Kommunperspektivutredningen.

SOU 2024:43. *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*. Betänkande av Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn.

Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Skriftserien Om offentlig sektor.

Statskontoret (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. Rapport 2021:11.

Statskontoret (2022a). *Regeringens styrning av myndigheterna på klimatområdet. En analys av hinder och förslag på lösningar.* Rapport 2022:14.

Statskontoret (2022b). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Skriftserien Om offentlig sektor.

Stiernström, A. (2023). Sustainable development and sacrifice in the rural North. *Sociologia ruralis* nr 3 vol. 63.

Stiernström, A., Berg, T., Norrby, T. och Gustafsson, I. (2025). *Ett forskarinspel till den nya landsbygdspolitiken*. Institutionen för stad och land, SLU.

Syssner, J. (2023). *Place-based policy objectives and the provision of public goods in depopulating areas: equality, adaptation, and economic sustainability*, papper presenterat vid OECD-EC High Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future.

Territorial Agenda 2030. A Future for all places. Informal meeting of Ministers responsible for spatial planning, territorial development and/or territorial cohesion. 2020-12-01. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf.

Tillväxtanalys (2017). *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av nya strukturreformer och samverkanslösningar?* PM 2017:10.

Tillväxtanalys (2018). *Regional agglomeration of skills and earnings – from convergence to divergence?* PM 2018:09.

Tillväxtanalys (2024a). *Does subsidizing transport help localized disadvantaged firms? The case of the Swedish freight transport subsidy scheme*. Working paper 2024:01.

Tillväxtanalys (2024b). *Effektutvärdering av regionala investeringsstödet åren 2010–2016*. Rapport 2024:08.

Tillväxtverket (2021). *Ett uppföljningssystem för den sammanhållna svenska landsbygdspolitiken*. Dnr Ä 2020–85.

Tillväxtverket (2023a). *Företagens villkor och verklighet 2023*. Rapport 0454.

Tillväxtverket (2023b). *Regionalt utvecklingsarbete 2022. Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser.* Dnr Ä 2022–4019.

Tillväxtverket (2023c). *Vissa statliga myndigheters bidrag till den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.* Dnr Ä 2022–245.

Tillväxtverket (2024a). *Regional och lokal utvecklingskapacitet. Normativa, empiriska och konstruktiva aspekter*. Rapport 0489.

Tillväxtverket (2024b). *Uppföljning av den sammanhållna svenska landsbygdspolitiken – fördjupad rapport 2024*. Dnr Ä 2024–1725.

Tillväxtverket (2024c). *Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service. Budgetåret 2023.* Dnr Ä 2021–2437.

Tillväxtverket (2025a). *Från politik till praktik. Så bidrar myndigheter till utveckling i hela landet*. Rapport 0509.

Tillväxtverket (2025b). *Regionalt utvecklingsarbete 2024. Sammanställning av redovisningar från regioner*. Rapport 0507.

Tillväxtverket (2025c). *Tillstånd och trender 2025. För regional utveckling och tillväxt*. Rapport 0510.

Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebaek, D. och Svedberg, L. (2013). *Den svala svenska tilliten*. SNS förlag.

Westerberg, T., Grauers Berggren, Y., Åström, Å. och Lybäck, J. (2023). *Utvärdering av det svenska landsbygdsnätverket 2014–2022*. Utvärderingsrapport 2023:10. Jordbruksverket.

Wockelberg, H. och Ahlbäck Öberg, S. (2021). Agency Autonomy and Organizational Interaction. *Public Organization Review* nr 4 vol. 22.

Kommittédirektiv 2024:69

Den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juli 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska inriktas och utformas. Syftet med förslagen ska vara att stärka möjligheterna att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Utredaren ska bl.a.

- för det fall den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken föreslås slås ihop till ett område med ett gemensamt mål, föreslå ett nytt gemensamt mål med beaktande av målen och inriktningarna för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken,
- analysera om det finns behov av att förändra statliga myndigheters (inklusive länsstyrelsernas) och regionernas ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken samt i så fall föreslå förändringar, och
- identifiera hinder och vid behov föreslå hur samordningen mellan statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser) och samverkan mellan statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), regioner och kommuner kan utvecklas för att bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2026. Det står utredaren fritt att dessförinnan redovisa delar av arbetet i ett eller flera delbetänkanden.

Den nuvarande inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken

Den regionala utvecklingspolitiken

Regionalpolitiska utredningen, som i september 2000 överlämnade sitt slutbetänkande Regionalpolitiska kommitténs slutbetänkande (SOU 2000:87), är den senaste parlamentariska utredningen om den framtida regionalpolitiken. En ny regional utvecklingspolitik presenterades av regeringen 2001 i propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4).

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet (prop. 2019/20:1 utg.omr. 19 s. 11, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113).

Av budgetpropositionen för 2024 framgår att för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken ska villkoren för att bo, verka och leva i hela landet stärkas. Vidare framgår att utvecklingskraften i städer, tätorter samt gles- och landsbygder ska stärkas och bidra till ett robust samhälle. Alla människor ska kunna känna trygghet och delaktighet, påverka sin livsmiljö, forma sina liv samt få tillgång till utvecklingsresurser utifrån sina förutsättningar oavsett var i landet man bor. Hållbarhet, inklusive ett jämställdhetsperspektiv, är betydelsefullt i genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Näringslivet ska ges goda förutsättningar att stärka konkurrenskraften, skapa jobb och bidra till gröna innovationer och därmed till omställningen till en hållbar utveckling. För att möta olika samhällsutmaningar, ta till vara möjligheter och hitta lösningar krävs en regional utvecklingspolitik där hela landet ges möjligheter att utvecklas utifrån sina särskilda förutsättningar. Det gäller såväl städer och tätorter som gles- och landsbygder (prop. 2023/24:1 utg.omr. 19 s. 33).

Inom utgiftsområde 19 Regional utveckling finns anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder som får användas till utgifter för bl.a. statsbidrag till projektverksamhet, regionala företagsstöd samt stöd till kommersiell service. Medlen fördelas främst till regionerna och Tillväxt-

verket. Inom utgiftsområdet finns även anslaget 1:2 Transportbidrag som får användas till utgifter för statsbidrag till regionalt transportbidrag. Inom utgiftsområdet finns dessutom anslaget 1:4 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställningperioden 2021–2027. Anslaget får användas för utbetalningar av EU-medel.

Projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service kan beviljas i alla delar av landet utifrån bestämmelser i förordningar. Det regionala företagsstödet regionalt investeringsstöd kan dock endast beviljas i stödområden som ingår i Sveriges regionalstödskarta enligt förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. För transportbidrag finns ett eget stödområde.

I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (skr. 2020/21:133) anges strategiska områden och prioriteringar för den regionala utvecklingspolitiken. Strategin har bl.a. tagits fram för att främja en ändamålsenlig medverkan från statliga myndigheter i det regionala utvecklingsarbetet. Strategin syftar vidare till att stärka förutsättningarna för samordnade och kompletterande insatser inom och mellan de fyra strategiska områdena och prioriteringarna som anges i strategin och därigenom skapa goda förutsättningar för ett mer effektivt genomförande av den regionala utvecklingspolitiken.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 identifierat vad som behöver utvecklas i det statliga genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Det är omställning till en hållbar regional utveckling, betydelsen av ett territoriellt perspektiv där hela landet ges ökad möjlighet att utvecklas samt ett samordnat genomförande där ansvar och uppgifter är tydliga. Med territoriellt perspektiv menas bl.a. att hänsyn ska tas till strukturella skillnader, t.ex. olikheter i tätortsstruktur och lokaliseringsmönster, demografi, socioekonomi och näringsliv (prop. 2023/24:1 utg.omr. 19 s. 34).

Den regionala utvecklingspolitiken och det svenska genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik är nära integrerade. EU:s sammanhållningspolitik ska främja en harmonisk utveckling inom hela unionen för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen inom unionen.

Europeiska regionala utvecklingsfonden ska i Sverige för perioden 2021–2027 bidra till omställningen till en hållbar regional utveckling genom att stödja den regionala utvecklingskraften samt närings-

livets konkurrenskraft och sysselsättning. Genomförandet sker genom åtta regionala och ett nationellt program. Sverige deltar även inom ramen för fonden i tolv Interregprogram. Dessa program syftar till att främja samarbete över nationsgränser och därmed bidra till en integrerad och hållbar regional utveckling i Sveriges närområde. Fonden för en rättvis omställning ska i Sverige bidra till omställningen av stålindustrin i Norrbottens län, metallindustrin i Västerbottens län och mineralindustrin i Gotlands län.

Den sammanhållna landsbygdspolitiken

Parlamentariska landsbygdskommittén lämnade 2017 sitt slutbetänkande För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1). I propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop (prop. 2017/18:179) lämnade regeringen förslag till en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder. Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken (landsbygdspolitiken) föreslogs vara en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Riksdagen antog regeringens förslag till övergripande mål (bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:360).

I budgetpropositionen för 2024 framgår att landsbygdernas utveckling är avgörande för hela Sveriges framgång och att regeringen har ett samlat fokus på att hela Sverige ska fungera. Villkoren för att bo, leva och verka i landsbygderna ska stärkas (prop. 2023/24:1 utg.omr. 23 s. 56).

Landsbygdernas förutsättningar skiljer sig åt i olika delar av landet och mellan olika typer av landsbygder, t.ex. landsbygder med tätare eller glesare strukturer och landsbygder nära eller avlägsna från större befolkningskoncentrationer. Öar och skärgårdar har också särskilda förutsättningar.

Landsbygdsområden förekommer även i kommuner som inte i övrigt klassificeras som landsbygdskommuner. Efter riksdagens beslut med anledning av propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop antog kommissionen 2021 meddelandet En långsiktig vision för EU:s landsbygdsområden – för starkare, sammanlänkade, resilienta och välmående landsbygdsområden 2040 (COM/2021/345 final).

Ytterligare fonder och program inom EU som bidrar till regional utveckling och landsbygdsutveckling

Inom EU finns det ett antal fonder och program som på olika sätt och i olika omfattning bidrar till regional utveckling och landsbygdsutveckling. EU:s gemensamma jordbrukspolitik syftar till att stärka jordbrukssektorn, bidra till EU:s miljö- och klimatmål samt förbättra den socioekonomiska strukturen i landsbygderna. Insatser görs bl.a. för ökad produktion av livsmedel i alla delar av landet och för att utveckla landsbygderna genom Lokalt ledd utveckling (Leader).

Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden 2021–2027 stöder genom förandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik samt delar av EU:s integrerade havspolitik. Insatserna ska främja en långsiktigt hållbar utveckling av de blå näringarna och stimulera företag, myndigheter och andra aktörer inom fiske och vattenbruk att bidra till social och miljömässig hållbarhet, jämställdhet och ökad konkurrenskraft.

Europeiska socialfonden 2021–2027 är EU:s viktigaste instrument för att investera i människor. Fonden stöder insatser inom sysselsättning, utbildning och social inkludering.

Avgränsning av uppdraget

De förslag som utredaren lämnar ska i första hand påverka utgiftsområde 19 Regional utveckling och vissa delar av utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel som rör landsbygdsutveckling och landsbygdspolitik. Om förslagen påverkar andra delar av utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel eller andra utgiftsområden får förslagen inte innebära förändringar av etablerade mål som gäller för de utgiftsområdena.

Uppdraget omfattar inte frågor som rör EU:s lagstiftning om och nationellt genomförande av den framtida sammanhållningspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. Utredaren ska dock ta hänsyn till att den regionala utvecklingspolitiken och det svenska genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik är nära integrerade. Uppdraget omfattar inte heller frågor som rör EU:s lagstiftning om, nationellt genomförande av eller processer vad gäller den nuvarande och framtida gemensamma jordbrukspolitiken, exklusive samverkan som omfattar Leader.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som omfattas av det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen (2010:900). I uppdraget ingår inte heller att lämna förslag på förändringar av den statliga infrastruktur planeringsprocessen och inte heller förslag på enskilda infrastrukturobjekt eller satsningar då det hanteras inom ramen för regeringens arbete med en nationell plan för transportinfrastrukturen.

