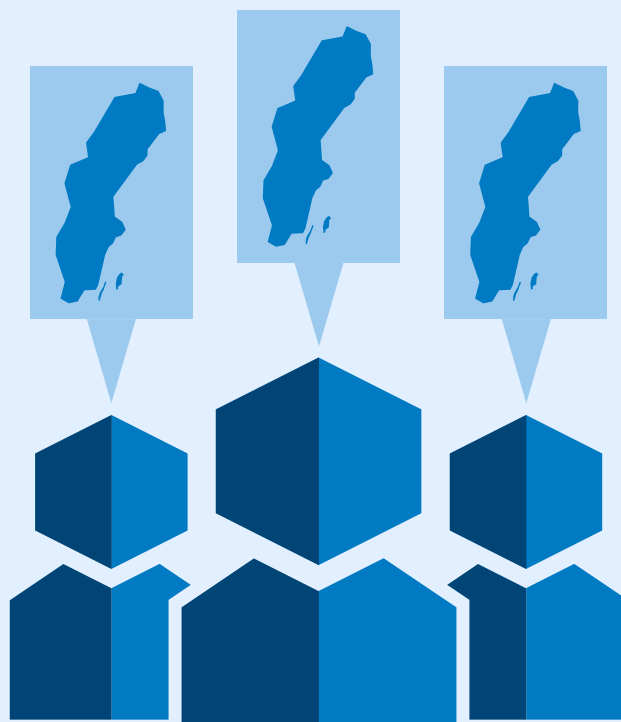


Myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet

Utvecklingen 2015–2020



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Tillväxtverket ska skapa så bra förutsättningar som möjligt för företag i hela landet att vara konkurrenskraftiga. Det innebär att vi öppnar dörrar och river barriärer – för ett Sverige där fler företag vill, kan och vågar.

Kunskap, nätverk och finansiering är våra viktigaste verktyg. Tillväxtverkets insatser skapar direkta resultat hos de företag och aktörer som vi samverkar med, men även förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Vårt största enskilda uppdrag är att bidra till att EU-medel investeras i projekt för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på tillvaxtverket.se. Vill du beställa en tryckt publikation eller söker du en publikation som publicerades innan 2015 hänvisar vi till vår webbshop publikationer.tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, December 2021

Digital: ISBN 978-91-89255-50-0

Tryck: ISBN 978-91-89255-50-0

Rapport 0386 Myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Johanna Mikaelsson

Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020 har varit vägledande för den regionala tillväxtpolitiken och de aktörer som bidragit till denna. I strategin framgick bland annat att statliga myndigheter ska verka för att målen för den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

Tillväxtverket har sammanställt och analyserat 21 myndigheters redovisningar av sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet, under perioden 2015–2020. Rapporten innehåller Tillväxtverkets analys, slutsatser och rekommendationer utifrån myndigheternas redovisningar.

Tillväxtverket ser att utvecklingen tycks gå i en något långsam men positiv riktning. Fler myndigheter beskriver samverkan med regioner. Det sker främst inom områden där myndigheter (och regionerna själva) ser att regionerna har en tydlig roll. Samverkan har ökat inom områden där regionerna under perioden etablerat ett arbete genom erbjudanden från regeringen, till exempel inom bredband och kompetensförsörjning. Fler myndigheter tycks också i högre grad än tidigare reflektera över sina verksamheter utifrån territoriella perspektiv, även om få tycks göra det mer kontinuerligt.

Faktum kvarstår dock att även om utvecklingen går i en försiktig men positiv riktning, så krävs att myndigheter utvecklar sin medverkan och hänsyn till regionala och lokala förutsättningar, för att vi ska kunna nå mål om hållbar utveckling i alla delar av landet.

