

Ökad tydlighet, stärkt samverkan– förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik (SOU 2025:85)

Sammanfattning

SKR välkomnar en grundlig prövning av dagens regionala utvecklingspolitik och landsbygdspolitik. Båda politikområdena omgärdas av betydande brister såväl vad gäller styrning som genomförande.

Utredningen behöver förhålla sig EU-perspektivet i större utsträckning. Det beroendeförhållande som idag råder mellan den europeiska sammanhållningspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken behöver tas i särskilt beaktande.

En bredare definition av territoriell sammanhållning som också vilar på principerna om subsidiaritet och territoriell mångfald är nödvändig som utgångspunkt för en förnyad territoriell politik.

SKR ser fördelar med ett gemensamt politikområde för regional och landsbygdsutveckling. En sammanslagning av politikområden får dock inte innebära en utökad styrning på bekostnad av den kommunala och regionala självstyrelsen.

SKR vill framhålla att det är viktigt att hitta en balans mellan kompensatoriska och mer utvecklingsinriktade inslag i en förnyad territoriell politik.

SKR tillstyrker utredningens bedömning om att de uppgifter som samtliga regioner har enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska ligga kvar hos regionerna.

Landsbygdsperspektivet kan stärkas ytterligare i det regionala utvecklingsarbetet. Verktyg för att hantera inomregionala skillnader behöver utformas.

Det kan finnas skäl till särskilda insatser som möter behov och utmaningar som kommer av gleshet och långa avstånd. Även öars särskilda förutsättningar bör tas i beaktande vid utformningen av en ny politik.

SKR menar att ett platsperspektiv bör vara utgångspunkten för en förnyad politik. Behoven på platsen bör utgöra grund för insatser, inte enbart geografi.

SKR vill framhålla att statens närvaro lokalt och regionalt är viktig för att säkerställa tillgänglighet och likvärdighet i hela Sverige. Staten behöver dessutom förhålla sig till territoriella förutsättningar och behov när man planerar sin verksamhet.

Det bör tydliggöras hur andra utgiftsområden, utöver UO19 Regional utveckling, bidrar till hållbar och likvärdig utveckling över landet. Nationella myndigheters roll i den framtida territoriella politiken behöver konkretiseras.

SKR vill framhålla att ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna behöver tydliggöras. En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för en effektiv samverkan mellan regionerna och länsstyrelsen.

Verksamheten i regionerna bör kunna anpassas utifrån regionernas olika förutsättningar och kapacitet. Systemet bör därför möjliggöra försöksverksamhet för ett utökad regionalt utvecklingsuppdrag i de regioner där så önskas.

SKR tillstyrker författningsförslaget som syftar till att förtydliga medverkan från det civila samhällets organisationer i det regionala utvecklingsarbetet. Kapaciteten för dessa organisationer att delta i samråd kan dock vara en utmaning, vilket utredningen bör ta i beaktande.

Mål och indikatorer för en förnyad territoriell politik bör utvecklas i dialog mellan nationell nivå och regionerna. En ökad detaljstyrning av det regionala utvecklingsuppdraget riskerar att underminera en territoriell politik som utgår från olika geografiers förutsättningar och behov.

SKR vill slutligen framhålla att utredningen behöver ta den kommunala och regionala självstyrelsen liksom subsidiaritetsprincipen i beaktande i det fortsatta utredningsarbetet. Många av de bedömningar och övervägningar som utredningen gör ligger inom ramen för den regionala självstyrelsen att överväga och besluta om.

Allmänna synpunkter

Utredningen bör ses i ljuset av flera pågående och avslutade nationella utredningar som berör statens styrning av kommuner och regioner. Det finns tendenser till en allt starkare statlig styrning och ökad centralisering som riskerar att inskränka kommuners och regioners självstyrelse, och därmed påverka möjligheten att fullgöra välfärdsuppdraget. Kommuner och regioner ansvarar för lejonparten av den svenska välfärden i förhållande till medborgarna. Förutsättningarna i olika delar av landet skiljer sig åt och det innebär att kommuner och regioner är beroende av de frihetsgrader som den kommunala självstyrelsen och organisationsfriheten ger.