Uppdraget att göra en samlad bedömning av mål, omfattning, avgränsning, finansiering och uppföljning samt förhållandet mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

Medel för att genomföra insatser inom den regionala utvecklingspolitiken anslås inom utgiftsområde 19 Regional utveckling, medan medel för den sammanhållna landsbygdspolitiken anslås inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Vid sidan av dessa medel finns stöd på budgetens inkomstsida i form av avvikelser från en enhetlig beskattning, s.k. skatteutgifter. För att en likvärdig offentlig service ska kunna erbjudas i landets olika delar är det kommunalekonomiska utjämningssystemet viktigt. För att målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska uppnås är det dessutom viktigt med en bredd av insatser även inom många andra utgiftsområden.

Bedömning av den framtida regionala utvecklingen och landsbygdsutvecklingen i regionerna och i landsbygderna

Genom indikatorer som redovisas i budgetpropositionen är det möjligt att följa den regionala utvecklingen och landsbygdsutvecklingen. Den sammantagna bilden är, enligt indikatorerna inom utgiftsområde 19 Regional utveckling (prop. 2022/23:1 s. 11–20), stora och i vissa fall ökade skillnader i utveckling mellan länen och mellan kommuntyperna storstadskommuner, blandade kommuner och landsbygdskommuner. Även indikatorerna inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (prop. 2023/24:1 s. 12–16) visar ofta påtagliga skillnader mellan och inom olika kommuntyper. Med kommuntyper menas Tillväxtverkets indelning av kommuner efter andel invånare inom och utanför befolkningstäta områden.

För att bedöma den framtida utvecklingen behövs en översiktlig analys av den regionala utvecklingen och utvecklingen i landsbygderna. Indikatorerna i budgetpropositionen bör användas som utgångspunkt i denna bedömning.

Uppföljningar och utvärderingar inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

I dag utvärderas de insatser som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional utveckling respektive utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel bl.a. inom ramen för myndigheternas ordinarie arbete. Uppföljning av mål och resultat inom utgiftsområdena genomförs årligen i budgetpropositionen. Någon samlad utvärdering av insatsers resultat och effekter inom samtliga utgiftsområden som bidrar till målen för den regionala utvecklingspolitiken eller landsbygdspolitiken görs inte. Det är därför svårt att få en helhetsbild av hur olika insatser bidrar till målen för den regionala utvecklingspolitiken eller landsbygdspolitiken.

Riksrevisionens granskning av den regionala utvecklingspolitiken

Riksrevisionen har uppmärksammat samma avsaknad av en samlad utvärdering i sin rapport Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat agerande (RiR 2022:8). Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att utvärdera den regionala utvecklingspolitiken.

I rapporten granskar Riksrevisionen regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken. Granskningens övergripande slutsats är att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken har gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. Riksrevisionens granskning visar att den regionala utvecklingspolitiken präglas av otydlighet, kortsiktighet och bristande helhetsperspektiv. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utreda den regionala utvecklingspolitiken.

En tydlig omfattning och avgränsning

Utöver att det inte görs någon samlad utvärdering finns det vissa otydligheter vad gäller den regionala utvecklingspolitikens och landsbygdspolitikens omfattning och avgränsning. Det beror bl.a. på att det inte har gjorts någon övergripande kartläggning av alla relevanta insatser eller den totala finansieringen. En beskrivning av insatser som särskilt har bidragit till en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar regional utveckling i hela landet och därmed till målet för den regionala utvecklingspolitiken finns i budgetpropositionen 2024 för utgiftsområde 19 Regional utveckling (prop. 2023/24:1 utg.omr. 19 s. 29–30). Beskrivningen saknar dock resultat- och effektutvärdering.

Behovet av en samlad bedömning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

Den regionala utvecklingspolitiken har ett nära samband med landsbygdspolitiken bl.a. eftersom de två politikområdena har likartade mål. Det nära sambandet medför att gränsdragningen mellan områdena är otydlig. Alltför omfattande likheter mellan områdena kan försvåra styrning, genomförande och uppföljning. Det behöver därför göras en samlad bedömning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken i syfte att analysera, effektivisera och tydliggöra såväl den regionala utvecklingspolitikens som landsbygdspolitikens omfattning, avgränsning, finansiering och uppföljning.

Ett sätt att minska otydligheten kan vara att tydliggöra gränsdragningen mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Ett annat sätt kan vara att slå ihop dem till ett område.

Beaktande av medfinansiering av insatser inom EU-finansierade program

Insatserna inom EU:s sammanhållningspolitik 2021–2027 och EU:s gemensamma jordbrukspolitik kan medfinansieras av bl.a. insatser inom utgiftsområde 19 Regional utveckling. Regionala utvecklingsfondens inriktning på olika tematiska områden och medlens fördelning mellan geografiska program påverkar därmed inriktningen av insatser inom det regionala utvecklingsarbetet. Fördelning av medel mellan geografiska program påverkas också av allokeringsbestämmel-

ser från EU, bl.a. gäller detta de fyra nordliga länen som har tilldelats mer medel på grund av gleshet.

En bedömning av resultat och effekter av insatser

Ett kontinuerligt lärande utifrån analyser, uppföljningar och utvärderingar av genomförda insatser på lokal, regional, nationell och internationell nivå, kan bidra till ett effektivare och mer resultatbaserat genomförande av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Utredaren ska därför

- översiktligt analysera den regionala utvecklingen och utvecklingen i landsbygderna och utifrån det bedöma den framtida utvecklingen,
- sammanställa resultat och effekter av insatser utifrån de uppföljningar och utvärderingar som har gjorts inom utgiftsområdena 19 Regional utveckling respektive 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel,
- utifrån ovanstående sammanställning, i den utsträckning det är möjligt, bedöma den samhällsekonomiska effektiviteten av stöd som betalas ut från anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling och utifrån det föreslå lämplig inriktning av stöd,
- översiktligt bedöma hur andra utgiftsområden har bidragit till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken,
- med beaktande av den inriktning som beslutats för det svenska genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik 2021–2027 och EU:s gemensamma jordbrukspolitik, översiktligt analysera förhållandet mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken vad gäller mål, omfattning, avgränsning, finansiering och uppföljning,
- bedöma om den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken även i fortsättningen ska vara två separata områden med varsitt mål, eller om de bör slås ihop till ett område med ett gemensamt mål,

