



Länsstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

Datum
2025-10-03

1 (11)

Diarienummer
11603-2025

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia
li.rul.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över delbetänkandet Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik

Er beteckning: LI2025-01327 (SOU 2025:85)

Sammanfattning

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har till länsstyrelsen i Norrbottens län remitterat rubricerad delbetänkande av Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling – SVESAM. Givet utredningens breda frågeställningar kopplat till framtida ansvarsfördelning och styrning av den territoriella politiken, har länsstyrelserna gemensamt utarbetat ett underlag för yttrande.

Länsstyrelsen i Norrbottens län tillstyrker föreslagen författningsändring. Vidare instämmer Länsstyrelsen i allt väsentligt i utredningens analys, och bedömer att den utgör en god grund för utformning och inriktning av framtida politik för regional utveckling och landsbygdsutveckling, och för framtagandet av förslag på insatser. Till stöd för utredningens fortsatta arbete konkretiseras och förtydligas yttrandet med ett antal verkliga exempel hämtade från länsstyrelsens uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till länets förutsättningar.

Länsstyrelsen välkomnar översynen av politikområdena, och att en samlad bedömning görs av möjligheterna att stärka genomförandet så att uppsatta mål nås. Regional utveckling och landsbygdsutveckling är inte bara centrala uppgifter i myndighetens verksamhet, utan även av stor betydelse för hela landets utveckling och sammanhållning. Frågan om dessa två politikområden ska sammanföras eller inte har sannolikt stor betydelse för den framtida territoriella sammanhållningspolitiken. Länsstyrelsen manar

utredningen till eftertanke och fortsatt konsekvensanalys då en sammanslagning innebär en risk att landsbygdernas frågor hamnar i skymundan av städer och större tätorter.

Yttrande

Om utredningens utgångspunkter (kapitel 3)

Länsstyrelsen poängterar vikten av att i detta arbete anlägga ett långsiktigt perspektiv. Föreslagna insatser behöver vara flexibla och anpassningsbara till framtida omvärldsförändringar så att de fungerar och är relevanta under lång tid. Inte minst är det viktigt att kommande förslag tar höjd för framtida utveckling av den europeiska sammanhållnings- och jordbrukspolitiken. Länsstyrelsen välkomnar därför att utredningen arbetar med ett tidsperspektiv fram till 2050.

Vidare ser Länsstyrelsen att det är viktigt att lokal och regional utveckling går hand i hand med byggandet av ett robust samhälle med beredskap för kris och förändring. Länsstyrelsen uppmanar utredningen att särskilt beakta detta perspektiv vid framtagandet av förslag på utformning av den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

Statens ansvar i genomförandet (kapitel 5)

Staten behöver enligt Länsstyrelsens bedömning ta en tydligare och aktivare roll i politikens genomförande. Länsstyrelsen framhåller att det vid framtagande av förslag om insatser är särskilt viktigt att beakta följande tre värden som beskriver statens roll och hur länsstyrelserna kan bidra till ett samlat genomförande.

Staten är närvarande regionalt och lokalt

För samhällets förmåga att hantera komplexa tvärsektoriella utmaningar och målkonflikter innebär det en stor kraft att ha staten representerad i landets alla 21 län. Länsstyrelserna har god vana att vara statens företrädare i länen och att hantera målkonflikter på så sätt att alla relevanta aspekter utifrån hållbarhetens tre dimensioner och nationella mål beaktas. Det kan bland annat handla om industrietableringar, energiproduktion eller annan förändrad markanvändning,

Genom sin breda verksamhet och stora kontaktyta mot företag och organisationer på landsbygden har länsstyrelserna en, inom

statsförvaltningen, unik närvaro i landets alla landsbygder. Som ett exempel ansvarar länsstyrelserna för administrationen av olika EU-stöd till lantbruket. Det är ett effektivt sätt att skapa samordning mellan olika kompetens- och verksamhetsområden och därigenom nå politiska mål, bibehålla förtroendet för staten i hela landet samt bidra till ett robust samhälle och beredskap. Inte minst inom området livsmedelsförsörjning är länsstyrelsernas lokalkännedom och närvaro ända ut i kapillärerna på landsbygden betydelsefull.

