

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

Norrbottens Kommuner är ett förbund som ägs av de fjorton kommunerna i länet. Norrbottens Kommuner är inte formellt utsett som remissinstans för betänkandet men har valt att avge yttrande eftersom frågan är angelägen för samtliga kommuner i länet.

Sammanfattning

- Norrbottens Kommuner välkomnar utredningens ambition att skapa en mer sammanhållen och tydlig territoriell politik
- En analys av sammanslagning kräver balans mellan stad och landsbygd samt att finansiering medföljer
- Landsbygdens villkor som gleshet, avstånd och företagandets förutsättningar måste beaktas
- Konsekvenser av att eventuellt separera finansiering och tillsyn i landsbygdspolitikens genomförande behöver utredas noggrant
- Ett uppdrag till statliga myndigheter om regional utveckling behöver följas upp systematiskt och bör omfatta samtliga statliga myndigheter
- Norrbottens Kommuner välkomnar en tydlig roll för länsstyrelserna som samordnare av myndigheter på regional nivå
- En förstärkt roll för länsstyrelserna får inte inskränka kommunernas handlingsutrymme
- Det ställs höga förväntningar på kommunerna inom regional utveckling trots att det formella ansvaret i regleringar är begränsat
- Norrbottens Kommuner efterlyser tydlig ansvarsfördelning mellan länsstyrelser och regionalt utvecklingsansvariga
- Kommunerna kan inte åläggas ytterligare ansvar utan att motsvarande resurser tillskjuts
- Norrbottens Kommuner ser positivt på en analys av platsanpassade regelverk som kan variera utifrån lokala förutsättningar
- Förslaget kring förtydligande i lagen om regionalt utvecklingsansvar behöver även säkerställa samråd med kommunerna i lagtext
- Norrbottens Kommuner efterfrågar en analys av de konsekvenser en ökad statlig styrning för administrativ effektivitet kan få för flernivåstyret och dess demokratiska värden

Allmänna synpunkter

Norrbottens Kommuner välkomnar utredningens ambition att skapa en mer sammanhållen och tydlig territoriell politik. För kommunerna i Norrbotten är en välfungerande samverkan mellan stat, region och kommuner avgörande för att säkerställa utvecklingskraft, likvärdiga förutsättningar samt tillit mellan medborgare och myndigheter. Vi instämmer i utredningens slutsats att dagens system präglas av otydlig ansvarsfördelning, bristande styrning och avsaknad av en sammanhållen helhetsbild. Samordning bör dessutom ske med andra politikområden som infrastruktur, bostäder och utbildning vilka har stor relevans för en ny territoriell politik.

Vi vill särskilt understryka att en fungerande territoriell politik måste ta hänsyn till landsbygdens specifika förutsättningar. Till exempel långa avstånd, gles befolkning och företagandets villkor samt bygga på en stark lokal förankring. Landsbygdspolitikens genomförande är komplext, därför behöver eventuella förslag som innebär en uppdelning av finansiering och tillsyn utredas noggrant.

En sammanhållen territoriell politik kräver tydligare ansvarsfördelning och styrning (kap. 5)

Utredningen pekar på behovet av tydligare mål, roller och ansvar inom den territoriella politiken. Norrbottens Kommuner delar denna bedömning. En sammanhållen territoriell politik behöver ta hänsyn till olika platser unika förutsättningar och tillåta flexibilitet i genomförandet. Kunskapen hos kommunerna och andra lokala aktörer är central för att skapa ägarskap och anpassa insatser efter behov.

Samverkan mellan myndigheter och över nivåer

Utredningen lyfter behovet av en tydligare roll för länsstyrelserna som samordnare av statliga myndigheter på regional nivå. En ytterligare utmaning är att flera statliga myndigheter har egna regionala indelningar inom sina organisationer som skiljer sig både mellan myndigheter och länsgränser. Denna bristande samordning försvårar samverkan mellan statliga myndigheter och andra parter eftersom fler aktörer behöver

involveras från vardera sida för att nå gemensamma lösningar. Till ämnet hör även att operativa områden kan vara såväl större som mindre än de befintliga länen.

Norrbottens Kommuner betonar att en förstärkt roll för länsstyrelserna inte får inskränka kommunernas handlingsutrymme. I den fortsatta analysen bör därför kommunernas behov av självständighet i lokala och regionala frågor särskilt beaktas. Norrbottens Kommuner delar utredningens bedömning att detaljstyrning inte är lämplig när anpassning till lokala förhållanden eftersträvas. Den territoriella politiken som föreslås i delbetänkandet är ett tvärsektoriellt område som kräver en flexibilitet långt utöver traditionell mål- och resultatstyrning.