- för det fall den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken föreslås slås ihop till ett område med ett gemensamt mål, föreslå ett nytt gemensamt mål med beaktande av målen och inriktningarna för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken,
- utifrån de befintliga målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken föreslå omfattning, avgränsning, finansiering och
- uppföljning för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken eller, för det fall utredaren föreslår att den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken ska slås ihop till ett område med ett gemensamt mål, för det nya området, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera hur vissa samhällsutmaningar påverkar möjligheterna att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken samt att tydliggöra vissa grundläggande begrepp

Samhällsutmaningar påverkar den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

Det finns ett antal stora samhällsutmaningar som i hög grad påverkar ut vecklingen i Sverige och omvärlden. Flera av dem påverkar möjligheterna att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (skr. 2020/21:133 s. 20–23) och i budgetpropositionen för 2024 utgiftsområde 19 Regional utveckling (prop. 2023/24:1 utg.omr. 19 s. 33) redogör regeringen för vissa samhällsutmaningar av betydelse för den regionala utvecklingspolitiken. I promemorian Hållbar regional utveckling – analys av förändringar i Sverige och omvärlden framgår samhällsutmaningar och dess territoriella konsekvenser (N2021/00775). Samhällsutmaningarna har också betydelse för landsbygdspolitiken. Dessa samhällsutmaningar är

– demografiska förändringar
– miljöproblem och klimatförändringar

– social sammanhållning.

Konsekvenserna av de samhällsutmaningar som regeringen särskilt har pekat ut varierar mellan olika delar av landet. De kommer tillsammans med globalisering, teknisk utveckling, geopolitiska konflikter samt konsekvenser av behov av försörjningsberedskap att påverka samhällsutvecklingen.

Flera av samhällsutmaningarna påverkar möjligheterna att uppnå syftet med EU:s sammanhållningspolitik, dvs. att den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen ska stärkas (artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget). Bland annat ska Europeiska regionala utvecklingsfondens, Europeiska socialfondens, Sammanhållningsfondens och Fonden för en rättvis omställnings mål stämma överens med målet att främja en hållbar utveckling i enlighet med artikel 11 i EUF-fördraget, med beaktande av bl.a. FN:s mål för hållbar utveckling, Parisavtalet och principen om att inte orsaka betydande skada. Insatserna inom Europeiska regionala utvecklingsfonden ska för perioden 2021–2027 främja den digitala och gröna omställningen samt klimatomställningen (prop. 2023/24:1 utg.omr. 19 s. 36).

Begreppen territoriellt perspektiv, hänsyn till regionala förutsättningar och landsbygdsperspektiv behöver tydliggöras

Regionernas ansvar för det regionala utvecklingsarbetet framgår av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. I förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete anges att en regional utvecklingsstrategi ska upprättas utifrån en analys som ska ha ett territoriellt perspektiv. Vidare framgår av förordningen bl.a. att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. När det är lämpligt ska myndigheterna i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar. I regeringens styrning inom den regionala utvecklingspolitiken används således flera olika begrepp, bl.a. ett territoriellt perspektiv och hänsyn till regionala förutsättningar. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 beskrivs betydelsen av ett territoriellt perspektiv (skr. 2020/21:133 s. 25).

I fråga om landsbygdspolitiken används i propositionen En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop begreppet landsbygdsperspektiv, som bl.a. innebär att statliga myndigheter i sina verksamheter beaktar vilka konsekvenser som deras beslut eller åtgärder får för landsbygder (prop. 2017/18:179 s. 24).

Begreppen territoriellt perspektiv, hänsyn till regionala förutsättningar och landsbygdsperspektiv är delvis överlappande.

Utredaren ska därför

- analysera konsekvenserna av de samhällsutmaningar som har och kan få särskilt stor påverkan på den regionala utvecklingen och landsbygdsutvecklingen,
- analysera begreppen territoriellt perspektiv, hänsyn till regionala för utsättningar och landsbygdsperspektiv samt föreslå vilka begrepp som bör användas i styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag på ansvarsfördelning

Ansvarsfördelning inom den regionala utvecklingspolitiken

Lagen om regionalt utvecklingsansvar reglerar vilket ansvar regioner och Gotlands kommun har för det regionala utvecklingsarbetet inom den regionala utvecklingspolitiken. Med begreppet regioner avses här även Gotlands kommun. I lagen anges också att statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställs för länets utveckling. Vidare anges att länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska lämna regionen det stöd som den behöver för bl.a. regionalt utvecklingsarbete. De ska också enligt lagen löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Det regionala utvecklingsansvaret formuleras i 5 § lagen om regionalt utvecklingsansvar. I bestämmelsen anges att regionerna ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin samt fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet och tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov inom offentlig

och privat sektor på kort och lång sikt. Regionerna ska också besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt utvecklingsarbete och följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala utvecklingsarbetet. Regioner ska dessutom upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Av 8 § framgår att en region ska samverka med bl.a. länets kommuner, länsstyrelser och övriga berörda statliga myndigheter. I Hallands, Skåne och Stockholms län har regionerna ansvar för regional fysisk planeringenligt 7 kap. 1 § plan- och bygglagen. Utöver detta genomför regionerna olika insatser på eget initiativ.

Vissa statliga myndigheters uppgifter och ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken framgår därutöver av myndigheternas instruktioner som t.ex. förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket, förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem och förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Kommunerna har, genom flera av sina obligatoriska uppgifter och frivilliga insatser, betydelse för en hållbar regional utveckling t.ex. vad avser boende, utbildning, omsorg, planläggning av mark och vatten samt byggande, kultur och fritid. Likaså är regionernas ansvar för hälso- och sjukvård samt kollektivtrafiken väsentligt för utvecklingen.

