

Regional utveckling

– regionernas erbjudanden
och länsstyrelsernas roll

MISSIV

DATUM
2021-06-16
ERT DATUM
2020-10-14

DIARIENR
2020/199-5
ER BETECKNING
Fi2020/04143

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag att analysera vissa erbjudanden till
regionerna och Gotlands kommun samt analysera
länsstyrelsernas roll när det gäller länens utveckling**

Regeringen gav den 14 oktober 2020 Statskontoret i uppdrag att analysera vissa erbjudanden till regionerna och Gotlands kommun samt analysera länsstyrelsernas roll när det gäller länens utveckling.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll* (2021:11).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Love Berggrund, Lovisa Boström, Vega Skott och Peter Ehn, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Peter Ehn

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget, dess bakgrund och genomförande	13
1.1	Bakgrunden till uppdraget	13
1.2	Närmare om Statskontorets uppdrag	15
1.3	Hur vi har genomfört uppdraget	16
1.4	Projektgrupp och kvalitetssäkring	21
1.5	Disposition	21
2	Den regionala utvecklingspolitiken berör många områden och aktörer	23
2.1	Regionerna har huvudansvar för den regionala utvecklingspolitiken	24
2.2	Regionerna har främst ett planerings- och samordningsansvar	24
2.3	Staten styr på flera sätt	26
2.4	Det regionala utvecklingsarbetet finansieras från flera källor	30
3	Regeringen styr regionerna med erbjudanden relativt sparsamt	35
3.1	Erbjudanden är en del av statens styrning av regionerna inom regional utveckling	36
3.2	Erbjudanden kommer nästan enbart från Näringsdepartementet	36
3.3	Erbjudandena utgår från nationella strategier	39
3.4	Regeringen vill att regionerna tar på sig att leda eller samordna andra aktörer	40
3.5	Regeringen styr också regionerna genom myndighetsuppdrag	41
3.6	Uppföljningen har brister	44
4	Erbjudandena fungerar som styrning, trots deras speciella konstruktion	49
4.1	Erbjudanden är ett flexibelt sätt för regeringen att styra regionerna	50
4.2	Erbjudanden kan förbättra regionernas möjligheter att genomföra sitt uppdrag	51
4.3	Erbjudandenas utformning har särdrag, men också likheter med annan styrning	55
4.4	Ingen samstämmig bild av förutsättningar att ta tillvara regeringens erbjudanden	60
4.5	Regeringens erbjudanden fungerar som styrning, trots inbyggd sårbarhet	62

5	Länsstyrelserna är fortfarande viktiga aktörer i det regionala utvecklingsarbetet	65
5.1	Länsstyrelserna uppfattar sin roll inom regional utveckling som otydlig	66
5.2	Fyra orsaker till länsstyrelsens otydliga roll	66
5.3	Länsstyrelserna har många uppgifter och uppdrag av betydelse för regional utveckling	71
5.4	Länsstyrelsen har en begränsad roll i regeringens styrning av regional utveckling	77
5.5	Länsstyrelserna gör mycket, men vill ha ett tydligare uppdrag	80
6	Samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna sker, men den kan bli ännu bättre	83
6.1	Det finns krav på samverkan	84
6.2	Samverkan beskrivs över lag som god, men gnissel förekommer	85
6.3	Samverkan fungerar bättre inom vissa områden	87
6.4	Ett antal faktorer påverkar hur väl samverkan fungerar	93
7	Slutsatser och förslag	99
7.1	Styrningen och uppföljningen av erbjudanden kan stärkas	100
7.2	Länsstyrelserna är fortfarande viktiga aktörer i den regionala utvecklingen	105
7.3	Samverkan är nödvändig mellan länsstyrelserna och regionerna inom regional utveckling	110
	Referenser	113

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	119
2	Enkät till regionerna	123
3	Redovisning av erbjudanden	127
4	Fallbeskrivningar	131

Sammanfattning

Statskontoret har kartlagt och analyserat regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna och Gotlands kommun med anledning av deras regionala utvecklingsansvar. Kartläggningen och analysen avser även uppdrag till statliga myndigheter som medför uppgifter för regionerna.

I vårt uppdrag har även ingått att analysera länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller regional utveckling. Vi har också undersökt hur länsstyrelserna och regionerna samverkar med varandra inom detta område.

Styrningen och uppföljningen av erbjudanden kan utvecklas

Regionerna har huvudansvaret för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Eftersom regionerna är självstyrelseorgan kan inte regeringen styra dem på samma sätt som den styr de statliga myndigheterna. I stället för att ge direkta uppdrag, sker regeringens styrning av regionerna ibland genom *erbjudanden* om uppdrag. Några exempel under senare år är erbjudanden om att genomföra insatser inom livsmedelsstrategin och att inrätta bredbandskoordinatorer. Regionerna väljer själva om de vill anta erbjudandena och därmed utföra de uppgifter som ingår i uppdraget.

Vår undersökning visar att regeringen använder erbjudanden till regionerna relativt sparsamt. Erbjudandena kommer nästan uteslutande från Näringsdepartementet och under perioden 2016–2020 har det funnits 10 olika erbjudanden. Ett erbjudande gäller ofta under flera år, vilket har lett till att antalet pågående erbjudanden har ökat i antal.

Regeringsuppdrag till myndigheter är ytterligare ett sätt för regeringen att styra regionerna. I likhet med regeringens erbjudanden är det en relativt mjuk form av styrning. Exempelvis ger regeringen statliga myndigheter som Tillväxtverket i uppdrag att utlysa medel till regionerna, med

anledning av deras regionala utvecklingsansvar. Under perioden 2016–2021 har Tillväxtverket gjort 13 utlysningar som haft regionerna som enda målgrupp; 12 utlysningar utifrån regeringsuppdrag och 1 utlysning på eget initiativ.

Regeringskansliet bör ta fram en vägledning för när erbjudanden ska användas

Vår undersökning visar att regionerna anser att regeringens erbjudanden är anpassade till deras egna prioriteringar och oftast handlar om sakfrågor som regionerna själva anser är angelägna att arbeta med. Vår analys visar också att erbjudandena fungerar som styrinstrument, i det avseendet att inga regioner har tackat nej till ett erbjudande från regeringen.

Erbjudandena till regionerna ger möjlighet till regional anpassning, men ibland kan det vara viktigare att nationella mål får genomslag i länen och att prioritera en likvärdig utveckling i hela landet. Vid sådana tillfällen kan det vara bättre att länsstyrelserna får ett uppdrag av regeringen.

Regeringens styrning med erbjudanden lämpar sig väl för tillfälliga uppgifter. Men det händer också att erbjudandena medför att regionerna får utföra nya uppgifter under en längre tid. Detta aktualiserar frågan om hur långt regeringen kan styra innehållet i regionernas verksamhet genom erbjudanden, och när ett erbjudande i praktiken börjar likna en ordinarie uppgift.

Eftersom erbjudandena är frivilliga är det viktigt att det finns incitament för regionerna att anta dessa. Detsamma gäller för de uppgifter – ofta i form av utlysningar – som myndigheter på uppdrag av regeringen erbjuder regionerna att utföra. Ju starkare incitament, desto mer intensivt kommer regionerna arbeta med uppgifterna. Därmed ökar den faktiska styreffekten av erbjudandet.

Statskontoret föreslår därför att Regeringskansliet tar fram en vägledning för användningen av erbjudanden. Kärnan i vägledningen bör vara ett antal kontrollfrågor som ska analyseras och besvaras innan regeringen fattar beslut om ett erbjudande.

Forumet för dialog kan utnyttjas mer

Ett inslag i regeringens styrning av regionerna inom området regional utveckling är de särskilda forum för dialog mellan regeringen och regionerna som regeringen har inrättat. Vi bedömer att dessa forum är ett ändamålsenligt inslag i styrningen med erbjudanden, inom ett område som är svårt att avgränsa. Men vi bedömer också att dessa forum kan utnyttjas mer i vissa frågor, eftersom regeringen ser forumen som centrala för att få genomslag för sin styrning.

Statskontoret föreslår därför att Regeringskansliet i större utsträckning än i dag diskuterar erbjudandenas utformning och genomförande samt regionernas återrapportering i de forum som finns för dialog mellan staten och regionerna om regional utveckling.

Regeringen bör utveckla sin redovisning av erbjudanden

De årliga så kallade villkorsbesluten styr och förtydligar de återrapporteringskrav som regionerna får från regeringen. Tillväxtverket har vid flera tillfällen påpekat brister i regionernas uppföljning och redovisning. Bland annat är det svårt att jämföra eller att få en aggregerad bild av hur arbetet i regionerna går. Både regeringen och Tillväxtverket har under senare år dock tydliggjort vad som ska följas upp och redovisas.

I en bilaga till villkorsbesluten listas pågående erbjudanden. Bilagan innehåller flera väsentliga uppgifter, men det framgår inte till vilka erbjudanden som det följer med riktade medel. Det är därför relativt svårt att få en samlad bild av erbjudandenas finansiering. Uppgifter om hur erbjudandena finansieras är en viktig del av uppföljningen och de gör styrningen mer transparent.

Statskontoret föreslår därför att regeringen kompletterar sin redovisning av erbjudanden i villkorsbesluten med uppgifter om hur erbjudandena finansieras.

Länsstyrelserna är fortfarande viktiga aktörer i det regionala utvecklingsarbetet

Huvudansvaret för regional utveckling har successivt förts över från länsstyrelserna till regionerna, och i dag har samtliga regioner detta

ansvar. Det gör att det numera finns en enhetlig fördelning av uppgifter mellan regioner och länsstyrelser i hela landet. Det innebär emellertid inte att länsstyrelsernas roll inom området regional utveckling är överspelad. Länsstyrelserna spelar fortfarande en viktig roll i det regionala utvecklingsarbetet. En av länsstyrelsernas huvuduppgifter är också att främja länets utveckling. Denna uppgift genomför de främst genom sitt ordinarie arbete inom ett antal sakområden som har direkt eller indirekt att göra med regional utveckling. Länsstyrelserna har även i uppdrag att främja arbetet med Agenda 2030.

Länsstyrelsernas roll i styrningen av den regionala utvecklingspolitiken behöver förtydligas

Länsstyrelserna gör således relativt stora insatser inom området regional utveckling. Trots detta anser länsstyrelserna att regeringen inte tillräckligt utnyttjar deras kompetens som statens regionala företrädare. Vår analys visar också att länsstyrelserna spelar en relativt begränsad roll i regeringens styrning av politikområdet regional utveckling. Mot denna bakgrund vill länsstyrelserna ha ett tydligare uppdrag inom politikområdet.

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 tillväxtåtgärder, vilket de också ser som en förklaring till att deras roll i tillväxtarbetet har försvagats.

Samtidigt är det regionerna som har huvudansvaret för arbetet med regional utveckling. Länsstyrelsernas uppdrag att främja länets utveckling bör därför i första hand ses i relation till de instruktionsenliga uppgifter de har som berör regional utveckling. Det bör också vara tydligt att det är en hållbar utveckling som länsstyrelserna ska främja.

Statskontoret föreslår därför att regeringen förändrar främjandeparagrafen i länsstyrelsernas instruktion, så att det tydligare framgår att länsstyrelsernas uppdrag att främja länets utveckling avser deras instruktionsenliga uppgifter som berör regional utveckling. I den

förtydligade paragrafen bör det också framgå att det är en hållbar utveckling som länsstyrelserna ska främja.

Samverkan är nödvändig mellan länsstyrelserna och regionerna inom regional utveckling

Eftersom regional utveckling är ett tvärsektoriellt område och både regionerna och länsstyrelserna har ansvar för frågor som ingår i den regionala utvecklingspolitiken är samverkan ofta nödvändig. Det finns också krav på samverkan genom bland annat lagen om regionalt utvecklingsansvar. Vidare har regeringen styrt regionernas och länsstyrelsernas samverkan genom att återkommande begära att båda organisationerna återrappporterar till regeringen hur de samverkar med varandra.

Samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna kan utvecklas

En av regionernas huvuduppgifter är att ta fram en regional utvecklingsstrategi i samarbete med andra aktörer i länet. Regionerna och länsstyrelserna samverkar i arbetet med att ta fram strategin, men vi bedömer att de kan förbättra denna samverkan. Vår analys visar att länsstyrelserna främst är delaktiga i processen när strategierna tas fram, men när de väl är framtagna är det främst regionerna som använder dem.

Vi ser även att samverkan varierar mellan olika sakområden. Vår övergripande iakttagelse är att samverkan fungerar bättre inom de områden där regeringens styrning av länsstyrelserna och regionerna är tydligare, som energi- och klimat. Men samverkan bör kunna bli bättre även inom landsbygdsutveckling, där det finns överlappande uppgifter.

Andra faktorer som både kan förenkla och försvåra en väl fungerande samverkan är bland annat hur länge samverkan har pågått, ledningens inställning till samverkan och vilka resurser de båda organisationerna har. Sammantaget bedömer vi att det finns behov av att underlätta samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna och att regeringen kan bidra till detta.

Statskontoret föreslår därför att regeringen så långt som möjligt tydliggör vem som har huvudansvaret för olika uppgifter, följer upp samverkan vid lämpliga dialogtillfällen samt analyserar regionernas samverkan med länsstyrelserna utifrån regionernas återrapportering enligt villkorsbesluten.

1 Uppdraget, dess bakgrund och genomförande

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat vissa erbjudanden om uppdrag till regionerna och Gotlands kommun.¹ Vi lämnar i den här rapporten förslag på hur regeringen kan följa den samlade utvecklingen av sådana erbjudanden.

I vårt uppdrag har även ingått att analysera länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller regional utveckling. I rapporten lämnar vi förslag på hur rollen kan utvecklas inom ramen för länsstyrelsernas ansvarsområde.

I det här kapitlet beskriver vi bakgrunden till uppdraget och hur vi har tolkat och genomfört det. Avslutningsvis redovisar vi hur rapporten är disponerad.

1.1 Bakgrunden till uppdraget

Sedan 1990-talet har huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitikens genomförande på regional nivå successivt förts över från länsstyrelserna till regionerna. Bakgrunden till Statskontorets uppdrag kan sammanfattas som att denna successiva överflyttning har lett till vissa oklarheter i relationen mellan regionerna och länsstyrelserna. Länsstyrelsernas roll inom regional utveckling har i vissa hänseenden också uppfattats som otydlig. Regeringen vill genom uppdraget till Statskontoret förtydliga regionernas och länsstyrelsernas roller.

¹ För att förenkla läsningen kommer vi i fortsättningsvis att enbart använda begreppet regioner och då inbegripa Gotlands kommun i det begreppet.

1.1.1 Lagen om regionalt utvecklingsansvar ger regionerna ansvar för länens utveckling

Från och med den första januari 2019 har samtliga regioner uppgifter enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Lagen anger att regionerna bland annat har till uppgift att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och att samordna de olika aktörernas insatser för strategins genomförande. Regionerna ska också besluta om hur vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete ska användas. Vidare ska de följa upp, låta utvärdera och varje år redovisa resultaten av det regionala tillväxt-arbetet till regeringen. Regionerna ska även enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar upprätta och fastställa regionala transportinfrastrukturplaner.

Lagen anger bland annat också att statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta de regionala utvecklingsstrategierna och verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken nås. Myndigheterna ska inom sina verksamhetsområden ge regionen den hjälp som den behöver för det regionala tillväxtarbetet och för den regionala transportinfrastrukturplaneringen.

1.1.2 Regeringen ger regionerna erbjudanden inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret

Regionerna är självstyrelseorgan och regeringen kan därför inte styra dem på samma sätt som den styr statliga myndigheter genom bland annat direkta uppdrag. I stället för att ge direkta uppdrag formulerar regeringen uppdragen som *erbjudanden* om uppdrag. Erbjudandena är ett av flera sätt för regeringen att styra regionerna inom den regionala utvecklingspolitiken.

1.1.3 Länsstyrelsernas roll har uppfattats som otydlig

Den successiva förändringen av huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken har medfört att länsstyrelsernas uppgifter och roll när det gäller länens utveckling har förändrats och av bland annat länsstyrelser och regioner har den i vissa avseenden kommit att uppfattas som otydlig.

Länsstyrelserna har i dag uppgifter inom ett stort antal politikområden. De ska enligt sin instruktion (2017:868) verka för att nationella mål får

genomslag i länen, samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Instruktionen anger också att länsstyrelserna ska främja länens utveckling. Enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska länsstyrelserna inom sitt ansvarsområde främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelserna har även uppgifter inom närliggande politikområden, som landsbygdspolitik och samhällsplanering.

1.2 Närmare om Statskontorets uppdrag

Uppdraget har två delvis separata delar. *Den första delen* utgörs av en kartläggning och analys av regeringens erbjudanden till regionerna med anledning av deras regionala utvecklingsansvar. *Den andra delen* utgörs av en analys av länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller länens utveckling. Inom ramen för uppdraget har vi även analyserat hur samverkan fungerar mellan länsstyrelserna och regionerna. I det följande beskriver vi uppdragets delar närmare.

1.2.1 Del 1: Regionerna

Enligt uppdraget ska vi kartlägga vilka uppgifter som regionerna har genomfört eller genomför till följd av regeringsbeslut fattade med hänvisning till regionernas regionala utvecklingsansvar. Kartläggningen ska omfatta regeringens erbjudanden om uppdrag samt andra beslut riktade till regionerna med anledning av deras regionala utvecklingsansvar. Vi ska även kartlägga uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna utför uppgifter med hänvisning till sitt regionala utvecklingsansvar.

Utifrån kartläggningen ska vi analysera och övergripande redogöra för de konsekvenser som besluten samlat har fått för regionernas verksamheter och prioriteringar. Analysen ska omfatta beslutens eventuella konsekvenser för statliga myndigheters ansvar och uppgifter. I analysen ska vi beakta regionernas ansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar, regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen, behovet av transparens och statens behov av att styra den aktuella verksamheten.

1.2.2 Del 2: Länsstyrelserna

I denna del av uppdraget ska vi analysera länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller länens utveckling. Vi ska bedöma hur regeringens styrning av länsstyrelserna kan utvecklas för att stärka deras förutsättningar att bedriva verksamhet som syftar till att främja en hållbar utveckling utifrån de tre dimensionerna ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling.

1.2.3 Vi ska lämna förslag i båda delarna

I del 1 ska vi lämna förslag på hur regeringen kan följa upp den samlade utvecklingen av erbjudanden och uppdrag som omfattas av kartläggningen.

I del 2 ska vi lämna förslag på hur länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller länens utveckling kan utvecklas inom ramen för länsstyrelsernas ansvarsområde. Förslagen ska fokusera på att tillgodose en statlig och regional delaktighet i länets utveckling och länsstyrelsernas behov av att inom sin verksamhet kunna balansera dimensionerna ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling.

En avgränsning som gäller både del 1 och 2 är att förslagen inte ska omfatta ändringar i lagen om regionalt utvecklingsansvar eller innebära förändringar av den lagstadgade ansvarsfördelningen mellan regioner och länsstyrelser.

1.3 Hur vi har genomfört uppdraget

Vi har genomfört vårt uppdrag med hjälp av dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning. Sammanlagt har vi genomfört ett fyrtiotal intervjuer med företrädare för regioner, länsstyrelser, myndigheter och Regeringskansliet. I det följande redogör vi närmare för hur vi har genomfört vårt uppdrag och vilket empiriskt material som vi har använt.

1.3.1 Del 1. Regionerna

Kartläggning av erbjudanden och uppdrag till statliga myndigheter

I detta avsnitt redogör vi för hur vi har gått till väga för att kartlägga, för det första, regeringens erbjudanden till regionerna och, för det andra,

regeringens uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna utför uppgifter som regionalt utvecklingsansvariga.

Regeringens villkorsbeslut är vår huvudkälla för regeringens erbjudanden

De årliga villkorsbesluten är en del av regeringens styrning av regionerna inom området regional utveckling. Villkorsbesluten för regional tillväxt styr och förtydligar de återrapporteringskrav som regionerna får från regeringen. En bilaga till dessa beslut listar pågående erbjudanden som regionerna tar del av. Denna bilaga har funnits sedan 2016. Villkorsbeslutet beslutas i slutet av året och bilagan uppdateras en gång per år.

I bilagorna till villkorsbeslutet mellan 2016–2021 har vi hittat uppgifter om

- vilka erbjudandena är
- vilken giltighetstid de har
- om de riktar sig till samtliga eller utpekade regioner
- vilket regeringsbeslut som gäller för respektive erbjudande.

Därefter har vi letat upp samtliga särskilda regeringsbeslut för att kartlägga vilka uppgifter det är som regeringen vill att regionerna utför och i vissa fall komplettera uppgifter som saknats i bilagorna. Vi har också kartlagt uppdrag som kan ges till statliga myndigheter parallellt, eller som komplement till regeringens erbjudanden till regionerna.

Villkorsbesluten med bilagor ger en relativt heltäckande bild av de erbjudanden som regeringen ger direkt till regionerna.

För att få fram finansieringen av erbjudandena har vi fått komplettera villkorsbesluten

Av vår kartläggning ska också framgå om uppgifter som regionerna får genom erbjudandena är finansierade av staten. Dessa uppgifter har vi fått fram genom att studera villkorsbeslut, regeringsbeslut, regleringsbrev, pressmeddelanden och myndighetsrapporter. Av villkorsbesluten framgår vilka anslag som har belastats. Hur stora summor det rör sig om framgår av regleringsbrev och i något enstaka fall av särskilt regeringsbeslut.

Uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna utför uppgifter med hänvisning till sitt regionala utvecklingsansvar

Enligt vårt uppdrag ska vi även kartlägga uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna utför uppgifter med hänvisning till deras regionala utvecklingsansvar. Regeringsuppdrag till myndigheter är ytterligare ett sätt för regeringen att styra regionerna. I likhet med regeringens erbjudanden är det en relativt mjuk form av styrning.

För att fånga in de regeringsuppdrag som förmedlas av statliga myndigheter till regionerna har vi genomfört intervjuer med, och tagit del av material från, Tillväxtverket, Vinnova, Trafikverket, Jordbruksverket och Post- och telestyrelsen (PTS). De allra flesta av dessa uppdrag ges till Tillväxtverket. Vi har därför koncentrerat vår kartläggning till Tillväxtverket.

Vi har kartlagt regeringsuppdrag till Tillväxtverket som innebär att de ska utlysa medel till regionerna med anledning av deras regionala utvecklingsansvar. Den kartläggningen har vi gjort därför att vi vet att styrning med statsbidrag har en stark styreffekt. Vi har tagit del av material från Tillväxtverket om vilka utlysningar myndigheten gjort mellan 2016–2021.

Avgränsningar av kartläggningen av erbjudanden

Vi har bara kartlagt erbjudanden om uppdrag som ges med anledning av regionernas regionala utvecklingsansvar.

Efter avstämning med vår uppdragsgivare har vi endast i begränsad utsträckning belyst regionernas uppdrag inom ramen för EU:s regionala strukturfonder.

Vi har avgränsat vår kartläggning av erbjudandena till perioden 2016–2021.

Analys av konsekvenser av regeringens erbjudanden om uppdrag

Enligt vårt uppdrag ska analysen av erbjudandenas konsekvenser ta hänsyn till regionernas ansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar, den kommunala självstyrelsen och statens behov av att styra den aktuella verksamheten. Vi har tolkat detta som att vi ska analysera

- erbjudanden som ett verktyg för regeringen att styra regionerna

- hur styrningen påverkar regionernas verksamhet inom området regional utveckling.

Analysen av styrningen med erbjudanden ska också beakta behovet av transparens. Detta har vi tolkat som att vi ska beskriva och analysera hur väl det går att få en bild av regeringens användning av erbjudanden och av uppdrag till myndigheter som innebär uppgifter för regionerna. Denna fråga har vi besvarat med hjälp av kartläggningen av erbjudanden.

När det gäller beslutens eventuella konsekvenser för statliga myndigheters ansvar och uppgifter har vi avgränsat oss till länsstyrelserna. Skälet till detta är att länsstyrelserna är den myndighet som mest explicit och direkt berörs av att regionerna får uppgifter inom regional utveckling. Vi har också genomfört intervjuer med företrädare för vissa andra myndigheter, bland annat Post- och telestyrelsen, Jordbruksverket och Trafikverket. Vid dessa intervjuer framkom inget som tydde på att erbjudandena har fått några betydande konsekvenser för dessa myndigheters ansvar och uppgifter.

Våra frågeställningar för att analysera erbjudanden:

- Hur ser regionerna på regeringens erbjudanden i förhållande till deras regionala utvecklingsansvar och deras egna prioriteringar i verksamheten?
- Hur påverkar regeringens erbjudanden regionernas möjlighet att genomföra sitt regionala utvecklingsuppdrag?
- Hur väl går det att få en bild av regeringens styrning av regionerna med erbjudanden och uppdrag till myndigheter?

Utifrån dessa frågeställningar har vi tagit fram mer specifika frågor som vi bland annat har ställt i en enkät till regionerna.

Empiri till analysen

Utöver den information som kartläggningen av erbjudandena ger har vi genomfört intervjuer, en enkätundersökning och studerat olika typer av dokument.

Enkät till regionerna

En del av vår empiri utgörs av en enkät till regionerna. I enkäten frågar vi bland annat om erbjudanden från regeringen är anpassade till regionens prioriteringar, om regionen har fått erbjudanden om att utföra uppgifter från statliga myndigheter med hänvisning till det regionala utvecklingsansvaret, om regionen anser sig ha tillräckliga förutsättningar, till exempel i form av resurser och kompetens, att ta tillvara erbjudanden från regeringen och om regionen någon gång har tackat nej till ett erbjudande.

Se bilaga 2 för enkäten i sin helhet.

1.3.2 Del 2. Länsstyrelserna

I den andra delen av uppdraget har vi analyserat länsstyrelsernas nuvarande roll och uppgifter när det gäller länens utveckling. Enligt vårt uppdrag ska analysen omfatta en bedömning av hur regeringens styrning av länsstyrelserna kan utvecklas för att stärka deras förutsättningar att bedriva verksamhet som syftar till att främja en hållbar utveckling utifrån de tre dimensionerna ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling.

För denna del av uppdraget har regeringen inte efterfrågat något specifikt empiriskt underlag. Empirin till analysen i denna del utgörs av intervjuer, dokumentstudier och fallstudier.

1.3.3 Fallstudier

Syftet med fallstudierna är delvis att fördjupa kunskapen om hur länsstyrelserna arbetar med de regionala utvecklingsfrågorna samt hur regionerna och länsstyrelserna samverkar kring dessa frågor. Syftet är också att visa på såväl goda exempel som eventuella problem i rollfördelningen mellan länsstyrelse och region i olika frågor som berör länets utveckling.

Vi har genomfört fallstudierna i tre län – Västra Götaland, Örebro och Norrbotten. Länen har valts för att de skiljer sig storleksmässigt, geografiskt och genom hur länge regionen har haft huvudansvaret för den regionala utvecklingen. Fallstudierna har genomförts inom följande fyra sakområden:

- Framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin (RUS)
- Klimat och energi
- Landsbygdsutveckling
- Kompetensförsörjning.

Empirin i fallstudierna utgörs av intervjuer och dokumentstudier. Dokument som vi har studerat är bland annat strategier, planer och program inom sakområdena. Intervjuerna har genomförts med tjänstemän verksamma inom de fyra sakområdena i regionerna och länsstyrelserna. Sammanlagt har vi intervjuat 32 tjänstemän, varav 13 från regionerna och 19 från länsstyrelserna.

1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vi som har genomfört uppdraget har varit Love Berggrund, Lovisa Boström, Peter Ehn (projektledare), Vega Skott (praktikant) och Tove Stenman. Arbetet har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Till projektet har en intern och en extern referensgrupp varit knutna.

Den externa referensgruppen har utgjorts av tidigare landshövdingen och ordföranden i Ansvarskommittén Mats Svegfors, tidigare generaldirektören och regionutredaren Mats Sjöstrand, tidigare generaldirektören och enhetschefen på Näringsdepartementet Brita Saxton och den regionala utvecklingsstrategen vid Region Gotland Lina Holmgren.

Delar av rapporten har granskats av länsstyrelserna, regionerna, Tillväxtverket och berörda enheter i Regeringskansliet.

I enlighet med uppdraget har vi samrått med regionerna, länsstyrelserna, Tillväxtverket, Försvarsmakten och vissa andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel är rapporten disponerad enligt följande.

I *kapitel 2* beskriver vi förutsättningarna för den regionala utvecklingspolitiken. Vi går igenom regleringen av det regionala utvecklingsansvaret och statens styrning av området.

I *kapitel 3* redovisar vi vår kartläggning av, för det första, regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna och, för det andra, de uppdrag som regeringen ger myndigheter som innebär uppgifter för regionerna.

I *kapitel 4* analyser vi vilka konsekvenser regeringens erbjudanden om uppdrag får för regionernas verksamhet och prioriteringar.

I *kapitel 5* analyserar vi länsstyrelsernas roll i det regionala utvecklingsarbetet.

I *kapitel 6* analyserar vi hur samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna fungerar i det regionala utvecklingsarbetet.

Slutligen i *kapitel 7* redovisar vi våra slutsatser om regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna och om länsstyrelsernas roll inom regional utveckling. Vi lämnar också vissa förslag i de båda delarna.

2 Den regionala utvecklingspolitiken berör många områden och aktörer

I det här kapitlet beskriver vi förutsättningarna för den regionala utvecklingspolitiken. Vi redogör för regionernas ansvar och statens styrning av området. Vi pekar även på hur de strukturella förutsättningarna skiljer sig mellan olika regioner och beskriver finansieringen av den regionala utvecklingspolitiken.

Vår beskrivning av förutsättningarna för den regionala utvecklingspolitiken ligger till grund för både vår analys av regeringens styrning genom erbjudanden (kapitel 3 och 4) och vår analys av länsstyrelsernas roll och uppgifter inom området regional utveckling (kapitel 5 och 6).

Våra sammanfattande iakttagelser:

- Regionerna har huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitikens genomförande, med ansvar för att bland annat ta fram en regional utvecklingsstrategi.
- Den regionala utvecklingspolitiken är bred och är beroende av ett stort antal sakområden för sitt genomförande. Regionerna har ett planerings- och samordningsansvar och behöver samverka med bland annat kommunerna, länsstyrelserna och andra statliga myndigheter.
- Staten styr området regional utveckling med bland annat mål, en nationell strategi, lagar och förordningar. Erbjudanden om uppdrag är ett av dessa styrmedel.
- Den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till en hållbar utveckling i hela landet. Men det finns olika strukturella

förutsättningar inom Sverige, vilket påverkar möjligheterna att nå målet.

- Staten står för den största delen av finanseringen av regionalt utvecklingsarbete, med både konkurrensutsatta medel och kompensatoriska anslag. Men även EU och regionerna själva finansierar regionalt utvecklingsarbete.

2.1 Regionerna har huvudansvar för den regionala utvecklingspolitiken

Huvudansvaret för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken ligger på regionerna. Den regionala utvecklingspolitiken är ett politikområde i sig, men den är beroende av åtgärder inom flertalet andra politikområden. I budgetpropositionen för 2021 räknar regeringen upp cirka 20 områden av särskild betydelse för prioriteringarna inom den regionala utvecklingspolitiken, däribland landsbygd och livsmedel, energipolitik, miljöpolitik, arbetsmarknadspolitik, integrationspolitik, jämställdhetspolitik och bostadspolitik.²

Det innebär att arbetet med att genomföra den regionala utvecklingspolitiken behöver involvera insatser inom ett stort antal områden och aktörer. Staten är en av dessa aktörer, och staten ger också ramarna för den regionala utvecklingspolitiken.

2.2 Regionerna har främst ett planerings- och samordningsansvar

Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar ska en region utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (RUS) och samordna insatser för att genomföra strategin.

Regionen ska också enligt samma lag bland annat

- besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete

² Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling.*

- följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultatet av det regionala tillväxtarbetet.
- upprätta och fastställa regionala transportinfrastrukturplaner
- samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter.

Lagen ger också regionerna rätt att utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.

I lagen tydliggörs att regionernas huvudansvar för den regionala utvecklingspolitiken i första hand innebär ett planerings- och samordningsansvar. Där tydliggörs också att kommunernas, länsstyrelsernas och andra statliga myndigheters ansvarsområden och insatser är av avgörande betydelse för regional utveckling.

2.2.1 Den regionala utvecklingsstrategin ska tas fram i samverkan

Att det regionala utvecklingsarbetet är beroende av andra aktörer understryks av att det finns omfattande krav på samverkan när regionerna tar fram den regionala utvecklingsstrategin. Förordningen om regionalt tillväxtarbete anger att

- RUS ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter
- RUS ska förankras väl lokalt och regionalt
- näringslivet och civila samhället ska erbjudas möjligheter till samverkan om strategin.

Förordningen pekar också ut ett antal strategier, planer och program på kommunal, regional, statlig och EU-nivå som ska beaktas när strategin tas fram.

2.2.2 Länsstyrelserna har en roll inom regional utveckling

En del av vårt uppdrag är att analysera länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller länens utveckling. Det gör vi i kapitel 5 och 6. I denna

analys är det viktigt att ha med sig att regionerna har huvudansvar för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken i länen, men att

- området regional utveckling är mycket brett
- det finns krav på att bland annat regionerna och länsstyrelserna ska samverka.

Det innebär att länsstyrelserna har en roll inom den regionala utvecklingspolitiken och för att skapa regional utveckling, även om det finns vissa problem och otydligheter kring detta som vi återkommer till i kapitel 5.