Dagens och morgondagens samhällsutmaningar är tvärsektoriella och komplexa. De går över enskilda politikområden och aktörers verksamhetsområden och är i hög grad integrerade med varandra. Därför behöver också lösningarna för att möta dessa i högre grad utgå från ett systemperspektiv. För att lyckas med omställningen till en hållbar utveckling i hela landet behöver vi samarbeta mer, tänka nytt och våga testa nya vägar. Vi behöver utforska nya arbetssätt som går över sektorsgränser och förvaltningsgränser och som sätter fokus på de gemensamma utmaningar som vi vill lösa.

Det finns en stor potential i en utvecklad samverkan i det regionala utvecklingsarbetet. I *en nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030* tydliggörs att regional hänsyn och samverkan mellan statliga myndigheter, regioner och andra aktörer är en grundläggande förutsättning för genomförandet. Myndigheters förståelse och tillämpning av geografiska perspektiv, förmåga att samordna sig på nationell nivå liksom att stötta och samordna sig med regionala och lokala aktörer är avgörande för möjligheten att uppnå mål om hållbar utveckling i hela landet.

Vår förhoppning är att rapporten bidrar till en fördjupad förståelse av myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Och därmed också till insikter för det fortsatta arbetet med att stärka myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet gentemot en omställning till en hållbar regional utveckling i hela landet. Arbetet har genomförts av Johanna Mikaelsson, Christina Imander och Gunnar Lindberg.

Patrik Sällström

Avdelningschef,
Tillväxtverket

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Bakgrund	5
1.1.1	Myndigheter ska medverka i det regionala utvecklingsarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder	5
1.1.2	Myndigheter med särskild betydelse för det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder	6
1.2	Territoriella perspektiv och anpassning.....	7
1.3	Metod.....	9
1.3.1	Kvalitetssäkring.....	9
2	Tillväxtverkets analys av myndigheters medverkan.....	11
2.1.1	Myndigheterna bidrar till mål om hållbar utveckling i alla delar av landet	12
2.1.2	Myndigheterna anpassar sin verksamhet i olika utsträckning	12
2.1.3	Myndigheterna samverkar med regionerna i olika utsträckning	14
3	Slutsatser.....	22
3.1.1	Variation i myndigheternas medverkan	22
3.1.2	Effektiv flernivåsamverkan kräver förståelse för roller och förutsättningar.....	24
3.1.3	De interna strategiernas vikt	25
3.1.4	Uppdrag styr medverkan	26
3.1.5	Behov av utvecklad och mer systeminriktad styrning.....	28
4	Rekommendationer	29

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I samband med att regeringen beslutade om vårpropositionen för 2020 bytte den regionala tillväxtpolitiken namn och blev regional utvecklingspolitik. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är *utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet*.¹ Eftersom politikområdet bytt namn blandas det gamla och nya namnet i rapporten, beroende på vilken tidsperiod som avses.²

Regional utvecklingspolitik är ett tvärsektoriellt politikområde. Det innebär att flera aktörer, inom flera sektorsområden och förvaltningsnivåer måste samverka för att realisera målet om hållbar utveckling i alla delar av landet. Ett effektivt arbete för hållbar regional utveckling förutsätter också samordning av resurser och insatser inom ett flertal politikområden på nationell, regional och lokal nivå.

Utgångspunkten för statliga myndigheter är att så långt som möjligt erbjuda en likvärdig tillgång och service för medborgare och företag.³ För att skapa goda förutsättningar för hållbar utveckling för såväl människor, platser och företag krävs att geografiska skillnader och förutsättningar beaktas i nationell verksamhet och inom flera sektorsområden.

Regionerna har ansvar för utvecklingen i länet och att samordna lokala, regionala och nationella aktörer i enlighet med den strategiska riktning som framgår i de regionala utvecklingsstrategierna (RUS). Regionerna har kunskap om de särskilda förutsättningar och möjligheter som finns för utveckling i respektive län och har i samverkan och samråd med länets kommuner, näringsliv och civilsamhälle identifierat prioriteringar för regionens utveckling. Regionerna genomför insatser inom en rad sektorsområden på regional nivå, utifrån regionens egna behov och förutsättningar.