Utförligare beskrivningar av hur länsstyrelserna genom sin hantering av jordbruksstöd bidrar till landsbygdsutveckling och sammanhållningen går att finna i länsstyrelsernas yttranden över remissen av betänkandet En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22). Ändring 5 i strategiska planen, där stödstrukturen för norra Sverige föreslås ändras, skedde efter att just länsstyrelserna i norra Sverige lyfte problematiken man ser i sin lokala verksamhet. Utan den fingertoppskänslan blir det svårt för de centrala myndigheterna att ta rätt beslut för hela Sveriges ofta olika förutsättningar och förhållanden. Exempelvis kan länsstyrelsen genom sitt arbete med jordbruksstöd och kontakter med hela livsmedelskedjan bidra med aktuell kunskap om tillståndet för lantbruksföretagandet och livsmedelsproduktionen i länet.

Länsstyrelsen Norrbotten vill särskilt betona behovet av samverkan med kommuner och regioner i glest befolkade delar av landet som ofta har begränsad kapacitet att upprätthålla kompetens inom alla förvaltningsområden. Statens skyldighet och ansvar att möta kommunerna både sektorsövergripande och tvärsektoriellt blir här extra tydligt. För detta krävs god kunskap och tillitsfulla relationer, vilket i sin tur bygger på närvaro, legitimitet och kontinuitet. Samordningen av olika statliga myndigheters insatser på kommun- och länsnivå är viktig för det samlade förtroendet för myndigheternas verksamhet i stort och skapar förutsättningar för att nationella mål ska få genomslag på lokal nivå.

Staten är samordnad

Många av de utmaningar som behöver hanteras inom den territoriella politiken är tvärsektoriella och berör olika geografier. För effektiva och träffsäkra insatser behöver landets landsbygder hanteras utifrån deras specifika särarter och geografier. Staten behöver därmed ta ansvar för, att med ett territoriellt perspektiv, samordna sektorspolitiken och underlätta dess samverkan med kommuner och regioner.

Länsstyrelsen Norrbotten poängterar i sammanhanget landshövdingeämbetet som en tydlig och samtidigt samlande kraft i Norrbottens län. Det är en unik roll utöver vad en vanlig myndighetschef har. Landshövdingar har av tradition en stor auktoritet och kan i kraft av sitt ämbete ta initiativ i viktiga frågor för länen och få viktiga aktörer att dra åt samma håll. Landshövdingen är regeringens representant, statens företrädare i länet och är en neutral funktion som uppfattas som positiv i många sammanhang.

I landshövdingens forum AGON (Accelererad grön omställning i Norrbotten) samlas statliga, kommunala och regionala aktörer, som inte vanligtvis sitter vid samma bord, för att dela erfarenheter och skapa förståelse för olika perspektiv. Syftet med AGON är att etablera en gemensam helhetsbild av omställningsarbetet i länet och därigenom dels förstå omfattningen av de kumulativa effekterna, dels undersöka hur uppkomna effekter kan hanteras tids- och resurseffektivt. Vår förhoppning med AGON är att samverkan på sikt leder till organisatoriska synergieffekter som i sin tur bidrar till bland annat effektivare tillståndsprocesser.

Behovet av en helhetsbild har varit uppenbar i några år. I och med att Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen Västerbotten lämnats ett särskilt regleringsbrevsuppdrag att arbeta med målkonflikter som uppstår i industriomställningens spår, finns möjligheter att på ett nytt sätt arbeta med en mycket komplex fråga där flera olika aktörers kompetenser och rådigheter behövs.