2.3 Staten styr på flera sätt

Regionerna har alltså huvudansvaret för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Men staten styr området på flera sätt, bland annat genom

- ett nationellt mål
- en nationell strategi
- lagar och förordningar.

Regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna är också en del av regeringens styrning av den regionala utvecklingspolitiken.

2.3.1 Målet för området är en utgångspunkt

Det nationella målet för området regional utveckling är ”utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet”.³ Målet är en utgångspunkt för statens politik på området.

³ Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling*, s. 35.

2.3.2 Den nationella strategin vägleder det regionala utvecklingsarbetet

Vid sidan av det nationella målet för området finns även en nationell strategi för hållbar regional utveckling, som anger inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken för perioden 2021–2030.

Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken ska, enligt regeringen, vara samordnad med landsbygdspolitiken, politiken för hållbar stadsutveckling, miljöpolitiken samt andra berörda politikområden. Strategin är vägledande för inriktningen av de regionala utvecklingsstrategierna och styrande för vad de statliga medlen för regionalt utvecklingsarbete på anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling får användas till.⁴

Regeringen har i den nationella strategin identifierat fyra strategiska områden som ska utgöra grund för den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030. De strategiska områdena är

- 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.⁵

2.3.3 Staten styr även genom lag och förordning

Staten styr även området genom lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. I dessa pekar staten i viss utsträckning ut hur regionerna ska arbeta med regional utveckling, bland annat genom att ange att regionerna ska ta

⁴ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 1.

⁵ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 26.

fram en regional utvecklingsstrategi och att det ska finnas en samverkan med kommunerna och länsstyrelserna.

2.3.4 Erbjudanden är en del av statens styrning

En del av vårt uppdrag handlar om att analysera regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna. Vi analyserar dessa erbjudanden i kapitel 3 och 4. Regeringens erbjudanden till regionerna att utföra vissa uppgifter bör ses som ett av de verktyg staten har för att styra den regionala utvecklingspolitiken.

Styrningen med målet, den nationella strategin samt lag och förordning ger vissa utgångspunkter och ramar för arbetet med regional utveckling. Även de regelbundna forum för dialog mellan regeringen och regionen om regional utvecklingspolitik som finns kan ses som en del av denna övergripande styrning. I kontrast till detta innebär regeringens erbjudanden till regionerna en mer detaljerad styrning, som preciserar uppgifter som regeringen vill att regionerna ska ta på sig under en viss period. Erbjudandena kan liknas vid de uppdrag regeringen ger till statliga myndigheter, med den viktiga skillnaden att det är frivilligt för regionerna att acceptera erbjudandena.

2.3.5 Målet är en hållbar utveckling i hela landet

En viktig utgångspunkt för statens styrning av den regionala utvecklingspolitiken är en hållbar utveckling i *alla delar av landet*. Samtidigt varierar länens förutsättningar för att nå detta mål.⁶

2.3.6 De strukturella förutsättningarna varierar

Det finns olika strukturella förutsättningar i Sveriges regioner. Den demografiska och socioekonomiska utvecklingen, med växande skillnader mellan regionerna och inom regionerna när det gäller i befolkningsutveckling, befolkningssammansättning, utbildningsnivå och inkomstnivå, har en avgörande påverkan på den regionala utvecklingen.

⁶ Se t.ex. Prop. 2020/21. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling*, s. 34–35.

För vissa regioner innebär utvecklingen minskande skatteunderlag, minskande underlag för arbetsmarknadens kompetensförsörjning och minskande tillgång till offentlig och kommersiell service.

Andra delar av landet har en stor och växande befolkning på en liten yta. Utmaningarna där kan vara bostadsbrist, ökande boende- och levnads-kostnader, konkurrens om mark och markanvändning samt ökad trängsel i transportinfrastrukturen.

De varierade förutsättningarna i olika delar av landet påverkar näringslivet och företagens möjligheter att utvecklas. De varierade förutsättningarna påverkar också hur de fysiska miljöerna utvecklas och därmed människornas livs- och boendemiljöer.⁷

Dessa skilda förutsättningar är en utmaning när det gäller att nå målet om en hållbar utveckling i hela landet.

2.3.7 Regionerna har olika kapacitet

Skilnaderna i förutsättningar innebär att regionerna i viss utsträckning har olika kapacitet att arbeta med regional utveckling.

Regeringen påpekar i den nationella strategin att regionernas och kommunernas kapacitet att bedriva utvecklingsarbete är centralt för en hållbar regional utveckling med likvärdiga förutsättningar för människor och företag i hela landet. Med utvecklingskapacitet avser regeringen möjligheten att arbeta strategiskt och långsiktigt med utvecklingsfrågor baserat på lärande, analys, uppföljning och utvärdering.⁸

Regeringen framhåller att regionernas uppgifter inom regional utveckling innebär ett stort ansvar. I det regionala utvecklingsansvaret ligger att alla landets regioner ska ha goda förutsättningar att bedriva regionalt utvecklingsarbete, samordna insatser för genomförande av den regionala utvecklingsstrategin och arbeta långsiktigt samt ha kapacitet att arbeta med lärande, analys, uppföljning och utvärdering. Det är viktigt att

⁷ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 27.

⁸ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 51.

regioner och kommuner har den kapacitet som krävs för att kunna ta del av de statliga medel och de EU-medel som finns för det regionala och lokala utvecklingsarbetet. Regeringen framhåller att det även kan behövas insatser för att stärka de regioner och kommuner som har störst utmaningar.⁹

2.4 Det regionala utvecklingsarbetet finansieras från flera källor

Det regionala utvecklingsarbetet är till största delen statligt finansierat, eftersom de kompensatoriska anslagen och huvuddelen av de konkurrensprövade medlen är statliga medel.

Utvecklingsarbetet har fyra huvudsakliga finansieringskällor, som framgår av nedanstående tabell.¹⁰

Tabell 1. Totala belopp för regionerna per finansieringskategori, år 2018.

Finansieringskälla	Miljarder kr.
Kompensatoriska anslag	2,1
Konkurrensprövade medel	4,8
Medel från EU:s struktur och investeringsfonder	2,9
Regionernas egna medel	1,4
Summa	11,2

Källa: SKR 2020. Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete, s.9.

Tabellen ovan visar de samlade medel som finns för regional utveckling. När det gäller hur dessa medel fördelar sig mellan regionerna är skillnaderna avsevärda. Det är ett stort spann mellan Norrbotten som hade mest resurser 2018 med 3 273 kronor per invånare och Halland som hade minst med 482 kronor per invånare.¹¹

⁹ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 51.

¹⁰ SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete*, s. 9.

¹¹ SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete*, s. 27.

Till viss del avspeglar skillnaderna en ambition på både statlig (genom de kompensatoriska anslagen) och europeisk nivå att stödja regioner med sämre strukturella förutsättningar.

I de följande avsnitten beskriver vi de olika finansieringskällorna.

2.4.1 Den nationella strategin är styrande för de kompensatoriska anslagen

De kompensatoriska anslagen utgörs huvudsakligen av medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.¹² Medlen har till syfte att kompensera för regionala nackdelar. De fyra nordligaste länen och Gotland fick 2018 störst anslag per invånare, medan Stockholm, Skåne och Västra Götaland fick minst per invånare.¹³ Den nationella strategin för hållbar regional utveckling är styrande för 1:1-anslaget.¹⁴

2.4.2 Regionerna konkurrerar om konkurrensprövade medel

Konkurrensprövade medel är medel som aktörer i stor utsträckning konkurrerar om nationellt, och även i viss utsträckning internationellt, genom ansökningar inom ramen för olika utlysningar. Bland annat Tillväxtverket och Vinnova är stora finansiärer i den här kategorin.

Tillväxtverkets anslag under utgiftsområde 24 Näringsliv får användas för näringslivsfrämjande åtgärder. Tillväxtverket förvaltar dessa medel inom ramen för olika utvecklingsprogram och andra insatser. Vinnova ger

¹² Till de kompensatoriska medlen räknas även transportbidrag (anslag 1:2, UO 19). Transportbidrag kan sökas av företag med produktionsverksamhet i de fyra nordligaste länen: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. Anslaget för transportbidrag ska ge kompensation för kostnadsnackdelar till följd av långa transportavstånd för varor och stimulera till höjd förädlingsgrad i områdets näringsliv.

¹³ SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete*, s. 12.

¹⁴ Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling*, s. 37.

finansiering i tidiga skeden av innovationsprocesser, där riskerna är stora och där projekten oftast inte skulle bli verklighet utan statligt stöd.¹⁵

2.4.3 Medel från EU:s struktur- och investeringsfonder styrs av olika program

I EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna) finns medel som regionerna i viss mån kan konkurrera om. Samtidigt är ett kännetecken för dessa medel att de fördelas delvis på förhand genom program och direktiv till ansvariga myndigheter. Det är fyra ESI-fonder som i första hand är aktuella inom det regionala utvecklingsarbetet.¹⁶ Fördelningen av medel från ESI-fonderna liknar de kompensatoriska anslagen: de fyra nordligaste regionerna och Gotland får mest pengar per invånare.¹⁷

2.4.4 Stor variation när det gäller hur mycket egna medel regionerna satsar

Regionerna bidrar också med finansiering av regional utveckling. Det är visserligen en mindre del av de totala medlen – 2018 var det omkring 1,4 miljarder av sammanlagt drygt 11 miljarder – men regionernas egna bidrag är viktiga för det regionala utvecklingsarbetet. De ökar regionernas förmåga att ta egna initiativ i det arbetet och ger dem därmed ett ökat utrymme att förverkliga den regionala utvecklingspolitiken.

Det finns stora skillnader mellan regionerna i hur mycket pengar de lägger på regional utveckling. Västra Götaland satsade exempelvis 531 miljoner kronor 2018, Skåne 163 miljoner och Örebro 90 miljoner. Det kan jämföras med att Västmanland satsade 12 miljoner, Gävleborg 23 miljoner och Kronoberg 25 miljoner kronor.

Skillnaderna i kronor beror delvis på att regionerna skiljer sig avsevärt storleksmässigt. Det finns dock tydliga skillnader även vid en beräkning av satsade medel per invånare. Medan Västra Götaland satsade cirka 300

¹⁵ SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete*, s. 13–14.

¹⁶ Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska Socialfonden (ESF), landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet.

¹⁷ SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete* s. 18.

kronor per invånare, satsade Gävleborg, Västmanland och Östergötland cirka 50 kronor vardera.¹⁸

¹⁸ SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete*, s. 21, 35.

3 Regeringen styr regionerna med erbjudanden relativt sparsamt

I detta kapitel redogör vi för kartläggningsdelen i uppdraget. Kapitlet syftar till att besvara frågan om hur väl det går att få en samlad bild av hur regeringen styr genom erbjudanden om uppdrag.

Vi beskriver hur regeringen i sin styrning av det regionala utvecklingsarbetet använder sig av erbjudanden om uppdrag direkt till regionerna samt uppdrag till myndigheter som innebär uppgifter för regionerna.

Våra sammanfattande iakttagelser:

- Regeringen har styrt genom ett begränsat antal erbjudanden under åren 2016-2020, främst från Näringsdepartementet.
- Erbjudandena har koppling till regionernas ansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar och till den nationella strategin.
- Utlysningar från myndigheter, bland annat Tillväxtverket, utgör också en styrning av regionerna inom området. Under perioden 2016–2021 har Tillväxtverket gjort 12 utlysningar utifrån regeringsuppdrag och 1 utlysning på eget initiativ.
- Regeringen redovisar varje år sina erbjudanden i en bilaga till villkorsbesluten. Det görs dock ingen årlig sammanställning av antalet utlysningar som riktar sig till regionerna.
- Regeringen följer upp sina erbjudanden på olika sätt, exempelvis via återrapporteringskrav till villkorsbeslutet och via myndigheter.
- Uppföljningen av erbjudanden som sker genom villkorsbeslutet har brister när det gäller jämförbarhet och tillförlitlighet.

3.1 Erbjudanden är en del av statens styrning av regionerna inom regional utveckling

I kapitel 2 redogjorde vi för statens styrning av regionerna genom bland annat reglering och finansiering. När regeringen vill styra de regionalt utvecklingsansvariga mer riktat kan den inte styra på samma sätt som den exempelvis styr statliga myndigheter genom uppdrag. I stället sker styrningen genom *erbjudanden* om uppdrag.

Regionerna är som självstyrande organ inte skyldiga att anta dessa erbjudanden. Om regeringen vill lägga på regionerna nya uppgifter måste dessa regleras i lag. Erbjudandena är därför frivilliga och regionerna kan välja om de vill utföra den uppgift som de erbjuds. Erbjudanden om uppdrag skiljer sig i det avseendet mot uppdrag till statliga myndigheter.

3.2 Erbjudanden kommer nästan enbart från Näringsdepartementet

Regeringens erbjudanden till regionerna om uppdrag kommer nästan uteslutande från Näringsdepartementet.¹⁹ Detta visar vår kartläggning av regeringens erbjudanden mellan 2016–2020.²⁰ Under perioden 2016–2020 var sju erbjudanden riktade till samtliga regioner och tre till vissa utpekade regioner.²¹

3.2.1 Antalet erbjudanden har ökat något från 2016 till 2020, men är ändå relativt få

Vår kartläggning visar att regeringen under perioden 2016–2020 presenterade tio olika erbjudanden. Antalet pågående erbjudanden 2016

¹⁹ Erbjudande om digitaliseringskoordinatorer och bredbandskoordinatorer påbörjades under tiden Digitaliseringsenheten var en del av Näringsdepartementet, men nu ligger ansvaret på Infrastrukturdokumentet som bildades i april 2019.

²⁰ För 2021 redovisar vi vissa uppgifter om erbjudanden, men någon säker uppgift för hela året kan inte anges eftersom regeringen fortfarande kan besluta om nya erbjudanden eller förlänga giltighetstiden för tidigare erbjudanden.

²¹ Se bilaga 3 för tabell över erbjudanden, uppgift om aktörer som erbjudanden riktar sig mot och giltighetstid.

var fem, och antalet pågående erbjudanden 2020 var åtta.²² Antalet erbjudanden har alltså ökat något sedan 2016. De fem erbjudanden som gällde 2016 gällde även 2020, vilket visar att vissa erbjudanden gäller under en längre tid.

Erbjudandenas giltighetstid har varit allt från ett år till sex år.²³ Exempelvis gällde erbjudandet om livsmedelsstrategin bara under 2018.²⁴ Flertalet erbjudanden har dock en giltighetstid på minst två år. Regeringen har också förlängt erbjudanden under perioden 2016–2020. Det gäller exempelvis erbjudandet om bredbandskoordinatorer, som när det lämnades gällde perioden 2015–2020, men senare förlängdes till att gälla perioden 2021–2025.

Antalet pågående erbjudanden för 2021 är sju till antalet, men detta antal kan ändras eftersom regeringen under resterande delen av året kan besluta om nya erbjudanden eller förlänga erbjudanden som exempelvis gäller till och med 2020. Regeringen har beslutat om två nya erbjudanden under 2020 som gäller 2021–2027.²⁵ Dessa erbjudanden finns inte med i bilagan över pågående erbjudanden i villkorsbeslutet för 2021. Enligt Näringsdepartementet beror detta på att bilagan uppdateras en gång per år och är en sammanställning av de erbjudanden som finns vid den tidpunkt då uppdateringen sker. Vi har därför inte någon slutlig uppgift om det totala antalet pågående erbjudanden för 2021.

²² För att säga hur många erbjudanden som har pågått vid en viss tidpunkt har vi utgått från erbjudandenas *giltighetstid*, som framgår av regeringsbeslut och kolumnen ”Giltighetstid” i villkorsbeslutets bilaga över pågående erbjudanden.

²³ Se t.ex. Regeringen 2014. *Inrättande av regional kontaktpunkt och en regional rådgivande grupp för EU:s territoriella samarbetsprogram Norra Periferin och Arktis 2014–2020*. N2014/5280/RT.

²⁴ Regeringen 2017. *Uppdrag respektive erbjudande att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå*. N2017/06143/RTS.

²⁵ Regeringen 2020. *Erbjudande till regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021–2027*. N2020/00899/RTL och Regeringen 2020. *Erbjudande att ta fram förslag till gränsöverskridande samarbetsprogram för Sverige-Norge perioden 2021–2027* (N2020/01244/RTL).

3.2.2 Vissa erbjudanden kommer med riktade bidrag

Med fem av de tio olika erbjudanden som funnits under perioden 2016–2020 har det följt riktade medel från staten. Två av dem har finansierats genom Tillväxtverkets del av anslaget 1:1, Regionala tillväxtåtgärder, utgiftsområde 19. Tre erbjudanden har finansierats via andra anslag och utgiftsområden (se tabell 2).

Övriga erbjudanden förväntas regionerna finansiera själva. Se också kapitel 2, avsnitt 2.4, för en redovisning av hur det regionala utvecklingsarbetet finansieras.

Tabell 2. Erbjudanden som kommer med riktade medel.

Erbjudande	År medel utgår	Budgeterade medel, kr	Anslag
Erbjudande om kompetensförsörjning	2018	40 miljoner	1:1, UO 19
	2019	20 miljoner	1:1, UO 19
	2020	20 miljoner	1:1, UO 19
Erbjudande om bredbandskoordinatorer	2015	620,000/aktör	2:5, UO 22
	2016–2020	857 000/aktör/år	2:5, UO 22
	2021–2025	857,000/aktör/år	2:5, UO 22
Erbjudande om digitaliseringskoordinatorer	2018	500,000/aktör	2:4, UO 22
	2019–2020	1 miljon/aktör/år	2:4, UO 22
	2021–2025	1 miljon/aktör/år	2:4, UO 22
Erbjudande om livsmedelsstrategin	2018	2 miljoner/ aktör	1:15, UO 23
Erbjudande till Gotlands kommun att genomföra insatser för tillväxt	2016	Minst 2,5 miljon	1:1, UO 19
	2017	Minst 10 miljoner	1:1, UO 19
	2018	Minst 10 miljoner	1:1, UO 19
	2019	Minst 25 miljoner	1:1, UO 19
	2020	Inget angivet belopp	1:1, UO 19

Not: Medel till erbjudandet om kompetensförsörjning avser medel till alla regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Från 2019 är det enbart regioner, tidigare även länsstyrelser och samverkansorgan (kommunalförbund med länets kommuner och region). Enligt uppgift från Näringsdepartementet finns inga öronmärkta medel för kompetensförsörjningsarbetet 2021, i stället kan regionerna använda anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Vi har hämtat uppgifter om finansiering från regeringsbeslut, regleringsbrev och myndighetsrapporter. Se tabell i bilaga 3 för källorna i detalj.

3.2.3 Det går att följa hur styrningen med erbjudanden har utvecklats i bilagan till villkorsbesluten

De årliga villkorsbesluten är en del av regeringens styrning av regionerna inom området regional utveckling. Sedan 2016 finns det en bilaga till villkorsbesluten som redogör för pågående erbjudanden. Genom bilagorna går det alltså att följa hur regeringens styrning med erbjudanden har utvecklats. Bilagan innehåller uppgifter om aktörerna som berörs av erbjudandet, när erbjudandet lämnades och hur länge det gäller. Däremot innehåller den inga uppgifter om finansiering.

3.3 Erbjudandena utgår från nationella strategier

Regeringen ger sina erbjudanden till regionerna med lagen om regionalt utvecklingsansvar som grund. Erbjudandena kopplas också till den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.²⁶ I besluten om erbjudanden hänvisar regeringen ofta till strategin som skäl eller bakgrund till besluten.

Erbjudandena kan också ha koppling till andra nationella strategier, som den nationella bredbandsstrategin, den nationella livsmedelsstrategin och den nationella digitaliseringsstrategin. Exempelvis fick regionerna 2018 ett erbjudande om att genomföra insatser för livsmedelsstrategin på regional nivå. I det fallet ville regeringen stärka kopplingen mellan den nationella livsmedelsstrategins mål och regionernas egna livsmedelsstrategier eller handlingsplaner.

Enligt Näringsdepartementet ska uppgifter som blir erbjudanden ha en regional logik som passar bra på en politisk regional nivå. De ska också ta hänsyn till vad regionerna har framfört till regeringen i frågan.²⁷ Utöver detta tycks det inte finnas några vägledande principer för när regeringen bestämmer sig för att använda erbjudanden till regionerna som styrmedel.

²⁶ En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Den 18 mars 2021 fattade regeringen beslut om Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.

²⁷ Uppgifter från intervju med företrädare från Näringsdepartementet.

3.3.1 Det varierar vilka sakområden erbjudandena berör

Vår kartläggning visar att det varierar ganska mycket vilka sakområden som erbjudande berör. Områdena har under den period vi har studerat varit kompetensförsörjning, livsmedel, bredband, digitalisering, kommersiell service, klimat- och miljö samt regional tillväxt.

Lagen om regionalt utvecklingsansvar pekar bara ut ett sakområde utöver regional tillväxt och utveckling – transportinfrastruktur – som regionerna har i uppgift att arbeta med. Men eftersom den regionala utvecklingspolitiken är ett område som inte enkelt kan avgränsas, och därmed kan rymma många olika sakområden, är det inte förvånande att det finns en stor variation i regeringens erbjudanden. Tvärtom är det en poäng med regeringens styrning med erbjudanden att regeringen kan använda styrintstrumentet flexibelt inom ett brett område.

3.4 Regeringen vill att regionerna tar på sig att leda eller samordna andra aktörer

Vår kartläggning av regeringens erbjudanden visar att regeringen ofta vill att regionerna tar på sig att leda eller samordna uppdrag som involverar andra aktörer. Det kan exempelvis ske genom att regionen fungerar som kontaktpunkt, eller tar fram planer eller regionala mål. När regionerna tar fram en plan kan den till exempel ligga till grund för att prioritera finansiellt stöd inom ett visst område. När regionerna agerar kontaktpunkt innebär det att de samordnar aktörer i länet, stödjer kommuner och kartlägger behov. Till exempel ska regionerna inom kompetensförsörjningsområdet ta fram mål för det regionala arbetet i samverkan med andra aktörer och ta fram analyser och prognoser av behovet av kompetens i den privata och den offentliga sektorn på kort och lång sikt.

3.4.1 Myndigheterna kan få uppdrag som kompletterar regeringens erbjudanden

När regeringen erbjuder regionerna att genomföra en uppgift ger de ofta en statlig myndighet ett kompletterande uppdrag att stödja eller samordna regionernas arbete. Detta gäller för sex av tio erbjudanden under perioden

2016–2020.²⁸ Regeringen ger i huvudsak dessa uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, skilda från erbjudandet om uppdrag till regionerna. Tillväxtverket är en myndighet som får sådana uppdrag. Exempelvis ska myndigheten administrera ett nationellt sekretariat som ska fungera som en stödfunktion till de regionala digitaliseringskoordinatorerna.²⁹ Ett annat exempel är att Tillväxtverket ska bidra med expert- och kunskapsstöd i regionernas arbete med kompetensförsörjning.³⁰ Även Naturvårdsverket har fått uppdrag med koppling till ett erbjudande till regionerna.³¹

Post- och telestyrelsen (PTS) är en annan myndighet som har ett uppdrag att stödja regionerna utifrån ett erbjudande som dessa har fått. PTS ska stödja de regionala bredbandskoordinatorerna genom att bland annat ge vägledning, främja länsöverskridande samarbeten och följa upp koordinatorernas arbete så att goda exempel kan delas.³²

3.5 Regeringen styr också regionerna genom myndighetsuppdrag

Enligt vårt uppdrag ska vi även kartlägga uppdrag till myndigheter som innebär att regionerna utför uppgifter som regionalt utvecklingsansvariga. Regeringsuppdrag till myndigheter är ytterligare ett sätt för regeringen att styra regionerna. I likhet med regeringens erbjudanden är det en relativt mjuk form av styrning.

I vår kartläggning har vi fokuserat på uppdrag som innebär att en myndighet ska utlysa medel till de regionalt utvecklingsansvariga. Detta gör vi eftersom det är väl känt att styrning med ekonomiska bidrag har en

²⁸ Se tabell i bilaga 3 för vilka erbjudanden som avses.

²⁹ Regeringen 2018. *Uppdrag att administrera ett sekretariat för regionala digitaliseringskoordinatorer*. N2018/04130/D.

³⁰ Regeringen 2017. *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020*. N2017/07839/RTS.

³¹ Regeringen 2016. *Uppdrag att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i arbetet med regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet*. N2016/08073/RTS.

³² Regeringen 2020. *Uppdrag att lämna stöd till de regionala bredbandskoordinatorerna*. I2020/02956.

stark styreffekt.³³ Utöver uppdrag att utlysa medel finns uppdrag till myndigheterna som innebär att regionerna ska vara en samverkanspart eller förse myndigheterna med uppgifter. Uppdragen kan även vara kopplade till att regionerna berörs av ett visst kunskapsstöd eller nya föreskrifter.³⁴

3.5.1 Utlysningar utgör en styrning av regionerna

Regeringen ger ibland myndigheter uppdrag att utlysa medel som olika aktörer kan ansöka om. Inom området regional utveckling är det vanligt att regionerna, utifrån sitt regionala utvecklingsansvar, är en målgrupp för dessa utlysningar.

Tillväxtverkets har enligt sin instruktion som sina huvuduppgifter att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram.³⁵ Tillväxtverket är den myndighet som Näringsdepartementet huvudsakligen arbetar genom i sin styrning av det regionala utvecklingsarbetet.³⁶ I vår analys nedan fokuserar vi därför i första hand på Tillväxtverkets utlysningar.

Tillväxtverket har olika typer av utlysningar

Tillväxtverket har olika typer av utlysningar som kan beröra regionerna i deras egenskap av regionalt utvecklingsansvariga. Utlysningarna kan delas in i tre kategorier:

- utlysningar där regionerna är den enda målgruppen
- utlysningar där regionerna är en av flera målgrupper
- utlysningar som riktas till andra målgrupper än regionerna.

³³ Se t.ex. Statskontoret 2019:2. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys* s. 38.

³⁴ Vi skiljer dessa uppdrag från uppdrag som ges parallellt med ett erbjudande till regionerna eller som kompletterar till ett erbjudande till regionerna. Skälet till detta är att vi bedömer att de parallella eller kompletterande uppdragen inte innebär någon tillkommande styrning av regionerna, utan kan ses som en del av själva erbjudandet.

³⁵ 1 § förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

³⁶ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.

Inom dessa kategorier finns olika varianter av utlysningar beroende på hur de är reglerade och var finansieringen kommer ifrån.³⁷

Vår kartläggning visar att Tillväxtverket under perioden 2016–2021, efter uppdrag från regeringen, gjorde 12 utlysningar med regionerna som enda målgrupp.³⁸ Exempelvis har Tillväxtverket haft i uppdrag att utlysa medel för genomförande av regional exportsamverkan.³⁹

En andra variant inom kategorin där regionerna är den enda målgruppen är att Tillväxtverket kan göra utlysningar på eget initiativ inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt.⁴⁰ Vår kartläggning visar att Tillväxtverket under perioden 2016–2020 gjort en sådan utlysning där regionerna varit den enda målgruppen. Utlysningen var *Stöd för att stärka regionernas kapacitet*, och regionerna kunde söka medel för att exempelvis ta fram analyser om länets framtida prioriteringar.⁴¹

Andra myndigheter kan också få uppdrag att utlysa medel

Även Energimyndigheten har fått flera uppdrag att utlysa medel som bland annat aktörer med regionalt utvecklingsansvar kan söka. Exempelvis har myndigheten utlyst medel inom programmet *Lokala och regionala insatser för förnybar elproduktion*. Ett av de områden som prioriteras inom programmet är lokal och regional näringslivsutveckling.⁴²

³⁷ Medel kan exempelvis komma från EU:s strukturfonder. Detta har vi inte inkluderat i vår kartläggning, se även kapitel 1.

³⁸ Totalt rör det sig om 7 olika regeringsuppdrag under perioden. Ett antal utlysningar har alltså gjorts utifrån ett och samma regeringsuppdrag.

³⁹ Regeringen 2016. *Uppdrag att samordna arbetet med att inrätta regionala exportcentra*. UD2015/08173/FIM, Tillväxtverket 2021. *Utllysning av projektmedel för genomförande av regional exportsamverkan*. Å 2021-2562-01.

⁴⁰ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

⁴¹ Tillväxtverket 2018. *Stöd för att stärka regionernas kapacitet*. Å 2018-1301-01.

⁴² Energimyndigheten 2021. www.energimyndigheten.se/utlysningar/arbeta-med-forankring-lokalt-mervarde-och-kunskapsinsatser-kring-fornybar-elproduktion-pa-lokal-och-regional-niva/. Hämtad 2021-03-31.

3.5.2 Vissa myndighetsuppdrag innebär en indirekt styrning av regionerna

Regeringens uppdrag till myndigheter kan även innebära att regionerna påverkas mer indirekt. Regionerna kan i sådana fall förväntas bidra till att genomföra en uppgift som en följd av myndighetens uppdrag. Ett exempel är när en myndighet får i uppdrag att samordna eller främja samverkan mellan olika aktörer. Tillväxtverket fick exempelvis i uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin.

Uppdraget innebär att myndigheten ska bygga upp former för en strukturell samverkan för ett samordnat agerande inom livsmedelsstrategin på regional och nationell nivå. Enligt uppdraget ska Tillväxtverket främja samverkan med och arbeta nära bland annat regionerna.⁴³

3.6 Uppföljningen har brister

I det här avsnittet redogör vi för hur regeringen följer upp dels hur regionerna arbetar med regeringens erbjudanden, dels hur de arbetar med utlysningar från myndigheter. Detta då uppföljning är en del av regeringens styrning med erbjudanden. Vi beskriver också vissa utmaningar som finns med denna uppföljning.

3.6.1 Återrapporteringskrav i villkorsbesluten

Regionerna får varje år i villkorsbesluten ett antal återrapporteringskrav som är kopplade till det regionala utvecklingsansvaret. Regionerna ska bland annat rapportera tillbaka till regeringen om hur arbetet med den regionala utvecklingsstrategin går, vilka insatser som regionen har genomfört kopplat till strategin och hur de har använt medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Tillväxtverket har i uppdrag att sammanställa regionernas återrapporteringar till regeringen.

Det är främst genom denna återrapportering som regeringen följer upp regionernas arbete med erbjudandena.

⁴³ Regeringsbeslut 2019-12-19. *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*. N2019/03240/JL.

3.6.2 Myndigheter följer upp vissa erbjudanden

Regeringen ger ibland myndigheter i uppdrag att följa upp regionernas arbete med erbjudanden. Dessa uppdrag ger regeringen ofta i samband med att en myndighet även får i uppdrag att stödja regionerna när de genomför erbjudandet. Ett exempel är Post- och telestyrelsens uppdrag att varje år följa upp och redovisa för regeringen hur regionernas arbete med bredbandskoordinatorer bidrar till de bredbandspolitiska målen.⁴⁴

3.6.3 Myndigheterna följer även upp utlysningar

När regeringen ger vissa myndigheter i uppdrag att utlysa medel som regionerna kan söka ska myndigheterna vanligtvis även följa upp och ibland utvärdera resultatet av insatserna. Till exempel angav regeringen att Tillväxtverket i sitt uppdrag att främja Nyindustrialiseringsstrategin på regional nivå ska utvärdera vilka resultat och effekter projektets verksamhet får.⁴⁵

Regeringskansliet har i dag begränsade möjligheter att få en helhetsbild av vilka uppdrag och styrsignaler som riktas mot olika myndigheter och verksamheter. Statskontoret har därför tidigare föreslagit att Regeringskansliet ska undersöka möjligheten att utveckla verktyg för att göra information om den samlade styrningen som är riktad mot en myndighet eller inom ett verksamhetsområde tillgänglig digitalt.⁴⁶

3.6.4 Det finns brister i uppföljningen av regeringens erbjudanden

Tillväxtverket har vid flera tillfällen påpekat brister i uppföljningen av regeringens erbjudanden inom ramen för villkorsbesluten. Myndigheten har i en rapport bland annat framhållit att det finns brister i regionernas underlag till regeringen när det gäller materialets kvalitet och möjligheterna att aggregera resultat. En förklaring till detta är enligt

⁴⁴ Regeringen 2020. *Uppdrag att lämna stöd till de regionala bredbandskoordinatorerna*. I2020/02956.

⁴⁵ Regeringen 2018. *Uppdrag att främja Smart industri på regional nivå*. N2018/00532/FÖF.

⁴⁶ Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 68.

Tillväxtverket att villkorsbesluten inte gett en tydlig vägledning om vad ”resultat” betyder och hur aktörerna ska bedöma i vilken utsträckning de nått målen.⁴⁷

Även om Tillväxtverket sedan dess har arbetat med att utveckla regionernas återrapportering ser myndigheten att det fortfarande finns vissa brister i den. Tillväxtverket konstaterar att regionernas återrapporteringar bland annat skiljer sig åt och går att tolka på olika sätt.⁴⁸ Det gör det svårt att jämföra hur arbetet i regionerna går, eller få en aggregerad bild av hur arbetet i regionerna går.

Inför regionernas återrapportering av budgetåret 2019 och 2020 har Tillväxtverket fortsatt att arbeta med resultatredovisningen genom att förtydliga att regionerna ska redovisa resultat fördelat på prestationer respektive effekter på kort och lång sikt. Myndigheten konstaterar dock att det fortfarande finns problem med att jämföra materialet från olika regioner.⁴⁹

Regeringen har i de senaste villkorsbesluten (2019–2021), till skillnad från tidigare år, tydliggjort vilken styrning det är som följs upp. Exempelvis anger regeringen vilka paragrafer i lagen om regionalt utvecklingsansvar som återrapporteringen sker utifrån.