SKR välkomnar regeringens beslut att tillsätta en utredning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken samlat. Den regionala utvecklingspolitiken har inte utretts sedan slutet av 1990-talet. Mycket har hänt sedan dess, såväl vad gäller vår omvärld som politikens inriktning och ansvarsförhållandena på regional nivå. Landsbygdspolitiken tangerar på flera sätt mål och inriktning för den regionala utvecklingspolitiken. Delvis överlappande politikområden skapar en otydlighet såväl för dem som arbetar med utvecklingsfrågor vid kommuner och regioner som för företag och organisationer som ska ta del av politikens insatser. Bristerna i långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning, samt den otydliga ansvarsfördelningen försvårar också båda politikområdenas genomförande. En grundlig prövning av dagens politik är därmed välkommen.

Politikens långsiktighet och tydligare koppling till EU:s territoriella agenda

Styrning och finansiering från EU har historiskt haft stor betydelse för genomförandet av den svenska regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Vi delar utredningens bedömning att den europeiska sammanhållningspolitiken och jordbrukspolitiken kommer att genomgå betydande förändringar under de kommande decennierna. Även om utredningen har som ambition att föreslå en förnyad utvecklingspolitik som på sikt kan stå på egna ben, behöver politiken fortsatt förhålla sig till EU:s kommande budgetram, ambitioner och prioriteringar. Det förslag som EU-kommissionen presenterade i somras innebär genomgripande förändringar med en helt ny budgetstruktur och en tydlig centralisering av genomförandet. Såväl regionernas roll som politikens anpassning till regionala förutsättningar skulle enligt detta förslag försvagas, vilket en framtida nationell politik behöver hantera.

Utredningen ser framför sig en territoriell politik där territoriell sammanhållning är en av grundstenarna. Territoriell sammanhållning definieras av utredningen som att skillnaderna mellan olika delar av landet

inte bör bli för stora när det gäller till exempel utvecklingsnivå, förutsättningar att arbeta, driva företag och levnadsförhållanden i övrigt.

I den territoriella agendan 2030, som samtliga EU-medlemsstater ställt sig bakom, använder man en något bredare definition av territoriell sammanhållning, där man framhåller vikten av en välavvägd territoriell utveckling mellan och inom länder, regioner, städer och kommuner. Den territoriella agendan tar också fasta på att möjliggöra utveckling baserat på den territoriella mångfalden och framhåller principen om subsidiaritet. Utredningen bör i det fortsatta utredningsarbetet ta den bredare innebörden av territoriell sammanhållning i beaktande.

En sammanhållen politik för regional och landsbygdsutveckling

SKR delar utredningens slutsatser att det finns fördelar med ett gemensamt politikområde för regional och landsbygdsutveckling. En sammanhållen territoriell utvecklingspolitik ger förutsättningar för en mer enhetlig styrning av den nationella politiken och dess samspel med kommuner och regioner. Ett samlat politikområde kan också bidra till en tydligare ansvarsfördelning. En sammanslagning av politikområden måste dock vara förenlig med den kommunala och regionala självstyrelsen och, i det här sammanhanget, regionernas möjligheter att göra egna prioriteringar.

I det fortsatta utredningsarbetet är det också viktigt att hitta en balans mellan kompensatoriska och mer utvecklingsinriktade inslag i politiken. Landsbygdsperspektiven får inte komma i skymundan i en bredare politik samtidigt som kompensatoriska inslag inte heller får tränga undan andra viktiga insatsområden som syftar till att bidra till tillväxt och utveckling. Utredningen behöver därmed också göra en grundlig genomgång av den regionala utvecklingspolitiken och regionernas utvecklingsarbete inom centrala områden som näringslivs- och innovationsfrämjande, kompetensförsörjning och infrastruktur. Även kollektivtrafiken, som spelar en central roll för att knyta samman tätorter och landsbygd i respektive län, bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Landsbygdsutveckling är redan idag en del av det regionala utvecklingsuppdraget som åligger regionerna enligt lag. I förordningen om regionalt utvecklingsarbete (2017:583) framgår tydligt att den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för utveckling i länet. Analysen ska ha ett territoriellt perspektiv och särskilda hänsyn ska tas bl.a. till olika typer av landsbygder och tätorter. Samtliga regioner jobbar också utifrån att landsbygdsperspektivet är en integrerad del av de regionala utvecklingsstrategierna, RUS. I vissa regioner finns också särskilda skärgårdsstrategier med tillhörande handlingsplaner.