1.1.1 Myndigheter ska medverka i det regionala utvecklingsarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder

I förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete framgår att alla statliga myndigheter, inom sina verksamhetsområden ska verka för att målen för den regionala tillväxtpolitiken nås.⁴ Myndigheterna ska också ta hänsyn till regionala förutsättningar och samverka med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret.⁵ Tillväxtverket ska stödja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelserna ska främja statliga myndigheters medverkan.

Förordningen anger att statliga myndigheter ska:

- Verka för att målen för den regionala tillväxtpolitiken uppnås samt i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar.

¹ PROP. 2019/20:1 Utgiftsområde 19 Regional tillväxt

² I bilaga 1 finns en översiktlig beskrivning av hur den regionala utvecklingspolitiken och styrningen av myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet utvecklats sedan 2001 fram till 2020.

³ Förvaltningslag (2017:900)

⁴ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete §18–20

⁵ Från och med den 1 januari 2019 är landstingen i samtliga län samt Gotlands kommun regionalt utvecklingsansvariga och har bildat regioner.

- Beakta insatser som bidrar till målen i de regionala utvecklingsstrategierna samt till det regionala tillväxtarbetet i övrigt i sin verksamhetsplanering.
- Grunda sin medverkan på prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 samt på prioriteringarna i de regionala utvecklingsstrategierna.

I förordningen framgår även att statliga myndigheter ska samråda, bistå och löpande informera den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i frågor som har betydelse för regionens utveckling.

I En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 listas ett antal myndigheter som är särskilt betydelsefulla för det regionala tillväxtarbetet.⁶ I mars 2018 lanserade regeringen en nationell landsbygds politik genom propositionen 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*. I propositionen framgår att flera av statens aktörer har viktiga uppdrag och kompetenser som kan bidra till en bättre utveckling för landsbygderna.⁷

1.1.2 Myndigheter med särskild betydelse för det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder

Det är en relativt stor grupp myndigheter som omfattats av olika uppdrag att medverka och rapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2014–2020. Tabellen nedan ger en bild av hur statliga myndigheter förväntats bidra till det regionala tillväxtarbetet under perioden. Därtill har 15 myndigheter i uppdrag att bidra till genomförandet av en sammanhållen landsbygds politik, med utgångspunkt i Tillväxtverkets uppdrag.⁸

Tabell 1. Myndigheter med särskild betydelse för regional tillväxt och landsbygds politik

Myndighet	<i>Särskilt betydelsefull för regional utveckling (enl. nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020)</i>	<i>Har en intern strategi för medverkan enl. regeringsuppdrag</i>	<i>Ska rapportera sin medverkan enligt myndighetens regleringsbrev 2020</i>	<i>Omfattas av Tillväxtverkets uppdrag inom landsbygds politiken</i>
Arbetsförmedlingen	X		X	
Boverket	X	X	X	X
Business Sweden	X			
Energimyndigheten	X	X	X	X
ESF-rådet	X		X	

⁶ Arbetsförmedlingen, Boverket, Tillväxtanalys, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, ESF-rådet, Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Statens kulturråd, Svenska filminstitutet, Business Sweden, Tillväxtverket, Trafikverket, Vinnova.

⁷ Regeringsbeslut N2018/04123/HL Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder.

⁸ Regeringsbeslut N2018/04123/HL Uppdrag inom ramen för regeringens proposition om en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder.

<i>Havs- och vattenmyndigheten</i>		X	X	X
<i>Jordbruksverket</i>	X	X	X	X
<i>Kulturrådet</i>	X	X	X	X
<i>Livsmedelsverket</i>				X
<i>Myndigheten för yrkeshögskolan</i>	X		X	X
<i>Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor</i>			X	
<i>Naturvårdsverket</i>	X	X	X	X
<i>Patent- och registreringsverket</i>				X
<i>Post- och telestyrelsen</i>	X	X	X	X
<i>Riksantikvarieämbetet</i>	X	X	X	X
<i>Riksarkivet</i>	X	X	X	
<i>Sametinget</i>				X
<i>Skolverket</i>			X	
<i>Skogsstyrelsen</i>	X	X	X	X
<i>Svenska Filminstitutet</i>	X	X	X	
<i>Sveriges Geologiska Undersökning</i>			X	
<i>Trafikverket</i>	X	X	X	X
<i>Vinnova</i>	X	X	X	X