Riksrevisionen har i rapporten Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande (RiR 2022:8) granskat regeringens organisering och styrning av den regionala utvecklingspolitiken. Av rapporten framgår bl.a. att Riksrevisionen i fråga om roller och ansvar anser att regeringen i de statliga insatserna ibland har varit otydlig med vem som har huvudansvar för områden och frågor av betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. När det gäller styrningen är Riksrevisionens övergripande slutsats att denna i flera avseenden har varit otydlig och inte anpassats efter regionernas och de statliga myndigheternas förutsättningar. Riksrevisionen pekar bl.a. på att samverkan och samordning mellan sektorer och förvaltningsnivåer är centralt i det regionala utvecklingsarbetet och att förutsättningarna för detta brister på både nationell och regional nivå. Ett grundläggande problem är enligt Riksrevisionen att det regionala utvecklingsansvaret inte är tydligt avgränsat i förhållande till statliga myndigheter, vilket försvårar samarbete mellan regioner och statliga myndigheter. Riksrevisionen påpekar vidare att länsstyrelsernas otydliga roll innebär en risk för att läns styrelsernas breda

verksamhet och kunskap av relevans för regional utveckling inte kommer till användning. Riksrevisionen påpekar också att det inte finns någon myndighet med helhetsansvar för den regionala utvecklingspolitiken och rekommenderar regeringen att utreda frågan. Övergången av det regionala utvecklingsansvaret till regionerna har för statens del vidare enligt Riksrevisionen inneburit att möjligheterna att direkt styra den regionala utvecklingspolitiken har försvagats. Slutligen konstaterar Riksrevisionen att de utmaningar som präglar området har varit kända sedan länge och att regeringens initiativ och förbättringar på området, t.ex. de nationella strategierna, inte har åstadkommit några avgörande förändringar i detta avseende. Regeringen har i skrivelsen Riksrevisionens rapport om den regionala utvecklingspolitiken huvudsakligen instämt i Riksrevisionens iakttagelser (skr. 2022/23:5 s. 5).

Statskontoret bedömer i rapporten Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll (Statskontoret 2021:11) att det sker en samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna, men att den kan bli bättre. Regionerna och länsstyrelserna har ett stort ansvar för att få samverkan att fungera, men även regeringen har ett ansvar för att skapa förutsättningar för en fungerande samverkan.

Mot bakgrund av bl.a. Riksrevisionens rapport kan det konstateras att den nuvarande lagstiftningen är otydlig när det gäller omfattningen och avgränsningen av det regionala utvecklingsansvaret och hur ansvaret förhåller sig till statliga myndigheters uppgifter och uppdrag inom den regionala utvecklingspolitiken.

Länsstyrelserna har tidigare haft det regionala utvecklingsansvaret, men sedan 2019 har regionerna det i samtliga län. I förordningen med länsstyrelseinstruktion anges att länsstyrelsen har i uppgift att främja länets utveckling samt har uppgifter i fråga om bl.a. regional tillväxt. Statskontoret konstaterar att länsstyrelserna arbetar på flera sätt för att bidra till hållbar utveckling, men när det gäller den ekonomiska dimensionen av hållbarhet har länsstyrelserna generellt förlorat kompetens efter att det regionala utvecklingsansvaret gick över till regionerna. Länsstyrelserna har numera inte heller kvar medel från anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling, vilket de också ser som en förklaring till att deras roll i tillväxtarbetet har försvagats. Statskontorets bedömning är att länsstyrelserna generellt i dag har begränsade förutsättningar att främja en ekonomiskt hållbar utveckling (Statskontoret 2021:11 s. 10). Regeringen

har i budgetpropositionen för 2024 framfört att avsikten är att fortsatt arbeta för att länsstyrelserna i sin verksamhet har förutsättningar att balansera olika samhällsintressen och därigenom bidra till tillväxt och en hållbar omställning i hela landet (prop. 2023/24:1 utg.omr. 1 s. 75).

Statliga myndigheter har uppgifter och ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken och det kan finnas behov av ett tydligare reglerat övergripande ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken med ett uttalat ansvar för att stödja regionerna och andra statliga myndigheter i deras regionala utvecklingsarbete. Det betyder dock inte att en sådan statlig myndighet i så fall ska ta över andra statliga myndigheters uppgifter. Såväl statens som regionernas uppgifter och ansvar behöver vara tydliga.

Behov av ett bemyndigande för att stärka uppföljningen av resultat av det regionala utvecklingsarbetet

I lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, som reglerade sådan försöksverksamhet, fanns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de närmare föreskrifter som behövs för försöksverksamheten. I förarbetena till lagen angav regeringen att de ändringar som behövde göras för att genomföra försöksverksamheten i huvudsak omfattas av regeringens normgivningskompetens men att det kan visa sig att det finns ett behov av att meddela föreskrifter om själva genomförandet. Genom bemyndigandet gavs regeringen därför rätt att meddela de föreskrifter som behövdes för genomförandet av försöksverksamheten även i de fall de innehåller befogenheter och åligganden för de i försöksverksamheten ingående kommunerna, landstingen eller för de regionala självstyrelseorganen (prop. 1996/97:36 s. 70). Bemyndigandet fördes inte över till lagen om regionalt utvecklingsansvar. I propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län konstaterade regeringen att det under försöksverksamheten inte hade framkommit något behov av att meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet och att det därför inte fanns något behov av ett bemyndigande i den nya lagen (prop. 2009/10:156 s. 35).

Enligt 4 § förordningen (2024:99) om resultatredovisning av det regionala utvecklingsarbetet ska regionerna lämna en årlig redovisning av resultaten av regionernas utvecklingsansvar till Regeringskansliet.

Förordningen ersätter delvis de tidigare s.k. villkorsbesluten. Regeringen har genom förordningen bestämt vilka resultat som ska återrapporteras av regionerna. Regeringen har emellertid ett större behov av att följa upp resultaten än vad som är möjligt enligt den förordningen och har i avsaknad av ett bemyndigande i lagen om regionalt utvecklingsansvar även meddelat ett särskilt villkorsbeslut. Enligt beslutet Villkor för budgetåret 2024 för regionerna och Gotlands kommun inom utgiftsområde 19 Regional utveckling ska regionerna förse Tillväxtverket med det underlag som myndigheten behöver för bl.a. resultatuppföljning och arbetet med Tillväxtverkets årsredovisning inom utgiftsområde 19 Regional utveckling (LI2024/00237). Regeringen vill att samtliga bestämmelser som gäller resultatuppföljning av det regionala utvecklingsarbetet ska vara samlade i en förordning. Uppföljningen måste också kunna förändras över tid. Regeringens möjligheter till uppföljning av resultatet av regionernas verksamhet behöver därför stärkas.