Landsbygdsperspektivet skulle dock kunna stärkas ytterligare i det regionala utvecklingsarbetet. Flertalet regioner efterfrågar bättre verktyg bl.a. för att jobba med inomregionala skillnader. Det är också angeläget att hitta metoder för att kunna ta tillvara innovationskraften på landsbygderna.

Platsens förutsättningar och behov bör vara styrande

SKR delar utredningens slutsatser att det kan finnas skäl till särskilda insatser som möter behov och utmaningar som kommer av gleshet och långa avstånd. Även öars särskilda förutsättningar bör tas i beaktande vid utformningen av en ny politik. Staten har i det sammanhanget en viktig roll att verka för att det inte blir alltför stora skillnader mellan olika delar av landet vad gäller exempelvis utvecklingsnivå, förutsättningar att arbeta och driva företag liksom levnadsförhållanden i övrigt. Alltför stora skillnader riskerar att leda till ökad polarisering och minskad sammanhållning. Staten behöver också utveckla sina verktyg för att följa utvecklingen i olika delar av landet.

Mindre och kapacitetssvaga kommuners förutsättningar att främja näringslivsutveckling och att delta som likvärdig part i det regionala utvecklingsarbetet behöver ägnas särskild uppmärksamhet i en förnyad politik.

SKR vill särskilt framhålla att en framtida territoriell politik behöver kunna hantera alla geografiers behov; det bör kunna vara geografiska nackdelar men också socioekonomiska utmaningar som utgör grund för insatser. Det är i sammanhanget viktigt att det inte enbart är geografi som styr, utan också de behov som finns på platsen. Alla landsbygdsområden har inte samma behov. Liknande utmaningar som finns i landsbygdsområden kan också finnas i exempelvis städernas förorter. Stadsperspektiven måste också rymmas i en framtida territoriell politik. Politiken behöver således också relatera till regeringens stadsutvecklingspolitik.

Statens närvaro i landet central

Att staten finns närvarande är viktigt för att säkerställa tillgänglighet och likvärdighet i hela Sverige. Staten behöver förhålla sig till territoriella förutsättningar och behov när man planerar sin verksamhet och sina uppdrag för att finnas nära invånarna och ge likvärdig service över hela landet. Statens servicekontor fyller en viktig funktion för att säkerställa människors tillgång till grundläggande samhällsservice, särskilt på landsbygden och i områden med socioekonomiska utmaningar.

Styrning som bygger på tillit och samordning

Flernivåstyrning utgår från att samtliga direktvalda och därigenom självstyrande beslutsnivåer (EU, staten, regioner och kommuner) utövar självstyre inom de ramar som givits av riksdagen och att man åstadkommer

ett samspel mellan samtliga nivåer. Den statliga styrningen av den territoriella politiken bör enligt modellen för flernivåstyrning handla mer om tillit och samordning än direkt styrning.

Detaljstyrning av det regionala utvecklingsuppdraget riskerar nämligen att underminera en territoriell politik som utgår från olika geografiers förutsättningar och behov. Det är på lokal och regional nivå som kunskapen om dessa behov är som störst.

Tvärsektoriell styrning med större hänsyn till territoriella förutsättningar

SKR delar utredningens uppfattning att tvärsektoriell styrning av resurser inom många utgiftsområden är centralt för politikens genomförande. Den territoriella politiken samspelar med ett stort antal sektorspolitiska områden och det bör bli mer tydligt och transparent hur andra utgiftsområden bidrar till hållbar och likvärdig utveckling över landet.

Förtydligande av nationella myndigheters bidrag och roll

Nationella myndigheters roll och bidrag till den framtida territoriella politiken behöver tydliggöras i myndigheternas instruktion. Myndigheterna bör kunna ta större territoriella hänsyn inom sina verksamheter och uppdrag. Genom ökad dialog med och närvaro i regionerna kan sektorsmyndigheterna skaffa sig en bättre förståelse för den kommunala och regionala kontexten.

Ett systemperspektiv där samtliga samhällsnivåer har viktiga funktioner

I delbetänkandet framhåller utredningen att staten och regionerna har ett delat ansvar för regional utvecklingspolitik. SKR vill i sammanhanget poängtera att även andra aktörer som exempelvis kommuner och näringsliv, har mandat över viktiga delar som har stor betydelse för den regionala utvecklingen. Genom att tillföra ett systemperspektiv med fokus på hur olika sektorsperspektiv hänger ihop och på vilken samhällsnivå de olika frågorna hanteras kan utredningen bättre synliggöra de territoriella sambanden. Summan av bebyggelsestruktur, transportinfrastruktur, arbetsplatser, bostäder, utbildningsplatser och mobilitetslösningar påverkar en plats förutsättningar.