Bland grupper med anspråk på markanvändningen påverkas rennäringen i stor hög utsträckning av den pågående industrietableringen. Berörda samebyar har till följd av flertalet parallella processer med samråd osv, svårt att överblicka om deras verksamhet överhuvudtaget kommer att fungera på sikt. Inom AGON syftar pilotprojekt Gällivare till att tillsammans skapa ett underlag som kan beskriva en gemensam bild och lyfta fram rennäringens förutsättningar i industriomställningen. I projektet ska man testa nya arbetssätt för att visualisera och föra dialog. I projektet finns flera olika aktörer med: Svenska kraftnät, Vattenfall eldistribution, LKAB, Stegra, SSAB, Energimarknadsinspektionen, Trafikverket, Boliden, Gällivare kommun, Region Norrbotten. Samverkan med samebyar inom Gällivare kommun är en grundförutsättning.

Länsstyrelsen Norrbotten är samordnande i projektet, men arbetar i nära dialog med aktörer på olika nivåer i samhället utifrån

lagstiftning och uppdrag. Det gäller exempelvis Gällivare kommun som har planmonopol och Region Norrbotten som har det regionala utvecklingsansvaret. Mångfalden av aktörer är en utmaning, men att hitta nya arbetssätt tillsammans är nödvändigt för att kunna fånga helheten, för att kunna beskriva framgångar och motgångar i ett helhetsperspektiv.

Robusthet och resiliens

En robust organisation för den statliga samordningen ökar även samhällets beredskap att hantera kris och förändring. Den 1 oktober 2022 infördes en ny struktur för det civila försvaret. Syftet är att stärka samordningen och ledningen av det civila försvaret på regional nivå. I denna struktur har sex av landets 21 länsstyrelser fått ett särskilt utökat ansvar som civilområdesansvariga.

Länsstyrelsen Norrbotten ansvarar för Norra civilområdet. Det innebär ett geografiskt områdesansvar inför och vid höjd beredskap samt är högsta civila totalförsvarsmyndighet av de fyra nordliga länen. Kärnan i uppdraget innebär ett ansvar både inåt – mot länsstyrelser och aktörer i civilområdet – och utåt – mot nationella myndigheter och Forsvarsmakten. Det är en balans: å ena sidan att skapa delaktighet och bygga gemensamma processer, å andra sidan att i ett skarpt läge kunna fatta snabba beslut och peka ut riktningen.

Vi lägger stor vikt vid relationerna till andra aktörer som Forsvarsmakten, kommuner, regioner, näringslivet och de frivilliga försvarsorganisationerna. För totalförsvaret kan aldrig byggas i ett vakuum. Det måste formars tillsammans. Det handlar i hög grad om att förbereda, planera, öva – och inte minst bygga relationer

Länsstyrelserna kan genom sin roll att samordna staten i länet bidra till mer sammanhållna insatser och effektivare genomförande av sektorsuppgifter. Att i högre utsträckning använda länsstyrelserna som samordnare för staten regionalt underlättar för sektorsmyndigheter att agera territoriellt. Det är därför väsentligt att länsstyrelsernas roll att samordna staten i länet tydligt framgår i andra relevanta myndigheters uppdrag.

Staten följer den lokala utvecklingen

Utredningen konstaterar att regeringens styrning av myndigheterna behöver bli tydligare. Vidare konstaterar utredningen att en styrning som baseras på uppföljning och lärande kräver regelbundna och systematiska analyser av utvecklingen i landets olika geografier. Det

finns en potential att än mer utnyttja länsstyrelsernas uppgift att redovisa läget i länet till att bistå regeringen med regionala lägesbilder, med analys av nuläge och bedömning av behovet av ytterligare åtgärder. Med sin geografiska närhet till brukare, allmänhet och företag och kunskap om lokala och regionala förhållanden bidrar länsstyrelsen till snabba och fördjupade analyser som underlättar styrningen i en föränderlig omvärld. Lägesbilderna är till sin natur komplexa och stundtals även motsägelsefulla då det handlar om olika utmaningar och där kommunerna har olika kapaciteter att bemöta. Det gäller exempelvis nyindustrialiseringen och demografisk utveckling kopplat till den accelererande samhällsomvandlingen.