3.6.5 Även vissa regioner ifrågasätter nyttan av uppföljningen

I vår undersökning har även regionerna framfört synpunkter på uppföljningens utformning. I fritextsvar framför några regioner att uppföljningen kan skilja sig mellan erbjudanden och utlysningar, vilket de menar skapar

⁴⁷ Tillväxtverket 2019. *Uppföljning med fokus på resultat. Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik*. Rapport 0280.

⁴⁸ Tillväxtverket 2020. *Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser under det gångna året*. Rapport 0322. Se även Ramboll och Tillväxtverket 2021. *Att stödja och främja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Utvärdering av Tillväxtverkets uppdrag 2018–2020*. Rapport 0359, s. 46, 50.

⁴⁹ Tillväxtverket 2021. *Regionalt tillväxtarbete 2020. Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsarbete och länsstyrelser*. DnrÄ 2020–2838.

en ökad administration av uppgifterna. I våra intervjuer efterfrågar en region en fördjupning i återsrapporteringen från nationell nivå, regionen vill ha en tydligare bedömning av deras arbete och hjälp med att utveckla arbetet.

4 Erbjudandena fungerar som styrning, trots deras speciella konstruktion

I detta kapitel diskuterar vi vilka konsekvenser regeringens erbjudanden om uppdrag får för regionernas verksamhet och prioriteringar.⁵⁰ Vi analyserar erbjudandena som ett av regeringens verktyg för att styra regionerna. Det innebär att vi fokuserar på hur erbjudandena fungerar som styrmedel för staten och hur de påverkar regionernas verksamhet. Vår analys utgår från följande frågor:

- Hur ser regionerna på regeringens erbjudanden i förhållande till sitt regionala utvecklingsansvar och egna prioriteringar?
- Hur påverkar erbjudanden regionernas möjlighet att genomföra sitt regionala utvecklingsuppdrag?⁵¹

Våra sammanfattande iakttagelser:

- Erbjudanden är ett sätt för regeringen att mer riktat styra regionerna inom den regionala utvecklingspolitiken.
- Regionerna anser att regeringens erbjudanden styr mot rätt saker.
- Vissa av regeringens erbjudanden styr regionerna på längre sikt.
- Erbjudanden kan förbättra regionernas möjligheter att genomföra sitt regionala utvecklingsuppdrag, bland annat genom att de ger regionerna legitimitet gentemot andra aktörer i länet.

⁵⁰ Med ”erbjudanden” eller ”regeringens erbjudanden” menar vi erbjudanden som regeringen ger direkt till regionerna. Analysen berör bara i viss mån så kallade utlysningar från nationella myndigheter.

⁵¹ Se kapitel 1 för frågorna och bilaga 2 för enkäten i sin helhet.

- Regionerna är relativt kritiska till att erbjudandena inte ger tillräckligt utrymme att anpassa arbetet utifrån olika förutsättningar. Men styrningen måste samtidigt tillgodose statens behov av att styra.
- Dialog och förankring är en del av regeringens styrning med erbjudanden. Men regeringen har en mer positiv bild av hur detta fungerar än regionerna.
- Ungefär hälften av regionerna anser att de har goda eller ganska goda förutsättningar att ta tillvara erbjudanden från regeringen.
- Det är vanligare att större regioner som satsar mer egna medel på regionalt utvecklingsarbetet anser att de har goda förutsättningar att hantera regeringens erbjudanden än regioner som satsar mindre egna medel.
- Regeringens erbjudanden fungerar som styrning, trots att det är frivilligt för regionerna att ta del av dem.

4.1 Erbjudanden är ett flexibelt sätt för regeringen att styra regionerna

Regionerna har tagit över ansvaret för regional utveckling. Som vi tidigare har konstaterat är regional utveckling ett brett område som är mycket svårt att avgränsa. Statsmakterna har varken i lagar eller förordningar preciserat vad ansvaret ska innehålla. När regeringen vill styra de regionalt utvecklingsansvariga mer riktat mot specifika frågor har den i stället valt att styra genom erbjudanden om uppdrag.

4.1.1 Enligt regionerna styr regeringens erbjudanden mot rätt saker

Regeringens erbjudanden innebär en styrning av innehållet i regionernas verksamhet. Men erbjudandena är frivilliga att ta del av, och därmed har regionerna ett utrymme att avgöra om erbjudandena passar in i deras verksamhet eller inte.

Vår enkät visar att 20 av 21 regioner anser att alla eller de flesta erbjudanden från regeringen är anpassade till regionernas egna

prioriteringar. Drygt hälften av regionerna anser att alla erbjudanden rör frågor som faller tydligt inom ramen för regionernas ansvar för regional utveckling. Övriga anser att de flesta erbjudanden faller tydligt inom ramen för regionernas ansvar. Alla regioner utom en svarar också att inga eller få erbjudanden tränger undan annan verksamhet.

Våra intervjuer med regionala företrädare ger en liknande bild. Flera företrädare anser att erbjudandena ligger väl i linje med det regionala utvecklingsansvaret och att det oftast handlar om sakfrågor som regionerna anser är angelägna att arbeta med. Samtidigt har vissa regionala företrädare framfört att regeringens styrning genom erbjudanden kan ses som motsägelsefull med tanke på att regeringen har delegerat ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken till regionerna.

4.1.2 Vissa av regeringens erbjudanden styr regionerna på lång sikt

En fråga som vi bedömer är viktig ur ett självstyrelseperspektiv är hur långt regeringen kan styra innehållet i regionernas verksamhet genom erbjudanden. Vi ser att regeringens styrning med erbjudanden kan innebära att regionerna får utföra nya uppgifter. Ett exempel är erbjudandet om bredbandskoordinatorer.

När regeringen vill ge kommunerna eller regionerna en ny uppgift måste uppgiften regleras i lag. Det behövs inte när regionerna utför en ny uppgift till följd av ett erbjudande, eftersom det är frivilligt för regionerna att ta del av erbjudanden. Men vissa erbjudanden, som exempelvis bredbandskoordinatorerna, löper under flera års tid. En fråga blir då var gränsen går för när ett erbjudande som löper under en längre tid i praktiken börjar likna en ordinarie uppgift för de regionalt utvecklingsansvariga.

4.2 Erbjudanden kan förbättra regionernas möjligheter att genomföra sitt uppdrag

Regionerna har genom lagen om regionalt utvecklingsansvar ett tydligt mandat att arbeta med regional utveckling. Men regionerna har haft det regionala utvecklingsansvaret olika länge och verksamheten är liten i förhållande till regionernas huvudsakliga verksamhet som är hälso- och sjukvård. Vår undersökning indikerar att regeringens styrning med

erbjudanden kan förbättra regionernas möjligheter att genomföra sitt regionala utvecklingsuppdrag. Men vi ser också att denna typ av styrning kan ge vissa negativa konsekvenser.

4.2.1 Erbjudandena ger regionerna legitimitet i relation till den egna organisationen och andra aktörer

Regionerna anser att erbjudandena ger legitimitet och tyngd till deras regionala utvecklingsuppdrag. Det framgår tydligt av vårt empiriska material. Erbjudanden ger legitimitet inte bara i relationen till externa aktörer som kommuner och länsstyrelser, utan också inom den egna organisationen. Legitimiteten kan öka regionernas möjligheter att agera i det regionala utvecklingsarbetet.

Erbjudanden ger frågorna tyngd inom den egna organisationen

Våra intervjuer med regionala företrädare visar att regeringens erbjudanden bidrar till att stärka utvecklingsfrågorna internt i regionernas verksamhet. Detta ska ses mot bakgrund av att hälso- och sjukvård är den överlägset största verksamheten för regionerna. Den stod för nästan 90 procent av regionernas kostnader 2019, medan kostnaderna för regional utveckling endast utgjorde 2,7 procent.⁵²

Att erbjudanden kan stärka utvecklingsfrågorna internt ska också ses mot bakgrund av att regionerna har olika lång erfarenhet av att ha det regionala utvecklingsansvaret. Tillväxtverket konstaterar exempelvis att det är en utmaning för regioner som nyligen tagit över det regionala utvecklingsansvaret att synliggöra utvecklingsfrågorna i organisationen och att hitta arbetsformer internt för att arbeta med dessa frågor.⁵³ I sådana regioner kan regeringens styrning genom erbjudanden bidra till att stimulera arbetet med frågorna, genom att lyfta fram uppgifter som regeringen anser vara viktiga att arbeta med inom den regionala utvecklingspolitiken.

⁵²www.skr.se/ekonomijuridik/ekonomi/sektornisiffror/diagramforregionerna.1883.htm

1.

⁵³ Tillväxtverket 2020. *Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322, s. 16.

Erbjudanden ger regionerna legitimitet gentemot kommunerna

Erbjudanden kan också ge regionerna legitimitet i förhållande till andra aktörer i länet.⁵⁴ Det gäller inte minst gentemot kommunerna, som har ansvar för många av de verksamheter som är centrala när det gäller att genomföra den regionala utvecklingspolitiken. Exempelvis beskriver en regional företrädare att för delar av kompetensförsörjningsarbetet där kommunerna har ansvaret, till exempel lärcentrum och vuxenutbildning, krävs att regionen arbetar för att skapa en förtroendefull relation med dem. Styrningen med erbjudanden kan då vara ett sätt för regeringen att förbättra regionernas förutsättningar att få samverkan att fungera. En fungerande samverkan med andra aktörer är av avgörande betydelse för den regionala utvecklingspolitikens genomförande.⁵⁵

Erbjudanden ger legitimitet gentemot länsstyrelserna

Vissa regionala företrädare framhåller att erbjudandena är viktiga genom att de visar på samspelet mellan den nationella politiken och regionernas utvecklingsuppdrag. Ur regionernas perspektiv bidrar erbjudandena till att tydliggöra vem som har huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitikens genomförande. På så sätt bidrar erbjudandena även till att ge legitimitet gentemot länsstyrelserna, som tidigare har haft detta huvudansvar. Länsstyrelserna har i vissa fall också framfört kritik mot att regeringen har gett regionerna erbjudanden inom områden som traditionellt har hört till länsstyrelsernas ansvarsområden.⁵⁶

4.2.2 Erbjudandena kan möjliggöra satsningar som annars inte kunnat genomföras

Regeringens erbjudanden ger regionerna möjligheter att genomföra satsningar som inte annars varit möjliga. Det ökar regionernas möjligheter att ta sitt regionala utvecklingsansvar och bedriva ett regionalt utvecklingsarbete. Samtidigt sker det utifrån nationella prioriteringar, som

⁵⁴ Se t.ex. Ramboll och Tillväxtverket 2021. *Att stödja och främja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Utvärdering av Tillväxtverkets uppdrag 2018–2020*. Rapport 0359, s. 45.

⁵⁵ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.

⁵⁶ Se mer i kapitel 5.

inte självklart överensstämmer med vad som är mest angeläget att genomföra i den enskilda regionen.

Vår enkät visar att 15 av 21 regioner anser att flertalet erbjudanden möjliggör satsningar som regionen annars inte haft möjlighet att genomföra. I fritextsvar i enkäten framkommer också att erbjudanden kan bidra till att höja ambitionsnivån eller på annat sätt stärka en redan pågående process.

En förklaring till att vissa regioner anser att de har haft möjlighet att genomföra satsningarna även utan regeringens erbjudande kan vara att de har kommit relativt långt i sitt arbete med frågan som ett visst erbjudande gäller, därmed blir inte erbjudandet avgörande för regionens möjligheter att genomföra arbetet. Vissa regioner har också bättre resursmässiga förutsättningar att utan hjälp av erbjudanden genomföra satsningar (se kap. 2).

Att erbjudanden möjliggör satsningar som annars inte varit möjliga att genomföra behöver emellertid inte enbart vara positivt. Statskontoret har i en tidigare rapport konstaterat att kommuners vilja att söka riktade statsbidrag inte alltid beror på att det finns angelägna behov i den egna verksamheten. Det kan i stället vara så att kommuner känner sig ”tvingade” att söka, till exempel för att grannkommunen söker eller för man vill undvika en offentlig debatt om varför man inte söker.⁵⁷ På samma sätt kan regionerna känna sig tvingade att anta regeringens erbjudanden.

Av våra intervjuer framgår också att det finns en uppfattning bland regionerna att det i praktiken är svårt att tacka nej till regeringens erbjudanden om uppdrag (se avsnitt 4.5.1). En region konstaterar exempelvis att erbjudanden visserligen möjliggör satsningar som regionen annars inte hade genomfört, men är inte övertygad om att just dessa satsningar skapar bäst utvecklingskraft och tillväxt i regionen.

⁵⁷ Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 43. Se även RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 33, 35.

4.3 Erbjudandenas utformning har särdrag, men också likheter med annan styrning

Hur regeringen väljer att utforma sin styrning av kommunsektorn har betydelse för vilken effekt styrningen får.⁵⁸ Nedan analyserar vi konsekvenser av utformningen av erbjudanden.

4.3.1 Dialog är en del av styrningen med erbjudanden, men regionerna anser inte att de kan påverka

Ett inslag i styrningen med erbjudanden är de forum för regional utveckling som regeringen har skapat för att föra en dialog med regionerna om regionala utvecklingsfrågor. Det finns två forum för ”hållbar regional tillväxt och attraktionskraft” – ett för politiker och ett för tjänstemän. I dessa forum kan representanter för regeringen och regionerna mötas för att diskutera frågor om regional utveckling.⁵⁹ I forumen kan även statliga myndigheter och andra berörda aktörer delta. I budgetpropositionen för 2021 skriver regeringen att forumen är en arena där regeringen och regionerna kan föra en formaliserad dialog i långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken.⁶⁰ Forumen möts åtta gånger per år, fyra möten vardera för politiker och tjänstemän.⁶¹

Enligt företrädare för Näringsdepartementet används dessa forum bland annat för att diskutera regeringens erbjudanden till regionerna. Näringsdepartementet ser forumen som mycket viktiga för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken.

⁵⁸ Statskontoret 2019:2 *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 47.

⁵⁹ Regeringen 2015. Pressmeddelande. ”Regeringen inrättar Forum för hållbar regional tillväxt”. 2015-06-04.

⁶⁰ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021*. Utgiftsområde 19. Regional utveckling, s. 14.

⁶¹ Tillväxtverket 2021. www.tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regional-tillvaxtarbete/samordning-och-uppfoljning/regeringens-forum-for-regional-utveckling.html. Hämtad 2021-03-19.

Trots inrättandet av forumen visar vår undersökning att flertalet regioner anser att de bara i begränsad utsträckning kan påverka utformningen av erbjudandena. I enkäten svarar 16 av 21 regioner att de enbart kan påverka utformningen av få eller inga erbjudanden. I våra intervjuer med regionala företrädare beskriver de att den nationella nivån är lyhörd för deras synpunkter, men att de trots det inte har så stora möjligheter att påverka erbjudandenas utformning. Samtidigt finns det en viss förståelse för att det kan vara svårt för den nationella nivån att tillgodose alla regioners behov och synpunkter.

Att majoriteten av regionerna, trots politiker- och tjänstemannaforumen, anser att de inte kan påverka utformningen av erbjudandena kan vara ett tecken på att dessa forum i dag inte fullt ut är utformade för mer konkreta diskussioner om erbjudandenas utformning.

4.3.2 Regionerna är kritiska till erbjudandenas utformning

Vår undersökning visar också att regionerna är relativt kritiska till hur erbjudandena är utformade.

Regionerna vill att erbjudandena ska vara mer flexibelt utformade

Enligt regionerna ger styrningen med erbjudanden inte tillräckligt stort utrymme för att anpassa arbetet till regionernas olika förutsättningar. Sådana synpunkter har även framkommit i regionernas återkoppling på erbjudandena till regeringen.⁶² Regionerna efterlyser en mer flexibel utformning, som till exempel i större utsträckning utgår från problemområden än från färdiga lösningar och som innebär en friare användning av medel och ett friare arbetssätt. I fritextsvar i vår enkät lyfter flera regioner fram att erbjudandena inte fullt ut kan möta regionernas olika behov så länge de är utformade som de är.

Denna kritik är inte unik för erbjudanden, utan förekommer också mot annan statlig styrning.⁶³ Samtidigt måste staten när den styr

⁶² Tillväxtverket 2020. *Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322.

⁶³ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*. Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

kommunsektorn väga mellan att å ena sidan anpassa styrningen efter lokala och regionala behov och å andra sidan statens behov att tillgodose likvärdighet och att nå nationella mål. Det sistnämnda kan då motivera en mer detaljerad styrning.⁶⁴ I den nationella strategin understryker regeringen att regionernas kapacitet att bedriva utvecklingsarbete är centralt för en hållbar regional utveckling med likvärdiga förutsättningar för människor och företag i hela landet.⁶⁵ Den nationella inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken ger alltså uttryck för vikten av likvärdighet, vilket regeringen kan behöva beakta i sin utformning av styrningen med erbjudanden.

Enligt regionerna ger styrningen snäva tidsramar och kort framförhållning

Tillväxtverket skriver i sin sammanställning av regionernas återrapporteringar av sitt regionala utvecklingsarbete för 2019 att flera regioner anser att den nationella styrningen påverkar regionernas möjligheter att arbeta effektivt och långsiktigt. Kritiken gäller till exempel att erbjudanden och utlysningar ofta har snäva tidsramar och kort framförhållning.⁶⁶

Tillväxtverket instämmer till stor del i kritiken.⁶⁷ När myndigheten själv utlyser medel inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag kan de påverka tidsramarna. Detta är dock svårare när uppdrag om att utlysa medel kommer från regeringen.

När det gäller regeringens erbjudanden visar vår kartläggning att erbjudandena ofta har en giltighetstid på minst två år, och vissa längre än så. Kritiken om korta tidsramar kan därmed inte anses gälla för samtliga av regeringens erbjudanden. Samtidigt ska det inom en tidsram på exempelvis två år rymmas tid för att förbereda och avsluta arbetet med ett erbjudande. Det innebär att tiden som regionerna har på sig för att bland

⁶⁴ Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna*.

⁶⁵ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 51.

⁶⁶ Tillväxtverket 2020. *Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322, s. 16.

⁶⁷ Intervjuer med företrädare för Tillväxtverket.

annat bygga upp samverkan med många olika aktörer i praktiken kan bli betydligt kortare.⁶⁸

I våra intervjuer med Näringsdepartementet framhålls att längden på uppdragen är viktiga – det ska finnas en långsiktighet i de uppgifter och den finansiering som kommer med vissa erbjudanden. Erbjudanden som löper under en längre tid kan på många sätt vara fördelaktiga för regionen, men reser också frågan om sådana erbjudanden inte i stället borde ingå som en ordinarie uppgift inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret. Ett tecken på att frågan är relevant är att Tillväxtverket nyligen rekommenderade regeringen att göra det regionala kompetensförsörjningsarbetet till en ordinarie arbetsuppgift för regionerna.⁶⁹ Det arbetet har regionerna hittills bedrivit utifrån ett erbjudande.

Kritik mot bristande anpassning till regionala budgetprocesser

Att det ofta finns en dålig tidsmässig anpassning mellan regeringsbeslut och regionala och kommunala budgetprocesser är väl känt och har bland annat uppmärksammats av Statskontoret.⁷⁰

Även när det gäller regeringens erbjudanden är anpassningen till regionernas budgetprocesser dålig. Vår enkät visar att 17 av 21 regioner anser att få eller inga erbjudanden passar väl in i budgetprocessen. Ett exempel som lyfts fram är att regeringens villkorsbeslut kommer efter det att regionerna har beslutat om sina budgetar.

Vi har också fått exempel på att besked om förlängning av ett erbjudande och dess finansiering har uteblivit eller dröjt så länge att regionen varit tvungen att säga upp personal. Ett exempel från vår kartläggning är hur regeringen först i början av mars 2021 förlängde ett erbjudande som gällde

⁶⁸ Uppgift från Tillväxtverket 2021-05-29.

⁶⁹ Tillväxtverket 2021. *Regionalt tillväxtarbete 2020. Insatser och resultat under det gångna året*, s. 22. Se även Ramboll och Tillväxtverket 2021. *Att stödja och främja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Utvärdering av Tillväxtverkets uppdrag 2018–2020*. Rapport 0359, s. 48, 50.

⁷⁰ Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, s. 39.

fram till och med 2020.⁷¹ En konsekvens av detta blir att det är svårt för regionerna att planera sin verksamhet.⁷²

Enkätsvaren visar också att 13 av 21 regioner anser att alla eller flertalet erbjudanden skapar onödig administration. I fritextsvaren utvecklar vissa regioner svaret på denna fråga. En synpunkt är att även om viss administration är nödvändig, som att krav ställs på former, leverans och uppföljning, bör denna uppföljning förenklas och anpassas till regionernas skilda förutsättningar.

När det gäller utlysningarna från Tillväxtverket får även dessa kritik för att skapa onödig administration. Det beror bland annat på att Tillväxtverket följer upp finansieringen av projekten genom lägesrapporter, vilket skapar en parallell struktur av återrapporteringar till den årliga återrapporteringen om det regionala utvecklingsarbetet till Tillväxtverket.

Erbjudanden och utlysningar tillsammans ger flera styrsignaler att hantera för regionerna

Som framgår av redovisningen i kapitel 3 är antalet regeringserbjudanden relativt få. Men den samlade styrningen blir dock mer omfattande genom de utlysningar och uppgifter som myndigheterna, främst Tillväxtverket, förmedlar. Av våra intervjuer med Tillväxtverket framgår att myndigheten är medveten om att regionerna kan få hantera en mängd styrsignaler. Mängden styrsignaler kan i vissa fall också försvåra för regionerna att arbeta effektivt med uppgifterna, eftersom de måste hantera styrningen samlat och göra avvägningar och prioriteringar vid resursfördelning, kompetensförsörjning och eventuella anpassningar i organisationen.⁷³

⁷¹ Regeringsbeslut 2021-03-04. *Erbjudande att upprätthålla en funktion som regional digitaliseringskoordinator*. I2021/00795.

⁷² Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting – en analys*, s. 39.

⁷³ Statskontoret 2019:2 *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting*, s. 85.

4.4 Ingen samstämmig bild av förutsättningar att ta tillvara regeringens erbjudanden

Regionerna har, med sitt huvudansvar för det regionala utvecklingsarbetet, möjlighet att ta egna initiativ på området. De egna skattemedlen är betydelsefulla för de initiativ regionen själv tar. De ger regionerna ett ökat utrymme att förverkliga den regionala utvecklingspolitiken. Men det är stora skillnader i regionernas finansiella och strukturella förutsättningar att bedriva regionalt utvecklingsarbete.⁷⁴ Därför har vi undersökt hur regionerna ser på sina förutsättningar att ta tillvara regeringens erbjudanden.

4.4.1 Stora regioner med mer egna medel är mer benägna att anse sig ha goda förutsättningar

I vår enkät har vi ställt frågan om regionerna anser sig ha tillräckliga förutsättningar, till exempel i form av resurser, tid och kompetens, för att ta tillvara erbjudanden från regeringen. Svaren ger ingen samstämmig bild – 11 regioner anger att de har goda eller ganska goda förutsättningar, 9 regioner att de varken har goda eller dåliga förutsättningar och 1 region anger att den har dåliga förutsättningar.

Vår analys visar att större regioner som lägger mer egna medel på regional utveckling i större utsträckning anser sig ha goda förutsättningar att hantera regeringens erbjudanden. Till exempel finns Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne bland de elva regioner som bedömer att de har goda eller ganska goda förutsättningar att hantera regeringens erbjudanden.

I fritextsvaren i vår enkät anger en handfull regioner att de har behövt projektanställa personal eller upphandla kompetens för att arbeta med erbjudandet, eftersom regionens grundkapacitet inte har räckt till eller helt har saknats. En region beskriver anställningsstopp och sparbeting som en

⁷⁴ SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete*, s. 27, Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 27.

utmaning som skulle kunna innebära att den reguljära verksamheten får läggas åt sidan för att hantera mer omfattande erbjudanden.⁷⁵

Splittrad bild av om erbjudandena täcker kostnaderna

När det gäller frågan om den finansiering som följer med erbjudandena täcker merparten av kostnaderna ger svaren även här en splittrad bild. Av de 21 regionerna anser 12 att få erbjudanden kommer med nödvändig finansiering, 1 region anser att inget erbjudande kommer med finansiering som täcker merparten av kostnaderna, medan 8 av 21 regioner anser att flertalet erbjudanden är välfinansierade. Som vi redovisar i kapitel 3 (avsnitt 3.2.2) följer det med särskilda medel till vissa av regeringens erbjudanden. Resterande del förväntar sig regeringen att regionerna själva ska finansiera.

4.4.2 Regeringen är medveten om vad skillnaderna mellan regionerna kan innebära

Vår analys visar således att det finns en tendens att stora regioner som satsar mycket medel på regionalt utvecklingsarbete anser sig ha bättre förutsättningar att hantera erbjudanden. Det förhållandet kan betyda att regeringens erbjudanden får olika genomslag beroende på regionernas olika resursmässiga förutsättningar.

Även Tillväxtverket har uppmärksammat de skilda regionala förutsättningarna. I sin sammanställning av regionernas åiterrapporteringar av det regionala utvecklingsarbetet för 2019 skriver myndigheten att regionerna beskriver en bristande förståelse och kunskap från nationellt håll om de stora skillnader som råder mellan olika regioner och regiontyper.⁷⁶

Även i Tillväxtverkets sammanställning för 2020 beskriver myndigheten att de stora skillnaderna i förutsättningar mellan regionerna kan leda till problem. Det gäller inte minst i regionernas arbete med

⁷⁵ Jfr. Ramboll och Tillväxtverket 2021. *Att stödja och främja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Utvärdering av Tillväxtverkets uppdrag 2018–2020*. Rapport 0359.

⁷⁶ Tillväxtverket 2020. *Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322, s. 16.

kompetensförsörjning, som hamnat mer i fokus med anledning av Coronapandemin. Bland annat mot denna bakgrund rekommenderar Tillväxtverket regeringen att låta det regionala kompetensförsörjningsarbetet ingå som en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret. Enligt myndigheten ger en långsiktig styrning förutsättningar för ett mer hållbart och strategiskt kompetensförsörjningsarbete.⁷⁷

I den nationella strategin skriver regeringen bland annat att alla regioner ska ha goda förutsättningar att bedriva regionalt utvecklingsarbete, samordna insatser för genomförande av den regionala utvecklingsstrategin och arbeta långsiktigt, samt ha kapacitet att arbeta med lärande, analys, uppföljning och utvärdering (se även kap. 2, avsnitt 2.3.2). Regeringen framhåller att det kan finnas behov av insatser för att stärka regioner och kommuner som har störst utmaningar, till exempel genom insatser från Tillväxtverket.⁷⁸

Av våra intervjuer med företrädare för Näringsdepartementet framgår också att de är medvetna om att skillnaderna mellan regionerna kan påverka deras analyskapacitet, resurser att driva projekt och inte minst förmågan att arbeta långsiktigt med sitt utvecklingsuppdrag.

4.5 Regeringens erbjudanden fungerar som styrning, trots inbyggd sårbarhet

Jämfört med uppdrag till statliga myndigheter har styrningen med erbjudanden en inbyggd sårbarhet – regeringen är beroende av att regionerna tackar ja för att få genomslag för sin styrning.

Samtidigt som regionerna är kritiska till erbjudandenas utformning uppger endast 7 av 21 regioner att de någon gång tackat nej till ett erbjudande. Av fritextkommentarer framgår att det som regionerna syftar på när de uppger att de tackat nej är utlysningar från Tillväxtverket, alltså inte erbjudanden som kommer direkt från regeringen. Exempelvis har det förekommit att

⁷⁷ Tillväxtverket 2021. *Regionalt tillväxtarbete 2020. Insatser och resultat under det gångna året*, s. 22.

⁷⁸ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*, s. 51.

regioner har avstått från att söka medel från utlysningar då dessa har haft för korta ansöknings- eller genomförandetider.

4.5.1 Svårt att tacka nej till regeringens erbjudanden – trots att erbjudandena är frivilliga att ta del av

Av våra intervjuer framgår att regionerna ser det som svårt att i praktiken tacka nej till regeringens erbjudanden om uppdrag. En region anger i fritextsvaren att en anledning till detta är att det ofta är frågan om politiskt prioriterade områden. En annan förklaring kan vara att regionerna vill bevisa att de klarar av att axla det regionala utvecklingsansvaret, en relativt ny uppgift för flera regioner.

Det är emellertid inte en orealistisk tanke att regioner skulle välja att tacka nej till regeringens erbjudanden. Det har också tagits upp i våra intervjuer med Tillväxtverket. Om detta skulle kunna bli ett reellt problem för regeringen beror först och främst på hur vanligt det i så fall skulle vara att regioner tackar nej. Om många regioner skulle välja att tacka nej försämrar det naturligtvis regeringens möjligheter att få genomslag för sin styrning i hela landet. Men även om det bara är en enstaka region som tackar nej på grund av att den saknar tillräckliga eller rätt förutsättningar för att arbeta med erbjudandet är det ett problem för regeringens ambition att skapa likvärdiga förutsättningar för människor och företag i hela landet. Om en enstaka region däremot tackar nej för att den redan har ett fungerande arbete med frågan som erbjudandet gäller är det däremot svårare att se att det skulle vara ett problem för regeringen.

5 Länsstyrelserna är fortfarande viktiga aktörer i det regionala utvecklingsarbetet

I det här kapitlet analyserar vi länsstyrelsernas roll och uppgifter i det regionala utvecklingsarbetet. Utgångspunkten för analysen är de problem och otydligheter som har uppmärksammats när det gäller den roll länsstyrelserna spelar och bör spela inom området regional utveckling.

Kapitlet inleds med att vi beskriver dessa problem samt ger en bakgrund till dem.

Våra sammanfattande iakttagelser:

- Länsstyrelserna uppfattar sin roll i den regionala utvecklingspolitiken som otydlig. De anser också att regeringen inte utnyttjar deras kompetens som statens regionala företrädare. Det hänger främst samman med områdets tvärsektoriella karaktär, en bristande samsyn inom regeringen och den historiska bakgrunden till den nuvarande ansvarsfördelningen.
- Länsstyrelserna spelar en betydelsefull roll i det regionala utvecklingsarbetet, bland annat genom flera uppgifter och uppdrag som har bäring på området regional utveckling.
- Länsstyrelsernas arbete inom regional utveckling bidrar till att målet för den regionala utvecklingspolitiken nås.
- I regeringens styrning av den regionala utvecklingspolitiken är länsstyrelsernas roll begränsad.
- Länsstyrelsernas roll inom den ekonomiska dimensionen av hållbar regional utveckling har försvagats.

5.1 Länsstyrelserna uppfattar sin roll inom regional utveckling som otydlig

Regeringen har gett oss i uppdrag att analysera länsstyrelsernas roll och uppgifter när det gäller länens utveckling och lämna förslag hur rollen kan utvecklas. För att göra detta behöver vi först skaffa oss en bild av vilka huvudsakliga problem det är som lyfts fram i beskrivningen av länsstyrelsens roll. Vilka problem är det som vi ska bidra till att lösa?

Vår undersökning visar att det för länsstyrelsernas del i huvudsak finns två övergripande och delvis sammanhängande problem. Det ena problemet är att länsstyrelserna, och i viss utsträckning även regionerna, uppfattar länsstyrelsernas roll inom den regionala utvecklingspolitiken och därmed i det regionala utvecklingsarbetet, som otydlig. Det andra problemet sammanhänger med vilken roll staten ska spela inom regional utveckling. Här anser länsstyrelserna att regeringen inte tillräckligt utnyttjar deras kompetens som statens regionala företrädare.

5.2 Fyra orsaker till länsstyrelsens otydliga roll

Politikområdet regional utveckling har en lång och komplicerad historia. Det är viktigt att förstå den för att förstå varför det fortfarande efter mer än tjugo års diskuterande och reformerande pågår en envis diskussion om att rollerna behöver förtydligas.

Vi lyfter här fram fyra orsaker till de problem och otydligheter som finns kring länsstyrelsens roll i den regionala utvecklingspolitiken:

1. regional utveckling är ett tvärsektoriellt område
2. länsstyrelserna har förlorat en roll de har haft under lång tid
3. landshövdingarna har tappat inflytande över länens utveckling
4. regeringen saknar en samlad syn på vilken roll staten ska spela regionalt.

5.2.1 Regional utveckling är ett tvärsektoriellt område

När regeringen vill styra den regionala utvecklingspolitiken ställs den inför flera utmaningar. För det första är regional utvecklingspolitik ett tvärsektoriellt politikområde, vilket i sig gör styrningen komplicerad.

Sedan har den regionala utvecklingspolitiken, till skillnad från andra tvärsektoriella politikområden, territoriet – länet – som grund. Detta ger upphov till särskilda utmaningar, inte minst genom att det finns två aktörer – regionen och länsstyrelsen – som båda har länet och inte ett sakområde som organisatorisk utgångspunkt. Den ena aktören är ett självstyrelseorgan med det regionala utvecklingsansvaret och den andra en statlig myndighet med viktiga uppgifter inom området regional utveckling.