Ansvarsfördelning inom landsbygdspolitiken

Det är många statliga myndigheter som utifrån sina uppgifter och uppdrag bidrar till landsbygdernas utveckling. Regionerna genomför insatser av betydelse för att utveckla landsbygderna inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken.

Kommunerna har inget direkt ansvar inom landsbygdspoltiken men har inom flera olika områden ansvar som är av betydelse för utvecklingen av landsbygderna, t.ex. inom utbildning, vård, boende och infrastruktur. Regionerna och kommunerna genomför även insatser på frivillig väg, t.ex. inom fritid, kultur och näringslivsutveckling.

Regeringen gav i juli 2018 Tillväxtverket i uppdrag att, i enlighet med vad som framgår av regeringsbeslutet, stärka genomförandet av landsbygdspolitiken och verka för att de landsbygdspolitiska målen nås (N2018/04123). Av uppdraget framgår att Tillväxtverket ska vara en myndighet som verkar för ett samordnat agerande inom landsbygdspolitiken. Tillväxtverket ska bl.a. verka för att bättre ta tillvara synergimöjligheter, öka samverkan med andra statliga myndigheter och föreslå hur myndighetssamverkan kan utvecklas. Av uppdraget framgår även vilka statliga myndigheter som berörs. Vidare ska Tillväxtverket nyttja befintliga uppdrag att stödja statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Tillväxtverket ska även ta tillvara de

synergier som finns mellan landsbygdpolitiken, den regionala utvecklingspolitiken, näringspolitiken samt övriga berörda politikområden. En annan del av uppdraget är att Tillväxtverket ska ta fram metodikstöd för landsbygdsanalys och konsekvensbedömningar. Tillämpningen av metodiken ska ta sin utgångspunkt i myndigheternas ordinarie verksamhet, rapportering och analys och inte öka den administrativa bördan hos myndigheterna.

Länsstyrelsernas uppgift inom lantbruk och landsbygd framgår av förordningen med länsstyrelseinstruktion, och Statens jordbruksverks uppgift inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling framgår av förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Statliga myndigheter har uppgifter och ansvar inom landsbygdspolitiken och det kan finnas behov av ett tydligare reglerat övergripande ansvar inom landsbygdspolitiken med ett uttalat ansvar för att stödja andra statliga myndigheter. Det betyder dock inte att en sådan statlig myndighet i så fall ska ta över andra statliga myndigheters uppgifter.

Gemensamma utgångspunkter vid analys av områdena

Ansvarsfördelningen mellan staten och regionerna måste vara tydlig samtidigt som lagstiftningen bör ge utrymme för olika bedömningar, prioriteringar och insatser.

Regionerna bedriver det regionala utvecklingsarbetet utifrån lagen om regionalt utvecklingsansvar och på den kommunala självstyrelsens grund. Detta innebär att regionerna kan och ska genomföra sina insatser utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov, t.ex. skillnader i folkmängd, demografi, ytstorlek, arbetsmarknad och näringslivsstruktur. Detta innebär i sin tur skillnader t.ex. i prioriteringar men även hur regionerna väljer att bedriva sin verksamhet och att resurser, analyskapacitet, erfarenheter och kompetens skiljer sig åt mellan regionerna vad gäller det regionala utvecklingsarbetet och arbetet med landsbygdsutveckling.

Utredaren ska därför

- analysera hur olika regionala förutsättningar påverkar resultatet av regionernas verksamhet,

- analysera om det finns behov av att förändra statliga myndigheters (inklusive länsstyrelsernas) och regionernas ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken samt i så fall föreslå förändringar,
- föreslå hur regionernas möjligheter att genomföra det regionala utvecklingsarbetet kan effektiviseras och vid behov stärkas,
- för att få en helhetsbild av de aktörer som samverkar i framtagandet och genomförandet av de regionala utvecklingsstrategierna, analysera regionernas samverkan med kommunerna,
- lämna förslag på hur regeringen kan styra och organisera den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken på ett sätt som innebär att länsstyrelsernas möjligheter att inom sin verksamhet även beakta ett tillväxtorienterat perspektiv kan stärkas,
- om utredaren bedömer att en statlig myndighet bör ha ett övergripande ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, lämna förslag på vilka uppgifter som bör ingå i den statliga myndighetens ansvar och hur ansvaret kan avgränsas i förhållande till andra statliga myndigheters ansvar,
- analysera om det finns behov av och i så fall föreslå bemyndiganden som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om uppföljningen av landsbygdspolitiken och uppföljningen av resultatet av det regionala utvecklingsarbetet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utveckla aktörernas samverkan för ett effektivt genomförande av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

Samverkan mellan aktörer är betydelsefull för att få ett effektivt genomförande av såväl den regionala utvecklingspolitiken som landsbygdspolitiken. Samordning mellan statliga myndigheter och en väl fungerande samverkan mellan EU och andra internationella aktörer, statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), regioner och kommuner samt samråd med näringslivet och det civila samhällets organisationer är avgörande för att uppnå målen för regional utvecklingspolitik och

landsbygdspolitik. Genom samordning och samverkan mellan olika aktörer kan synergieffekter mellan olika insatser uppnås.

Samverkan med det civila samhället och näringslivet

Det civila samhället ger viktiga bidrag till den regionala och lokala utvecklingen, och dess organisationer ska erbjudas möjligheter till samverkan i det regionala utvecklingsarbetet och i arbetet med att främja landsbygdsutveckling. Det civila samhällets potential och förmåga till omställning bör tas till vara för att kunna möta samhällsutmaningarna.

Samerna har en särskild ställning som urfolk i Sverige. Sametinget har här en central roll som förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur samt som företrädare för det samiska folket. Sedan 2011 anges i regeringsformen (1 kap. 2 §) att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Näringslivet ska ges goda förutsättningar till samverkan i det regionala utvecklingsarbetet och i arbetet med att främja landsbygdsutveckling.