1.2 Territoriella perspektiv och anpassning

Den här rapporten behandlar vad vi kallar territoriella perspektiv. Det är ett begrepp som vi ibland använder synonymt med olika platsbaserade perspektiv. I den här rapporten används territoriella perspektiv som ett samlingsnamn för olika geografiska perspektiv, såväl regionala perspektiv som landsbygdsperspektiv. I de sammanhang vi ser uttryck för att specifika territoriella perspektiv används, till exempel regionala perspektiv eller landsbygdsperspektiv, så skriver vi också om dessa.

Ett territoriellt perspektiv, eller ett platsbaserat perspektiv som det ofta beskrivs i policysammanhang, är i grunden ett begrepp som kommit att användas för att (i) diskutera hur platsers skiftande förutsättningar påverkar hur policys landar olika, (ii) för att lyfta vad som kan vara grund för anpassning av policy, och (iii) hur man kan gå till väga för att uppnå sådan anpassning.

Perspektivet grundar sig i flera teoretiska områden men kan förenklat, i praktiken, sägas sammanfattas med begreppen "styrning" och "kunskap" (från Barca 2011).

Politik (eller för den delen myndigheters verksamhet) kan sägas vara territoriellt orienterad eller platsbaserad då den är anpassad för att utveckla befintliga fördelar och kapacitet och utvidga dem till nya utvecklingsbanor för en plats eller inom exempelvis en region. Dessa utvecklingsbanor är i sin tur rotade till en plats, historia, kultur och geografi. Tyngdpunkten ligger på plats – människor och kunskap - snarare än på vissa sektorer. Platsbaserade policys är därför inriktade på att använda lokala egenskaper, komplexitet och länkar för att stimulera lokal och mer inkluderande tillväxt. Men – man ser både utåt i globala värdekedjor och inåt i hur lokala värdekedjor och styrkor kan bygga institutioner, människor och näringsliv.

Den nyligen lanserade territoriella agendan 2030 (TA2030)⁹ fyller ytterligare på perspektivets strategiska innebörd och kan tillsammans med den tidigare TA2020 vara en god referens för den som vill fördjupa sig i processer kring regional utveckling och integrerad utveckling och länkar mellan städer och landsbygder. I den nya territoriella agendan (TA 2030) lyfter EU ytterligare fram att ett strategiskt territoriellt fokus hjälper till att identifiera kombinationer av utmaningar och möjligheter för olika platser, vilket gör verksamhet mer träffsäker för olika platser i hela landet. EU lyfter vikten av policyintegration och synergier, som hjälper oss att förstå hur olika politikområden samverkar och att designa insatser och policy som på ett samordnat sätt utvecklar en plats. Det ger en tydlig riktning om att lärande mellan myndigheter, men också departement är ytterst viktigt.

Tillväxtverket har tagit fram vägledning för hur olika aktörer kan stärka sitt territoriella perspektiv.¹⁰

Ett mervärde av att anlägga eller arbeta utifrån de principer som ett territoriellt perspektiv ger är att det stimulerar till *innovation och experiment* inom policy, genom att anlägga ett territoriellt perspektiv så kommer vi på nya sätt och testar nya modeller för att möta samhällsutmaningar. Det kan också skapa förutsättningar för ett mer effektivt och konstruktivt flernivåstyre och nya styrmodeller (governance) utvecklas, genom att ett territoriellt perspektiv tvingas samverka och utveckla policy på olika nivåer och i olika kontext. Territoriella begrepp, såsom tillgänglighet, funktionella regioner, demografiska utmaningar skapar förutsättningar för diskussioner om policydesign. De hjälper oss med prioriteringar utifrån platsers behov, stödområden, medelsfördelning – och kan driva fram mer problembaserad policydesign, utifrån plats och kontext.