Höga förväntningar ställs på kommunerna trots att det formella ansvaret är begränsat

Trots kommunernas begränsade formella roll i regleringar ställs stora förväntningar på deras insatser i arbetet med regional utveckling.¹ Även om regionerna har det formella ansvaret är kommunerna både viktiga som samverkansparter och en aktör som i praktiken genomför utvecklingsarbete. Samtidigt är det inte alltid möjligt för kommuner med begränsad kapacitet att ta detta ansvar eftersom det primärkommunala uppdraget behöver prioriteras först och enligt lag. Norrbottens Kommuner vill se en bred definition av territoriell sammanhållning, där kompensatoriska inslag är nödvändiga för att skapa likvärdig utvecklingskapacitet i hela landet, samtidigt som lokala och regionala förutsättningar tas tillvara. För glesa regioner som Norrbotten uppstår höga kostnader per capita eftersom strukturella faktorer som långa avstånd mellan människor och service kräver mer resurser, bland annat för infrastruktur och samhällsplanering. Detta minskar i sin tur de resurser som kan avsättas för att planera för förändring.

Utöver rollerna som service- och välfärdsaktörer är kommunerna samhällsutvecklare och demokratiska aktörer. Därigenom har de en

¹ [Brita Hermelin, 2022. Decentraliserad regional utvecklingspolitik med mål om hållbar regional utveckling: Hur kommer kommunerna in i bilden?](#)

nyckelroll i genomförandet av målen för hållbar utveckling.²³ I Norrbotten har kommunerna till följd av satsningar kopplade till den gröna omställningen ytterligare behövt stärka sin roll som samhällsutvecklare för att möta ekonomiska, sociala och miljömässiga behov. Norrbottens Kommuner understryker därför att det kommunala perspektivet tydligt behöver framgå i slutbetänkandet som kommer att påverka kommunerna i hög grad.

En ny territoriell politik kräver samverkan (kap. 6)

Tvärsektoriella frågor som berör många politikområden och aktörer kräver en välorganiserad samverkan. Utredningen framhåller med rätta att detta förutsätter tydliga roller och ansvar. I detta ingår att statens systemansvar måste klargöras genom att säkerställa att rollfördelningen mellan aktörer är tydlig och att samverkan sker strukturerat.

Uppdrag till statliga myndigheter kopplat till regional utveckling

Utredningen resonerar kring att statliga myndigheter ska bidra till utvecklingspolitikens genomförande. Det bör samtidigt understrykas att statliga myndigheter i dag saknar ett tydligt uppdrag kopplat till regional utveckling. Detta tar bland annat uttryck genom att underlag ofta utgår från historiska uppgifter⁴ som ligger till grund för statliga investeringar. Norrbottens Kommuner föreslår därför att utredningen framöver prövar möjligheten att tydliggöra statliga myndigheters ansvar att beakta regional utveckling och att detta ansvar utformas för systematisk uppföljning.

Utredningen klargör inte vilka statliga myndigheter som avses få uppdrag för regional utveckling. Tillväxtverket, Boverket, Trafikverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna framhålls ofta medan andra viktiga aktörer för både glesbygd och tätort, exempelvis Skolverket och

² [Nordregio, 2024. The Nordic view on sustainability learnings from the local level.](#)

³ [Gustafsson, 2022. Omställning till ett hållbart samhälle: Vikten av samarbete, samverkan och samordning.](#)

⁴ till exempel SCB:s befolkningsframskrivningar

Naturvårdsverket, riskerar att utelämnas. Eftersom området är tvärsektoriellt anser Norrbottens Kommuner att uppdraget bör omfatta samtliga statliga myndigheter för att säkerställa en sammanhållen territoriell politik. Även statliga bolag som SJ och Vattenfall har potential att bidra till regional utveckling förutsatt att uppdraget ges genom ägarstyrning.

Länsstyrelsens samordnande funktion

Utredningen anser att länsstyrelsens funktion som sektorsövergripande samordnare bör förstärkas för att underlätta kommunernas kontakter med statliga myndigheter. Norrbottens Kommuner delar utredningens beskrivning av de hinder som uppstår när kommunerna behöver hantera ett stort antal statliga myndigheter som inte alltid är samordnade med varandra. Norrbottens Kommuner välkomnar utredningens ambition att lämna förslag kring att utveckla länsstyrelsernas särskilda roll enligt sin instruktion att arbeta sektorsövergripande och utifrån ett helhetsperspektiv, samt att inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.^{5 6}

Relationen mellan länsstyrelser och regionalt utvecklingsansvariga

Norrbottens Kommuner konstaterar att länsstyrelsens roll inom regional utveckling i förhållande till de regionalt utvecklingsansvariga har berörts i tidigare utredning.⁷ För att samverkan och dialog inom regional utveckling ska fungera effektivt krävs goda relationer mellan inblandade parter och en anpassning till lokala förhållanden. Detta förutsätter att statliga aktörer och regionalt utvecklingsansvariga har en djup förståelse för kommunernas verksamheter och beslutsprocesser.