De territoriella sambanden utgör också grunden till varför det behövs ett utökat territoriellt perspektiv hos nationella myndigheter, t.ex. hos Trafikverket, för att kunna bidra till att stärka helheten. Regionerna har en viktig roll i att stärka sambanden mellan olika delar i länet, bl.a. genom infrastruktur- och kollektivtrafikplaneringen. Kommunernas roll är central bl.a. utifrån ansvaret för planering av mark- och vatten. Länsstyrelserna har i det här sammanhanget en viktig uppgift som företrädare för statens intressen på regional nivå. En framtida territoriell politik måste förmå att

tydliggöra och stärka de här sambanden där samtliga samhällsnivåer har viktiga funktioner.

En tydligare ansvarsfördelning

SKR delar utredningens slutsatser att ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna behöver tydliggöras. Som ett led i detta bör länsstyrelsernas instruktion, som gör gällande att myndigheten ska bidra till att främja länens tillväxt, uppdateras. De uppdrag som länsstyrelsen får i sina instruktion bör också vägas mot de ansvarsområden som redan ingår i det regionala utvecklingsuppdraget. Snarlika uppdragsformuleringar leder till oklarheter vad gäller ansvar och mandat på regional nivå. En tydlig ansvarsfördelning är också en förutsättning för en effektiv samverkan mellan regionerna och länsstyrelsen.

Ansvarskommittén framhöll i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) ett behov av att förtydliga roller och skapa utrymme för ett legitimt regionalt ledarskap. Kommittén beskrev två parallella uppdrag;

”Ett utvecklingsuppdrag som handlar om att utifrån ett regionalt perspektiv prioritera, samordna och genomföra utvecklingsinsatser inom ramen för en hållbar, sammanhållen strategi. Detta uppdrag är politiskt till sin karaktär”.

”Ett myndighetsuppdrag som handlar om tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning, samt uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning, bland annat som grund för en mer samlad stat på regional nivå”.

SKR menar att Ansvarskommitténs beskrivning fortsatt är relevant och att detta bör vara en central utgångspunkt för utredningen när det handlar om att tydliggöra rollfördelningen mellan regionerna och länsstyrelsen.

Inslag av en differentierad uppgiftsfördelning är positivt

Regionerna har det regionala utvecklingsuppdraget enligt lag. Formellt är de legala förutsättningarna för regionerna lika, men i realiteten skiljer de sig mycket åt exempelvis vad gäller finansiering, arbetssätt och strukturer för samverkan. Erfarenheten och kunskapen om vad det innebär att vara regionalt utvecklingsansvarig ser också olika ut beroende på hur länge man har haft uppdraget. Det är därför viktigt att utredningen för dialog med samtliga regioner för att få en helhetsbild över de skilda förutsättningarna att bedriva regional utvecklingspolitik och landsbygds politik i Sverige. Verksamheten i regionerna bör kunna anpassas utifrån regionernas olika förutsättningar och kapacitet. Systemet bör därför möjliggöra försöksverksamhet för ett utökad regionalt utvecklingsuppdrag i de regioner där så önskas.

Samverkan i ett flernivåsystem

Av direktiven framgår att utredaren ska föreslå hur samverkan mellan statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), regioner och kommuner kan utvecklas för att bidra till att uppnå målen för den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

SKR vill i sammanhanget framhålla att en ändamålsenlig samverkan kan åstadkommas genom en samsyn kring gemensamma mål och intressen. Det är viktigt att utredningen inte utgår från statens intresse av att styra. Förslagen måste också spegla samverkansbehov med staten som kan finnas hos kommuner och regioner.

Regionerna är beroende av en väl fungerande samverkan med såväl statliga myndigheter, kommuner, näringsliv, akademi som civilsamhälle för att lyckas med sina uppdrag. Samverkansformerna behöver utformas regionalt utifrån behov och förutsättningar i respektive län.