Slutligen, denna rapport handlar mycket om samverkan; hur myndigheter samverkar med andra myndigheter, med regioner och kommuner, och med näringsliv och civilsamhälle. Detta är en av grunderna för att kunna anlägga territoriella perspektiv på sin verksamhet. Det är inte ett tillräckligt villkor – men troligtvis ett nödvändigt. Och att förstå samverkan och dess olika former är en viktig byggsten för att fortsätta utveckla de territoriella, eller platsbaserade, perspektiven i alla våra myndigheters verksamhet.

⁹ [#TerritorialAgenda 2030 - TerritorialAgenda](#)

¹⁰ <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder/geografiska-glasogon.html>

1.3 Metod

Rapporten baseras på myndigheters redovisningar av insatser inom regional tillväxt enligt regleringsbrev för 2020.

Tillväxtverkets tillhandahöll anvisningar för myndigheternas redovisningar av sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Anvisningarna bygger på de frågor som ställts i tidigare uppföljningar i syfte att skapa goda möjligheter till jämförelse.

Den regionala utvecklingspolitiken hanterar olika geografier, såväl stads- som landsbygdsområden. Flera av de myndigheter som ska rapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet omfattas också av Tillväxtverkets samordnade uppdrag inom landsbygdspolitiken. Ett flertal av dessa myndigheter lyfte också ett behov av stöd kring hur de skulle redovisa sin medverkan gentemot landsbygdspolitikens mål i sina årsredovisningar.

I framtagandet av anvisningarna för myndigheternas rapportering såg Tillväxtverket därför en möjlighet till att mer samlat följa upp hur myndigheter integrerar ett territoriellt perspektiv i sin verksamhet och hur de beaktar regionala och lokala förutsättningar. Några frågor med särskild bäring på landsbygdspolitikens mål togs därför med och vi ställde frågor som behandlade såväl regional som lokal hänsyn. Fokus för rapporten är dock främst det regionala tillväxtarbetet, regional hänsyn och på samverkan med regionerna (regionalt utvecklingsansvariga aktörer).

Myndigheternas rapporteringsuppdrag i regleringsbreven var formulerade på lite olika sätt. Anvisningarna gav därför instruktioner om vilka frågor varje myndighet ska besvara, beroende på hur uppdragen i deras regleringsbrev var formulerade. Sammanfattningsvis omfattas fem frågeblock i anvisningarna:

1. Om myndigheternas verksamhet och ansvarsområden i relation till mål och prioriteringar för den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken.
2. Om myndigheternas anpassning utifrån regionala och lokala förutsättningar.
3. Om myndigheternas samverkan med regionala och lokala aktörer.
4. Om myndigheternas fortsatta medverkan.
5. Om myndigheternas interna strategier för medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

Tillväxtverket skickade anvisningar för rapportering till de 23 myndigheter som listas i tabell 1. Av dessa har 19 myndigheter i uppdrag enligt sina regleringsbrev att rapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2014–2020. För resterande 4 myndigheter var det frivilligt att besvara anvisningarna. Tillväxtverket har uppmanat dem att svara då vi ser att deras verksamhet bidrar till regional utveckling och utveckling i Sveriges landsbygder. Deras svar ger oss därför en bättre helhetsbild och djupare kunskap liksom bättre förutsättningar att kunna ge relevanta rekommendationer för arbetet framåt.

Tillväxtverket mottog totalt 21 redovisningar vilka sammanställts och analyserats.

1.3.1 Kvalitetssäkring

Sammanställningen av myndigheternas redovisningar har kvalitetssäkrats genom att flera sakkunniga inom olika områden, på olika avdelningar och enheter på Tillväxtverket getts möjlighet att läsa och kommentera. Det har skett genom såväl skriftliga kommentarer som i dialog om övergripande reflektioner.