Förutsättningar för samverkan och Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen konstaterar i rapporten Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande (RiR 2022:8) att samverkan och samordning mellan sektorer och förvaltningsnivåer är centralt i det regionala utvecklingsarbetet. Enligt Riksrevisionen brister dock förutsättningarna för samordning och samverkan på både nationell och regional nivå. Revisionen konstaterar vidare att ett grundläggande problem för förutsättningarna för samordning och samverkan är att det regionala utvecklingsansvaret inte är tydligt avgränsat (RiR 2022:8 s. 5).

För att på en övergripande nivå skapa bättre förutsättningar för samverkan på regional nivå beslutade regeringen i maj 2022 om en gemensam regional indelning för vissa statliga myndigheter genom förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. En gemensam regional indelning kan underlätta samordningen inom staten och samverkan mellan staten, regionerna och kommunerna.

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt gör regeringen bedömningen att principen om den samordnande länsförvaltningen ligger fast (prop. 2009/10:175 s.78). Principen innebär att länsstyrelserna inom sitt ansvarsområde ska samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna.

Riksrevisionen konstaterar också i den nämnda rapporten att regeringens uppdrag till statliga myndigheter, erbjudanden till regioner och utlysningar till regioner via statliga myndigheter ofta är kortvariga och att de ibland ges med kort framförhållning. Finansieringen av det regionala utvecklingsarbetet sker till stor del med projektmedel över några år. Enligt Riksrevisionen blir resultatet en kortsiktighet och ryckighet som passar dåligt med samverkan över sektorer och nivåer, regionernas interna planering och processer och möjligheterna till långsiktigt lärande (RiR 2022:8 s. 32). I skrivelsen Riksrevisionens rapport om den regionala utvecklingspolitiken instämmer regeringen huvudsakligen i Riksrevisionens iakttagelser (skr. 2022/23:5).

Regeringen kan inte ge regioner uppdrag på samma sätt som den kan ge uppdrag till statliga myndigheter. I stället har regeringen gett regionerna s.k. erbjudanden som är frivilliga för regionerna att utföra. Erbjudandena har oftast varit kortvariga men även längre erbjudanden har getts. Dessutom har de ibland getts med kort framförhållning. Riksrevisionen har framfört flera synpunkter mot regeringens erbjudanden. Regeringen kan dock ha behov av tidsbegränsade insatser av mindre omfattning och som är anpassade utifrån regionala förutsättningar. Mot bakgrund av regeringens behov och Riksrevisionens synpunkter bör det analyseras på vilket sätt regeringen kan agera för att tillgodose sina behov av att få utfört vissa specifika och tidsbegränsade insatser.

Samverkan och samråd mellan regioner och olika aktörer fungerar i flera fall även om ytterligare anpassning till regionala behov och förutsättningar hos vissa statliga myndigheter skulle kunna bidra till mer ändamålsenliga insatser (prop. 2023/24:1 utg.omr. 19 s. 21).

Utredaren ska därför

- analysera hur den regionala indelningen för vissa statliga myndigheter kan underlätta samordning och samverkan för att uppnå målen inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken,
- identifiera hinder och vid behov föreslå hur samordningen mellan statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser) och samverkan mellan statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), regioner och kommuner kan utvecklas för att bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken,
- analysera hur regionernas samordningsansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar förhåller sig till länsstyrelsernas uppgifter att inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet,
- vid behov föreslå hur näringslivet och det civila samhällets organisationer, representanter från urfolk och nationella minoriteter kan erbjudas utvecklade möjligheter till samverkan vid utarbetande och genomförande av strategin för länets utveckling, utan att det innebär ökad administrativ börda för berörda myndigheter, och därmed bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken,
- föreslå hur regeringen kan besluta om vissa tidsbegränsade insatser inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, samtidigt som det finns en förutsebarhet och långsiktighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå insatser för att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

En tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden samt regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv är av betydelse för att skapa mer ändamålsenliga insatser för att nå såväl målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken som andra

mål. Det innebär att insatser inom många utgiftsområden behöver ta hänsyn till lokala och regionala förutsättningar och prioriteringar.

Förutsättningarna för en hållbar utveckling varierar i landet. Insatser som främjar hållbar regional utveckling och landsbygdsutveckling bör ha ett territoriellt perspektiv, ta hänsyn till regionala förutsättningar, ha ett landsbygdsperspektiv eller ha det perspektiv som utredaren föreslår. Även användningen av begreppet funktionella regioner är betydelsefullt. Med funktionella regioner avses geografiska områden där invånare och verksamheter interagerar med varandra inom t.ex. ett ekonomiskt eller socialt sammanhang. En särskild aspekt är ömsesidigt utbyte och beroendeförhållande mellan invånare och verksamheter i städer, tätorter samt gles- och landsbygder av olika storlek och karaktär. Samtidigt ska näringslivet ges goda förutsättningar att stärka konkurrenskraften, skapa jobb och bidra till bl.a. gröna innovationer och därmed till omställningen till en hållbar utveckling.

Fördelningen av anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling tar i dag hänsyn till de strukturella och dynamiska utmaningar som olika delar av landet står inför. Det har dock inte gjorts någon större översyn av fördelningen av medlen mellan länen eller av fördelningen mellan regionerna och statliga myndigheter.

Utredaren ska därför

- analysera om fördelningen av medel från anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling mellan regionerna och statliga myndigheter är ändamålsenlig,
- vid behov lämna förslag på kriterier och principer för ändamålsenlig fördelning av medel från anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling mellan län,
- med utgångspunkt i analysen av konsekvenserna av de samhällsutmaningar som har störst påverkan på den regionala utvecklingen och landsbygdsutvecklingen, lämna förslag på möjliga kostnadseffektiva insatser eller omprioriteringar som är förenliga med EU:s statsstödsregler och som uppfyller målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken, och
- i förslagen beakta möjligheterna att främja näringslivets konkurrenskraft och omställningen till en hållbar utveckling, inklusive ett integrations- och jämställdhetsperspektiv.

Konsekvensutredningar

I förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en särskild utredare ska redovisa. När det är relevant ska samhällsekonomiska kostnader och vinster bedömas för de förslag utredaren lämnar. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område föreslås. Skälen för den föreslagna finansieringen ska också anges.