Norrbottens Kommuner anser att otydligheter kring relationen mellan de regionalt utvecklingsansvariga och länsstyrelserna inte har hanterats tillräckligt i tidigare utredningar. När flera aktörer verkar inom samma

⁵ § 2 Förordning (2018:868) med länsstyrelseinstruktion

⁶ [Statskontoret \(2025\)](#) för i sin rapport liknande resonemang kring behovet av tydligare rollfördelning för länsstyrelserna

⁷ Se [Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning \(SOU 2024:43\)](#).

område uppstår överlappande processer och aktiviteter utan tydlig prioritetsordning. Ett exempel är länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategin som tillgodoser flera samhällsintressen, och på så sätt överlappar med den regionala utvecklingsstrategin som styr hur medel fördelas för regional utveckling. Denna otydlighet skapar svårigheter för kommunerna att prioritera mellan initiativ och begränsar deras möjligheter till engagemang. Mot denna bakgrund ser Norrbottens Kommuner fram emot välgrundade förslag i slutbetänkandet kring roller, kapacitet och mandat i relationen mellan länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga.

Kommunernas verksamheter en viktig grund för en ny territoriell politik

Utgångspunkten i en ny territoriell politik bör vara att kommunernas arbete inom välfärd, infrastruktur, utbildning, planering, näringslivsfrämjande och kompetensförsörjning är avgörande för regional och lokal utveckling. Norrbottens Kommuner understryker att nya uppgifter inte kan åläggas kommunerna utan att motsvarande finansiering och förutsättningar säkerställs. Samverkan måste utformas så att den stärker kommunal och regional självstyrelse, samtidigt som statliga aktörer förväntas bidra mer konsekvent till politikens genomförande. Det kommunala självstyret gör det möjligt för beslut att fattas nära invånarna av demokratiskt valda församlingar. I sin tur stärker det ansvarsutkrävandet, ökar legitimiteten och bygger på lokal kunskap som bättre möter behoven i samhället.

Mot denna bakgrund framhåller Norrbottens Kommuner att samverkan mellan staten, de regionalt utvecklingsansvariga och den lokala nivån behöver tydliggöras. I dag är det i praktiken närmast valfritt för regeringen att samråda med regional och lokal nivå inför programskrivningar och i förhandlingar med EU-kommissionen. Denna ordning riskerar att försvaga både förutsättningar för genomförande och legitimitet i den territoriella politiken. Därav efterfrågar Norrbottens Kommuner ett tydligare ramverk för samverkan mellan nivåerna som säkerställer ett fungerande flernivåstyre.

Tydligare regler om samråd i lagen om regionalt utvecklingsansvar (kap. 6.4)

Utredningen föreslår ett förtydligande i 9 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, som innebär ett krav för de regionalt utvecklingsansvariga att samråda med civilsamhället. Norrbottens Kommuner ser det som nödvändigt att lagtexten uttryckligen säkerställer ett krav på samråd med kommunerna, i linje med den tidigare skrivningen som hänvisade till "berörda organisationer".

En sammanslagen regional utvecklingspolitik och landsbygdspolitik (kap. 7)

Utredningen tar upp frågan om en sammanslagning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken. Norrbottens Kommuner delar uppfattningen att en mer djupgående analys krävs för att säkerställa att landsbygdens behov inte hamnar i skymundan. Oavsett form behöver den territoriella politiken utgå från både långsiktighet och förutsägbarhet i såväl mål som finansiering. En avgörande aspekt som behöver behandlas i det kommande slutbetänkandet är hur ansvarsutkrävandet ska säkerställas och av vem, inom ramen för en territoriell politik.

Det är nödvändigt att upprätthålla balansen mellan stad och land, samtidigt som strukturella utmaningar som gleshet, avstånd och företagandets villkor ges särskild tyngd. Norrbotten har på grund av dessa faktorer tilldelats kompensatorisk finansiering inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. Den så kallade gleshetsallokeringen har fastställts genom artikel 174 i Lissabonfördraget samt protokoll 6 i Sveriges anslutningsfördrag. Det finns vidare behov att kombinera kompensation och utveckling då politiken både ska jämna ut skillnader och främja olika platser potential. Detta kräver i sin tur att de inomkommunala skillnaderna även beaktas, eftersom kontraster mellan tätorter och landsbygder inom en och samma kommun är en verklighet som måste hanteras. Norrbottens Kommuner vill vara tydlig med att en eventuell sammanslagning av områdena inte får ske på bekostnad av den andra.

Norrbottens Kommuner ser fram emot kommande förslag om att i en bred politik etablera geografin som utgångspunkt för insatser, beslut och myndighetsstyrning. Ett möjligt sätt att balansera detta kan finnas i utredningens resonemang om att anpassa regelverk efter platsers förutsättningar och möjligheter till varierande tillämpning, exempelvis för landsbygder.

Avslutande synpunkter om styrning

Norrbottens Kommuner ser med oro på de pågående centraliseringstrenderna inom regional utveckling och närliggande områden som går emot utredningens ambitioner. En platsbaserad politik förutsätter samsyn om att beslut ska fattas på rätt nivå. Med upphävandet av strukturfondspartnerskapen behöver det lokala och regionala inflytandet säkerställas för att bevara både den lokala förankringen och möjligheten till platsbaserad prioritering.

Utredningen bör därför tydligt belysa riskerna med en ökad statlig styrning som prioriterar administrativ effektivitet framför ett ömsesidigt flernivåstyre och dess demokratiska värden.

*För Norrbottens Kommuner
Birgitta Larsson, ordförande*