Fokus har varit på att säkerställa att analys, slutsatser och rekommendationer samspelar med andra aktuella rapporter och kunskap inom Tillväxtverkets olika områden och uppdrag.

2 Tillväxtverkets analys av myndigheters medverkan

För att analysera och beskriva utvecklingen som skett i myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet behöver vi gå tillbaka till de förväntningar som uttrycks genom den regionala utvecklingspolitiken. För den aktuella perioden handlar det främst om förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 och de uppdrag som lämnats till myndigheter avseende medverkan i det regionala tillväxtarbetet, med utgångspunkt i strategin. Därtill kan vi se att också en sammanhållen landsbygdspolitik tydliggör förväntningar på att myndigheter i högre grad tillämpar territoriell anpassning och hänsyn, med särskilt fokus på Sveriges landsbygder.

I förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete framgår att statliga myndigheter:

- Inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås och beakta insatser som bidrar till regional utveckling i sin verksamhetsplanering.
- Myndigheters medverkan ska grundas på prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 samt på prioriteringarna i de regionala utvecklingsstrategierna.
- När det är lämpligt ska myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar i sin verksamhet.
- I frågor av betydelse för länets utveckling, ska myndigheternas medverkan ske i samverkan med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret.

Regeringen har genom *En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* också tydliggjort att ett antal myndigheters verksamhet har särskilt stor betydelse för det regionala tillväxtarbetet. Det har även gjorts genom att ett antal myndigheter fått i uppdrag i regleringsbrev att redovisa sin medverkan. Därmed kan vi uttolka att regeringen på så sätt också tydliggjort att dessa myndigheter särskilt berörs av skrivningarna i förordningen och att deras verksamhet har påverkan på regional utveckling, liksom att de ska bidra till målen för den regionala utvecklingspolitiken. Ett flertal av dessa myndigheter fick också i uppdrag att ta fram interna strategier för sin medverkan i syfte att skapa bättre förutsättningar för att medverka och utveckla samverkan med regionerna. Tretton av dessa myndigheter omfattas också av Tillväxtverkets samordnande uppdrag inom en sammanhållen landsbygdspolitik.

Tre frågor blir därför centrala för att analysera myndigheternas redovisningar av sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2015–2020:

- Bidrar myndigheterna till mål om hållbar utveckling i alla delar av landet och till prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken?
- Hur och i vilken utsträckning anpassar myndigheterna sin verksamhet utifrån regionala förutsättningar?
- I vilken utsträckning sker samverkan med regionerna (regionalt utvecklingsansvariga aktörer)?

Vi har också följt upp hur myndigheterna beskriver medverkan gentemot en sammanhållen landsbygdspolitik och anpassning av verksamheten utifrån lokala förutsättningar, med fokus på landsbygder. Därför kan vi även göra vissa analyser om hur myndigheterna redovisar att de medverkar till landsbygdernas utveckling.

För att se om förändringar eller förflyttningar skett i myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2015–2020 så gör vi också jämförelser mot

tidigare uppföljningar av myndigheternas medverkan, liksom mot andra aktuella rapporter.

2.1.1 Myndigheterna bidrar till mål om hållbar utveckling i alla delar av landet

Vi ser att samtliga myndigheter redovisar att de bidrar till de övergripande målen för den regionala utvecklingspolitiken och en sammanhållen landsbygdspolitik. Nästan samtliga myndigheter har redovisat att myndigheternas medverkan också bidragit till målluppfyllelse inom de egna politikområdets mål och att målen skapar synergier i relation till varandra. Få beskriver dock att de beaktar insatser som bidrar till regional utveckling i sin verksamhetsplanering.