Nyindustrialisering och samhällsomvandling – ett aktuellt exempel på territoriell politik

I Norrbottens län sker sedan flertalet år tillbaka en accelererande nyindustrialisering när den råvarubaserade basindustrin ställer om till fossilreducerad produktion. Investeringarna i länet är delar av såväl nationella som globala värdekedjor till gagn för Sveriges och EU:s industriomställning och konkurrenskraft. Parallellt med företagsexpansioner och nyetableringar är den långtgående samhällsomvandlingen i länet som framför allt kännetecknas av den pågående stadsflytten i Kiruna och Gällivare kommuner. Med utvecklingen i Boden, Luleå och angränsande kommuner är det sammantagna omställningsarbetet i Norrbotten exempellös. Detta gäller både komplexitet och hastighet.

I regeringens strategi för nyindustrialisering och samhällsomvandling (2024) påtalas att "utvecklingen i norra Sverige utmanar befintliga strukturer" (s.5). Länsstyrelsen delar den uppfattningen eftersom det ställs nya krav inom många samhällsområden. Bland annat behöver infrastruktur inklusive elförsörjning, bostäder, utbildningskapacitet, utbud av kultur och fritidsaktiviteter byggas ut. Detta samtidigt som tillgången till viss kommersiell och offentlig service kopplas på. Planeringen behöver dessutom ske parallellt eftersom samhällsområdena är ömsesidigt beroende av varandra.

En ytterligare effekt av samhällsomvandlingen är också synliggörandet och hanteringen av målkonflikter utifrån motstående riksintressen kopplat till den ökade markanvändningen. Det handlar bland annat om riksintressen för värdefulla ämnen och material, rennäring, energiproduktion, försvar, naturvård och friluftsliv.

Genom att använda områden för renskötsel, jakt och fiske har samerna i Sverige genom urminnes hävd förvärvat en rätt, renskötselrätten, till sådan markanvändning.

Sammantaget tangerar samhällsomvandlingen i Norrbotten idag flertalet av de samhällsutmaningar för en territoriell sammanhållningspolitik som exempelvis demografi, teknik, resiliens, kommunöverskridande samverkan, osv som delbetänkandet betonar.

Den territoriella politiken är beroende av innovativa arbetssätt där samhällsnivåerna samverkar – inte blockerar - varandra. Utmärkande för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten är, förutom komplexiteten av parallella samhällsprocesser, också mångfalden av aktörer från olika delar av samhället. En grundläggande uppgift har industrin som genomför de strategiska investeringarna. Vidare har kommuner, regioner, statliga myndigheter, det civila samhället och andra aktörer alla viktiga uppgifter, roller och ansvar. Detta ger incitament till att utveckla innovativa arbetsformer och metoder för tvärsektoriell samverkan inom den statliga gruppen av myndigheter och flernivåsamverkan där även region och kommuner ingår.

Till stor del handlar utvecklingsarbetet konkret om att på både systemnivå och regional nivå med näringslivets och samhällets aktörer tillsammans identifiera problem och gemensamt säkerställa att ändamålsenliga lösningar testas och implementeras. För att statens insatser ska hänga ihop behövs ett integrerat angreppssätt med tydligt långsiktigt helhetsperspektiv. Den statliga regionala och lokala närvaron i form av bland annat länsstyrelserna med både kompetens och mandat att fatta beslut i länet underlättar för den nationella nivån att bidra i den snabba utvecklingen.

Demografisk utveckling utmanar kommunernas kapacitet. Befolkningsmängden i Norrbottens län uppgick enligt SCB den 31 december 2024 till 248 620 individer, vilket är ungefär samma befolkningsmängd som i mitten av 1950-talet. Norrbotten är glest befolkat med en befolkningstäthet om 2,6 invånare per kvadratkilometer att jämföras med riksgenomsnittet med 25,9 invånare under samma period. Det genomsnittliga invånarantalet bland länets 14 kommuner uppgick under 2023 till ca 17 800 invånare. Variationerna mellan kommunerna är stora. Medan invånarantalet i Luleå kommun under 2024 uppgick till närmare

80 000 invånare, var motsvarande invånarantal i Arjeplog kommun cirka 2 600 invånare. Åtta av länets 14 kommuner hade 2024 en befolkningsmängd under 10 000 invånare.