Statskontoret har i flera rapporter studerat tvärsektoriella områden.⁷⁹ I en rapport från 2006 konstateras att statliga insatser inom ett tvärsektoriellt område har begränsad räckvidd. Det beror främst på att många aktörer som staten endast delvis kan påverka utgör mellanled mellan styrsignal och den effekt som styrningen får. Styrningen blir därför i stor utsträckning indirekt. Det blir frågan om att påverka förutsättningar som i sin tur påverkar andra aktörer. Detta gör också att ett tvärsektoriellt område är svårt att styra genom övergripande målformuleringar, eftersom ingen aktör har ett samlat ansvar för området.⁸⁰

Regionerna har genom lagen om regionalt utvecklingsansvar getts ett huvudansvar för den regionala utvecklingen på regional nivå. Samtidigt illustrerar lagen tydligt områdets tvärsektoriella karaktär. Utöver att ta fram strategier och planer ger lagen regionerna främst ett samordningsansvar. Det är också svårt att se att det skulle kunna vara på ett annat sätt när politikområdet kräver insatser från många skilda aktörer som har annan styrning att utgå från och andra mål för sin verksamhet att prioritera. Regionen som regionalt utvecklingsansvarig har därmed ingen möjlighet att ensamt ansvara för den regionala utvecklingen. Regionens utveckling blir i praktiken ett resultat av många samverkande faktorer, där de offentliga aktörerna bara kan styra över vissa.

⁷⁹ Se t.ex. Statskontoret 2019:14. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, och Statskontoret 2020:15. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*.

⁸⁰ Statskontoret 2006:13. *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*, s. 14–15.

5.2.2 Länsstyrelserna har förlorat en roll de har haft under flera decennier

Länsstyrelserna hade under några decennier fram till andra halvan av 1990-talet rollen som den ledande regionalpolitiska aktören i länet, utan konkurrens av vare sig kommuner i samverkan eller regioner. Med början 1997 har sedan huvudansvaret för den regionala utvecklingen successivt förts över till kommuner och regioner och från 2019 har samtliga regioner detta ansvar. Samtidigt har länsstyrelserna kvar viktiga uppgifter som berör regional utveckling, däribland sitt instruktionsenliga uppdrag att främja länets utveckling.

Ansvarsöverföringar av den här typen kan ta tid att reda ut och kan skapa spänningar i relationen. Vi ser också, bland annat i våra fallstudier, att relationen mellan regionen och länsstyrelsen fungerar bäst i de län där denna förändring har haft tid på sig att få genomslag.

5.2.3 Landshövdingarna har tappat inflytande över länens utveckling

Diskussionerna om otydliga roller sammanhänger också med landshövdingarnas speciella roll som myndighetschefer. Bara att ämbetet inrättades 1635 och att landshövdingarna har krav på sig att bo i länets residens säger en hel del om det speciella i att vara landshövding. Landshövdingarna rekryteras inte heller på samma sätt som övriga myndighetschefer. När utnämningsspolitiken reformerades och annonsering blev huvudregel vid rekryteringar av myndighetschefer gällde detta inte för landshövdingar. Regeringen uttryckte det på följande sätt:

Landshövdingeämbetet är speciellt och kräver egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. God kännedom om och insikter i det politiska beslutssystemet kan vara ett sådant krav.⁸¹

⁸¹ Skr. 2009/10:43. *Utnämningsspolitiken*, s.22.

Sedan lång tid har också ämbetet dominerats av personer som har haft en bakgrund inom politiken. Det gäller också i dag; 14 av de 21 landshövdingarna har en sådan bakgrund.⁸²

Landshövdingarna är även ovanliga som myndighetschefer genom sin fria och utåtriktade roll. De har ett uppdrag som går utöver det som länsstyrelsen som i huvudsak en förvaltningsmyndighet har. Landshövdingarna har traditionellt sysslat mer med frågor som rör länets utveckling i ett vidare perspektiv. Det är också en del av uppdraget som torde kännas naturlig för landshövdingar med en bakgrund inom politiken.⁸³ Utredningen om statens regionala förvaltning beskrev rollen på följande sätt:

Möjligheten att samla och få olika aktörer att arbeta mot gemensamma mål är utmärkande för landshövdingefunktionen. Landshövdingarna arbetar med strategiska utvecklingsfrågor samtidigt som länsstyrelsen fungerar som en traditionell förvaltningsmyndighet med landshövdingen som chef.⁸⁴

När nu huvudansvaret för den regionala utvecklingen har förts över till regionerna minskar länsstyrelsernas roll inom regional utveckling, men än mer minskar landshövdingarnas inflytande över länens utveckling. Detta kan vara en förklaring till att det av våra intervjuer framgår att de problem som ibland uppstår i relationen mellan region och länsstyrelse ofta gäller att landshövdingens ambitioner krockar med vad regionens ledning anser vara regionens uppgift.

⁸² Beräkningen gjordes i januari 2021. Av de återstående sju har en varit statssekreterare, två en bakgrund inom ett LO-förbund respektive LRF, en har varit ambassadör och tre är tidigare generaldirektörer. För en historisk beskrivning av rekryteringen se Ehn, P. 1998. *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*, SOU 1998:168, rapport till Den parlamentariska regionkommittén, s. 29–38.

⁸³ Statskontoret 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*, s. 101–110, Ehn, P. 1998. *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*, SOU 1998:168, rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK), s. 38–51.

⁸⁴ SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*, s. 247.

Det kan också förklara varför landshövdingarna har initierat ett eget utvecklings- och strategiarbete under arbetsnamnet ”Framtidens länsstyrelse”.⁸⁵ I det arbetet tar landshövdingarna bland annat upp hur länsstyrelsernas instruktionsenliga uppgifter att främja länets utveckling och samordna statliga myndigheters insatser kan förtydligas.

5.2.4 Regeringen saknar en samlad syn på statens roll regionalt

I praktiken har regeringen saknat en samlad syn på hur den regionala utvecklingspolitiken ska organiseras och styras. Om inte annat illustreras detta av att det tagit 22 år från att försöksverksamheten med vidgat regionalt ansvar för den regionala utvecklingspolitiken inleddes 1997 till att samtliga regioner den 1 januari 2019 har fått huvudansvar för detta politikområde.⁸⁶

I grunden har oenigheten gällt vilken roll som staten ska spela på regional nivå. Ska den regionala utvecklingspolitiken huvudsakligen överlåtas till de politiskt valda företrädarna på regional nivå? Eller ska statens företrädare i länen också ha en roll att spela i den politiken? Och i så fall vilken roll? Våra intervjuer visar tydligt att företrädare både för länsstyrelserna och regionerna anser att regeringen fortfarande inte är tydlig med vad den vill med länsstyrelserna inom utvecklingspolitiken.

Det framgår även av regeringens styrdokument att länsstyrelsens roll inom den regionala utvecklingspolitiken inte är tydlig. I budgetpropositionen för 2021 står att regeringen anser att uppgiften att främja länets utveckling bör kunna utvecklas.⁸⁷ I den nationella strategin för regional utveckling och i förordningen om regionalt tillväxtarbete är länsstyrelserna däremot

⁸⁵ Länsstyrelserna 2019. *Framtidens länsstyrelser. Diskussionsunderlag till landshövdingemöte, augusti 2019*, internt arbetsmaterial.

⁸⁶ Regeringens svårighet att enas i denna fråga går längre tillbaka än 1997. Redan 1968 föreslog Länsmokratiutredningen (1968:47) att landstingen skulle få ansvar för samhällsplaneringen på regional nivå. Vem som skulle ha huvudansvaret för den regionala utvecklingen diskuterades sedan bland annat i två statliga utredningar under 1990-talet – Regionutredningen (1992:63) som förde fram tre alternativ och Regionberedningen (1995:27) som förordade ett folkvalt regionalt huvudansvar.

⁸⁷ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 1. Rikets styrelse*, s. 59.

förvåningsvärt frånvarande. Huvudsakligen klumpas de ihop med övriga statliga myndigheter. Dessa ges visserligen en viktig roll i den regionala utvecklingspolitiken, men någon särställning för statens regionala företrädare är svår att utläsa.⁸⁸

Länsstyrelsernas undanskymda roll i den nationella strategin lyfts också fram i många av våra intervjuer. En företrädare för en länsstyrelse beskriver det som att Näringsdepartementet inte har några förväntningar på länsstyrelserna inom utvecklingspolitiken. Länsstyrelserna känner sig "bortglömda" av regeringen trots deras närvaro i samtliga län och att de har flera uppgifter som direkt eller indirekt är kopplade till regional utveckling.

Våra intervjuer stärker också bilden av att det saknas en samlad linje i den regionala utvecklingspolitiken. Det visar sig bland annat genom att regeringen kan ge erbjudanden om uppdrag till regionerna inom områden som traditionellt sett har hört till länsstyrelsernas ansvarsområde, eller att länsstyrelserna har kvar vissa uppgifter som regionerna anser bör falla inom ramen för deras regionala utvecklingsansvar. Det gör att de båda organisationernas roller och ansvar ibland överlappar, vilket bidrar till otydligheten.

5.3 Länsstyrelserna har många uppgifter och uppdrag av betydelse för regional utveckling

Huvudansvaret för regional utveckling har flyttats från länsstyrelserna till regionerna. Men länsstyrelserna spelar fortfarande en viktig roll i det regionala utvecklingsarbetet.

Länsstyrelsen har ett brett spann av uppgifter. Tillsynsuppgifter tar mycket resurser, men länsstyrelsen har även ett antal främjandeuppdrag. Bland sakfrågorna är naturvård, inklusive miljö och hälsoskydd samt lantbruk och landsbygd volymmässigt klart störst.⁸⁹ Men myndigheten har också

⁸⁸ Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.

⁸⁹ Detta framgår av länsstyrelsernas årsredovisningar.

många andra uppgifter och av instruktionen kan man utläsa att flera av dem berör regional utveckling.

5.3.1 Länsstyrelsen ska främja länets utveckling

I länsstyrelseinstruktionens andra paragraf anges ett antal uppgifter för länsstyrelsen som direkt eller indirekt berör myndighetens roll när det gäller länets utveckling. Där sägs bland annat att

- de har ett övergripande uppdrag att främja länets utveckling
- de ska inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser
- de ska inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.⁹⁰

Ett centralt uppdrag som utgör en del i arbetet med hållbar utveckling är länsstyrelsens uppdrag att verka för att miljökvalitetsmålen nås (6 §).

5.3.2 Länsstyrelsen har ansvar för uppgifter inom sakområden av betydelse för regional utveckling

I länsstyrelseinstruktionens tredje paragraf anges de sakområden som länsstyrelsen har verksamhet inom. Flera av dessa har direkt eller indirekt bäring på området regional utveckling. Det gäller till exempel regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, naturvård, lantbruk och landsbygd, fiske, jämställdhet, och integration.⁹¹

5.3.3 Länsstyrelsen får flera regeringsuppdrag som berör regional utveckling

I regleringsbrevet preciserar regeringen vissa uppdrag som länsstyrelsen har utifrån sin instruktionsenliga uppgift att främja länets utveckling.⁹²

⁹⁰ 2 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁹¹ Övriga sakområden är de allmänna valen, livsmedelskontroll och djurskydd, skydd mot olyckor, miljö och hälsoskydd samt folkhälsa.

⁹² Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna. C. Främjande av länets utveckling.*

Inom vissa områden har både länsstyrelserna och regionerna uppdrag, till exempel bredbandsområdet. Detta innebär att de måste samverka för att undvika överlappningar och för att hitta synergier.⁹³ Länsstyrelserna kan också genom särskilda regeringsbeslut få uppdrag som berör regional utveckling.

5.3.4 Länsstyrelsernas löpande arbete bidrar till regional utveckling

En nästan samstämmig åsikt bland de länsstyrelseföreträdare som vi har intervjuat är att deras huvudsakliga bidrag till den regionala utvecklingen sker genom det ordinarie, löpande arbetet. De anser att de har flera uppgifter som är centrala för att skapa en hållbar regional utveckling, till exempel främjandeuppdrag inom miljöområdet, men också uppgifter inom andra områden som är viktiga för regional utveckling, som landsbygdsfrågor.

Länsstyrelserna har också en central roll inom de områden som särskilt uppmärksammas när regeringen preciserar den regionala utvecklingspolitiken och bland annat anger vilka andra mål som den regionala utvecklingspolitiken ska bidra till att nå. Det gäller genomförandet av Agenda 2030, minskad klimatpåverkan och andra relevanta miljömål samt landsbygdspolitikens mål.⁹⁴ Vi beskriver länsstyrelsernas arbete inom dessa områden närmare nedan.

5.3.5 Arbetet med Agenda 2030 knyter an till regional utveckling

Länsstyrelserna har i sitt regleringsbrev för 2021 ett uppdrag att främja arbetet med Agenda 2030. Länsstyrelserna ska i samverkan med andra aktörer i länen bidra till att nå FN:s globala mål för hållbar utveckling på en regional och lokal nivå samt redovisa utvecklingen i respektive län.⁹⁵

⁹³ I kapitel 6 beskriver och analyserar vi samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna genom fallstudier i tre län.

⁹⁴ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling*, s. 8, 35.

⁹⁵ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna. A. Nationella mål*.

Agenda 2030 är en global handlingsplan för hållbar utveckling, med tre huvudsakliga dimensioner: social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Länsstyrelsernas arbete med att bidra till att genomföra Agenda 2030 på regional och lokal nivå har därför en tydlig koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Statskontoret har i en rapport också konstaterat att alla regioner uppger att de har utgått från Agenda 2030 i sitt arbete med att ta fram en regional utvecklingsstrategi, vilket understryker kopplingen mellan regional utveckling och Agenda 2030.⁹⁶

Länsstyrelsernas roll i Agenda 2030-arbetet kan bli tydligare

I en uppföljning av genomförandet av Agenda 2030 bedömde Statskontoret att länsstyrelsernas ansvar att bidra till genomförandet av Agenda 2030 inte inkräktade på regionernas huvudansvar för regional utveckling. Däremot såg Statskontoret att detta ledde till ett behov av ökat samarbete mellan regionerna och länsstyrelserna.

Statskontoret bedömde också att regeringen kan ge länsstyrelserna en tydligare roll för att både främja regeringens inriktning för Agenda 2030 och för att skapa mer likvärdiga möjligheter för kommuner och regioner.⁹⁷

5.3.6 Länsstyrelsernas roll inom den ekonomiska dimensionen av hållbar regional utveckling har försvagats

Länsstyrelserna arbetar på en rad sätt för att bidra till målen för Agenda 2030, men deras förutsättningar att främja en hållbar utveckling inom de tre dimensionerna ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling varierar.

Länsstyrelserna har en stor kompetens inom miljöområdet och utför mängd uppgifter inom området (se avsnitt 5.3.7). Länsstyrelserna bör därmed ha mycket goda förutsättningar att främja en miljömässigt hållbar utveckling.

⁹⁶ Statskontoret 2020:15. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport.*

⁹⁷ Statskontoret 2020:15. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport.*

Länsstyrelserna arbetar också med frågor som rör den sociala dimensionen av hållbarhet, som folkhälsa, jämställdhet och integration. Även inom denna dimension bör länsstyrelserna ha goda förutsättningar att främja en hållbar utveckling.

Den ekonomiska dimensionen av hållbarhet handlar bland annat om att bidra till innovation och företagande i länet. Inom det området anser länsstyrelserna att deras roll har försvagats under senare år. En förklaring till försvagningen är att länsstyrelsernas kompetens inom den ekonomiska dimensionen i vissa fall försvann till regionerna när dessa fick ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. Av våra intervjuer framgår att flera länsstyrelser inte har ersatt den kompetensförlusten, eftersom det regionala utvecklingsansvaret nu ligger på regionerna.

En annan förklaring till att länsstyrelserna anser att deras roll inom den ekonomiska dimensionen har försvagats är att de inte längre har kvar finansieringen från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.⁹⁸ Utan dessa medel blir det mindre intressant för andra aktörer att samverka med länsstyrelserna i tillväxtfrågor, till exempel i partnerskap som arbetar med hållbar tillväxt. Det blir också svårt för länsstyrelserna att stötta olika tillväxtfrämjande projekt.⁹⁹

Vi bedömer att länsstyrelserna generellt i dag har begränsade förutsättningar att främja en ekonomiskt hållbar utveckling.

5.3.7 Länsstyrelserna har en viktig roll inom miljö- och klimatområdet

Länsstyrelserna kan betraktas som statens regionala miljömyndighet. Myndigheten har en mängd uppgifter inom miljöområdet, utöver den omfattande uppgiften att vara tillsynsmyndighet. De ska enligt sin instruktion exempelvis verka för att miljö kvalitetsmålen nås genom att bland annat

- samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet

⁹⁸ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling.*

⁹⁹ Länsstyrelsen i Örebro län. *Årsredovisning 2020.*

- stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljökvalitetsmålen
- verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet (6 §).

Enligt instruktionen ska länsstyrelserna också samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat (5 §, punkt 8). Vidare har länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2021 fått i uppdrag att samordna och leda det regionala arbetet för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen.¹⁰⁰

Omfattande samverkan inom klimat och energi

Vår analys visar att samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna inom området klimat och energi är relativt omfattande. I regleringsbrevet för 2018 fick länsstyrelserna exempelvis i uppdrag att leda och samordna arbetet med att i dialog med andra aktörer ta fram nya långsiktiga regionala energi- och klimatstrategier.¹⁰¹ Sådana gemensamma strategier har också tagits fram i samtliga län som vi har studerat närmare, även om det varierar mellan länen hur omfattande och formaliserad samverkan har varit.

5.3.8 Länsstyrelserna ansvarar för delar av landsbygdspolitiken

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion uppgifter inom lantbruk och landsbygd (3 §, punkt 10). Länsstyrelserna administrerar också EU:s landsbygdsprogram och har ansvaret för att i länen genomföra det. Vidare ansvarar länsstyrelserna bland annat för miljöstödet till jordbruksföretag.

Rollfördelningen inom landsbygdsområdet är inte alltid tydlig

Inom landsbygdsområdet är rollfördelningen mellan länsstyrelser och regioner inte helt tydlig (se kapitel 6). I flera fall har både regionerna och

¹⁰⁰ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna. A. Nationella mål, uppdrag 3.*

¹⁰¹ Regeringen 2018. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna.*

länsstyrelserna uppgifter, där det är otydligt hur uppgifter och ansvar är fördelat mellan dem.

Bredbandsområdet är ett sådant exempel. Länsstyrelserna ska enligt sitt regleringsbrev främja och stödja insatser för bredbandsutbyggnad.¹⁰² Samtidigt har regionerna ett erbjudande att svara för bredbandskoordinatorer.¹⁰³ Ett annat exempel är att länsstyrelserna betalar ut stöd till kommersiell service på landsbygden genom landsbygdsprogrammet, samtidigt som regionen har haft ett erbjudande att ta fram och genomföra regionala serviceprogram.¹⁰⁴

I vårt uppdrag har ingått att analysera eventuella konsekvenser för statliga myndigheter av regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna. Inom landsbygdsområdet har regeringens styrning med erbjudanden bidragit till en otydlig ansvarsfördelning mellan regionerna och länsstyrelserna.

Vår bild är att samverkan inom landsbygdsområdet behöver utvecklas (se vidare i kapitel 6). I dag består samverkan till stor del av att tydliggöra vilken aktör som gör vad.

5.4 Länsstyrelsen har en begränsad roll i regeringens styrning av regional utveckling

Regeringen är i budgetpropositionen tydlig med att länsstyrelserna har en roll att spela i det regionala utvecklingsarbetet.¹⁰⁵ I regeringens övriga styrning av politikområdet regional utveckling ges dock länsstyrelserna en begränsad roll. Det gäller inte minst den nationella strategin. Som vi nämner inledningsvis i kapitlet (avsnitt 5.2.4) nämns exempelvis länsstyrelserna förvånansvärt sällan i detta grundläggande styrdokument. Huvudsakligen klumpas länsstyrelserna samman med övriga statliga

¹⁰² Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna. C. Främjande av länets utveckling.*

¹⁰³ Regeringen 2020. *Erbjudanden om regionala bredbandskoordinatorer.* I2020/02966.

¹⁰⁴ Regeringen 2016. *Uppdrag respektive erbjudande att förlänga regionala serviceprogram till och med 2020.*

¹⁰⁵ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling*, s. 35–36.

myndigheter. Myndigheterna ges visserligen en viktig roll i den regionala utvecklingspolitiken, men någon särställning för statens regionala företrädare – länsstyrelserna – går inte att utläsa i den nationella strategin.

5.4.1 Länsstyrelsen saknar särställning i lagen om regionalt utvecklingsansvar

Trots att länsstyrelserna enligt sin instruktion ska främja länets utveckling ger inte heller lagen om regionalt utvecklingsansvar länsstyrelserna någon särställning jämfört med andra statliga myndigheter. I förordningen om regionalt tillväxtarbete förtydligas dock länsstyrelsernas roll något, genom att det där anges att de inom sitt ansvarsområde ska samordna andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

Lagen om regionalt utvecklingsansvar beskriver länsstyrelsen och statliga myndigheters övergripande roll

Lagen nämner de statliga myndigheterna i 8 §, där det sägs att en region ska samverka med länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter. I 10 § stadgas att statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta strategin för länets utveckling samt att länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska lämna regionen det biträde som den behöver för det regionala tillväxtarbetet och för den regionala transportinfrastrukturplaneringen. Myndigheterna ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Enligt förordningen ska länsstyrelsen främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet

I förordningen om regionalt tillväxtarbete preciseras regionernas utvecklingsuppdrag och de statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Där stadgas (10 §) att den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan mellan berörda kommuner, regioner, länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter.

I ett särskilt avsnitt i förordningen preciseras de statliga myndigheternas roll (18–21 §§). Utöver att verka för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken ska myndigheterna bland annat i sin verksamhetsplanering beakta insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsstrategierna. De statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet ska grundas på prioriteringarna i den

nationella strategin samt på prioriteringarna i de regionala utvecklingsstrategierna (18–19 §§). Myndigheterna ska också prioritera myndighetsgemensamma insatser i det regionala tillväxtarbetet (20 §).

Den enda uppgift som specifikt ges till länsstyrelsen enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete är att de inom sitt ansvarsområde ska främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet (21 §).

5.4.2 Länsstyrelserna anser sig ha en samordningsroll inom området regional utveckling, men den är svår att praktisera

Länsstyrelserna hade tidigare genom förordningen om regionalt tillväxtarbete till uppgift att samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt. Den uppgiften är numera borttagen. Som regeringen skriver i vårt uppdrag ligger dock principen om den samordnade länsförvaltningen fast. Den principen innebär bland annat att länsstyrelserna ska samordna statliga myndigheters insatser inom sitt ansvarsområde.¹⁰⁶

Principen om den samordnade länsförvaltningen slogs fast när länsstyrelserna skulle vara de ledande regionalpolitiska aktörerna i länen och huvudansvariga för den regionala utvecklingspolitiken. Detta gäller inte längre. I och med att det regionala utvecklingsansvaret i dag ligger på regionerna är grunden för reformen om samordnad länsförvaltning borta, även om principen lever vidare.¹⁰⁷ Den samordningsuppgift i fråga om länets utveckling som var ett av huvudskälen bakom reformen om samordnad länsförvaltning är nu borttagen från länsstyrelsen.

Statliga myndigheter och regioner har direktkontakt utan länsstyrelsernas medverkan

Länsstyrelserna har dock fortfarande en samordningsroll och även om den inte längre regleras i förordningen om regionalt tillväxtarbete finns det beröringspunkter mellan länsstyrelsernas roll inom området regional

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁰⁷¹⁰⁷ För en beskrivning av reformen om samordnad länsförvaltning se bl.a. SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*, s. 177–183 och Statskontoret 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*, s. 32–36.

utveckling och de instruktionsenliga uppgifterna att samordna statliga myndigheters arbete inom sitt ansvarsområde och främja statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

Våra samtal med företrädare för länsstyrelserna visar också att länsstyrelserna själva anser sig ha en samordningsroll som berör regional utveckling. Den samordningsrollen är dock inte lätt att praktisera. Länsstyrelsernas förmåga att samordna statliga myndigheter inom det regionala tillväxtarbetet är begränsad. Ett skäl till detta är att det för regionerna är mer naturligt att ta direkt kontakt med de statliga myndigheter som är viktiga för dem, som exempelvis Trafikverket och Arbetsförmedlingen, än att gå omvägen via länsstyrelserna. Även det omvända gäller oftast. Trafikverket anser till exempel att de har en väl fungerande direktkontakt med regionerna i gemensamma frågor.¹⁰⁸

Våra intervjuer med företrädare för länsstyrelserna bekräftar att deras samordningsroll är svår att uppfylla. Visserligen kan samarbetet med andra myndigheter fungera väl, men det kan vara svårt att gå från samtal till praktik i dessa samarbeten. En förklaring till det är att ingen annan statlig myndighet än länsstyrelsen har det enskilda länet som regional enhet. Det gör att det kan vara svårt för myndigheternas regionala företrädare att i diskussionerna med länsstyrelserna ta beslut i olika frågor, eftersom befogenheten att fatta beslut ofta finns någon annanstans i landet.

5.5 Länsstyrelserna gör mycket, men vill ha ett tydligare uppdrag

Som framgår av redovisningen i det här kapitlet har länsstyrelserna ansvar för en mängd frågor av betydelse för den regionala utvecklingen. Länsstyrelserna gör mycket, och de kan och ska göra mycket utifrån sin instruktion och de uppdrag de får. Länsstyrelserna har också en central roll inom de områden som regeringen särskilt uppmärksammar när den preciserar den regionala utvecklingspolitiken: genomförandet av Agenda

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Trafikverket. Se även Statskontoret 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*, s. 76–77.

2030, minskad klimatpåverkan, andra relevanta miljömål samt landsbygdspolitikens mål.

Trots att länsstyrelserna gör mycket inom området uppfattar de att regeringen inte ger dem en tydlig roll i det regionala utvecklingsarbetet. Vi har också visat att länsstyrelserna har en relativt begränsad roll i regeringens styrning av politikområdet. I våra intervjuer påpekar länsstyrelserna att de önskar ett tydligare uppdrag inom området.

Vi återkommer i kapitel 7 till en diskussion och analys av länsstyrelsernas roll i det regionala utvecklingsarbetet.

6 Samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna sker, men den kan bli ännu bättre

I kapitel 5 konstaterade vi att inom ett tvärsektoriellt område som regional utveckling är det avgörande att de centrala aktörerna samverkar på ett ändamålsenligt sätt. I detta kapitel analyserar vi därför hur samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna fungerar i det regionala utvecklingsarbetet. Vi lyfter avslutningsvis fram ett antal faktorer som har betydelse för en fungerande samverkan.

Analysen i kapitlet bygger huvudsakligen på de fallstudier som vi har genomfört i tre län – Västra Götaland, Örebro och Norrbotten.

Våra sammanfattande iakttagelser:

- Staten har på flera olika sätt reglerat och styrt samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna inom området, bland annat i lagen om regionalt utvecklingsansvar och genom återkommande återrapporteringskrav.
- En majoritet av regionerna anger att de har slutit en överenskommelse om samverkan med länsstyrelsen inom området.
- Samverkan beskrivs över lag vara välfungerande. De flesta tycks till exempel samverka i arbetet med att ta fram en regional utvecklingsstrategi, men inte i genomförandet av strategin.
- Samverkan varierar i omfattning, innehåll och former mellan olika sakområden. Vår övergripande iakttagelse är att samverkan fungerar bättre inom de områden där regeringens styrning av länsstyrelserna och regionerna är tydligare.
- Inom klimat- och energiområdet och kompetensförsörjningsområdet är rollerna relativt tydliga och samverkan fungerar väl.

Inom landsbygdsutveckling är rollfördelningen något otydligare och samverkan handlar mycket om att reda ut vilken aktör som ska göra vad.

- Vissa faktorer påverkar hur väl samverkan fungerar. Till exempel antal år av samarbete, ledningens inställning till samarbete samt resurser.

6.1 Det finns krav på samverkan

Samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna är ofta nödvändig eftersom båda organisationerna har ansvar för frågor som är viktiga för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Regeringens och riksdagens styrning inriktas också mot samverkan:

- Lagen om regionalt utvecklingsansvar och förordningen om regionalt tillväxtarbete reglerar på flera sätt hur regionerna och länsstyrelserna ska samverka och ha kontakt med varandra i arbetet med den regionala utvecklingsstrategin.
- Regeringen har styrt regionernas och länsstyrelsernas samverkan genom att återkommande begära att båda organisationerna återskärmar till regeringen om samverkan dem emellan.
- I några av regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna finns krav på att de ska samverka med länsstyrelsen och berörda statliga myndigheter.

6.1.1 I de flesta fall finns avtal om samverkan

En majoritet av regionerna, 14 stycken, svarar i vår enkät att de har tagit fram ett samverkansavtal eller en avsiktsförklaring om samverkan med länsstyrelsen. Därutöver svarar 1 region att den planerar att ta fram ett samverkansavtal eller en avsiktsförklaring. Övriga 6 regioner anger att de inte har ett sådant avtal.

Ett avtal om samverkan kan bidra till att samverkan fungerar bättre i praktiken, till exempel genom att ge en ram för dialog och hjälpa till att

etablera en gemensam bild av hur regionens och länsstyrelsens uppdrag förhåller sig till varandra inom olika områden.¹⁰⁹

6.2 Samverkan beskrivs över lag som god, men gnissel förekommer

Den bild som vår undersökning ger är att samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna på ett övergripande plan tycks fungera relativt väl. I vår enkät svarar 15 av regionerna att samverkan är god eller mycket god, och 5 regioner anser att samverkan är varken god eller dålig. Enbart 1 region anger att samverkan är dålig.

Vi får en liknande bild i våra intervjuer med företrädare för regioner och länsstyrelser. Samverkan beskrivs över lag vara välfungerande, och ofta nödvändig för att lösa oklara eller överlappande ansvarsförhållanden i olika frågor och uppdrag.

6.2.1 Regioner och länsstyrelser samverkar om den regionala utvecklingsstrategin, men kan göra mer

Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) ska fungera som en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet. Därför är det viktigt att regionerna och länsstyrelserna samverkar på ett bra sätt kring RUS.

Vår övergripande iakttagelse är att länsstyrelserna deltar i processen när RUS:en tas fram, men när strategin väl är framtagen är det i huvudsak regionerna som använder den.

Det är regionernas uppgift att ta fram RUS

En av regionens huvuduppgifter som regionalt utvecklingsansvarig är att ta fram en RUS och samordna insatser för genomförandet av strategin. RUS:en ska utgå från en analys av länets förutsättningar och innehålla mål, inriktning och prioriteringar. Därmed ska den fungera som ett viktigt styrdokument för regionens utvecklingsarbete.

¹⁰⁹ Se till exempel Länsstyrelsen i Västra Götaland och Västra Götalandsregionen 2018. *Överenskommelse om samverkan mellan Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, för perioden 2019-2022.*

För att strategin också ska vara relevant för länsstyrelsernas arbete behöver dessa vara delaktiga. Bland annat av våra fallstudier framgår att regionerna vill att RUS:en inte bara ska styra det egna arbetet, utan även fungera som en gemensam vägvisare för länets aktörer i utvecklingsarbetet.¹¹⁰ Regionerna betonar därför vikten av en gemensam målbild och att arbetet för att åstadkomma en sådan ska genomföras gemensamt.¹¹¹

Länsstyrelserna samverkar med regionerna i arbetet med att ta fram RUS

I våra fallstudielän finns det gemensamma forum där regionen och länsstyrelsen bland annat diskuterar RUS:en. Länsstyrelserna deltar i samverkan när strategin tas fram. Det tycks dock variera hur omfattande denna samverkan är i praktiken.

I Örebro och Västra Götalands län finns det efter vad vi kan bedöma en väl fungerande samverkan med att ta fram RUS:en. Länsstyrelserna i båda länen har bidragit i processen med att ta fram strategin. Till exempel bidrog Länsstyrelsen i Örebro län med texter om jämställdhet och näringsliv när RUS:en skrevs. I Västra Götaland bidrog länsstyrelsen genom att stötta projektledare inom regionen.

Region Norrbotten uppger i fallstudierna att länsstyrelsen var inbjuden att medverka i arbetet med att ta fram RUS:en, men att myndigheten i praktiken inte var särskilt involverad.

Länsstyrelsen är inte lika delaktig i själva genomförandet av RUS:en

Den regionala utvecklingsstrategins genomförande är beroende av flera aktörer. Av våra intervjuer framgår dock att det framför allt är regionen som använder RUS:en i verksamheten. Ett exempel kommer från Region Norrbotten, som i en uppföljning av insatser inom strategin konstaterade

¹¹⁰ Se till exempel Region Örebro län 2018. *Tillväxt och hållbar utveckling Örebro län, Regional utvecklingsstrategi 2018–2030*, s. 8.

¹¹¹ Region Norrbotten 2018. *Regional utvecklingsstrategi 2030*, s. 7, Västra Götalandsregionen 2021. *Regional utvecklingsstrategi för Västra Götalandsregionen 2021–2030*, s. 4.

att det var svårt att få information om vad övriga aktörer i länet gör för att bidra till RUS:en.¹¹²

Flera länsstyrelseföreträdare som vi har intervjuat uppger att RUS:en är svår att bryta ner och anpassa till den egna verksamheten. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har också i ett remissyttrande framhållit att strategins nytta skulle öka om regionen var tydligare med hur den ser på sitt eget och andras ansvar i genomförandet av strategin.¹¹³ Länsstyrelsen i Örebro län ser också problem med RUS:ens övergripande utformning, men anser att länsstyrelserna själva skulle kunna ta ett större ansvar för att integrera strategin mer i den egna verksamheten.