Myndigheterna redovisar flertalet insatser som direkt eller indirekt bidrar till samtliga av prioriteringarna för den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Flera myndigheter ser att de bidragit till flera av strategins prioriteringar genom sin verksamhet. Myndigheternas redovisningar gentemot målen för delområden för en sammanhållen landsbygdspolitik visar att det finns vissa exempel på verksamheter som anpassats utifrån regionala eller lokala förutsättningar och som på ett tydligare sätt bidrar till de olika delområdena. Samtidigt som det inom andra delområden främst genomförs insatser utan territoriella perspektiv eller anpassning.

För att få en bättre förståelse för hur myndigheterna bidrar till målen behöver vi titta närmare på de två andra frågorna om hur myndigheterna tillämpar regional eller lokal hänsyn och anpassar sin verksamhet efter regionala och lokala förutsättningar, samt hur de samverkar med regioner och andra regionala och lokala aktörer.

2.1.2 Myndigheterna anpassar sin verksamhet i olika utsträckning

Vi ser att myndigheterna i olika utsträckning redovisar att de anpassar sin verksamhet utifrån regionala eller lokala förutsättningar. Graden av anpassning tycks i hög utsträckning vara nära kopplat till logiken eller strukturen i myndigheternas verksamhet: om verksamheten i första hand är nationell eller om den har en inbyggd geografisk dimension.

Verksamhet som har en nära koppling till regionala planer och strategier eller som har fysisk närvaro på flera platser i landet, får mer naturligt en geografisk dimension. Vi ser att dessa myndigheter ofta beskriver en högre grad av anpassning utifrån regionala eller lokala förutsättningar.

Vi ser också att myndigheter med en huvudsakligen nationell struktur i sin verksamhet beskriver en större variation i hur de anpassar sin verksamhet utifrån regionala eller lokala förutsättningar. De beskriver olika förhållningssätt till territoriella perspektiv i verksamheten.

Endast ett fåtal av dessa myndigheter anger att ett territoriellt perspektiv integreras genomgående i verksamheten samt att sådana perspektiv stärker den nationella verksamheten och förutsättningarna för att verksamheten får genomslag i flera olika geografier, i hela landet. I det här sammanhanget utmärker sig särskilt Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågors redovisning. De beskriver att ett territoriellt perspektiv är en förutsättning för att den nationella verksamheten ska få genomslag i hela landet.

Andra myndigheter med en huvudsakligen nationell struktur i sin verksamhet är noga med att lyfta det faktum att deras verksamhet är just nationell och ska genomföras "i hela landet" utan särskilt fokus gentemot olika eller specifika geografier. Dessa myndigheter lyfter dock att delar av verksamheten har en viss geografisk dimension, främst genom att

den ska genomföras i samverkan med regionala eller lokala aktörer. De delar av verksamheten som mer specifikt ska genomföras gentemot en regional eller lokal kontext, genom insatser och uppdrag verkar ses som särskilda insatser som på det sättet kan tolkas avvika från den nationella verksamheten. Var den "nationella" verksamheten genomförs blir på så sätt ganska otydligt och det tycks finnas en viss geografisk blindhet inbyggd i sådana tolkningar av nationell verksamhet och nationella uppdrag.

2.1.2.1 Fler myndigheter resonerar kring territoriella perspektiv

Tillväxtverket noterar att fler myndigheter än tidigare uttrycker en ambition om att vilja stärka territoriella perspektiv i sin verksamhet, både regionala perspektiv och landsbygdsperspektiv. Vi ser också att myndigheter i större utsträckning använder termer som regionala och lokala perspektiv, landsbygdsperspektiv, geografiska perspektiv och uttryck som "i städer och landsbygder". Det kan förvisso vara ett resultat av att vi mer uttalat efterfrågat beskrivningar i termer av regionala och lokala förutsättningar, vilket vi inte gjort tidigare. (Nytt är också att vi integrerat frågor om landsbygdspolitikens mål i anvisningarna för rapporteringen). Men vi ser av myndigheternas resonemang i sina redovisningar att de inrymmer en viss förståelse för dels den regionala utvecklingspolitiken och regionala perspektiv, dels en sammanhållen landsbygdspolitik och landsbygdsperspektiv.