I ett långsiktigt perspektiv är den demografiska utvecklingen, sett ur kommunernas försörjningsperspektiv, fortsatt utmanande. Beaktat utredningens tidshorisont fram till år 2050 indikerar SCB:s befolkningsframskrivning (2024) fram till år 2040 att andelen äldre fortsätter öka samtidigt som andelen yngre och andelen i de mest förvärvsaktiva åldrarna minskar i samtliga kommuner. Befolkningsframskrivningar är, som bekant, statistiska modeller vars antaganden bygger på historiska data och där kommunernas egna mål och planer för bostadsbyggande och företagsklimat inte beaktas.

Demografisk utveckling ska betraktas utifrån ett parallellt framtidsscenario där några kommuner i länet idag tar betydande ekonomiska risker för att bygga ut infrastruktur och övrig samhällskapacitet som krävs för den förväntade inflyttningen till länet som beskrivits ovan. Även annan infrastruktur och grundläggande samhällsservice är av vikt för länets utveckling. I Norrbotten finns områden där bredbandsnätet inte är utbyggt och där mobiltäckningen är svag eller obefintlig. God tillgång till bredband och mobiltäckning är viktigt för såväl privatpersoner som företag och det civila försvaret. Det finns risk för att bristen på tillgången till digital infrastruktur påverkar delaktighet och utanförskap negativt.

Länsstyrelserna som statens primära kontaktväg till kommunerna är en unik länk mellan den nationella och lokala nivån. Det innebär att länsstyrelserna har ansvar och förutsättningar att underlätta för effektiv samverkan mellan nationella myndigheter och kommunerna. Genom lokal förankring av nationella insatser bidrar länsstyrelserna till att nationella mål får genomslag i hela landet och därmed också till en ökad sammanhållning. Ett aktivt stöd från en tillgänglig länsstyrelse är också av stor betydelse för många små kommuner. Stödet påtalas i Statskontorets studie (2025) av länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna.

Sålunda instämmer länsstyrelsen med utredningens tankegångar att platsens unika förutsättningar bör vara utgångspunkten för en modern territoriell utvecklingspolitik. Lika centralt, menar länsstyrelsen, är att en framtida platsbaserad utvecklingspolitik bör utgå från en platsbaserad lägesanalys som bygger på grundläggande och tillitsbaserad kännedom om lokala förhållanden och kapaciteter.

Länsstyrelserna behöver ges förutsättningar att bidra

Länsstyrelserna har, som utredningen konstaterar, en central roll i genomförandet och i samverkan med andra aktörer. Länsstyrelserna behöver dock ges kapacitet och förutsättningar att utföra uppgifterna och bidra till uppsatta mål.

Länsstyrelsen välkomnar ett förtydligande av myndighetens ansvar inom den framtida regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. I princip anser Länsstyrelsen i Norrbottens län att myndigheten har de uppdrag som krävs för att kunna bidra, men uppgifterna kan tydliggöras i förhållande till både offentliga och privata aktörers ansvar.

Finansiering av länsstyrelsernas både ordinarie uppdrag och initiativ är nödvändigt för att upprätthålla myndigheternas breda kompetensbas, vilket i sin tur är en förutsättning för att de även fortsatt ska kunna hantera breda tvärsektoriella frågor och målkonflikter.

Förutsättningarna för staten att samordnat arbeta för genomslag för nationella mål i hela landet behöver utvecklas. Inte minst behöver sektorsmyndigheternas förmåga att samverka med länsstyrelserna och att ta geografiska hänsyn stärkas. För att det ska vara möjligt för länsstyrelserna att hantera komplexa målkonflikter behöver länsstyrelserna kunna samordna sektorsmyndigheterna i länet. Därför är det viktigt att det tydliggörs i dessa myndigheters uppdrag att de ska samverka med länsstyrelser och utifrån ett territoriellt perspektiv bidra till nationella mål.