Vissa regioner arbetar också med att utveckla formen för att genomföra RUS:en. Exempelvis framhåller Västra Götalandsregionen (VGR) att den nyligen antagna strategin kommer att följas av genomförandeplaner.

Samverkan kring RUS:en blir bättre med tiden

Mycket tyder på att samverkan kring RUS:en utvecklas och blir bättre över tid. Det tydligaste exemplet på det är att samverkan har kommit längst i Västra Götalands län, där regionen har haft det regionala utvecklingsansvaret längst, sedan 1999. I Västra Götaland har en utvärdering av den förra RUS:en legat till grund för arbetet med den nya.¹¹⁴ Vår fallstudie visar att de båda aktörerna har ambitionen att samverka kring att genomföra den nya strategin.

6.3 Samverkan fungerar bättre inom vissa områden

Vi kan konstatera att samverkan fungerar olika bra i de sakområden som vi har studerat närmare. Det gäller till exempel

- hur omfattande den är

¹¹² Region Norrbotten 2020. *Uppföljning av utvecklingsinsatser. Regional utvecklingsstrategi Norrbotten 2030. Perioden 2019–01–2020–04.*

¹¹³ Länsstyrelsen i Västra Götaland 2020. *Yttrande över Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030 – remissversionen april 2020.* Dnr: 301-14966-2020.

¹¹⁴ Västra Götalandsregionen 2017. *Sammanfattning av halvtidsutvärdering Västra Götaland 2020.* Dnr RUN 2017–00230.

- vad den består i
- hur den genomförs.

Vår bild är att samverkan inom klimat- och energiområdet och kompetensförsörjningsområdet fungerar relativt väl, medan den fungerar sämre inom området landsbygdsutveckling.

Vi ser att regionerna och länsstyrelserna, utifrån sina respektive verktyg och styrkor, bistår varandra i varierande utsträckning inom samtliga sakområden. När organisationernas uppdrag går in i varandra består dock samverkan främst i att reda ut frågorna mellan sig. Vår övergripande iakttagelse är att hur regeringen styr länsstyrelsernas och regionernas arbete inom sakområdena påverkar innehållet och formerna för samverkan.

6.3.1 Samverkan inom klimat- och energiområdet fungerar relativt väl

Den bild som ges i våra intervjuer är att samverkan inom klimat- och energiområdet fungerar relativt väl. Vissa företrädare för länsstyrelserna beskriver också samarbetet med regionen som en styrka i arbetet inom området. Genom att arbeta tillsammans kan länet nå längre i sitt klimat- och energiarbete.

Länsstyrelsen har en tydlig roll inom klimat- och energiområdet. Enligt instruktionen ska länsstyrelsen bland annat samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Länsstyrelsen ska enligt sitt regleringsbrev för 2021 även samordna och leda det regionala arbetet för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen.¹¹⁵

Även regionerna anser sig ha en viktig roll på området. Regionernas arbete inom området utgår från uppdraget att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling genom att ta fram en utvecklingsstrategi för länet.¹¹⁶ Med denna utgångspunkt genomför de egeninitierade insatser.

¹¹⁵ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*. A. Nationella mål.

¹¹⁶ Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Regionerna fick även 2017 ett erbjudande om att ta fram och genomföra en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet.¹¹⁷

En naturlig rollfördelning underlättar samverkan

Rollfördelningen inom klimat- och energiområdet faller sig relativt naturligt genom att de båda organisationerna har olika styrkor och svagheter. Ett exempel kommer från Västra Götaland. Regionen har där större ekonomiska resurser än länsstyrelsen, och valde därför att gå in med mer medel i arbetet med den gemensamma klimatstrategin.

Kommunernas behov av entydiga signaler bidrar till samverkan

Ett incitament för regionerna och länsstyrelserna att samarbeta inom området är att kommunerna, som är centrala i genomförandet av arbetet, ska slippa dubbla signaler, nätverk och möten. I flera av våra intervjuer framkommer att sådana överlappningar kan bli ett problem när samarbetet mellan länsstyrelserna och regionerna inte fungerar.

Uppdrag från regeringen kan ha bidragit till att samverkan har fungerat bra

Samverkan mellan länsstyrelserna och regionerna inom området klimat och energi är relativt omfattande. I regleringsbrevet för 2018 fick länsstyrelserna i uppdrag att leda och samordna arbetet med att i dialog med andra aktörer i respektive län ta fram nya långsiktiga regionala energi- och klimatstrategier.¹¹⁸ Vi noterar att länsstyrelserna och regionerna i de län som vi har studerat närmare har tagit fram sådana strategier gemensamt, men det varierar mellan länen hur omfattande och formaliserad samverkan kopplat till strategin är. Regeringens uppdrag till länsstyrelsen om att ta fram strategier i dialog med andra aktörer i länet

¹¹⁷ Regeringen 2016. *Villkor m.m. för budgetåret 2017 för Gotlands kommun, landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Uppsala, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län samt samverkansorgan inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.*

¹¹⁸ Regeringen 2018. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna. Uppdrag 19.*

kan ha bidragit till att samverkan mellan länsstyrelsen och regionen fungerar relativt väl på klimat- och energiområdet.

6.3.2 Samverkan fungerar inte lika väl inom landsbygdsutveckling

Länsstyrelserna administrerar landsbygdsprogrammet och har ansvaret för att genomföra det i länen.¹¹⁹ Länsstyrelserna har också det huvudsakliga ansvaret på området, men regionerna har fått en allt större roll i och med att regeringen vill samordna områdena regional utveckling och landsbygdsutveckling.¹²⁰

Regionerna har under senare år fått en större roll bland annat genom erbjudanden om regionala serviceprogram och bredbandskoordinatorer.¹²¹ Även den överflyttning av uppdrag från Jordbruksverket till Tillväxtverket som har skett har påverkat, eftersom regionerna samverkar närmare med Tillväxtverket än vad länsstyrelserna gör.¹²²

Närliggande uppdrag är en utmaning för samverkan

Våra intervjuer med företrädare för regioner och länsstyrelser, liksom de fritextsvar som har getts i vår enkät, ger en samstämmig bild av en otydlig ansvarsfördelning inom landsbygdsutveckling. I flera frågor har både regionen och länsstyrelsen uppgifter, vilket kan bidra till att fördelningen av ansvar mellan dem blir otydlig.

Bredbandsområdet är ett sådant exempel. Länsstyrelserna ska enligt sitt regleringsbrev främja och stödja insatser för bredbandsutbyggnad.¹²³ Det

¹¹⁹ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

¹²⁰ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021*. Utgiftsområde 19. Regional utveckling, s. 36.

¹²¹ Regeringen 2015. *Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer*. Dnr. N2015/4466/ITP, Regeringen 2016. *Uppdrag respektive erbjudande att förlänga regionala serviceprogram till och med 2020*. Dnr. N2016/07807/HL.

¹²² Se t.ex. Regeringen 2019. *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*. Dnr. N2019/03240/JL.

¹²³ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*. Uppdrag C 4 Främjande av länets utveckling.

gör de bland annat genom att kartlägga behov i regionen och fördela medel inom ramen för landsbygdsprogrammet.¹²⁴ Samtidigt har regionerna ett erbjudande att svara för bredbandskoordinatorer.¹²⁵ Dessa ska bland annat verka främjande för att öka tillgången till bredband i länen, ingå i och utveckla regionala nätverk för erfarenhetsutbyte samt främja länsöverskridande samarbeten kring bredbandsutbyggnad.¹²⁶ Regeringen har reglerat en viss samverkan inom området, bland annat genom att ge länsstyrelserna i uppdrag att bistå bredbandskoordinatorerna med data och verktyg.¹²⁷ Regionerna och länsstyrelserna uppfattar ändå att rollfördelningen inte är helt tydlig. I Örebro län uppger till exempel länsstyrelsen att de ännu inte har hittat sin roll inom området.

Även när det gäller stöd till service överlappar regionernas och länsstyrelsernas arbete varandra. Länsstyrelserna betalar ut stöd till kommersiell service på landsbygden inom ramen landsbygdsprogrammet. Samtidigt har regionerna haft ett erbjudande att ta fram och genomföra regionala serviceprogram.¹²⁸ De regionala serviceprogrammen ska stödja och stimulera arbetet med kommersiell och offentlig service i glesbygd.

Den bild våra intervjuer ger är att samverkan inom området i stor utsträckning består i att regionen och länsstyrelsen försöker göra det tydligt vem som gör vad. En företrädare för en länsstyrelse beskriver att länsstyrelsens roll inom området oftast handlar om att betala ut medel, medan regionen i högre utsträckning tar fram strategier och jobbar med forskning och utveckling.

¹²⁴ Länsstyrelsen i Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 98.

¹²⁵ Regeringen 2020. *Erbjudanden om regionala bredbandskoordinatorer*. I2020/02966.

¹²⁶ Bredbandsforum 2021. <https://bredbandsforum.se/bredbandskoordinatorer/>, hämtad 20-03-23.

¹²⁷ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*. Uppdrag C 4 Främjande av länets utveckling.

¹²⁸ Regeringen 2016. *Uppdrag respektive erbjudande att förlänga regionala serviceprogram till och med 2020*. Dnr. N2016/07807/HL.

6.3.3 Olika uppdrag inom kompetensförsörjning ger begränsad men fungerande samverkan

Regionerna har i uppdrag att arbeta med kompetensförsörjningsfrågor genom regeringens erbjudande om att bland annat organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete.¹²⁹ Länsstyrelserna har inget direkt uppdrag inom kompetensförsörjning, men har närliggande uppgifter inom integration. Länsstyrelsernas uppdrag inom det området berör främst kommunerna.

Våra fallstudier visar att den samverkan som sker på området i huvudsak sker i gemensamma nätverk tillsammans med andra aktörer, som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, kommuner, kommunalförbund (i Västra Götaland) och civila organisationer. Nätverken ses 2–5 gånger per år och behandlar frågor inom kompetensförsörjning och integration. Samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna fungerar oftast bra och de stöttar varandra i gemensamma frågor. Den samverkan som förekommer är främst strategisk, och sker där det finns beröringspunkter mellan kompetensförsörjning och integration.

Bristande analyskapacitet hos regionen kunde hanteras genom samverkan med länsstyrelsen

Ett exempel på hur samverkan kan se ut i inom kompetensförsörjningsområdet kommer från Norrbotten. En förutsättning för att kunna bedriva ett bra kompetensförsörjningsarbete är att det finns prognoser och analyser över situationen i regionen. Alla regioner har inte den kompetens som behövs för att ta fram sådana. Det gäller exempelvis Region Norrbotten. I ett samverkansprojekt kallat *Regional Förnyelse* har länsstyrelsen och regionen därför bland annat beställt trendprognoser över framtida rekryteringsbehov från Luleå tekniska universitet. Prognoserna finansieras genom anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

¹²⁹ Regeringen 2017. *Villkor m.m. för budgetåret 2018 för landstingen i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län, samverkansorganen i Södermanlands län, Kalmars län, Blekinge län, Dalarnas län, Värmlands län och Västerbottens län samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.*

6.4 Ett antal faktorer påverkar hur väl samverkan fungerar

Utifrån våra fallstudier ser vi ett antal faktorer som förenklar eller hindrar samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna inom regional utveckling.

6.4.1 Samverkan utvecklas över tid

Det tar ofta tid att utveckla en framgångsrik samverkan. Det kräver en genuin vilja att samarbeta och hårt arbete för att få det att fungera.¹³⁰ I både Örebro och Västra Götalands län har samverkan utvecklats och blivit bättre med tiden. Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att de hamnade långt ifrån regionen när regionen tog över det regionala utvecklingsansvaret, men att de nu har hittat tillbaka till en bra samverkan.

Regionerna har haft det regionala utvecklingsansvaret olika länge. Det gör att regioner och länsstyrelser har haft olika lång tid på sig att bygga upp en välfungerande samverkan. VGR tog exempelvis över det regionala utvecklingsansvaret redan 1999 medan Region Norrbotten gjorde det 2017. Även om de flesta vi har intervjuat anser att samverkan fungerar relativt väl tyder våra fallstudier på att samverkan är något som utvecklas och fungerar bättre med tiden.

Det blir också lättare att samverka på ett bra sätt när det finns väl fungerande kanaler för kontakter. Personer vi har intervjuat påpekar hur viktigt det är att känna till de som jobbar med samma frågor i den andra organisationen, och gärna också känna dessa personer. I några fall har personer även arbetat i båda organisationerna och känner av den anledningen till både hur regionen och länsstyrelsen fungerar.

6.4.2 Samverkan kräver resurser

Relationen mellan länsstyrelsen och regionen påverkas av de resurser som de båda organisationerna har för det regionala utvecklingsarbetet. Även om vi i våra fallstudier ser att samverkan fungerar relativt väl i de tre län som vi har studerat kan vi konstatera att samverkan i flera fall saknar en

¹³⁰ Statskontoret 2017. *Frivillig samverkan mellan myndigheter - några exempel*, s. 254.

fast struktur. En förklaring kan vara att det krävs resurser för att bygga upp en organisation för samverkan. Bortsett från VGR anser samtliga aktörer som vi har intervjuat, både regioner och länsstyrelser, att de ofta saknar sådana resurser. Både Region Örebro och Region Norrbotten har exempelvis sparbetning, vilket bland annat kan innebära anställningsstopp och uppsägningar av personal.

6.4.3 Samverkan på ledningsnivå påverkar lägre nivåer

En viktig faktor för att samverkan ska fungera väl är ett bra ledarskap. En nyckelfaktor är att det finns en vilja att samverka, liksom ett ledarskap som skapar goda förutsättningar för samverkan.¹³¹ Av våra intervjuer framgår att samverkan på högsta ledningsnivå har betydelse för samverkansklimatet på lägre nivåer. Några intervjupersoner menar att en god relation mellan landshövdingen och regionrådet sänder signaler om att samverkan mellan organisationerna är viktig och prioriterad.

Samtidigt kan samverkan mellan handläggare på regionen och länsstyrelsen fungera bra även om det finns vissa problem i relationen på ledningsnivå. Över lag har dock den högsta ledningen i regionerna och länsstyrelserna ett stort ansvar för att skapa en kultur som värderar samverkan inom sina organisationer.

6.4.4 Gemensamma utgångspunkter kan främja samverkan

En viktig förutsättning för att samverkan ska fungera bra är att det finns en gemensam syn på vad som är syftet med samverkan. Det är därför en framgångsfaktor om det finns en tydligt formulerad och dokumenterad målbild över hur organisationerna ska samverka, och vad de ska samverka om.¹³²

Regionerna arrangerar gemensamma diskussioner och processer inför att en RUS ska tas fram. Men länsstyrelserna anser inte alltid att strategin är relevant för dem. En RUS som uppfattas som "länsgemensam", där

¹³¹ Statskontoret 2017. *Frivillig samverkan mellan myndigheter - några exempel*, s. 254.

¹³² Statskontoret 2017. *Frivillig samverkan mellan myndigheter - några exempel*.

länsstyrelsen och regionen tar ett gemensamt ansvar, kan vara en faktor som leder till bättre samverkan. Både regioner och länsstyrelser kan arbeta för detta. Regionerna skulle i sina strategier kunna vara tydligare med vad de förväntar sig av olika aktörer, inte minst länsstyrelserna, när strategin ska genomföras.¹³³ Länsstyrelserna skulle, å sin sida, kunna arbeta för att den regionala utvecklingsstrategin får en mer framträdande plats i den egna verksamheten.

6.4.5 Lättare att samverka om det är tydligt vem som har huvudansvaret

Vi har sett att arbetet inom kompetensförsörjningsområdet och klimat- och energiområdet fungerar relativt väl. Inom båda områdena är det tydligt vilken aktör som har huvudansvar för frågan och för de uppdrag som ges.

Inom landsbygdsområdet är det inte lika tydligt vem som har ansvar för olika uppdrag inom området. Våra fallstudier visar att denna otydlighet försvårar arbetet för både regionerna och länsstyrelserna. Det gör också att samverkan ofta handlar om att klara ut vem som har vilket ansvar, i stället för hur man tillsammans ska arbeta med aktuella utmaningar inom området.

6.4.6 Krav på samverkan kan bidra

Vi kan konstatera att även om det finns många generella krav på att regionerna och länsstyrelserna ska samverka inom frågor kopplat till det regionala utvecklingsarbetet, blir det lättare för dem att samverka om det även finns specifika krav på att de ska samverka i enskilda uppdrag.

6.4.7 Projektifieringen av området kan hindra långsiktig samverkan

Det regionala utvecklingsarbetet kan på flera sätt beskrivas som en ständigt rullande projektverksamhet. Som vi redovisar i kapitel 3 är

¹³³ Se t.ex. *Länsstyrelsen i Västra Götalands yttrande över Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030 – remissversionen april 2020*. Dnr: 301-14966-2020.

finansieringen av den regionala utvecklingspolitiken också ofta kopplad till specifika projekt.

Våra fallstudier visar att det finns flera utmaningar med den omfattande projektverksamheten. VGR anser exempelvis att det är ett problem att länsstyrelsen inte har mer permanenta uppdrag med resurser i form av personal. Regionen menar att det gör det svårare att samverka. Av fallstudierna framgår att samverkan är personberoende och att det är viktigt att ha rätt person på rätt plats. Mycket tyder på att en hög personalomsättning, som är en konsekvens av att verksamheten bedrivs i projekt, kan försvåra samverkan.

6.4.8 Landshövdingens fria roll kan skapa problem

Som vi beskriver i kapitel 5 är landshövdingen ingen vanlig myndighetschef. Landshövdingen har en friare roll och har traditionellt sysslat mycket med frågor som rör länets utveckling. Våra fallstudier visar att landshövdingens fria roll ibland kan skapa irritation i relationen mellan regionen och länsstyrelsen, till exempel när landshövdingen tar sig an frågor inom kompetensutveckling och näringslivsutveckling som regionen anser vara deras ansvar. Enligt våra intervjuer kan landshövdingeämbetet å andra sidan fungera som ett effektivt verktyg för att få deltagare till olika arrangemang – “kallar landshövdingen så kommer alla”.

6.4.9 Det blir svårare att samverka när parterna inte vet hur länsstyrelsen kan bidra

En förutsättning för att en samverkan ska komma till stånd och fungera bra är att parterna vet vad respektive organisation kan bidra med, och hur. Vår analys visar att denna kunskap och förståelse ibland saknas, vilket kan leda till ett visst konkurrensförhållande mellan regionen och länsstyrelsen. Exempelvis anser vissa länsstyrelseföreträdare att regionen tenderar att betrakta länsstyrelsen som enbart en tillsynsmyndighet.

Av våra samtal framgår också att länsstyrelserna upplever att de regelbundet glöms bort av andra statliga myndigheter. Enligt Länsstyrelsen i Örebro genomför exempelvis PTS dialoger direkt med regionerna när det gäller bredbandsutbyggnaden, trots att länsstyrelsen har uppdrag enligt regleringsbrevet att arbeta med bredbandsfrågan. Detta är även ett

exempel på hur regeringens erbjudanden till regionerna får konsekvenser för länsstyrelsens arbete med vissa uppgifter.

För att styrningen ska bli mer effektiv och ändamålsenlig kan dialogen mellan uppdragsgivare, regioner och länsstyrelser behöva utvecklas, så att uppdragsgivaren får bättre kunskap om var olika uppdrag passar bäst.

7 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser om regeringens erbjudanden om uppdrag till regionerna inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret. Vi redovisar även våra slutsatser om länsstyrelsernas roll inom regional utveckling. Vi lämnar också vissa förslag i de båda delarna.

Våra sammanfattande slutsatser:

- Regeringen använder erbjudanden relativt sparsamt. Regionerna anser över lag att erbjudandena styr mot rätt saker. Men vi ser också att det saknas principer för användningen av erbjudanden och att dialogen mellan regeringen och regionerna kan utvecklas.
- Vi bedömer att regeringen har goda möjligheter att samlat följa hur den använder sig av erbjudanden, med undantag för hur dessa finansieras.
- Länsstyrelserna uppfattar sin roll inom det regionala utvecklingsarbetet som otydlig och att regeringen inte utnyttjar deras kompetens inom området.
- Vi bedömer att länsstyrelserna har en viktig roll och många konkreta uppgifter som berör regional utveckling. Länsstyrelserna har också en central uppgift att verka för att nationella mål får genomslag i länen.
- Vi bedömer att det över lag inte behövs mer reglering av området regional utveckling, utan bättre samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna. Regionerna och länsstyrelserna har ett stort ansvar för att få denna samverkan att fungera, men även regeringen har ett ansvar för att skapa förutsättningar för en fungerande samverkan.

Våra förslag är att:

- Regeringskansliet tar fram en vägledning för användningen av erbjudanden.
- Regeringskansliet i större utsträckning än i dag diskuterar erbjudandenas utformning och genomförande i de forum som finns för dialog mellan staten och regionerna om regional utveckling.
- Regeringen kompletterar villkorsbeslutets bilaga med uppgifter om hur erbjudandena finansieras.
- Regeringen förtydligar främjandeparagrafen i länsstyrelsernas instruktion.
- Regeringen underlättar samverkan genom att så långt som möjligt tydliggöra vem som har huvudansvaret för olika uppgifter, följa upp samverkan vid lämpliga dialogtillfällen samt analysera regionernas samverkan med länsstyrelserna utifrån regionernas återrapportering enligt villkorsbesluten.

7.1 Styrningen och uppföljningen av erbjudanden kan stärkas

Regeringens erbjudanden till regionerna om uppdrag är en form av styrning. Erbjudandena kan närmast liknas vid att regeringen ger statliga myndigheter uppdrag, med den viktiga skillnaden att det är frivilligt för regionerna att anta erbjudandena, eftersom regionerna är självstyrande.

7.1.1 Regeringen använder erbjudanden relativt sparsamt

Regional utveckling är ett brett område som är svårt att avgränsa. Regeringens styrning av området genom bland annat lagar och förordningar, mål och en nationell strategi ger därför regionerna ett relativt öppet mandat att arbeta med regional utveckling. I detta sammanhang fyller erbjudanden en viktig funktion: de ger regeringen ett flexibelt sätt att precisera vissa uppgifter som den vill ska ingå i ansvaret för regional utveckling.

Vår undersökning visar att regeringen använder erbjudanden till regionerna relativt sparsamt. Under perioden 2016–2020 har det funnits totalt 10 olika erbjudanden. Ett erbjudande gäller ofta under flera år, vilket har lett till att antalet pågående erbjudanden har ökat i antal.

Regeringsuppdrag till myndigheter är ytterligare ett sätt för regeringen att styra regionerna. I likhet med regeringens erbjudanden är det en relativt mjuk form av styrning. Exempelvis ger regeringen statliga myndigheter som Tillväxtverket i uppdrag att utlysa medel till regionerna med anledning av deras regionala utvecklingsansvar. Under perioden 2016–2021 har Tillväxtverket gjort 13 utlysningar som haft regionerna som enda målgrupp, 12 utlysningar utifrån regeringsuppdrag och 1 utlysning på eget initiativ.

7.1.2 Regionerna anser att erbjudandena styr rätt

Regionerna anser generellt att regeringens erbjudanden passar väl in med regionens egna prioriteringar. De tycker heller inte över lag att erbjudandena tränger undan annan verksamhet. Det visar vår enkät till regionerna och våra intervjuer med företrädare för regionerna.

Samtidigt finns det en kritik bland regionerna mot hur erbjudandena är utformade. Det gäller bland annat att tidsramarna kan vara snäva och att möjligheterna att anpassa erbjudandena efter regionala förutsättningar är för små.

7.1.3 Regeringen bör ta fram en vägledning för användningen av erbjudanden

Vi noterar att det i dag saknas vägledande principer för hur och när regeringen ska använda erbjudanden. För regeringen är erbjudanden ett flexibelt verktyg. Men det finns också tillfällen då erbjudanden är mindre lämpliga att använda. Därför bör regeringen väga erbjudanden mot andra sätt som staten kan styra området, genom bland annat lagar och förordningar och uppdrag till statliga myndigheter.

Statskontoret föreslår därför att Regeringskansliet tar fram en vägledning för användningen av erbjudanden. Kärnan i vägledningen skulle kunna vara ett antal kontrollfrågor som ska analyseras och besvaras innan regeringen fattar beslut om ett erbjudande. Vi ser åtminstone sex

övergripande frågor som regeringen bör ta ställning till när den överväger att styra genom erbjudanden.

1. Är uppgifterna tidsbegränsade eller permanenta?

Vi ser att erbjudanden kan fylla en funktion för regeringen när den vill att regionerna ska utföra vissa uppgifter under en tidsbegränsad period.

Däremot bör regeringen överväga att använda andra styrmedel i de fall den vill att regionerna ska ta på sig uppgifter av mer permanent karaktär. Tillväxtverket har till exempel pekat på att kompetensförsörjningsarbetet bör vara en ordinarie uppgift inom det regionala utvecklingsansvaret.

2. Kan uppdrag till länsstyrelsen vara ett alternativ?

Erbjudanden till regionerna ger möjlighet till regional anpassning.

Regionernas politiska förankring kan också göra det lättare att mobilisera aktörer i olika frågor. Länsstyrelserna är statliga myndigheter som bland annat ska arbeta för att nationella mål och prioriteringar får genomslag i hela landet. Det innebär att styrning genom uppdrag till länsstyrelserna har andra fördelar jämfört med erbjudanden till regionerna. Sådana fördelar är exempelvis nationell överblick över de insatser som genomförs och större enhetlighet och likvärdighet över landet. Till skillnad mot erbjudanden till regionerna kan länsstyrelserna inte heller välja att inte utföra ett uppdrag. Regeringen bör därför överväga om ett uppdrag till länsstyrelserna kan vara ett alternativ, innan den beslutar om erbjudanden till regionerna.

3. Finns det anledning för staten att bidra med finansiering?

Vissa erbjudanden har kommit med särskild finansiering, andra har inte gjort det. Statlig finansiering kan vara nödvändig för att till exempel säkerställa att en viss uppgift blir genomförd i alla regioner. Annars bör utgångspunkten vara att regionerna själva ska finansiera den regionala utvecklingen.

4. Finns det incitament för regionerna att anta erbjudandet?

Eftersom erbjudandena är frivilliga behöver det även finnas incitament för regionerna att anta erbjudandet för att det ska vara ett effektivt styrmedel. Att vissa erbjudanden kommer med finansiering är ett uppenbart incitament. I vissa fall kan erbjudanden ge regionerna legitimitet att arbeta

med en viss fråga gentemot andra aktörer, till exempel kommunerna, vilket också kan vara ett incitament för regionerna.

5. Hur ser regionerna på erbjudandet och dess tänkta utformning?

Det finns en kritik bland regionerna mot hur erbjudandena hittills har utformats. För att erbjudanden som styrmedel ska få så stort genomslag som möjligt kan det vara givande att höra regionernas synpunkter innan regeringen beslutar om ett erbjudande. Regeringen kan i det syftet exempelvis använda sig av de forum som finns för dialog mellan regeringen och regionerna om regional utveckling.

6. Hur ska erbjudandet följas upp?

Hur erbjudandet ska följas upp bör vara en viktig del av arbetet med att ta fram ett erbjudande. Tillväxtverket har vid flera tillfällen påpekat brister i uppföljningen av regeringens erbjudanden inom ramen för villkorsbesluten. Myndigheten har bland annat framhållit att det finns brister som sammanhänger med materialets kvalitet och möjligheterna att aggregera resultat.

7.1.4 Regeringen bör utnyttja de forum för dialog som finns mer för vissa frågor

Ett inslag i regeringens styrning av regionerna inom regional utveckling är de särskilda forum för dialog mellan regeringen och regionerna som regeringen har inrättat. Det finns ett sådant för politiker och ett för tjänstemän. Vi bedömer att dessa forum är ett ändamålsenligt inslag i styrningen med erbjudanden inom ett område som är svårt att avgränsa. Men vi bedömer också att regeringen kan utnyttja dessa forum mer för att hantera vissa frågor.

Frågan om erbjudandenas utformning skulle kunna ta mer plats i forumen. Vår undersökning visar visserligen att regionerna anser att regeringen lyssnar på deras synpunkter. Men samtidigt anser de att de inte kan påverka utformningen av erbjudanden, och de är relativt kritiska till hur regeringen utformar erbjudandena. Genom att ge mer utrymme i forumen till att diskutera utformningen av erbjudandena kan regeringen få kunskap om hur den kan förbättra förutsättningarna för att styrningen ska få bra

genomslag. En sådan dialog kan också öka regionernas förståelse för statens behov av att styra.

En annan fråga som skulle kunna ta mer plats i forumen är den om regionernas återrapportering av arbetet med erbjudanden till regeringen. I kapitel 3 konstaterade vi att det finns brister i regionernas återrapportering av sitt arbete med erbjudanden som verkar vara svåra att komma åt, trots insatser från i första hand Tillväxtverket. Regionernas återrapporteringar skiljer sig åt, och kan gå att tolka på olika sätt, vilket bland annat gör det svårt att jämföra olika insatser och resultat.

I de årliga villkorsbesluten styr och förtydligar regeringen sina krav på återrapportering från regionerna. Vi menar att regeringen kan förbättra sin dialog med regionerna om villkorsbesluten. Forumen kan vara en arena för en sådan förbättrad dialog, som bland annat kan handla om vad kraven innebär för regionernas återrapportering.

Statskontoret föreslår därför att regeringen använder de forum som redan finns för dialog för att i större utsträckning diskutera erbjudandens utformning och regionernas återrapportering.

7.1.5 Regeringen bör utveckla sin redovisning av finansieringen av erbjudanden

Regeringen redovisar varje år sina erbjudanden till regionerna i en bilaga till villkorsbesluten. Bilagan innehåller uppgifter om de aktörer som berörs av erbjudandet, när erbjudandet lämnades och hur länge det gäller. Däremot saknas uppgifter om det följer riktade medel med erbjudandena.

Vår kartläggning visar att erbjudandena finansieras från olika anslag, bland annat anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19. Även om det går att hitta uppgifter om finansiering i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut är det i dag relativt svårt att få en samlad bild av erbjudandenas finansiering.

Uppgifter om hur erbjudandena finansieras är en viktig del av en uppföljning av erbjudandena. En samlad bild av finansieringen kan därför bidra till att göra styrningen transparent.

Vi bedömer att bilagan till villkorsbeslutet ger regeringen goda möjligheter att samlat följa hur den använder sig av erbjudanden till regionerna, men att den behöver kompletteras med uppgifter om hur erbjudandena finansieras.

Statskontoret föreslår därför att regeringen kompletterar villkorsbeslutets bilaga med uppgifter om hur erbjudandena finansieras. Regeringen bör även redovisa vilket anslag i statens budget som belastas och hur mycket medel det handlar om.

7.1.6 Det finns ingen samlad bild av myndigheters styrning av regionerna genom utlysningar

Vår kartläggning har också omfattat uppdrag till myndigheter som i förlängningen innebär att regionerna utför uppgifter med hänvisning till det regionala utvecklingsansvaret. Vissa regioner anser att myndigheternas styrning av regionerna på detta sätt, ofta formulerade som utlysningar, är ryckig och består av för många små uppdrag.

Det görs i dag inte någon regelbunden och samlad redovisning av denna typ av uppgifter som via myndigheter riktas till regionerna. Ett sätt för regeringen att få en samlad bild av detta är att Regeringskansliet utvecklar ett verktyg som gör information om den samlade styrningen som är riktad mot en myndighet eller inom ett verksamhetsområde tillgänglig digitalt.

Statskontoret har i en tidigare rapport lämnat detta förslag till regeringen, med syftet att förbättra förutsättningarna för tjänstemännen i Regeringskansliet att verka för en sammanhållen styrning.¹³⁴ Ett sådant digitalt verktyg skulle även göra det möjligt att få en samlad bild av myndigheternas utlysningar till regionerna.

7.2 Länsstyrelserna är fortfarande viktiga aktörer i den regionala utvecklingen

Vi har haft i uppdrag att analysera länsstyrelsernas roll och uppgifter inom området regional utveckling. Vi har även haft i uppdrag att lämna förslag

¹³⁴ Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 71.

hur länsstyrelsernas roll och uppgifter kan utvecklas. I följande avsnitt redovisar vi våra slutsatser och förslag.

7.2.1 Länsstyrelserna ser sin roll som otydlig

I samtliga län har numera regionerna huvudansvaret för att genomföra den regionala utvecklingspolitiken på regional nivå. Det innebär att det nu finns en enhetlig fördelning av uppgifter över landet mellan regioner och länsstyrelser. Att huvudansvaret för regional utveckling har flyttat från länsstyrelserna till regionerna har bidragit till att länsstyrelserna uppfattar att deras roll inom den regionala utvecklingspolitiken – och i förlängningen i det regionala utvecklingsarbetet – är otydlig. Länsstyrelserna anser att staten inte fullt ut utnyttjar deras roll som statens regionala företrädare. Länsstyrelserna är också relativt osynliga i regleringen av den regionala utvecklingspolitiken och i den nationella strategin. De klumpas i dessa dokument vanligtvis ihop med övriga statliga myndigheter.

Länsstyrelserna vill ha ett tydligare uppdrag inom området regional utveckling. I fokus för diskussionen om ett sådant tydligare uppdrag har ofta länsstyrelseinstruktionens 2 § hamnat. I den paragrafen står bland annat att länsstyrelsen ska främja länets utveckling. Det är denna formulering som både länsstyrelser och regioner menar ger länsstyrelserna mandat att på olika sätt bidra till den regionala utvecklingen. Paragrafen kan genom sin allmänt hållna formulering uppfattas bidra till en oklar ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och region. Samtidigt ger den regeringen en ökad frihet att anpassa sin styrning av den regionala utvecklingen och att använda sig av den aktör – region eller länsstyrelse – som regeringen anser lämpligast lägga ett visst uppdrag på.