I konsekvensutredningen ska utredaren särskilt analysera konsekvenserna för olika utgiftsområden och bedöma konsekvenser av sina förslag ur ett territoriellt perspektiv, ur ett perspektiv där hänsyn tas till regionala förutsättningar, ur ett landsbygdsperspektiv eller ur de perspektiv som utredaren föreslår samt ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv, inklusive ett integrations- och jämställdhetsperspektiv. I det fall utredarens förslag får betydande konsekvenser för enskilda statliga myndigheters verksamhet ska dessa analyseras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs föra dialog med och inhämta upplysningar från statliga myndigheter, kommuner, organisationer, företag och andra relevanta aktörer. Utredaren ska särskilt föra dialog med regionerna, länsstyrelserna, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Sametinget, Tillväxtverket samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Internationella erfarenheter och forskning, bl.a. från Nordregio, European regional policy research consortium vid European Policies Research Centre och OECD ska beaktas i arbetet.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom EU, särskilt kommissionens arbete om den framtida sammanhållningspolitiken, den översyn av Territoriella agendan för 2030 – En framtid för alla platser som ska göras enligt agendan samt relevanta delar av den framtida gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta pågående arbeten och processer med koppling till den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken samt pågående utredningar inom

kommittéväsendet, särskilt beredningen av de förslag och bedömningar som redovisats i betänkandet En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22). Utredaren ska även i övrigt hålla sig informerad om och beakta pågående relevanta utrednings- och lagstiftningsarbeten inom Regeringskansliet. Utredaren ska vidare beakta övriga relevanta rapporter och underlag på området.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2026. Det står utredaren fritt att dessförinnan redovisa delar av arbetet i ett eller flera delbetänkanden.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kontakter hittills under arbetet

Den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken är två områden där många aktörer i olika delar av samhället deltar eller är berörda på olika sätt. En viktig del av utredningsarbetet har därför varit att ha kontakt med ett antal av dessa aktörer för att ta del av deras erfarenheter och synpunkter. Det har handlat om representanter för såväl statliga myndigheter som regioner, kommuner, det civila samhället, näringslivet och forskarsamhället. Nedan finns en förteckning över de aktörer vi haft kontakt med så här långt i utredningsarbetet (till och med juni 2025). Vi kommer att fortsätta att föra dialog med ytterligare aktörer från olika delar av samhället under den återstående utredningstiden. Den slutgiltiga förteckningen av de aktörer vi haft kontakt med kommer att presenteras i slutbetänkandet.

Statliga myndigheter

Folkhälsomyndigheten
Jämställdhetsmyndigheten
Kungliga biblioteket
Landshövdingemöte
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Örebro län
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
Myndighetsnätverket för regional utveckling och landsbygdspolitik – generaldirektörer
Myndighetsnätverket för regional utveckling och landsbygdspolitik – handläggare
Nationellt analysnätverk för hållbar regional utveckling
Riksrevisionen
Statens jordbruksverk
Statens kulturråd
Tillväxtverket
Trafikverket
Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn
Vårdansvarskommittén
2023 års jordförvärvsutredning

Kommun- och regionsektorn

Erfarenhetsträff 30 kommuner med socioekonomiska utmaningar
Erfarenhetsträff 39 kommuner för näringslivsutveckling
Forum för hållbar regional utveckling – Politikerforum
Forum för hållbar regional utveckling – Tjänstepersonsforum
Göteborgsregionen Samhällsbyggnadschefer
Hultsfreds kommun
Inlandskommunerna Ekonomisk förening
Ljusdals kommun
Kommuner i Kalmar län
Kommuner i Östergötlands län
Kommunförbundet Jämtland Härjedalen
North Sweden Stockholm Office
Region Dalarna
Region Gotland
Region Gävleborg
Region Halland
Region Jämtland Härjedalen

Region Jönköpings län
Region Kalmar län
Region Kronoberg
Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region 10 – Inlandskommuner i samverkan
Regioner i Östra Mellansverige, ÖMS
Reglab
Regionala utvecklingsdirektörer i de fyra nordligaste länen
Regionsamverkan Sydsverige
SKR, kansli
SKR, Beredningen för demokratifrågor
SKR, Beredningen för tillväxt och regional utveckling (TRU)
SKR, Centerpartiets partigrupp
SKR, Kristdemokraternas partigrupp
SKR, Socialdemokraternas partigrupp
SKR, Regional kontakt
SKR, regiondirektörer
SKR:s nätverk för kommunala samhällsbyggnadschefer
SmåKom
Vimmerby kommun
Västerviks kommun
Västra Götalandsregionen
Öckerö kommun

Civilsamhälle och näringsliv

Bostad 2030
Bygdegårdarnas Riksförbund
Destination Järvsö AB
Destinationsutveckling Idre
Företagarna Jönköpings län

Hela Sverige ska leva
Hushållningssällskapet
JärvsöRådet
Landsbygdsveckan
Landsbygds- och infrastrukturdepartementets referensgrupp för landsbygdspolitik
Lantbrukarnas Riksförbund, LRF
Lokal Utveckling Sverige
Mekanotjänst i Järvsö AB
Nationell Leaderträff
Persson Invest AB
Samiska företrädare i Jämtland Härjedalen
Science Park Jönköpings län
Skärgårdarnas Riksförbund
Stegra Boden AB
Svenska Cellulosa AB, SCA
Svenska kyrkan
Tankesmedjan Balve
Winnet Sverige
Vi Unga
Vildriket AB
Våra Gårdar

Universitet, högskolor och forskningsinstitut

Agrifood Economics Centre
Chalmers tekniska högskola, Institutionen för Arkitektur och Samhällsbyggnadsteknik
Handelshögskolan i Stockholm
Jönköping University
Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier
Mittuniversitetet
Nordregio
RISE
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, Institutionen för stad och land
SLU, alumnträff för landsbygdsutvecklingsagronomer

Umeå universitet
Erik Westholm, professor emeritus vid Institutionen för stad och land, SLU

Kontakter utom Sverige

Distriktssenteret, Norge
European Leader Association for Rural Development, ELARD
OECD – Projektet Öars utveckling och flernivåsamverkan

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.

82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]

Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg, säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]