Om vikten av samverkan (kapitel 6)

Länsstyrelsen konstaterar att samverkan mellan länsstyrelse, region, kommuner och andra aktörer i länet är central för det regionala genomförandet av regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Tydligare definierade roller, som klargör vad som förväntas av respektive aktör, ger aktörerna förutsättningar att hitta lämpliga former för en effektiv samverkan som bidrar till politikens mål.

Länsstyrelsen instämmer därför med utredningen i det finns behov av att förtydliga ansvarsfördelningen, inte minst vad gäller statens och regionernas gemenensamma ansvar för regional utveckling. Det är dock viktigt att påpeka att det oavsett tydlighet i ansvarsfördelning alltid kommer att finnas mellanrum mellan

utpekade ansvarsområden, och att det är något som behöver hanteras genom samverkan mellan de regionala aktörerna. Det är därför nödvändigt att bibehålla ett regionalt handlingsutrymme så att samverkan och lösningar kan anpassas utifrån platsens förutsättningar. Inte minst gäller det för samverkan mellan länsstyrelse och region, där varje länsstyrelse behöver ges handlingsutrymme att möta regionen i sitt län utifrån de specifika prioriteringarna den regionala utvecklingsstrategin.

Länsstyrelsen instämmer därför i utredningens slutsats att det inte går att detaljstyra ett komplext tvärsektoriellt område som territoriell politik, även om den samverkan som är nödvändig bör bygga på en tydlig ansvarsfördelning. En möjlighet att balansera flexibilitet och tydlighet i den regionala samverkan är att utgå från principer för regional ansvarsfördelning, till exempel de vägledande principer för prövning av länsstyrelsens uppgifter och uppdrag som presenterades i regeringens budgetproposition 2021 (utgiftsområde 1, sidan 59).

Om ett eller två politikområden (kapitel 7)

Oavsett ett eller två politikområden välkomnar länsstyrelsen att politiken bedrivs i ett sammanhållet system vad gäller mål, ansvarsfördelning, styrning och uppföljning. Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att beakta territoriell sammanhållning vid ställningstagande om en eventuell sammanslagning av politikområdena. Både kompensatoriska insatser för territoriell sammanhållning och insatser för regional utveckling är viktiga för länets utveckling. Det är därför väsentligt att beakta balansen mellan dessa vid ett ställningstagande. Dessutom behöver hänsyn tas till att behoven som ansvarsfördelningen ska tillgodose ser olika ut inom de två nuvarande politikområdena, bland annat beroende på olika geografi för regional utveckling och landsbygdsutveckling. Idag samverkar länsstyrelser med liknande frågeställning över hela landet med varandra genom de olika nätverk som knyter samman myndigheterna. Därigenom finns en bra förutsättning för att hantera geografiskt spridda, men lika situationer via länsstyrelsernas uppdrag.

Länsstyrelsen delar bedömningen att en sammanslagning av politikområdena kan innebära risk för att landsbygdernas frågor hamnar i skymundan av städer och större tätorter i det regionala utvecklingsarbetet. Samtidigt kan det innebära en möjlighet till samordning och effektivt genomförande. Länsstyrelsen bedömer

därför att det finns anledning att ytterligare analysera farhågor och möjligheter.

Övriga synpunkter

Enligt direktiven ska utredningen inte lämna förslag som omfattas av det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsen vill ändå poängtera vikten av ett fungerande planeringssystem som hanterar alla nivåerna nationellt, regionalt, och lokalt för att kunna samordna och följa upp en territoriell politik. En avgörande fördel är att en utvecklad fysisk planering ger underlag för att ta bättre hänsyn såväl till olikheter inom länen, som till likheter mellan länen. Det kan synliggöra landsbygdernas förutsättningar och behov, vilket motverkar farhågorna med ett enda politikområde.

Beslut

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med handläggare Mats Lindell vid enheten för Samhällsplanering och Kulturmiljö som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Katarina Ljunggren medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.