7.2.2 Länsstyrelserna är viktiga aktörer i det regionala utvecklingsarbetet

Den allmänt hållna uppgiften att främja länets utveckling är viktig i diskussionen kring länsstyrelsens roll. Men länsstyrelsernas bidrag till den regionala utvecklingen är mycket bredare och konkretare än så. Dels arbetar länsstyrelserna med flera uppgifter som berör regional utveckling, vilket gör dem till en viktig aktör inom flera centrala områden inom det regionala utvecklingsarbetet. Dels ingår i deras arbete att se till att nationella mål och prioriteringar får genomslag i det regionala

utvecklingsarbetet, vilket vi ser som en viktig utgångspunkt för länsstyrelserna när de ska tolka sin roll i relation till regionernas ansvar.

Länsstyrelsen är också den enda statliga myndighet som har länet som grund, inte ett enskilt sakområde. Det gör länsstyrelsen unik. Ingen annan statlig myndighet har den kunskap om det enskilda länet som länsstyrelsen har.

Länsstyrelserna har en rad uppgifter med bäring på regional utveckling

Länsstyrelserna har en rad uppgifter som har bäring på regional utveckling. Bland annat

- arbetar de med ett stort antal sakområden som är viktiga inom regional utveckling
- har de en övergripande uppgift att främja länets utveckling
- arbetar de med Agenda 2030, som har starka kopplingar till regional utveckling.

En central uppgift för länsstyrelserna är att se till att nationella mål och prioriteringar får genomslag i länen

Regionerna har huvudansvar för regional utveckling och ska utifrån det enskilda länets förutsättningar bedriva regionalt utvecklingsarbete. Men det är bara halva bilden. För staten är det också viktigt med en hållbar utveckling i hela landet, och att nationella mål och prioriteringar också får genomslag i hela landet. Det är en fråga om likvärdighet, och den kan bara staten ansvara för.

Här har länsstyrelsen en viktig roll att spela. Länsstyrelsen är statens regionala företrädare. Enligt sin instruktion ska myndigheten verka för att nationella mål får genomslag i länet (2 §). Detta är en central och grundläggande uppgift för länsstyrelsen, men den har tenderat att komma i skymundan i diskussionen om länsstyrelsens roll i det regionala utvecklingsarbetet.

7.2.3 En alltför detaljerad reglering bör undvikas

Som vi beskriver i kapitel 5 har politikområdet regional utveckling en lång historia. Det gäller också frågan om hur flexibel uppgiftsfördelningen

mellan länsstyrelserna och regionerna i egenskap av självstyrelseorgan ska vara.

Redan 1998 redovisade Statskontoret i en underlagsrapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK) en analys av länsstyrelsernas utvecklingsinriktade uppgifter.¹³⁵ Statskontoret skrev då att statsmakterna borde skapa flexibilitet i uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet,¹³⁶ eftersom det kan vara svårt att en gång för alla mer formellt reglera uppgiftsfördelningen. Statskontoret menade att det bör vara möjligt för länsstyrelserna och självstyrelseorganen att genom samverkan och diskussioner åstadkomma en tillräckligt tydlig fördelning av projekt- och samordningsuppgifter, utan att det behövs någon ytterligare formell reglering av uppgifterna.

Även om det har gått 23 år sedan Statskontorets redovisade sin analys menar vi att de grundläggande ställningstagandena i analysen fortfarande håller: flexibilitet och samverkan är inom detta område att föredra framför en formell reglering. Som framgår av vår redovisning i kapitel 6 är inte heller otydligheten i dag större än att regioner och länsstyrelser själva bör kunna lösa de oklarheter som kan uppstå och också etablera ett bra samarbete. En väl fungerande samverkan är därför centralt, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.3.

7.2.4 Regeringen bör förtydliga främjandeparagrafen i länsstyrelsernas instruktion

Statskontoret ser samtidigt att en mindre avgränsning av länsstyrelsernas uppdrag att främja regional utveckling till att enbart gälla uppgifter som följer av myndighetens instruktion inte skulle innebära någon betydande inskränkning av flexibiliteten. Den skulle också göra det tydligt vad som rimligtvis redan gäller: att länsstyrelsernas uppdrag att främja regional utveckling ska utföras inom deras instruktionsenliga ansvarsområde.

¹³⁵ Statskontoret 1998. *Länsstyrelsernas utvecklingsinriktade uppgifter*, PM 4.

¹³⁶ Statskontoret använde beteckningen ”självstyrelseorganet”, eftersom det regionala utvecklingsansvaret vid denna tidpunkt på försök bedrevs inte bara av landsting utan även av en kommun och ett regionförbund (kommunalförbund bestående av kommuner och landsting).

Om regeringen förtydligar länsstyrelsernas uppdrag att främja regional utveckling bör den också ange att det är en hållbar utveckling som länsstyrelsen ska främja. En hållbar utveckling i alla delar av landet är ett övergripande mål för den regionala utvecklingspolitiken, vilket bör avspeglas i främjandeparagrafen i länsstyrelsernas instruktion.

Statskontoret föreslår därför att 2 § 3 punkt i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse: (Länsstyrelsen ska) *främja en hållbar utveckling i länet inom ramen för sina instruktionsenliga uppgifter. Länsstyrelsen ska noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som har inträffat i länet.*

7.2.5 Länsstyrelserna har tappat kompetens för att arbeta med den ekonomiska dimensionen av hållbarhet

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera hur regeringens styrning av länsstyrelserna kan utvecklas för att förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att bedriva verksamhet som syftar till att främja en hållbar utveckling utifrån de tre dimensionerna ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling. Detta är i linje med Agenda 2030.

Länsstyrelserna har i uppdrag att främja arbetet med Agenda 2030 i länen. Länsstyrelserna har också uppgifter och uppdrag som berör den miljömässiga och sociala dimensionen av en hållbar regional utveckling.

Länsstyrelserna har stor kompetens inom miljödimensionen och även kompetens inom den sociala dimensionen av Agenda 2030, till exempel inom jämställdhet och integration. Generellt är länsstyrelserna i dag svagare inom den ekonomiska dimensionen. Deras kompetens när det gäller den dimensionen har försvagats sedan regionerna tog över det regionala utvecklingsansvaret, där tillväxtarbetet utgör en viktig del. Vissa länsstyrelser har anställt personal för att ersätta den kompetens som försvann när regionerna tog över ansvaret, men alla har inte gjort det.

Vi kan alltså konstatera att genom att regionerna har tagit över huvudansvaret för den regionala utvecklingen och för de regionala tillväxtfrågorna har många länsstyrelser tappat kompetens inom området. Det kan göra det svårare för dem att arbeta med den ekonomiska dimensionen av

hållbarhet. Vi bedömer därmed att länsstyrelserna i dag har begränsade förutsättningar att främja en ekonomiskt hållbar utveckling.

7.3 Samverkan är nödvändig mellan länsstyrelserna och regionerna inom regional utveckling

Som framgår av vår redovisning och vår analys i denna rapport kan ingen aktör vara ensam ansvarig inom ett tvärsektoriellt område som regional utveckling. Därför behövs det en omfattande samverkan inom området. Av lagen och förordningen som reglerar det regionala utvecklingsarbetet framgår också att det regionala utvecklingsarbetet i stora delar handlar om att få olika aktörer att samverka.

Med tanke på att flera av länsstyrelsernas ansvarsområden är viktiga för regional utveckling menar vi att det är särskilt viktigt att samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna fungerar så bra som möjligt.

Regeringen har påpekat att det är mycket viktigt att statliga myndigheter som har särskilt stor betydelse för det regionala utvecklingsarbetet för en aktiv dialog med regionerna, och att de inom sina verksamhetsområden bland annat ger det stöd som regionerna behöver, samt tar hänsyn till de regionala utvecklingsstrategierna. Regeringen påpekar också att det är väsentligt att regionernas och myndigheternas roller och uppgifter är tydliga och samordnade.¹³⁷

Som framgår av vår redovisning i kapitel 6 fungerar samverkan mellan regioner och länsstyrelser över lag väl. Men inom vissa områden och i vissa län fungerar samverkan sämre. Landsbygdsutveckling är ett område där det finns överlappande uppgifter och där ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna inte är helt tydlig.

När det gäller det viktigaste styrdokumentet för det regionala utvecklingsarbetet – den regionala utvecklingsstrategin (RUS) – finns det generellt en nära samverkan mellan regionerna och länsstyrelserna när strategin arbetas fram. När det gäller genomförandet av strategin är dock

¹³⁷ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling*, s. 32, 35–36.

länsstyrelserna inte alltid lika involverade. RUS:en tenderar ofta att bli regionens styrdokument mer än hela länets.

7.3.1 Ett antal faktorer påverkar hur väl samverkan fungerar

I våra fallstudier identifierar vi ett antal faktorer som påverkar hur väl samverkan fungerar. Vi ser att

- samverkan utvecklas över tid
- samverkan kräver resurser
- samverkan på ledningsnivå påverkar lägre nivåer
- gemensamma utgångspunkter kan främja samverkan
- det är lättare att samverka om det är tydligt vem som har huvudansvaret
- projektifiering kan försvåra samverkan
- landshövdingens fria roll kan skapa problem
- bristande kunskap om vad respektive organisation kan bidra med kan försvåra samverkan.

Det går inte att ta all denna information och omedelbart omsätta i konkret handling. Att samverkan kan utvecklas över tid är exempelvis mer trösterikt än hjälpsamt för de regioner och länsstyrelser som kämpar med att få samverkan att fungera. Vi menar ändå att faktorerna kan utgöra utgångspunkter för regionerna, länsstyrelserna och regeringen i arbetet med att få till en fungerande samverkan.

7.3.2 Regionerna och länsstyrelserna har båda ansvar för att skapa en effektiv samverkan

Det är en självklarhet att regeringen i sin styrning och i sina olika uppdrag bör sträva efter att minimera otydligheter och onödigt överlappande uppdrag. Samtidigt kommer det inom ett så omfattande och svåravgränsat område som regional utveckling att uppstå oklarheter och gränsdragningsproblem mellan de olika aktörerna.

Mot den bakgrunden är det nödvändigt att de aktörer som är verksamma inom området samverkar på ett effektivt sätt. Regionerna och läns-

styrelserna kommer även framöver att behöva hantera överlappningar och hitta synergier genom en väl fungerande samverkan. Vi bedömer att sättet att nå dit inte är en mer omfattande reglering av aktörernas samverkan, utan att det är ett ansvar och en uppgift för de enskilda regionerna och länsstyrelserna att skapa en förtroendefull och effektiv samverkan.

Särskilt viktigt är det att samverkan i arbetet med de regionala utvecklingsstrategierna fungerar på ett bra sätt. Regionerna bör i detta arbete bland annat se till att det är tydligt vad de förväntar sig av länsstyrelserna, medan länsstyrelserna aktivt bör arbeta för att den regionala utvecklingsstrategin får en mer framträdande plats i den egna verksamheten.

7.3.3 Regeringen bör underlätta samverkan

Det är i första hand upp till länsstyrelserna och regionerna att se till att samverkan fungerar. Men regeringen kan agera på flera sätt för att underlätta deras samverkan.

Statskontoret föreslår därför att regeringen

- i erbjudanden och uppdrag så långt som möjligt tydliggör vem som har huvudansvaret för det enskilda uppdraget eller uppgiften
- följer upp samverkan i myndighetsdialogen med länsstyrelserna och i tjänstemanna- och politikerforumen med regionerna
- analyserar regionernas samverkan med länsstyrelserna utifrån den återsrapportering om samverkan som regionerna enligt sitt villkorsbeslut ska inkomma med.

Referenser

Ehn, P. 1998. *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*, SOU 1998:168, rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK).

Energimyndigheten 2021.

<http://www.energimyndigheten.se/utlysningar/arbeta-med-forankring-lokalt-mervarde-och-kunskapsinsatser-kring-fornybar-elproduktion-pa-lokal-och-regional-niva/>. Hämtad 2021-03-31.

Länsstyrelsen i Västra Götaland och Västra Götalandsregionen 2018. *Överenskommelse om samverkan mellan Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län, för perioden 2019–2022*.

Länsstyrelsen i Västra Götaland 2020. *Yttrande över Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030 – remissversionen april 2020*. Dnr: 301-14966-2020.

Länsstyrelsen i Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*.

Länsstyrelserna 2019. *Framtidens länsstyrelser. Diskussionsunderlag till landshövdingemöte, augusti 2019*, internt arbetsmaterial.

Länsstyrelserna 2021. *Framtidens länsstyrelser. Bilaga X. Ansvarsfördelning och samarbete mellan länsstyrelsen och regionen*, utkast.

Näringsdepartementet 2015. *Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige*. Informationsmaterial.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 1. Rikets styrelse*.

Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 19. Regional utveckling.*

Ramboll och Tillväxtverket 2021. *Att stödja och främja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Utvärdering av Tillväxtverkets uppdrag 2018–2020. Rapport 0359.*

Regeringen 2014. *Inrättande av regional kontaktpunkt och en regional rådgivande grupp för EU:s territoriella samarbetsprogram Norra Periferin och Arktis 2014–2020. N2014/5280/RT.*

Regeringen 2015. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Regeringen 2015. Pressmeddelande. *”Regeringen inrättar Forum för hållbar regional tillväxt”.* 2015-06-04.

Regeringen 2015. *Uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt.*

Regeringen 2015. *Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer. Dnr. N2015/4466/ITP.*

Regeringen 2016. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Tillväxtverket inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv.*

Regeringen 2016. *Villkor m.m. för budgetåret 2017 för Gotlands kommun, landstingen i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Uppsala, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län samt samverkansorgan inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.*

Regeringen 2016. *Uppdrag respektive erbjudande att förlänga regionala serviceprogram till och med 2020.*

Regeringen 2016. *Uppdrag respektive erbjudande att förlänga regionala serviceprogram till och med 2020. Dnr. N2016/07807/HL.*

Regeringen 2016. *Uppdrag att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i arbetet med regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet.* N2016/08073/RTS.

Regeringen 2017. *Villkor m.m. för budgetåret 2018 för landstingen i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län, samverkansorganen i Södermanlands län, Kalmar län, Blekinge län, Dalarnas län, Värmlands län och Västerbottens län samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.*

Regeringen 2017. *Uppdrag respektive erbjudande att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå.* N2017/06143/RTS.

Regeringen 2017. *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020.* N2017/07839/RTS.

Regeringen 2018. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna.*

Regeringen 2018. *Uppdrag att främja Smart industri på regional nivå.* N2018/00532/FÖF.

Regeringen 2018. *Uppdrag att administrera ett sekretariat för regionala digitaliseringskoordinatorer.* N2018/04130/D.

Regeringen 2019. *Uppdrag att fördela medel till särskilt driftstöd i sårbara och utsatta glesbygdsområden 2020–2022.* N2019/03239/RTL.

Regeringen 2019. *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin.* Dnr. N2019/03240/JL.

Regeringen 2020. *Erbjudanden om regionala bredbandskoordinatorer.* I2020/02966.

Regeringen 2020. *Uppdrag att lämna stöd till de regionala bredbandskoordinatorerna.* I2020/02956.

Regeringen 2020. *Erbjudande till regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021-2027. N2020/00899/RTL.*

Regeringen 2020. *Erbjudande att ta fram förslag till gränsöverskridande samarbetsprogram för Sverige-Norge perioden 2021–2027 (N2020/01244/RTL).*

Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna.*

Region Norrbotten 2018. *Regional utvecklingsstrategi 2030.*

Region Örebro län 2018. *Tillväxt och hållbar utveckling Örebro län, Regional utvecklingsstrategi 2018–2030.*

RiR 2014:10. *Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?*

RiR 2017:30. *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov.*

SKR 2020. *Finansieringen av regionalt utvecklingsarbete.*

Skr. 2014/15:12. *Riksrevisionens rapport om förvaltningen av regionala projektmedel.*

Skr. 2009/10:43. *Utnämningsspolitiken.*

Skr. 2020/21:133. *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*

SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.*

SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.*

Statskontoret 1998. *Länsstyrelsernas utvecklingsinriktade uppgifter, PM 4.*

Statskontoret 2006:13. *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret 2010. *Statens regionala företrädare – trender och scenarier.*

Statskontoret 2016:24. *Statens styrning av kommunerna.*

Statskontoret 2017. *Frivillig samverkan mellan myndigheter - några exempel.*

Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov.*

Statskontoret 2019:2. *Utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting – en analys.*

Statskontoret 2019:14. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.*

Statskontoret 2020:15. *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport.*

Tillväxtverket 2016. *Ett territoriellt perspektiv. Landsbygderna i de regionala utvecklingsstrategierna. Rapport 0207.*

Tillväxtverket 2019. *Uppföljning med fokus på resultat. Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik. Rapport 0280.*

Tillväxtverket 2020. *Regionalt tillväxtarbete 2019. Insatser under det gångna året. Rapport 0322.*

Tillväxtverket 2021. *Regionalt tillväxtarbete 2020. Insatser och resultat under det gångna året.*

Tillväxtverket 2021. *Regionalt tillväxtarbete 2020. Sammanställning av redovisningar från aktörer med regionalt utvecklingsarbete och länsstyrelser. Dnr Ä2020–2838.*

Tillväxtverket 2021. *React EU. <https://tillvaxtverket.se/eu-program/nationella-regionalfondsprogrammet/react-eu.html>. Hämtad 2021-03-04.*

Tillväxtverket 2021. *<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/regionalt-tillvaxtarbete/samordning-och-uppfoljning/regeringens-forum-for-regional-utveckling.html>. Hämtad 2021-03-19.*

Västra Götalandsregionen 2017. *Sammanfattning av halvtidsutvärdering Västra Götaland 2020*. Dnr RUN 2017–00230.

Västra Götalandsregionen 2021. *Regional utvecklingsstrategi för Västra Götalandsregionen 2021–2030*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 1

2020-10-14
FI2020/04143

Finansdepartementet



Uppdrag att analysera vissa erbjudanden till regionerna och Gotlands kommun samt analysera länsstyrelsernas roll när det gäller länens utveckling

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga vilka uppgifter som regionerna och Gotlands kommun (regionerna) har genomfört eller genomför till följd av regeringsbeslut som fattats med hänvisning till regionernas regionala utvecklingsansvar. Utifrån kartläggningen ska myndigheten analysera och övergripande redogöra för de konsekvenser som besluten samlat har fått för regionernas verksamheter och prioriteringar, samt lämna förslag på hur regeringen kan följa den samlade utvecklingen av sådana beslut. Analysen ska omfatta beslutens eventuella konsekvenser för statliga myndigheters ansvar och uppgifter.

Statskontoret ska vidare analysera länsstyrelsernas nuvarande roll och uppgifter avseende länens utveckling, samt lämna förslag på hur dessa kan utvecklas inom ramen för länsstyrelsernas befintliga ansvarsområde.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2021.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget samråda med regionerna, länsstyrelserna, Tillväxtverket, Försvarsmakten och andra berörda statliga myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Sedan början av 1990-talet har huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitikens genomförande på regional nivå successivt förts över från länsstyrelserna till regionerna. Från och med den 1 januari 2019 utför samtliga regioner uppgifter enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. I lagen anges att regionerna bl.a. har i uppgift att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling samt samordna de olika aktörernas insatser för strategins genomförande. Regionerna ska enligt nämnda lag även besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete och följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet. Enligt lagen får regionerna även utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.

Regeringen har genom särskilda regeringsbeslut erbjudit regionerna att utföra vissa uppgifter med hänvisning till att de utför uppgifter enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar och därför anses lämpliga även för de aktuella uppgifterna. Dessa erbjudanden har ofta kombinerats med ett riktat bidrag kopplat till uppgiftens utförande. Dessa, samt liknande regeringsbeslut, har inneburit att regionerna utfört uppgifter inom allt fler områden.

Statliga myndigheter inklusive länsstyrelserna ska beakta insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsstrategierna och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt. Dessa myndigheter ska även inom sina verksamhetsområden lämna regionerna det biträde som behövs, samt samråda med och löpande informera regionerna om pågående och planerade verksamheter av betydelse för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet.

Den successiva förändringen av huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken har medfört att länsstyrelsernas roll och uppgifter avseende länens utveckling har förändrats och i vissa hänseenden uppfattats som otydlig. Exempelvis har länsstyrelsernas roll och relation till andra statliga myndigheter uppfattats som otydlig inom sakområden som innefattar både främjandepådrag och insatser på regional nivå, så som att bidra till genomförandet av livsmedelsstrategin och landsbygdsutvecklingsfrågor.

I den förvaltningspolitiska propositionen 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.

Länsstyrelserna har uppgifter inom ett stort antal politikområden och ska verka för att nationella mål får genomslag i länen, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Av förordningen (2017:868) om länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelserna ska främja länens utveckling. Enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska länsstyrelserna inom sitt ansvarsområde vidare främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelserna har även uppgifter inom närliggande politikområden, så som landsbygdspolitik, näringspolitik och samhällsplanering.

Närmare om uppdraget

Kartläggning och analys av erbjudanden om uppdrag till regionerna

Kartläggningen ska omfatta regeringens erbjudanden om uppdrag samt andra beslut riktade till regionerna med anledning av deras regionala utvecklingsansvar. Kartläggningen ska även omfatta uppdrag till statliga myndigheter som innebär att regionerna utför uppgifter med hänvisning till sitt regionala utvecklingsansvar. Av kartläggningen ska framgå om uppgifterna har varit finansierade av staten.

Analysen ska beakta regionernas ansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar, regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen, behovet av transparens och statens behov av att styra den aktuella verksamheten. Statskontoret ska utifrån analysen lämna förslag på hur regeringen kan följa upp hur den samlat använder sig av sådana erbjudanden som omfattas av kartläggningen. Statskontoret ska inte analysera de enskilda erbjudanden som ingår i kartläggningen.

Analys och vidareutveckling av länsstyrelsernas roll och uppgifter avseende länens utveckling

Analysen ska omfatta en bedömning av hur regeringens styrning av länsstyrelserna kan utvecklas för att stärka deras förutsättningar att bedriva verksamhet som syftar till att främja en hållbar utveckling utifrån de tre

dimensionerna ekonomisk, miljömässig och social hållbar utveckling.
Förslagen till vidareutveckling av länsstyrelsernas roll och uppgifter ska fokusera på att tillgodose en statlig regional delaktighet i länets utveckling.
Förslagen ska beakta länsstyrelsens behov av att inom sin verksamhet kunna balansera de ovan nämnda dimensionerna.

Förslagen som lämnas ska inte omfatta ändringar i lagen om regionalt utvecklingsansvar eller ändringar i den ansvarsfördelning mellan regionerna och länsstyrelserna som framgår av samma lag.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Alexander Bjerner

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BÅ
Länsstyrelserna
Tillväxtverket
Försvarsmakten
Sveriges Kommuner och Regioner

Bilaga 2

Enkät till regionerna

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera de erbjudanden som regionerna får av regeringen med hänvisning till det regionala utvecklingsansvaret (se bifogad fil/infoga länk till uppdrag).

Statskontoret är en statlig myndighet som gör utredningar och utvärderingar inom alla samhällssektorer på uppdrag av regeringen.

Med anledning av uppdraget skickar vi ut en kort enkät till regionerna med frågor om hur regionerna ser på erbjudanden från regeringen och statliga myndigheter samt hur erbjudandena påverkar regionernas verksamhet och prioriteringar. Vi tror att enkäten bäst besvaras av den regionala utvecklingsdirektören.

Att delta i undersökningen är frivilligt. Regionens svar på enkäten blir en offentlig handling, men vi kommer inte att redovisa enskilda regioners svar i vår rapport. Inför genomförandet av undersökningen har vi samrått med Sveriges Kommuner och Regioner i enlighet med förordning (SFS 1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Klicka [LÄNK] för att besvara enkäten eller skriv in följande adress i din webbläsare [URL]

Svara gärna så fort som möjligt men senast den 5 mars.

Om du har frågor, kontakta: Peter Ehn, projektledare, via e-post (peter.ehn@statskontoret.se) eller telefon (xxx).

Tack för din medverkan – ditt svar är till stor hjälp för oss i vårt arbete!

Vänliga hälsningar,

Statskontoret

Frågor

1. Anser ni att erbjudanden från regeringen utifrån det regionala utvecklingsansvaret är anpassade till regionernas prioriteringar?
 - a) Ja, alla erbjudanden
 - b) Ja, flertalet erbjudanden
 - c) Nej, få erbjudanden
 - d) Nej, inga erbjudanden
2. Kommentera gärna ert svar: (fritext)
3. Har ni fått erbjudanden om att utföra uppgifter från statliga myndigheter (till exempel Tillväxtverket) med hänvisning till det regionala utvecklingsansvaret?
 - a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
4. Om ja, ge gärna exempel: (fritext)
5. Har er region tillräckliga förutsättningar (till exempel i form av resurser, tid och kompetens) att ta tillvara erbjudanden från regeringen?
 - a) Ja, goda förutsättningar
 - b) Ja, ganska goda förutsättningar
 - c) Varken goda eller dåliga förutsättningar
 - d) Nej, ganska dåliga förutsättningar
 - e) Nej, dåliga förutsättningar
6. Kommentera gärna ert svar (fritext)

7. Har ni någon gång tackat nej till ett erbjudande?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
8. Kommentera gärna ert svar: (fritext)
9. För hur stor del av regeringens erbjudanden stämmer följande påståenden? (svarsalternativ: Alla erbjudanden, flertalet erbjudanden, få erbjudanden, inga erbjudanden, vet ej)
- a) Regionerna kan påverka utformningen av erbjudandena.
 - b) Erbjudandena möjliggör satsningar som regionen annars inte hade genomfört.
 - c) Erbjudandena rör frågor som faller tydligt inom ramen för regionernas ansvar för regional utveckling.
 - d) Erbjudandena tränger undan annan verksamhet i regionen.
 - e) Erbjudandena passar väl in i regionernas egna budgetprocesser.
 - f) Finansieringen som kommer med erbjudandena täcker merparten av kostnaderna för uppgiften.
 - g) Erbjudandena skapar onödig administration.
 - h) Den regionala politiska nivån har god överblick över erbjudanden som regionen tackar ja till.
10. Hur skulle ni beskriva samverkan med länsstyrelsen inom området regional utveckling?
- a) Mycket god
 - b) God
 - c) Varken eller
 - d) Dålig
 - e) Mycket dålig
 - f) Vet ej

11. Kommentera gärna ert svar (fritextsvar)
12. Har ni tagit fram ett samverkansavtal eller en avsiktsförklaring med länsstyrelsen?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vi planerar att ta fram ett sådant avtal.
 - d) Vet ej
 - e) Har ni några andra kommentarer eller synpunkter, vanligen kommentera nedan: (fritext)

Bilaga 3

Redovisning av erbjudanden

Tabell B1.

Erbjudanden mellan 2016–2021	Aktör	Giltighetstid	Uppdrag till myndighet ¹³⁸
Erbjudande om regionala serviceprogram (N2013/02300/RT) (N2016/07807/HL)	Alla regioner	2014–2018, förlängt 2017–2020	Tillväxtverket (N2013/2299/R T)
Erbjudande att ta fram och genomföra regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet (N2016/08077/RTS)	Alla regioner	2017–2020	Tillväxtverket och Naturvårdsverket (N2016/08073/RTS)
Erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer (N2015/04465/ITP) (I2020/02966)	Alla regioner	2015–2020, förlängt 2021–2025	Post- och telestyrelsen (N2015/4466/ITP) (I2020/02956)
Erbjudande om att genomföra insatser inom kompetensförsörjningsområdet (N2017/07699/RTS)	Alla regioner	2018–2020, förlängt till 2021	Tillväxtverket (N2017/07839/RTS)
Erbjudande om att upprätta en funktion som regional digitaliseringskoordinator (N2018/04129/D) (I2021/00795)	Alla regioner	2018–2020, förlängt 2021–2025	Tillväxtverket (N2018/04130/D)

¹³⁸ När regeringen erbjuder regionerna att genomföra en uppgift ger de ofta en statlig myndighet ett kompletterande uppdrag att stödja eller samordna regionernas arbete.

Erbjudanden mellan 2016–2021	Aktör	Giltighetstid	Uppdrag till myndighet ¹³⁸
Erbjudande att redovisa prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken (N2018/05320/RTS)	Alla landsting ¹³⁹	2018–2019	
Erbjudande om att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå (N2017/06143/RTS)	Berörda lands- ting och sam- verkansorgan	2018 (ettårigt)	
Erbjudande till Gotlands kommun att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län (N2016/04642/RTS) (N2017/04522/RTS)	Gotlands kommun	2016–2019, förlängt 2020	Tillväxtverket (N2016/04642/ RTS)
Inrättande av regional kontaktpunkt och en regional rådgivande grupp för EU:s territoriella samarbetsprogram Norra Periferin och Arktis 2014–2020 (N2014/5280/RT)	Region Halland, Region Krono- berg, Region Skåne, Region Värmland samt Västragötalands regionen	2014–2020, förlängt till 2022	
Inrättande av nationell kontaktpunkt och subkommitté för EU:s territoriella samarbetsprogram för Nordsjöregionen 2014–2020 (N2014/5281/RT)	Västra Göta- lands läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Sam-	2014–2020, förlängt till 2022	

¹³⁹ Alla landsting har sedan 1 januari 2019 bildat region enligt proposition 2018/19:162.

Erbjudanden mellan 2016–2021	Aktör	Giltighetstid	Uppdrag till myndighet ¹³⁸
	verkansorganet Kronobergs län		
Erbjudande till regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021–2027 (N2020/00899/RTL)	Regionerna och Gotlands kommun	2021–2027	Flera myndigheter (N2020/00898/RTL)
Erbjudande att ta fram förslag till gränsöverskridande samarbetsprogram för Sverige-Norge perioden 2021–2027 (N2020/01244/RTL)	Region Dalarna, Region Jämtland- Härjedalen, Region Värmland, Region Väster-norrland och VGR	2021–2027	Tillväxtverket (N2020/01243/RTL)

Källor tabell 2, kapitel 3 ”Erbjudanden som kommer med riktade medel”

Erbjudande om kompetensförsörjning: Regeringsbeslut 2017-12-21 *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020* N2017/07839/RTS. Enligt uppgift från Näringsdepartementet finns inga öronmärkta medel för 2021, anslag 1:1 Regionala Tillväxtåtgärder kan användas.

Erbjudande om bredbandskoordinatorer: Regeringsbeslut 2015-05-28. Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer. N2015/4465/ITP. Regeringsbeslut 2016-01-28 Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer. N2016/00704/ITP. Regeringsbeslut 2020-11-19 Uppdrag att lämna stöd till de regionala bredbandskoordinatorerna I2020/02956. Regleringsbrev för budgetåret 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 avseende Post- och telestyrelsen, anslag 2.5 ap.2.

Erbjudande om digitaliseringskoordinatorer: Tillväxtverket 2021-03-26. *Uppdrag att integrera digitalisering i det regionala utvecklingsarbetet. Slutrapport.* Dnr N2018/04130/D. Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 2:4 Informationsteknik och telekommunikation inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, anslag 2:4 ap.4. Regeringsbeslut 2021-03-04 *Erbjudande att upprätthålla en funktion som regional digitaliseringskoordinator.* I2021/00795.

Erbjudande om livsmedelsstrategin: Regeringsbeslut 2017-10-05. *Uppdrag respektive erbjudande att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå*

N2017/06143/RTS. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslag 1:15 Konkurrenskraftig livsmedelssektor inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Erbjudande till Gotlands kommun att genomföra insatser för tillväxt: Regleringsbrev för budgetåret 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt, anslag 1:1 ap.24.3.

Bilaga 4

Fallbeskrivningar

I den här bilagan redogör vi för resultatet av våra fallstudier. Genom fallen beskriver vi hur det regionala utvecklingsarbetet bedrivs i tre län – Norrbotten, Västra Götaland, Örebro. Fallstudierna har genomförts inom fyra sakområden:

- framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin (RUS),
- klimat och energi,
- landsbygdsutveckling, och
- kompetensförsörjning.

Länen har valts för att de skiljer sig storleksmässigt, geografiskt och hur länge regionen har haft huvudansvaret för det regionala utvecklingsarbetet.

Norrbotten

Ett län med stor andel 1:1-medel

Norrbotten hade i slutet av 2020 knappt 250 000 invånare och är ett relativt litet län sett till befolkningen. Samtidigt är länet stort till ytan och omfattar totalt 14 kommuner. Den lilla befolkningen och de stora avstånden innebär särskilda utmaningar för länets regionala utvecklingsarbete, med bland annat långa avstånd till marknaden för näringslivet och långa avstånd till grundläggande service.

Norrbotten är det län som får störst andel medel av 1:1-anslaget. För 2021 tilldelade regeringen Norrbotten drygt 130 miljoner kronor.¹⁴⁰ Samtidigt har Norrbotten under senare år tillfört en relativt stor andel egna medel till

¹⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 regional utveckling.

det regionala utvecklingsarbetet. I absoluta tal var det enbart fyra län¹⁴¹ som lade mer egna medel inom detta område åren 2017 och 2018.¹⁴² Norrbotten fick även under 2017 och 2018 en stor andel av de europeiska struktur och investeringsfonderna.¹⁴³ Under senare år har dock regionens ekonomiska situation försämrats och anställningsstopp och sparkrav har införts.¹⁴⁴ För närvarande består avdelningen för regional utveckling vid Region Norrbotten av 33 medarbetare som fördelar sig på tre enheter – kultur, samhällsplanering och näringsliv.