Länsstyrelsen har en viktig roll som företrädare för statliga intressen på regional nivå. Det är dock viktigt att länsstyrelsens samordnande roll renodlas i förhållande till Tillväxtverkets uppdrag att samordna myndigheter av betydelse för landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. I sammanhanget är det också viktigt att framhålla att regionerna har behov av en direkt dialog och samverkan med de sektorsmyndigheter som är av betydelse för den regionala utvecklingen.

Länsstyrelsen har som nämnts innan en viktig roll för regional utveckling i sin myndighetsutövning vad gäller exempelvis att skapa förutsättningar för infrastrukturutbyggnad och bebyggelseutveckling, utveckling av näringsliv och utbildning, samt för omställning. Även tillståndsgivning är en viktig del av regional utveckling.

Författningsförslaget avseende det civila samhällets roll

SKR tillstyrker författningsförslaget som syftar till att förtydliga medverkan från det civila samhällets organisationer i den regionala utvecklingsarbetet. Samråd och samverkan med det civila samhällets organisationer ingår redan idag som en given del i regionernas verksamhet. Kapaciteten att delta i samråd och andra aktiviteter för dessa organisationer kan dock vara en utmaning, vilket utredningen bör ta i beaktande.

Resultatstyrning med lokal förankring

Utredningen gör bedömningen att målsättningarna för politiken för landsbygdsutveckling och regional utveckling behöver förtydligas och att en verksamhetslogik för politiken behöver tas fram.

SKR vill i sammanhanget framhålla att alltför detaljerade målformuleringar riskerar att begränsa aktörernas möjlighet att prioritera och utforma insatser anpassade utifrån lokala förutsättningar och behov.

Utredningen föreslår ett sammanhållet system för uppföljning av den territoriella politiken för att kunna följa utvecklingen i landets olika geografier. SKR välkomnar ett sådant förslag, där inomregionala skillnader kan synliggöras. SKR ser också fördelar med att en statlig myndighet ges ett helhetsansvar för uppdraget.

En utvecklad verksamhets- och förändringslogik kan dock innebära en ökad detaljstyrning som riskerar att leda fel, där förväntade effekter inte svarar mot regionernas utmaningar och prioriteringar tillräckligt väl. Det är därför väsentligt att regionerna involveras i uppföljning och metodutveckling. Uppföljningen bör i första hand bidra till ett bredare lärande snarare än enbart statlig uppföljning och kontroll.

Mål och indikatorer bör utvecklas i dialog mellan nationell nivå och regionerna. Ramarna behöver dessutom vara så pass flexibla att lokala anpassningar kan göras.

Demokrati och självstyre en grundbult

Demokratiperspektivet är centralt och bör tydligare framgå som ett av skälen till överföringen av det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till regionerna. Genom självstyret avgörs frågor nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva har valt. Detta stärker medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Beslut baseras på kunskap och överblick över lokala och regionala förhållanden. Oron i omvärlden gör att demokratiperspektivet är särskilt viktigt att värna. För att motverka polarisering behöver medborgarnas delaktighet öka.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Sverigedemokraterna lämnar reservation enligt bilaga 1

SKR Styrelsen
2025-10-10

Reservation från Sverigedemokraterna

Ökad tydlighet, stärkt samverkan- förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik (SOU 2025:85)

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt följande:

Sverigedemokraterna välkomnar de delar av utredningen som syftar till att skapa tydligare ansvarsfördelning och bättre samordning mellan stat, regioner och kommuner. Ett sammanhållet system för uppföljning kan bidra till att resurser används mer effektivt och att skillnader mellan olika delar av landet synliggörs.

Det är positivt att landsbygdens villkor ges en mer central roll och att politiken tar ett helhetsperspektiv för hela landet. En utvecklad territoriell politik bör bidra till att hela Sverige ges likvärdiga möjligheter till tillväxt, service och välfärd.

Samtidigt bör stor försiktighet iakttas så att den nationella beslutsrätten inte försvagas. Sverigedemokraterna är kritiska till inslag som riskerar att öka EU:s inflytande över svensk regional- och utvecklingspolitik. Politiken bör i stället präglas av ökad nationell kontroll och ett starkt kommunalt självstyre.

Vi yrkar därför att:

Tillstyrka utredningens övergripande inriktning men betonar att den territoriella politiken ska utformas med tydlig nationell styrning och respekt för kommunalt och regionalt självstyre.