Regionen och länsstyrelsen har inget formellt avtal om samverkan

Regionen och länsstyrelsen har inte ingått något formellt avtal eller överenskommelse om samverkan inom det regionala utvecklingsarbetet. Däremot anger både länsstyrelsen och regionen att övergripande samverkan sker i flera olika forum. I Regionalt forum genomför regionrådet fyra gånger per år en dialog utifrån den regionala utvecklingsstrategin med bland annat landshövdingen samt företrädare för kommunerna, Arbetsförmedlingen Luleå tekniska universitet (LTU), Sametinget och Trafikverket med flera.¹⁴⁵ Utöver Regionalt forum möts länsstyrelsen och regionen i två forum som landshövdingen leder: länspartnerskapet och kommunal- och regionrådgruppen. Det sker även bilaterala överläggningar utanför eller mellan partnerskapsmötena på ledningsnivå och handläggarnivå.

Arbetet med att ta fram RUS:en

Norrbotten antog den regionala utvecklingsstrategin, *Norrbotten 2030*, 2019. RUS:en innehåller ett antal prioriterade områden, bland annat

¹⁴¹ Västra Götalands län, Stockholm, Skåne och Örebro.

¹⁴² SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*.

¹⁴³ SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*.

¹⁴⁴ Se bland annat Region Norrbotten 2020. *Årsredovisning 2019*, s. 31.

¹⁴⁵ Förutom Tillväxtberedningen, som består av sex ledamöter från Norrbottens Kommuner och sju ledamöter från Region Norrbotten, erbjuds följande organisationer plats i det regionala forumet: Arbetsförmedlingen Region Nord, Företagarna Norrbotten, LO-distriktet i Norra Sverige, LTU, Länsstyrelsen Norrbotten, Norrbottens bildningsförbund, Norrbottens Handelskammare, SACO Norrbotten, Sametinget, TCO Norrbotten.

livskvaliteten i Norrbotten, hållbara transporter och tillgänglighet, kompetensförsörjning samt innovationer och entreprenörskap.¹⁴⁶

Arbetet med att ta fram strategin pågick under 2018. Regionen anordnade workshops och dialogmöten som bland annat företrädare för kommuner och länsstyrelsen deltog i.¹⁴⁷

Regionen vill engagera fler aktörer i genomförandet av RUS:en

Under 2020 gjorde regionen en kartläggning av de insatser som hade påbörjats med anledning av prioriteringarna i RUS:en. Uppföljningen omfattade främst verksamheter som Region Norrbotten ansvarar för eller finansierar. RUS:en innehåller emellertid även åtgärder som till exempel kommuner eller företag som är etablerade i regionen ansvarar för. Regionen upptäckte att det var svårt att få information om vad övriga aktörer gör för att bidra till RUS:en. Man har därför planerat att se över hur fler aktörer kan engageras i arbetet framöver och hur regionen dessutom ska få en bättre överblick.¹⁴⁸

Länsstyrelsens deltagande är begränsat

Enligt våra intervjuer anser länsstyrelsen att deras medverkan i arbetet med att ta fram RUS:en var relativt begränsad. De menar att de inte var inbjudna att medverka i en någon högre utsträckning. Det gällde också den efterföljande uppföljningen. Detta kan ha bidragit till att länsstyrelsen inte heller på ett systematiskt sätt har integrerat strategin i styrningen och planeringen av det egna arbete som har koppling till regional utveckling. Samtidigt pekar länsstyrelsen på att RUS:en inte är ett bindande dokument för myndigheten, utan en strategi som de förhåller sig till. Länsstyrelsen framhåller att processen när strategin tas fram är mer intressant än dokumentet i sig.

¹⁴⁶ Region Norrbotten 2030. *Regional utvecklingsstrategi*.

¹⁴⁷ Se bland annat Region Norrbottens webbplats: www.norrbotten.se/sv/Utveckling-och-tillvaxt/Regional-utveckling-och-framtid/Regionalt-utvecklingsuppdrag/Regional-utvecklingsstrategi/Dialogmoten/ Hämtad 2021-04-05.

¹⁴⁸ Region Norrbotten 2020. *Uppföljning av utvecklingsinsatser. Regional utvecklingsstrategi Norrbotten 2030. Perioden 2019-01-2020-04*.

Kompetensförsörjning

Det är regionen som har i uppdrag att arbeta med kompetensförsörjningsfrågor genom regeringens erbjudande om att bland annat organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med bland annat kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer och statliga myndigheter.¹⁴⁹

Länsstyrelsen har inget särskilt uppdrag kopplat till kompetensförsörjning, men har närliggande uppgifter inom bland annat integrationsområdet.¹⁵⁰ Våra intervjuer visar att samverkan mellan regionen och länsstyrelsen är relativt begränsat inom detta område.

Kompetensförsörjning har en framträdande roll i RUS:en

Regionen framhåller att kompetensförsörjningsfrågan är mycket viktig för Norrbotten. Detta syns i den nya RUS:en, där kompetensförsörjning har en central roll. Bland annat anges en "välfungerande kompetensförsörjning" som ett av strategins fyra övergripande mål. I RUS:en ingår kompetensförsörjning i tre områden: Arbetsliv, utbildning och näringsliv.¹⁵¹

Regionens arbete sker utifrån ett kommunalt mandat

I regeringens erbjudande till regionerna om att arbeta med kompetensförsörjning sägs att målsättningar ska fastställas med aktörer i länet, kontinuerlig dialog ska föras med aktörer, samt att det ska finnas en koppling till den regionala utvecklingsplanen. Fokusområden (inom ramen för erbjudandet) är: delta och planera yrkesvuxenutbildning, bidra till att etablera effektiva strukturer av validering samt bidra till kommunernas etablering av lärcentrum.¹⁵² Eftersom det är kommunerna som ansvarar för

¹⁴⁹ Regeringen 2017. *Villkor m.m. för budgetåret 2018 för landstingen i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län, samverkansorganen i Södermanlands län, Kalmars län, Blekinge län, Dalarnas län, Värmlands län och Västerbottens län samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.*

¹⁵⁰ 3 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁵¹ Region Norrbotten. *Norrbotten 2030*, regional utvecklingsstrategi.

¹⁵² Regeringen 2017. *Villkor m.m. för budgetåret 2018 för landstingen i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro,*

flera av verksamheterna innebär det, enligt våra intervjuer, att regionen behöver arbeta med tillit och förtroendefulla relationer med kommunerna.

Regionen anger att även om erbjudandet kom med viss finansiering har de inte kunnat genomföra alla delar ännu på grund av regionens sparkrav.¹⁵³

Samverkan sker främst inom ramen för det Regionala kompetensförsörjningsrådet

Det regionala kompetensförsörjningsrådet samlar flera aktörer, bland annat länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, LTU, kommuner, kommunförbund och folkbildningsverksamheter. Enligt våra intervjuer möts rådet 4–5 gånger per år, ibland oftare. Rådet tar varje år fram en handlingsplan som fastställs politiskt av den regionala utvecklingsnämnden.¹⁵⁴ En stor del av rådets roll är att vara styrgrupp för ESF-projektet ”Samling för jobb och framtid”.¹⁵⁵

Viss samverkan inom ramen för egeninitierade projekt

Utöver kompetensförsörjningsrådet samverkan regionen och länsstyrelsen kring ett antal egeninitierade projekt. Samling för jobb och framtid syftar till att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser till män och kvinnor i ekonomiskt utsatta branscher och företag. Projektet har initierats av regionen för att hantera de konsekvenser som har uppstått på den lokala arbetsmarknaden efter utbrottet av Covid-19.¹⁵⁶

Gävleborgs, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län, samverkansorganen i Södermanlands län, Kalmars län, Blekinge län, Dalarnas län, Värmlands län och Västerbottens län samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer.

¹⁵³ Se bland annat Region Norrbotten 2020. *Årsredovisning 2019*, s. 31.

¹⁵⁴ Se till exempel Region Norrbotten. 2021. *Handlingsplan för regionalt kompetensförsörjningsarbete 2021*. Ärende till regionala utvecklingsnämnden. Dnr 00027-2021.

¹⁵⁵ Region Norrbotten 2020. *Medfinansiering av projektet Samling för jobb och framtid inom ramen för ESF varselutlysning*. Ärende till regionala utvecklingsnämnden. Dnr. RUN 00243-2020.

¹⁵⁶ Region Norrbotten 2020. *Medfinansiering av projektet Samling för jobb och framtid inom ramen för ESF varselutlysning*. Ärende till regionala utvecklingsnämnden. Dnr. RUN 00243-2020.

Länsstyrelsen och regionen har också ett samverkansprojekt som kallas "Regional förnyelse" tillsammans med LTU. Syftet är att öka kunskaperna om länets förutsättningar och behov i viktiga regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor.¹⁵⁷ Genom samverkan beställer länsstyrelsen och regionen rapporter från LTU, till exempel trendprognoser över framtida rekryteringsbehov och branschkartläggningar. Rapporten finansieras gemensamt genom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.

Klimat och energi

I klimat- och energiarbetet är det främst länsstyrelsen som har uppdrag från regeringen att genomföra insatser. Regionen är involverade i klimat- och energiarbetet genom ett regeringserbjudande.¹⁵⁸ Därtill bedriver regionen egeninitierade insatser inom området.

I våra intervjuer beskriver företrädarna för regionen och länsstyrelsen att det finns en samsyn inom området och att arbetet fungerar väl. Området präglas av en omfattande samverkan och en god kontakt mellan organisationerna.

Länsstyrelsen har flera uppdrag kopplat till klimat och energi

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion flera uppgifter inom området. Myndigheterna ska bland annat samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.¹⁵⁹ Vidare ska länsstyrelserna enligt regleringsbrevet för 2021 samordna och leda det regionala arbetet för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen.¹⁶⁰ Länsstyrelserna ska fortsatt arbeta för att stärka integreringen av de nationella energi- och klimatpolitiska målen inom samtliga relevanta ansvarsområden, funktioner och

¹⁵⁷ Region Norrbotten. www.norrbotten.se/sv/Utveckling-och-tillvaxt/Regional-utveckling-och-framtid/Ett-dynamiskt-naringsliv/Regional-fornyelse/ Hämtad 2021-04-05.

¹⁵⁸ Regeringen 2016. *Närmare om uppdraget att ta fram och genomföra en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet*. N2016/08077/RTS m.fl.

¹⁵⁹ 5 § punkt 8 förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁶⁰ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

styrdokument.¹⁶¹ I våra intervjuer uppger företrädarna för länsstyrelsen att de är nöjda med uppdragen i årets regleringsbrev. Men de önskar att de hade fått medel för det strategiska arbetet inom området.

Den huvudsakliga verksamheten inom området klimat och energi drivs genom samverkan, samordning och kunskapsfrämjande. Länsstyrelsens arbete omfattar bland annat att initiera klimatanpassningsinsatser och verka för minskade utsläpp av växthusgaser.¹⁶²

En gemensam klimat- och energistrategi sätter ramar för samverkan

Länsstyrelsen har tagit fram en klimat- och energistrategi för länet tillsammans med regionen och länets kommuner.¹⁶³ Strategin beslutades av länsstyrelsen och regionen och gäller mellan 2020–2024. Tanken är att den ska ge en inriktning för det fortsatta klimat- och energiarbetet i samverkan med andra aktörer i länet.

Länsstyrelsen agerade processledare för arbetet med att ta fram strategin. Enligt våra intervjuer har länsstyrelsen och regionen ingen fortsatt formaliserad samverkan utifrån strategin. De anger dock att arbetet med bland annat ett elektrifieringsråd kan framöver komma att bli ett forum för samverkan.

Inga formella samverkansforum inom området

Länsstyrelsen och regionen har inga formella forum för samverkan inom området klimat och energi. Klimat- och energifrågorna behandlas dock i Regionalt forum och andra forum där regionen och länsstyrelsen medverkar.

Båda organisationerna anser att de löpande kontakterna dem emellan fungerar bra inom området. Personal med erfarenhet från båda organisationerna är en bidragande orsak till att samverkan fungerar. En annan anledning är att personalen har samverkat under en längre tid och är

¹⁶¹ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna.*

¹⁶² Länsstyrelsen Norrbotten 2021. *Årsredovisning 2020.*

¹⁶³ Länsstyrelsen Norrbotten 2019. *Med sikte mot 2045. Norrbottens klimat- och energistrategi 2020–2024.*

vana vid att arbeta tillsammans i olika frågor. Det finns också en gemensam samsyn om frågornas betydelse.

Regionen arbetar med bland annat vätgas

Regionen arbetar också med energi- och klimatfrågorna inom ramen för den regionala utvecklingsstrategin.¹⁶⁴ Vätgas som energikälla är ett exempel på en aktuell fråga för regionen. Under 2020 behandlade bland annat regionens regionala utvecklingsnämnd vätgasens potential för regionen.¹⁶⁵

Landsbygdsutveckling

Inom landsbygdsområdet har länsstyrelsen haft det huvudsakliga ansvaret genom sitt uppdrag att genomföra EU:s jordbrukspolitik på regional nivå. Länsstyrelsen i Norrbotten bidrar även till att genomföra regeringens livsmedelsstrategi och den nationella sammanhållna landsbygdspolitiken. Länsstyrelsen har bland annat också ansvar för grundläggande betaltjänster och för bygdemedel, som kan sökas för att reparera skador från vattenkraftsutbyggnaden.

I samband med den senaste landsbygdspropositionen – *En sammanhållen utveckling för Sveriges landsbygder*¹⁶⁶ – fick Tillväxtverket en rad uppdrag av regeringen inom området.¹⁶⁷ I och med Tillväxtverkets nära samverkan med regionerna har regionerna också fått en utökad roll inom området. Regionerna ansvarar även för flera regeringserbjudanden inom området, bland annat bredbandsutveckling och regionala serviceprogram.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Region Norrbotten. *Regional utvecklingsstrategi 2030*, se bl.a. s. 32–34.

¹⁶⁵ Region Norrbotten 2020. *Promemoria kring vätgasens möjligheter och potential i Norrbotten*, Ärende till regionala utvecklingsnämnden, Dnr RUN 00570-2020.

¹⁶⁶ Prop. 2017/18:179. *En sammanhållen utveckling för Sveriges landsbygder*.

¹⁶⁷ Regeringen 2018. *Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder*. N2018/04123/HL.

¹⁶⁸ Se bl.a. Regeringen 2016. *Uppdrag respektive erbjudanden att förlänga regionala serviceprogram till och med 2020* och Regeringen 2020. *Erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer*. I2020/02966.

Länsstyrelsen ansvarar för landsbygdsprogrammet

Länsstyrelsen har i uppdrag att stötta Regeringskansliet och Jordbruksverket i arbetet med EU:s gemensamma jordbrukspolitik.¹⁶⁹ Myndigheten samverkar också med övriga Norrlandslän för att få en mer slagkraftig jordbrukspolitik. Vidare arbetar länsstyrelsen med jordbrukarstöd och landsbygdsprogrammets olika former av stöd och bidrag för investeringar och kompetensutveckling.¹⁷⁰

Regionen och länsstyrelsen har gemensamma utgångspunkter i arbetet med kommersiell service

Regionen och länsstyrelsen har en gemensam bild av länets styrkor och utmaningar. Det framgår bland annat av det regionala serviceprogram som regionen numera ansvarar för.¹⁷¹ Planen innehåller tre prioriterande områden som har fastslagits i samverkan med länsstyrelsen. Regionen och länsstyrelsens gemensamma arbete utgår också från livsmedelsstrategin, där båda organisationerna ingår i styrgruppen.¹⁷²

Regionen arbetar framför allt med stöd till kommersiell service, men bidrar även till finansieringen av arbetet med den regionala livsmedelsstrategin genom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Regionen har även andra företagsstöd och projektstöd som kan främja landsbygdsfrågorna.

Regionens arbete inom området är relativt begränsat. Till följd av den pågående omorganisationen har regionen, enligt våra intervjuer, för tillfället ingen fast anställd som arbetar med landsbygdsfrågorna.

Löpande samverkan på handläggarnivå

Regionen och länsstyrelsen har inga fasta forum för samverkan inom landsbygdsområdet. Båda organisationerna uppger dock att de har omfattande kontakter inom bland annat området kommersiell service,

¹⁶⁹ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

¹⁷⁰ Länsstyrelsen Norrbotten 2021. *Årsredovisning 2020*.

¹⁷¹ Länsstyrelsen Norrbotten. *Regionalt serviceprogram Norrbottens län 2014 – 2018*, Region Norrbotten. *Komplettering av Regionalt serviceprogram för Norrbotten 2020–2021*.

¹⁷² Nära mat. *Om nära mat*.

eftersom både regionen och länsstyrelsen bidrar med medel för olika branscher. Enligt våra intervjuer har dessa stöd ibland överlappat varandra, men genom en löpande dialog mellan regionen och länsstyrelserna har det ändå fungerat bra.

En bidragande orsak till att samverkan fungerar är att frågorna relativt nyligen har gått över från länsstyrelsen till regionen, och att de personer som nu jobbar inom området på regionen tidigare arbetade på länsstyrelsen med liknande frågor.

Tillväxtverkets ökade roll inom området har begränsat länsstyrelsens medverkan

Företrädarna för Länsstyrelsen i Norrbotten anser att deras roll inom landsbygdsområdet riskerar att begränsas i och med att Tillväxtverket har fått fler uppgifter kopplade till landsbygdsfrågorna. Som exempel anger länsstyrelsen Tillväxtverkets uppdrag i anslutning till landsbygdspropositionen. Enligt det uppdraget ska Tillväxtverket bland annat stötta ett antal myndigheter att bidra till landsbygdspolitiken.¹⁷³ Länsstyrelsen nämns inte bland dessa myndigheter. Tillväxtverket gjorde en enkätundersökning om hur myndigheterna jobbar med dessa frågor. Eftersom länsstyrelsen inte var utpekad i uppdraget ingick de inte i enkätundersökningen. Efterhand uppmärksammade dock Tillväxtverket länsstyrelsernas roll inom området. Länsstyrelsen fick då göra en kompletterande undersökning.

Länsstyrelsen menar att regionerna har blivit en mer naturlig samtalspart för Tillväxtverket. Enligt länsstyrelsen har informationsflödet från Tillväxtverket till länsstyrelsen också försvårats av att regionen för närvarande genomför en omorganisation.

¹⁷³ Regeringsuppdrag 2018-07-12 *Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder*. N2018/04123/HL

Västra Götaland

Ett stort län där regionen har mycket egna medel

Västra Götaland är ett stort län med cirka 1,7 miljoner invånare och 49 kommuner. Västra Götalandsregionen (VGR) bildades 1999. Det finns fyra kommunalförbund som representerar länets kommuner.¹⁷⁴ Kommunalförbundens ställning i relation till VGR är en sak som utmärker Västra Götaland. Kommunalförbunden är en mycket viktig kanal för dialogen mellan regionen och kommunerna.

För 2021 tilldelade regeringen VGR drygt 66,4 miljoner kronor i medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Regionen tillför mycket egna medel, knappt 500 miljoner 2017 och drygt 500 miljoner 2018. VGR lade mest medel till det regionala utvecklingsarbetet av alla regioner, både sett i absoluta tal och medel per invånare.¹⁷⁵ Samtidigt hör VGR till de regioner som tilldelas minst medel från ESI-fonderna.¹⁷⁶

För närvarande arbetar drygt 100 medarbetare med regional utveckling vid VGR. I koncernstaben för regional utveckling ingår fem avdelningar: forskning, utveckling och utbildning, näringsliv, miljö, infrastruktur och kollektivtrafik samt social hållbarhet. Medarbetarna inom social hållbarhet arbetar även med de fem hälsosjukvårdsnämnderna.

Övergripande om samverkan inom regional utveckling

Regionen och länsstyrelsen har en överenskommelse om samverkan inom regionala utvecklingsfrågor. Den senaste överenskommelsen slöts 2018 och gäller fram till 2022. I en bilaga till överenskommelsen anges om det

¹⁷⁴ Fyrbodal, Göteborgsregionen, Sjuhärad och Skaraborgs kommunalförbund.

¹⁷⁵ SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*.

¹⁷⁶ SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*. I SKR:s kartläggning ingår Europeiska Regionala Utvecklingsfonder (ERUF), Europeiska Socialfonden (ESF), programområde 1 Kompetensförsörjning, Landsbygdsprogrammet och Havs- och fiskereprogrammet.

är regionen eller länsstyrelsen som har huvudansvaret för en viss fråga, samt vilka som medverkar.¹⁷⁷

På högsta ledningsnivå sker samverkan mellan länsstyrelsen och regionen 2–3 gånger per år. Det sker också chefsmöten med avdelningschefer från respektive organisation 3–4 gånger per år. Utöver detta finns det olika typer av nätverk mellan länsstyrelsen och regionen.

Regionen arbetar mycket via kommunalförbunden, eftersom det är svårt att ha kontakt med alla enskilda kommuner. Ibland kan det innebära en utmaning för länsstyrelsen att veta vilket mandat regionen har i relation till kommunalförbunden. Enligt länsstyrelsen krävs ett starkt regionalt ledarskap för att de själva ska kunna bidra med sin fulla potential.¹⁷⁸

Arbetet med RUS:en

VGR har precis beslutat om en ny RUS. Enligt regionen har över 900 personer från länets 49 kommuner, kommunalförbund, näringslivet, akademien, civila samhället och myndigheter deltagit i framtagandet av strategin. Remissen på RUS:en skickades ut till ca 200 organisationer. En skillnad från tidigare år är att utöver kommunalförbunden fick alla enskilda kommunerna strategin på remiss. RUS:en är på en övergripande nivå och pekar ut riktningen för länets gemensamma arbete. I ett nästa steg tas genomförandeplaner fram. I processen har länsstyrelsen hjälpt till på olika sätt. Länsstyrelsens bidrag har främst varit att stötta projektledare i regionen. Våra intervjuer visar att VGR och länsstyrelsen har ambitionen att samverka kring genomförandet av den nya RUS:en.

En utgångspunkt i framtagandet av den nya strategin har varit en utvärdering av den förra.¹⁷⁹ En kritik som framkom från många aktörer i utvärderingen var att strategin saknade fokus. Den var mycket bred och

¹⁷⁷ Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen 2018.

Överenskommelse om samverkan mellan Västra Götalandsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

¹⁷⁸ Länsstyrelsen Västra Götaland 2020. *Regional utvecklingsstrategi Västra Götaland 2021–2030*. Yttrande 2020-09-21. Dnr 301-14966-2020.

¹⁷⁹ Västra Götalandsregionen. *Sammanfattning av halvtidsutvärdering Västra Götaland 2020*. Dnr RUN 2017–00230.

hade 32 prioriterade frågor.¹⁸⁰ Regionens motiv till detta var att skapa ett brett engagemang hos många olika aktörer. I den nya RUS:en har regionen skapat ett tydligare fokus med fyra långsiktiga prioriteringar.

Länsstyrelsen vill se en mer konkret RUS

Enligt länsstyrelsen tydliggör den nya strategin inte tillräckligt väl vilka aktörer som ska genomföra strategin och vad regionen anser är sitt eget ansvar samt vad regionen förväntar sig av andra aktörer. Länsstyrelsen menar också att strategin saknar ett strategiskt angreppssätt och ett territoriellt perspektiv.¹⁸¹ Enligt länsstyrelsen är en del av problemet att det saknas incitament och förväntningar på regionen att göra strategin mer konkret.

I våra intervjuer med länsstyrelsen får vi bilden av att RUS:en inte ligger så nära deras verksamhet. Bland annat anser myndigheten att strategin är för övergripande och vag.

Länsstyrelsen vill att regionen ansöker om att bli regionplaneorgan

Det är kommunerna som ansvarar för den fysiska planeringen genom plan- och bygglagen (PBL). I Stockholms och Skåne län har regionerna ansvar för den regionala fysiska planeringen. I övriga län är det frivilligt att använda regional fysisk planering.¹⁸²

Länsstyrelsernas roll är att ta tillvara och samordna de statliga intressena i planprocessen och bevaka frågor som riksintressen och miljö kvalitetsnormer. När det finns en regionplan kan länsstyrelsen använda den som underlag i sina kontakter med kommunerna och säkerställa att de regionala perspektiven kommer in tidigt i de kommunala planerings-

¹⁸⁰ Västra Götalandsregionen. *Sammanfattning av halvtidsutvärdering Västra Götaland 2020*. Dnr RUN 2017–00230 s.3,4,7

¹⁸¹ Länsstyrelsen Västra Götaland 2020. *Regional utvecklingsstrategi Västra Götaland 2021–2030*. Yttrande 2020-09-21. Dnr 301-14966-2020

¹⁸² Boverkets webbplats. Regional fysisk planering enligt PBL - PBL kunskapsbanken - Boverket (Hämtad 2021-04-08).

processerna. Länsstyrelsen har också ansvar för att bedöma om de kommunala planerna är förenliga med regionplanen.¹⁸³

Länsstyrelsen vill att VGR ska ansöka om att bli regionplaneorgan. Det framgår av våra intervjuer och i länsstyrelsens yttrande över den regionala utvecklingsstrategin. Länsstyrelsen anser att regionen kan ta ett större ansvar för det rumsliga perspektivet, så att insatser kan samordnas och ge vägledning under omställningen till ett hållbart samhälle.¹⁸⁴ Enligt våra intervjuer med VGR diskuteras frågan om att bli regionplaneorgan.

Kompetensförsörjning

Regionen har ett utvecklat arbete inom kompetensförsörjningsområdet och området prioriteras i utvecklingsstrategierna.¹⁸⁵ Arbetet sker utifrån regeringserbjudandet om att genomföra insatser inom kompetensförsörjningsområdet.¹⁸⁶ Länsstyrelsen kommer in i kompetensförsörjningen via sina uppdrag på integrationsområdet.¹⁸⁷ Samverkan mellan regionen och länsstyrelsen inom området sker främst på en strategisk nivå.

Kompetensförsörjning är prioriterat i det regionala utvecklingsarbetet

Att bygga kompetens är en av fyra långsiktiga prioriteringar i den regionala utvecklingsstrategin (2021–2030). En viktig del i genomförandet

¹⁸³ Boverkets webbplats. Regional fysisk planering enligt PBL - PBL kunskapsbanken - Boverket (Hämtad 2021-04-08). 7 kap. 6, 7 §§ plan- och bygglag (2010:900).

¹⁸⁴ Länsstyrelsen Västra Götaland (2020). *Regional utvecklingsstrategi Västra Götaland 2021–2030*. Yttrande 2020-09-21. Dnr 301-14966-2020.

¹⁸⁵ Västra Götalandsregionen. *Västra Götaland 2020 – Strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014–2020*. Västra götalandsregionen. *Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030*.

¹⁸⁶ Regeringsbeslut 2017. *Villkor m.m. för budgetåret 2018 för landstingen i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län, samverkansorganen i Södermanlands län, Kalmars län, Blekinge län, Dalarnas län, Värmlands län och Västerbottens län samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena i Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer*.

¹⁸⁷ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Regeringen 2021.

Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

av insatser inom kompetensförsörjningsområdet har varit region-utvecklingsnämndens program för utbildning och arbetsmarknad i Västra Götaland 2018–2020. Programmet har tre insatsområden: *Tidiga insatser för kompetensförsörjning*, *Matchning på arbetsmarknaden* samt *Tillvarata allas kompetens*. Just nu pågår ett arbete med att utveckla ett nytt genomförandeprogram, som knyter an till den nyligen antagna regionala utvecklingsstrategin.

I genomförandet av det regionala kompetensförsörjningsarbetet har regionen organiserat arbetet i fyra delar:

- Genomföra den regionala utvecklingsstrategin och driva påverkan
- Ta fram analyser och prognoser
- Mobilisera resurser och finansiera insatser
- Strategisk samordning.

Västra Götalandsregionens arbete med kompetensförsörjning sker i samverkan med kommunalförbunden.

Strategisk samverkan med länsstyrelsen

Det är framför allt i integrationsfrågan som regionen samverkar med länsstyrelsen. Samverkan beskrivs som strategisk då länsstyrelsen inte är lika ”hands on” i frågorna som kommunerna och regionen. Länsstyrelsen är inte med i kompetensplattformen och regionen anser att länsstyrelsens bidrag i arbetet med kompetensförsörjning är begränsat, men tillräckligt.

Länsstyrelsen arbetar med kompetensförsörjning i ett regionalt samråd om integration

Länsstyrelsens uppdrag inom integration är brett och handlar bland annat om mottagande och etablering av nyanlända och att utveckla kommunernas kapacitet och förmåga i mottagandet av nyanlända.¹⁸⁸ Det är främst inom ramen för dessa uppdrag som frågan om kompetensförsörjning blir aktuell. I takt med en minskad asylinvandring och mindre

¹⁸⁸ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

fokus på mottagande ser länsstyrelsen behov av ett förändrat uppdrag som är mer långsiktigt.

Länsstyrelsens arbete med kompetensförsörjning sker främst i den regionala samrådsgruppen inom migration och integration, som leds av länsstyrelsen. I samrådet ingår chefer på Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, regionen och länets fyra kommunalförbund. Samrådets arbete består i att dela kunskap och erfarenheter, omvärldsbevakning och att identifiera strukturella problem. Samrådet kan också ta initiativ till utvecklingsarbeten och uppmärksamma gemensamma intressen nationellt. I anslutning till samrådsgruppen finns en arbetsgrupp som arbetar mot länets fyra kommunalförbund.¹⁸⁹

Fokus inom samverkan varierar utifrån behov. I år är ett fokusområde att stärka gruppen utrikes födda som har kort utbildning och långsam språkinläring. Inom ramen för samverkan finansieras olika projekt med koppling till det aktuella fokusområdet. Ibland söks projektmedel tillsammans.

Enligt länsstyrelsen arbetar organisationerna separat, men är överens om målgrupp och behov. Den senaste tiden har mycket diskussion ägnats åt statlig närvaro och samverkan med staten. Något som blir svårare genom Arbetsförmedlingens omorganisation.

Arbetsförmedlingens omorganisering – en utmaning för länets aktörer

Både regionen och länsstyrelsen ser utmaningar för kompetensförsörjningsarbetet i och med Arbetsförmedlingens omorganisation.

Regionen anger att de berörs mycket av omorganiseringen. Bland annat uppfattar man ett tapp i expertkunskap hos Arbetsförmedlingen; kunskap som har varit värdefull för regionen. Det var tidigare lätt att hitta kunniga personer som var insatta i regionens frågor. Över lag menar regionen att samverkan med statliga myndigheter kan utvecklas.

¹⁸⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland 2020. *Samverkan inom migration och integration i Västra Götaland*, s. 4.

Länsstyrelsen ser också utmaningar i samverkan med Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen menar att det har uppstått ett glapp i samband med Arbetsförmedlingens reformering och förändrade roll, där det är oklart för många kommuner vem som har det övergripande ansvaret. Kommunerna uppfattar att ett större ansvar läggs på dem än tidigare.

Klimat och energi

I Västra Götaland har både länsstyrelsen och regionen arbetat med klimat- och energiområdet under en längre period. Regionen anger att de har arbetat med området sedan regionen bildades 1999. Arbetet har sin utgångspunkt i RUS:en. Länsstyrelsen har enligt sin instruktion uppgifter inom området energi- och klimat. Myndigheten ska bland annat samordna och leda det regionala arbetet för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen.¹⁹⁰

Gemensam strategi sätter strukturen för samverkan

I dag är samarbetet inom klimat- och energiområdet välfungerande och regionen och länsstyrelsen arbetar tätt ihop. Samarbetet har dock inte alltid fungerat väl, bland annat har de båda tidigare gjort liknande uppgifter parallellt. Något som blev otydligt för kommunerna och andra aktörer. Detta ledde till en dialog där regionen och länsstyrelsen tog fram den gemensamma strategin ”*Klimat 2030 Västra Götaland stället om*”.¹⁹¹ Strategin har lagt grunden för en samverkan mellan länsstyrelsen och regionen.

Ett klimatråd har bildats inom ramen för strategiarbetet

En del av regionens och länsstyrelsens kraftsamling i *Klimat 2030* är ett gemensamt klimatråd som samlar näringsliv, offentlig sektor, akademi och intresseorganisationer.¹⁹² Rådet har fokus på fyra områden i strategin, men kan i övrigt skapa egna åtaganden och mål.

¹⁹⁰ Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

¹⁹¹ Länsstyrelsen Västra Götaland och Västra Götalandsregionen 2017. *Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om*.

¹⁹² Klimatrådets webbplats. www.klimat2030.se. *Klimatrådet* (Hämtad 2021-04-07)

Aktörernas verktyg kan komplettera varandra

Den gemensamma strategin har olika fokusområden och varje fokusområde har en styrgrupp bestående av en expert från länsstyrelsen och regionen och en representant från kommunalförbunden. Kompetens nyttjas alltså från båda organisationerna, och i vissa fall kan det innebära en viss överlappning i kompetens. I andra sammanhang kompletterar aktörerna varandra.

Sett till medel är aktörernas förutsättningar olika. Regionen har mer medel att satsa i arbetet, och valde att finansiera en större del av arbetet när länsstyrelsen i år saknade medel för arbetet.¹⁹³ Enligt regionen finns förutsättningar att samverka så länge länsstyrelsen har ett tydligt uppdrag i botten och personella resurser. Regionen menar att ”hattiga” regeringsuppdrag till länsstyrelsen försvårar samverkan mellan aktörerna, genom att länsstyrelsens förutsättningar då förändras.

Landsbygdsutveckling

Landsbygdsutveckling är ett område där regionen och länsstyrelsen har flera beröringspunkter. Länsstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret genom sitt uppdrag att hantera landsbygdsprogrammet, men regionerna har fått en utökad roll inom området genom sitt regionala utvecklingsuppdrag.

Länsstyrelsen och regionen har haft särskilda överenskommelser för landsbygdsprogrammet sedan 2007, men för nuvarande är de ”avtalslösa”. I våra intervjuer beskriver länsstyrelsen och regionen att samverkan på området i huvudsak fungerar väl, men regionen ser utmaningar i frågan om service på landsbygden.

Länsstyrelsen ansvarar för landsbygdsprogrammet

Länsstyrelsen ansvarar för att fördela stöd från landsbygdsprogrammet för olika typer av investeringar och projekt som utvecklar landsbygden. Målet med arbetet är ”att ge lantbruks- och landsbygdsföretag ekonomiska förutsättningar att bedriva miljö- och klimatmässigt hållbar verksamhet,

¹⁹³ SKR 2019. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*, s. 21.

samt att i grunden bidra till ökad konkurrenskraft för svensk livsmedelsproduktion”.¹⁹⁴

Landsbygdsavdelningen, med enheten för landsbygdsutveckling, är den största avdelningen på länsstyrelsen.¹⁹⁵ Enligt vår intervju med länsstyrelsen har regionens övertagande av det regionala utvecklingsansvaret resulterat i att länsstyrelsens ”definition” av regional utveckling till stor del blivit lika med landsbygdsutveckling.

Länsstyrelsen ser ett behov av att utveckla kontakten med kommunerna när det gäller landsbygdsutveckling. Innan ansvaret för uppdraget *Lokalt ledd utveckling*¹⁹⁶ gick över till Jordbruksverket hade länsstyrelsen mycket kontakt med kommunerna, men kopplat till landsbygdsprogrammet har de ingen tydlig kontakt.

Regionen arbetar bland annat med näringslivsutveckling och service

I den nyligen beslutade RUS:en är frågan om att ”ta tillvara olika platser förutsättningar och möjligheter” en av fyra vägledande principer.

Regionen ser landsbygdsutveckling som en integrerad del av regional utveckling, men några områden med mer tydlig koppling till landsbygdsutveckling i regionens verksamhet är:

1. Infrastruktur och kollektivtrafik.
2. Näringslivsutveckling, där i princip alla typer av företag finns representerade på landsbygden men där livsmedel och besöksnäringen som branscher är särskilt utspridda i Västra Götaland.
3. Regionalt serviceprogram för landsbygden.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 75–76.

¹⁹⁵ Uppgift från intervju med företrädare för länsstyrelsen.

¹⁹⁶ Förordning (2015:407) om lokalt ledd utveckling.

¹⁹⁷ Mejlkontakt Västra Götalandsregionen ”Skriftliga svar på intervjufrågor” 2020-02-23.

Samverkansgrupper och löpande avstämningar mellan handläggare

VGR håller i regionövergripande samverkansgrupper inom infrastruktur och kollektivtrafik. Ett exempel är den regionala bredbandskoordinatören som samlar representanter från kommunalförbunden, länsstyrelsen och Companion.¹⁹⁸ Det sker också löpande avstämningar mellan länsstyrelsens handläggare för bredband och landsbygdsprogrammet och regionens bredbandskoordinator.

I en grupp för infrastruktur, som har fokus på hela regionens utveckling av infrastruktur, ingår en eller ett par representanter från respektive kommunalförbund, Trafikverket och länsstyrelsen. Det sker också löpande avstämningar om miljökonsekvenser med länsstyrelsen under framtagandet av infrastrukturplaner. Vidare finns en grupp för regional fysisk planering, där representanter från kommunalförbunden, Trafikverket och länsstyrelsen ingår. Regionen bjuds också in till de träffar som länsstyrelsen kallar till när det gäller översiktsplanering, där också planerare från kommunerna deltar.¹⁹⁹

Enligt våra intervjuer med regionen och länsstyrelsen tycks samarbetet fungera relativt bra inom de flesta områden som rör landsbygdsutveckling. När det gäller det regionala serviceprogrammet finns det dock vissa problem. Regionen ansvarar för att ta fram ett regionalt serviceprogram, och hade tidigare även ansvaret för finansieringen av insatser inom ramen för programmet. Ansvaret för finansieringen har nu gått tillbaka till länsstyrelsen genom landsbygdsprogrammet. Regionen menar att detta har gett företagen sämre förutsättningar, då stöden är mindre flexibla. Samtidigt har förändringen inneburit att större resurser kunnat gå till regional service.

Speciella överenskommelser inom landsbygdsprogrammet

Sedan landsbygdsprogrammet 2007–2013 har regionen och länsstyrelsen haft ett formellt samarbete kopplat till programmet. Det började med ett

¹⁹⁸Göteborgsregionens webbplats. [Coompanion Göteborgsregionen - Coompanion](#) (Hämtad 2021-04-12).

¹⁹⁹ Mejlkontakt Västra Götalandsregionen ”Skriftliga svar på intervjufrågor” 2020-02-23.

krav på regional medfinansiering som regionen kunde garantera med hjälp av rambeslut från regionutvecklings- och miljönämnderna. Den senaste överenskommelsen har avsett perioden 2017–2020. Samverkan befinner sig i dag i ett ”mellanläge”. Länsstyrelsen vet inte vilka resurser som myndigheten får, eftersom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) inte har blivit beslutad. Regionen har också befunnit sig i ett mellanläge då den tidigare regionala utvecklingsstrategin löpte ut 2020 och den nya formellt beslutades först den 16 februari 2021.²⁰⁰

Samverkan om livsmedelsstrategin fungerar väl

Enligt våra intervjuer med regionen och länsstyrelsen är livsmedelsstrategin ett område där samverkan fungerar väl. Regionerna fick 2019 ett erbjudande om uppdrag av regeringen om att genomföra insatser för den nationella livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå. I uppdraget ställde regeringen krav på regionen att samverka med länsstyrelsen.²⁰¹ Enligt regionen genomfördes en process i samverkan med länsstyrelsen, där de bjöd in alla kommuner i länet.

Enligt länsstyrelsen fungerar samverkan om livsmedelsstrategin väl eftersom aktörerna har arbetat med frågan under en längre tid, finansierar satsningar ihop och har en samsyn om frågan. Ett exempel på en satsning som länsstyrelsen och regionen finansierar ihop är *Lokalproducerat i Väst*, som är ”ett resurscentrum för småskaliga livsmedelsproducenter i Västra Götaland som ger råd, coachar och utvecklar småskaliga livsmedelsföretag för att skapa tillväxt och sysselsättning i regionen”.²⁰² Ytterligare en faktor som enligt länsstyrelsen spelar roll för om samverkan fungerar eller inte är personliga relationer. När personkemin inte fungerar fullt ut, i synnerhet på chefsnivå, kan det skapa problem i hela organisationen. Länsstyrelsen framhåller också att överflyttningen av 1:1-medlen till VGR har inneburit

²⁰⁰ Mejlkontakt Västra Götalandsregionen ”Skriftliga svar på intervjufrågor” 2020-02-23.

²⁰¹ Regeringen 2017. *Uppdrag respektive erbjudande att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå*. Dnr N2017/06143/RTS.

²⁰² Lokalproducerat i Västs webbplats. <https://lokalproducerativast.se> (Hämtad 2021-04-12).

att länsstyrelsens ekonomiska möjligheter att samverka i gemensamma satsningar minskat avsevärt, vilket kommer att få konsekvenser framöver.

Örebro län

Ett normallän sett till storlek

I Örebro län bor det drygt 300 000 personer. Länet består av tolv kommuner och cirka hälften av länets invånare bor i Örebro kommun.²⁰³ Utifrån länets storlek kan det beskrivas som ett normallän. Regionen är den näst största arbetsgivaren i länet med 8 975 anställda 2020.²⁰⁴ En utmaning för regionen är att uppnå en ekonomi i balans. Regionens styrelser och nämnder redovisade 2019 ett gemensamt underskott på över 300 miljoner kronor. Även 2018 redovisade regionens styrelser och nämnder ett underskott. Underskottet var då nästan 50 miljoner kronor. Regionens ekonomiska situation har lett till flera ekonomiska åtgärder, däribland anställningsstopp av administrativ personal.²⁰⁵

För 2021 tilldelade regeringen regionen cirka 40,5 miljoner kr från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder.²⁰⁶ År 2018 tillförde regionen 90 miljoner kronor i egna medel till regional utveckling.²⁰⁷ I huvudsak användes medlen till trafik och infrastruktur och därefter kultur.²⁰⁸

Länsstyrelsen i Örebro län har cirka 190 medarbetare. Organisationen är uppdelad på fyra avdelningar; landsbygd, miljö, samhälle samt

²⁰³ Statistiska Centralbyrån. 2021. *Regionfakta. Befolkningssiffror kvartalsvis - Regionfakta* (hämtad 2021-05-06)

²⁰⁴ Statistiska Centralbyrån 2021. *Regionfakta. Största arbetsgivare - Regionfakta* (hämtad 2021-05-06).

²⁰⁵ Region Örebro län 2020. *Årsredovisning 2019*, s. 5.

²⁰⁶ Regeringen 2021. Näringsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling*.

²⁰⁷ SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*, s. 35.

²⁰⁸ SKR 2020. *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete*, s. 22.

verksamhetsstöd.²⁰⁹ Totalt 3,4 årsarbetskrafter arbetar med områdena regional tillväxt och infrastrukturplanering.²¹⁰

Arbetet med RUS:en

Region Örebro antog den nu gällande RUS:en 2018. Den innehåller tio prioriterade områden.²¹¹ Enligt våra intervjuer bedrev regionen ett omfattande arbete med att ta fram den första RUS:en, där åtminstone 1000 personer var involverade i framtagandet.

Regionen har ett särskilt uppdrag att samordna genomförandet av RUS:en.²¹² Regionens avsikt är att alla relevanta aktörer bjuds in att delta i genomförandet av strategin och att åtaganden befästs i samverkansöverenskommelser.²¹³

Regionen har tillsatt ett gemensamt forum – ”Partnerskapet för regional utveckling” – med de aktörer som har viktiga roller och är särskilt ansvariga för RUS:ens genomförande. Länsstyrelsen deltar tillsammans med länets kommuner och organisationer, som Handelskammaren och Örebro universitet.²¹⁴ Partnerskapet utgör också en viktig funktion för att följa upp strategin och diskutera olika frågor med utgångspunkt i den. Regionen har genomfört flera aktiviteter under 2019 riktade till aktörerna i partnerskapet. Exempelvis skickade man ut en enkät under 2019, arrangerade två konferenser och en dialogturné till alla aktörer i partnerskapet.²¹⁵ Syftet var att stärka samverkan och genomförandet av RUS:en.

²⁰⁹ Länsstyrelsen Örebro, *Organisation*, www.lansstyrelsen.se/orebro/om-oss/om-lansstyrelsen-i-orebro-lan/organisation (hämtad 2021-05-04).

²¹⁰ Länsstyrelsen Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 61.

²¹¹ Region Örebro län 2018. *Tillväxt och hållbar utveckling Örebro län, Regional utvecklingsstrategi 2018–2030*.

²¹² Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, 5 § punkt 1.

²¹³ Region Örebro län 2018. *Tillväxt och hållbar utveckling Örebro län, Regional utvecklingsstrategi 2018–2030*, s. 42.

²¹⁴ Region Örebro län 2020. *Uppföljning 2020 Tillväxt och hållbar utveckling i Örebro län regional utvecklingsstrategi 2018–2030*, s. 4.

²¹⁵ Region Örebro län 2020. *Årsredovisning 2019*, s. 104.

Genom partnerskapet är länsstyrelsen formellt inbjuden att delta i framtagandet och genomförandet av RUS:en. När den nuvarande strategin togs fram var länsstyrelsen däremot inte så delaktig. Länsstyrelsen uppger att de vill vara mer delaktiga i skrivarbetet när strategin revideras.

Länsstyrelsen vill även integrera RUS:en mer inom den egna verksamheten. Samtidigt som strategin inte är formellt styrande för länsstyrelsen är myndighetens ambition att ta in den som ett planeringsunderlag. Syftet är att skapa en tydligare bild av regionala målsättningar, som har koppling till länsstyrelsens verksamhet.

I våra intervjuer lyfter länsstyrelsen fram att RUS:ens övergripande karaktär är en försvårande faktor för att göra den mer relevant i verksamheten. Ett bra exempel på en konkretisering av strategin, enligt länsstyrelsen, var när regionen inledde ett projekt som syftar till ett kunskapslyft för barn och unga i Örebro län.²¹⁶ Projektet är förankrat i ett av RUS:ens fyra fokusområden: *Kunskap och kompetens*. Länsstyrelsen anser att det blev en konkret fråga som kommunerna kunde samlas kring.

Kompetensförsörjning

Regionen arbetar med kompetensförsörjning utifrån regeringens erbjudande om att organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med bland annat kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer och statliga myndigheter.²¹⁷ Enligt erbjudandet ska regionen fastställa målsättningar i samverkan med relevanta regionala aktörer, tillhandahålla analyser och prognoser om

²¹⁶ Region Örebro län 2016. *Samverkansdokument Kunskapslyft barn och unga 2016–2022*.

²¹⁷ Regeringen 2017. *Villkor m.m. för budgetåret 2018 för landstingen i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Gävleborgs, Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands och Jämtlands län, samverkansorganen i Södermanlands län, Kalmars län, Blekinge län, Dalarnas län, Värmlands län och Västerbottens län samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer*.

kompetensbehovet på kort och lång sikt samt föra dialog med berörda aktörer om de regionala behov som identifieras.²¹⁸

Regionförbundet Örebro län tog över det regionala utvecklingsansvaret 2007. Regionförbundet Örebro län fick uppdraget att etablera kompetensplattformar 2010. Region Örebro län bildades 2015 och uppdragen gällande regional kompetensförsörjning utifrån den regionala utvecklingsstrategin ligger sedan dess på regionen. Under 2020 bedrev länsstyrelsen ingen verksamhet inom kompetensförsörjningsområdet.²¹⁹ Däremot har länsstyrelsen instruktionsenliga uppdrag inom jämställdhet och integration som till viss del tangerar regionens kompetensförsörjningsarbete.²²⁰

Länsstyrelsens uppdrag inom integrationsområdet sker i huvudsak i samverkan med kommunerna. Det gäller bland annat uppdraget om att samordna mottagandet av ensamkommande barn och främja kommunernas kapacitet för mottagande av nyanlända.²²¹ Det sker också en viss samverkan mellan regionen och länsstyrelsen. Framför allt bidrar länsstyrelsens insatser för att öka nyanländas möjligheter till egenförsörjning till att stärka länets kompetensförsörjning. I dessa frågor deltog länsstyrelsen i regionens dialogmöten och seminarier.²²² Ett annat exempel där det sker samverkan mellan regionen och länsstyrelsen är Örebro läns jämställdhetsråd. Rådet leds av landshövdingen och är länsstyrelsens huvudsakliga forum för att driva jämställdhetsfrågor. Kopplat till rådet finns *Regional plattform för jämställdhet*, där länsstyrelsen samverkar med regionen och länets kommuner om gemensamma seminarier och utbildningar.²²³

Regionens arbete utgår ifrån regeringens erbjudande

Regionen anser att erbjudandena på kompetensförsörjningsområdet har fungerat bra och passat väl in i regionens verksamhet. Ett exempel på det

²¹⁸ Regeringsbeslut, *Villkorsbeslut mm. för budgetåret 2018*, s. 5–6.

²¹⁹ Länsstyrelsen Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 63.

²²⁰ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²²¹ Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

²²² Länsstyrelsen Örebro län 2020. *Årsredovisning 2019*, s. 20.

²²³ Länsstyrelsen Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 111.

är det erbjudande som regionen fick 2018 om att fastställa målsättningar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.²²⁴ Regionen uppger att erbjudandet passade väl in i deras verksamhet, eftersom de redan hade påbörjat arbetet med att ta fram mål och indikatorer. Regionens arbete resulterade i en regional handlingsplan för kompetensförsörjning. Handlingsplanen är framtagen med utgångspunkt i RUS:en, där kompetensförsörjning bedöms som en strategiskt viktig fråga för länet.²²⁵ I handlingsplanen pekas centrala aktörer ut som har bidragit till att ta fram handlingsplanen. En av dessa aktörer är länsstyrelsen.²²⁶ När regionen tog över ansvaret för kompetensförsörjning påbörjades ett arbete för att identifiera vilka som var områdets nyckelaktörer. Regionen har identifierat utbildningsväsendet som den främsta nyckelaktören, men även olika arbetsgivare är centrala aktörer.²²⁷

Regionen har byggt upp en kompetensplattform. Arbetet med kompetensplattformar är en långsiktig satsning som pågick under åren 2010–2012. Syftet med kompetensplattformen är att förbättra kompetensförsörjningen i länet, genom att stärka samverkan mellan såväl privata som offentliga aktörer.²²⁸

Regionen har även tagit emot medel från Tillväxtverket för ett projekt som syftar till att stärka arbetet med integration i det regionala kompetensförsörjningsarbetet.²²⁹ Regionen uppger att de vill stärka det långsiktiga arbetet och ha ett starkare mandat i det regionala

²²⁴ Regeringen 2018. *Villkorsbeslut mm. för budgetåret 2018*, s. 6.

²²⁵ Region Örebro län, *Regional handlingsplan för kompetensförsörjning 2020–2024*, s. 5.

²²⁶ Region Örebro län, *Regional handlingsplan för kompetensförsörjning 2020–2024*, s. 30.

²²⁷ Region Örebro län, *Regional handlingsplan för kompetensförsörjning 2020–2024*, s. 30.

²²⁸ Tillväxtverket 2019. *Genomförda projekt. Genomförda projekt Regionala kompetensplattformar - Tillväxtverket (tillvaxtverket.se) (Hämtad 2020-05-04)*

²²⁹ Tillväxtverket 2021. *Regional kompetensförsörjning och integration/beviljande projekt. Regional kompetensförsörjning och integration - Tillväxtverket (tillvaxtverket.se) (hämtad 2021-05-06).*

kompetensförsörjningsarbetet, där en del är att ta tillvara utrikesföddas kompetens.

Förankring hos ledningen är viktigt för att arbetet ska prioriteras

I våra intervjuer betonar regionen att det är viktigt att arbetet är väl förankrat i ledningen för att arbetet ska prioriteras. Man anser att det i dag finns en legitimitet för kompetensfrågor inom organisationen, även om det har tagit tid. Kompetensområdet har nu fått en tydlig plats inom såväl organisationen som gentemot länets kommuner. Förankringen av kompetensfrågorna har underlättats av att hela regionens administration numera sitter i en gemensam byggnad. Det gör att det blir en mer naturlig koppling till regionens ledning.

Regionen ser utmaningar med kompetensförsörjningsarbetet

Enligt regionen finns det utmaningar i arbetet med kompetensförsörjning. Det handlar delvis om att kompetensförsörjning är ett litet område i den regionala verksamheten och att de är få anställda som arbetar med området. Regionens anställningsstopp förstärker den utmaningen. Ett sätt att hantera utmaningar är att få andra aktörer att bidra till arbetet. För att åstadkomma det har regionen initierat en strategi som identifierar viktiga aktörer, främst utbildningsväsendet och kommunerna.

En annan utmaning som regionen har identifierat är att det saknas analyskapacitet i det löpande arbetet. Analyskapacitet är viktigt för att ta fram prognoser och analyser över läget i regionen. Det är främst genom projektmedel som det är möjligt att anlita analytiker.

Länsstyrelsen arbetar i huvudsak gentemot kommunerna

Länsstyrelsen arbetar i huvudsak gentemot kommunerna i sina integrationsuppdrag om att stödja kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända.²³⁰ Inom ramen för uppdragen har länsstyrelsen samordnat och tillhandahållit forum för samverkan samt förmedlat statsbidrag till integrationsinsatser.²³¹ I våra intervjuer uppger

²³⁰ Förordning (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

²³¹ Länsstyrelsen Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 114.

länsstyrelsen att de har ett nätverk där de träffar chefer från Arbetsförmedlingen. Det finns även ett handläggarnätverk där länets kommuner, regionen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och civila organisationer deltar. Handläggarnätverk behandlar praktiska frågor och ses cirka 2–4 gånger per år.

En utmaning som länsstyrelsen lyfter fram i sammanhanget är att de uppfattar att kommunerna inte har tillräckliga resurser att prioritera verksamhet som inte har tydliga lagkrav. Därmed saknas kapacitet att ta emot stöd från länsstyrelsen och arbeta riktat med olika frågor inom den sociala dimensionen av hållbar utveckling, exempelvis mänskliga rättigheter, föräldraskapsstöd och funktionshinderfrågor.

Rollfördelningen har blivit tydligare

I våra intervjuer uppger regionen att rollfördelningen mellan regionen och länsstyrelsen inledningsvis var otydlig. Det var i samband med att regionen skulle ta fram en regional handlingsplan för kompetensförsörjning samt driva projektet *Regional kompetensförsörjning genom integration* som dialogen mellan region och länsstyrelsen kunde fördjupas samt rollerna och uppdrag förtydligas.

Länsstyrelsen anser att de har en bra kontakt med regionen i frågor där de har gemensamma beröringspunkter och där de har möjlighet att komplettera varandra. Eftersom både regionen och länsstyrelsen är regionala aktörer kan otydligheter ibland uppstå. Länsstyrelsen ser att situationer där det kan uppstå otydligheter är när det byts personer på olika positioner, exempelvis inom politiken efter ett val eller på olika chefspositioner. För att undvika otydligheter är det därför viktigt att ha kunskap om dels varandras uppdrag och verksamhet, dels hur man på bästa sätt kompletterar varandra.

Region Örebro län arrangerar regionala kompetensförsörjningsdagar cirka två gånger per år för aktörerna som deltar i genomförandet av den regionala handlingsplanen för kompetensförsörjning.

Klimat och energi

Inom området klimat- och energi har länsstyrelsen ett instruktionsenligt uppdrag att samordna och leda det regionala arbetet för att uppnå de

energi- och klimatpolitiska målen.²³² Regionens och länsstyrelsens samarbete spänner över flera projekt och områden. Länets gemensamma energi- och klimatprogram utgör en viktig utgångspunkt i samarbetet.²³³ Länsstyrelsen har ett långtgående samarbete med regionen. År 2008 var regionen och länsstyrelsen första län att ta fram ett gemensamt energi- och klimatprogram.²³⁴ Programmet revideras just nu för en ny period.

Regionens arbete inom området utgår delvis ifrån ett regeringserbjudande om att ta fram och genomföra en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet. Därutöver bedriver regionen egeninitierade insatser inom området.

Klimat och energi ett särskilt fokusområde i regionens och länsstyrelsens överenskommelse

Länsstyrelsen och regionen har en gemensam överenskommelse om samverkan. Ledningsgruppen för överenskommelsen består av regionstyrelsens ordförande, landshövdingen, regiondirektören och länsrådet. "Klimat och energi" var ett särskilt fokusområde för samverkan under 2020. Av intervjuerna framgår att klimat och energi har varit ett återkommande fokusområde.

Under 2020 har frågor kring Coronapandemin varit centralt för ledningsgruppen i samverkansöverenskommelsen. Det sker också gemensamma chefsmöten där fokus är länets utveckling.²³⁵ Syftet med ledningsmötena är delvis att lära känna varandra och den andra organisationen. Syftet är också att undvika otydligheter och skapa ett bra samarbete. Enligt länsstyrelsen har myndigheten även på eget initiativ träffat regionen för att bolla olika frågor på övergripande nivå. Handläggare i de båda organisationerna träffas också i de olika projekten.

Länsstyrelsen uppger i våra intervjuer att samverkan med regionen motiveras av att energi- och klimatarbetet kan nå längre om det görs

²³² Regeringen 2021. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

²³³ Länsstyrelsen Örebro län. *Energi- och klimatprogram för Örebro län 2017–2020*.

²³⁴ Länsstyrelsen Örebro län. *Energi- och klimatprogram för Örebro län 2017–2020*, s. 3.

²³⁵ Länsstyrelsen Örebro län 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 60.

tillsammans. Regionen och länsstyrelsen uppger att de försöker komplettera varandra inom området. Ett exempel på det var när länsstyrelsen inför rekryteringen av ny personal hade ett möte med regionen för att se vad den samlade kompetensen bestod av. På så sätt försöker organisationerna komplettera varandra bättre och undvika rekrytering av kompetens som redan finns.

Samarbete kring flera projekt och områden

Utöver energi- och klimatprogrammet kretsar samarbetet mellan region och länsstyrelse kring flera andra projekt och områden:

- Ett gemensamt klimatråd vars arbete ska bidra till att målen i energi- och klimatprogrammet uppnås.²³⁶
- Framtagande av ett skogsprogram för Örebro län. Länsstyrelsen håller ihop arbetet och ansvarar för tre av programmets fyra fokusområden, medan regionen ansvarar för ett område.
- Gemensam handlingsplan för hållbara resor och transporter i Örebro län.²³⁷

Samarbetet underlättas av tydliga uppdrag

Regionen och länsstyrelsen uppger att deras samarbete fungerar väl, men att det hade underlättat arbetet om deras respektive uppdrag tydliggjordes. När det kan uppstå otydligheter mellan länsstyrelsen och regionen är när de får liknande uppdrag. Skogsprogrammet är ett exempel där samarbetet fungerar väl eftersom regionen och länsstyrelsen kompletterar varandra. Länsstyrelsen uppger i intervjuer att regionen bidrar till skogsprogrammet genom sin kunskap inom landsbygdsfrågor.

När roller och ansvar inte är lika tydligt definierade behöver de oftast hanteras av regionen och länsstyrelsen i ett tidigt skede. Ett exempel på det var när länsstyrelsen fick ett uppdrag om att främja fossilfria transporter för personer och gods samtidigt som regionen fick medel från

²³⁶Länsstyrelsen Örebro län. *Första mötet med länets Energi- och klimatråd*
Första mötet med länets Energi- och klimatråd | Länsstyrelsen Örebro
(lansstyrelsen.se) (Senast uppdaterad 2021-04-12, hämtad 2021-05-06)

²³⁷ Region Örebro län. *Handlingsplan för hållbara resor och transporter i Örebro län.*

en annan finansiär för att arbeta med en fossilfri fordonsflotta.²³⁸ I samverkan tog regionen och länsstyrelsen då fram en gemensam handlingsplan för hållbara resor och transporter i Örebro län.²³⁹

En projektorienterad verksamhet

En del av regionens arbete inom klimat- och energi bedrivs genom deras energikontor, som finansieras med hjälp av projektmedel.²⁴⁰ Regionen anser att en utmaning är att verksamheten är beroende av nya projekt för att kunna fortsätta. Det blir därför svårt att skapa en mer kontinuerlig verksamhet. Regionen uppger att det också kan vara svårt att rekrytera personal till projekten eftersom dessa vanligen är treåriga. Det kan innebära att den personal som påbörjar projektet inte får avsluta det, om personen inte är tillsvidareanställd.

Landsbygdsutveckling

Landsbygdsutveckling är ett komplext område för samverkan, eftersom både regionen och länsstyrelsen delar ansvaret. Både regionen och länsstyrelsen uttrycker i våra intervjuer att de vill göra mer inom området. Länsstyrelsen har länge arbetat med landsbygdsfrågor och har instruktionsenliga uppgifter inom området, däribland livsmedelskontroll, djurskydd samt lantbruk och landsbygd.²⁴¹

Regionen anser att de ”familar” lite och att de försöker hitta sin roll i landsbygdsutvecklingen. Samtidigt som regionen försöker hitta sin roll vill man undvika att gå in på frågor som länsstyrelsen ansvarar för. Relationen försvåras till viss del av att regionen har en politisk ledning som anser att området är viktigt och att rollfördelningen mellan regionen och länsstyrelsen är otydlig. Överlappande uppdrag kan ibland leda till att regionen och länsstyrelsen behöver lägga tid på att reda ut ansvarsfördelningen i dessa.

²³⁸ Regeringen 2020. Finansdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna*.

²³⁹ Region Örebro län, *Handlingsplan för hållbara resor och transporter i Örebro län*.

²⁴⁰ Region Örebro län (senast ändrad 2020-01-25), *Energikontoret*. [Energikontoret \(regionorebrolan.se\)](http://regionorebrolan.se) (hämtad 2021-05-05)

²⁴¹ 3 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. 3 §.

Länsstyrelsen ansvarar för landsbygdsprogrammet, men regionen ingår i dess partnerskap

Som ett led i landsbygdsutvecklingen har länsstyrelsen tagit fram den regionala handlingsplanen för landsbygdsprogrammet. Landsbygdsprogrammet utgörs av ett ramverk för stöd och ersättningar för landsbygdens utveckling.²⁴² Till programmet är ett partnerskap knutet där olika regionala aktörer ingår, däribland regionen. Partnerskapets uppdrag är att förankra landsbygdsprogrammet och bidra till en bred samverkan kring landsbygdens utveckling. Partnerskapet ges också möjlighet att påverka landsbygdsprogrammets genomförande.²⁴³

Störst samverkan sker inom livsmedelsfrågor

Det är inom livsmedelsområdet som länsstyrelsen och regionen har den mest omfattande samverkan. Det framkommer i våra intervjuer, men visar sig också i att regionen och länsstyrelsen har tagit fram en gemensam handlingsplan för livsmedelskedjan. I handlingsplanen pekas fyra handlingsområden ut, tillsammans med prioriterade åtgärder och en långsiktig målbild.²⁴⁴ Handlingsplanen ska bidra till att uppnå målen i den nationella livsmedelsstrategin.²⁴⁵

Av våra intervjuer framgår att roller och ansvar tidigare var otydliga inom livsmedelsområdet. Av den anledningen tog regionen och länsstyrelsen fram en uppgiftsfördelning tillsammans. I enlighet med uppgiftsfördelningen är regionens arbete främst riktat mot innovation, och marknad/konkurrens. I innovationsarbetet görs olika satsningar utifrån länets innovationsstrategi för smart specialisering.²⁴⁶ Ett sådant projekt bedrivs tillsammans med Örebro universitet. Regionen uppger att projektet ”FOOD” syftar till att skapa former och arbetssätt för kunskapsöverföring,

²⁴² Länsstyrelsen Örebro län. *Regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020*, s. 2.

²⁴³ Länsstyrelsen Örebro län. *Regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020*, s. 23.

²⁴⁴ Länsstyrelsen Örebro län och Region Örebro. *Handlingsplan för livsmedelskedjan i Örebro län 2018–2023 – hållbar tillväxt och utveckling i hela livsmedelssektorn*, s.7.

²⁴⁵ Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

²⁴⁶ Innovationsstrategi Örebroregionen *En strategi för Smart specialisering*.

från akademi till näringsliv och offentlig sektor. Satsningen görs i linje med länets Innovationsstrategi för Smart specialisering. På uppdrag av regionen arbetar Agro Örebro med frågorna marknad/konkurrens.²⁴⁷

Genom landsbygdsprogrammet arbetar länsstyrelsen med stöd till samarbeten och pilotprojekt som bland annat avser hållbar mat, utveckling av förädlingsmetoder samt nya produkter och verktyg.²⁴⁸

Länsstyrelsen ser problem med organiseringen av bredbandsfrågan

En central fråga för landsbygdsutveckling är utbyggnad av bredband, eftersom utbyggnaden bidrar till landsbygdens tillgänglighet. Inom området är det flera aktörer som är involverade och har olika roller och ansvarsområden:

- Regionen ansvarar för en regional bredbandskoordinator.²⁴⁹ Den regionala bredbandskoordinatören har ansvar för att samordna arbetet med bredbandsutbyggnaden genom bland annat nätverk och informationsutbyte med berörda aktörer.²⁵⁰
- Länsstyrelsens uppdrag är i huvudsak att stödja bredbandsutbyggnaden genom tillståndsgivning.²⁵¹
- Post- och telestyrelsens (PTS) uppdrag är att stödja den regionala bredbandskoordinatören i det praktiska arbetet.²⁵²

Länsstyrelsen uppger i våra intervjuer att de olika rollerna och ansvarsområdena kan hämma effektiva processer. En hindrade faktor i arbetet,

²⁴⁷ Region Örebro, *Samarbete med Agro Örebro*.

www.utveckling.regionorebrolan.se/sv/naringsliv-och--innovationer/mat-for-halsa-och-hallbarhet/ (2021-05-26)

²⁴⁸ Länsstyrelsen Örebro län och Region Örebro. *Handlingsplan för livsmedelskedjan i Örebro län 2018–2023 – hållbar tillväxt och utveckling i hela livsmedelssektorn*, s. 46.

²⁴⁹ Näringsdepartementet. Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer. Region Örebro län, *Bredband regional handlingsplan 2018–2025*, s. 27.

²⁵⁰ Näringsdepartementet. *Uppdrag respektive erbjudande om regionala bredbandskoordinatorer*, s. 2–3.

²⁵¹ Region Örebro län. *Bredband regional handlingsplan 2018–2025*, s. 27.

²⁵² Infrastrukturdepartementet. *Uppdrag att lämna stöd till de regionala bredbandskoordinatorerna*.

enligt länsstyrelsen, är att de inte bjuds in till dialoger med PTS och regionen.