Att fler myndigheter uttrycker fler olika territoriella perspektiv tror vi kan bero dels på att flera av dessa myndigheter omfattats av Tillväxtverkets samordnade uppdrag inom en sammanhållen landsbygdspolitik, dels att Tillväxtverket samordnat arbetet med att stödja myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder. Det gäller bland annat arbetet inom ramen för myndighetsnätverket för regional utveckling och landsbygdspolitik, inom vilket Tillväxtverket mer samlat fokuserat på territoriella perspektiv inom båda politikområdena.

2.1.2.2 Myndigheterna har olika grundläggande förutsättningar

För att återgå till frågan om i vilken utsträckning som myndigheterna visar regional eller lokal hänsyn och anpassar sin verksamhet utifrån regionala eller lokala förutsättningar konstaterar vi att det sker i olika utsträckning i olika myndigheter. Graden av anpassning utifrån regionala eller lokala förutsättningar tycks ha en nära koppling till myndighetens struktur och kärnverksamhet.

Myndigheterna har därför olika grundläggande förutsättningar att medverka i det regionala tillväxtarbetet. Det är därför viktigt att poängtera att det är naturligt att myndigheterna anpassar sin verksamhet på olika sätt och i olika utsträckning. Det finns troligen inte en lösning eller ett sätt att anpassa verksamheten som skulle fungera för alla myndigheter, inom de olika sektorsområdena, utan det är upp till varje enskild myndighet att bedöma hur de kan uppfylla förordningens ambition om regional hänsyn liksom en sammanhållen landsbygdspolitikens ambition om hänsyn till landsbygder. Det ser vi också ligger i linje med skrivningen om att myndigheterna, *när det är lämpligt, i så stor utsträckning som möjligt ska ta hänsyn till regionala förutsättningar i sin verksamhet.*

Det är därför svårt att göra en generell och tydlig bedömning om den hänsyn som tas till olika regionala eller lokala förutsättningar är tillräcklig. Det bör bedömas i varje enskilt fall. Det vi kan konstatera är att det tycks mer naturligt utifrån vissa myndigheters uppdrag än andra att anpassa verksamheten utifrån regionala eller lokala förutsättningar, men också att vissa är bättre på att arbeta aktivt med dessa perspektiv som ett sätt att stärka myndighetens nationella verksamhet och uppdrag.

Tillväxtverket kan också konstatera att det finns en viss generell diskrepans mellan myndigheters territoriella hänsyn och anpassning och regionernas förväntningar på myndigheterna. Regionerna har vid upprepade tillfällen lyft ett generellt behov av en stärkt territoriell dimension i myndigheters verksamhet och en större lyhördhet för regionala behov och förutsättningar.¹¹ I det sammanhanget har regionerna också betonat behov av att regeringen förtydligar styrningen av statliga myndigheter och stärker en territoriell dimension i myndigheternas verksamhet, inom myndigheternas egna sektorsområden. Samtidigt är det olika tydligt att utläsa vilka mer konkreta behov som finns inom olika områden och med olika myndigheter. Tillväxtverket ser därför att det behövs mer och fördjupad uppföljning och kunskap om regionernas behov av flernivåsamverkan inom olika områden av den regionala utvecklingspolitiken.

2.1.3 Myndigheterna samverkar med regionerna i olika utsträckning

Av myndigheternas redovisningar enligt regleringsbrev för 2020 kan vi utläsa att samverkan med regionerna, liksom vi sett i tidigare uppföljningar, även fortsatt varierar i hög grad mellan myndigheterna.

I Tillväxtverket uppföljning av myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet 2018 konstaterade vi att det fanns en stor variation i myndigheternas medverkan och samverkan med regionerna. Det tycktes ha ett nära samband med olika sakfrågors utrymme i det regionala tillväxtarbetet.¹² Precis som vi konstaterade i rapporten från 2018 så ser vi även nu att samverkan med regionerna tycks ha ett nära samband med vilka frågor som myndigheterna arbetar med och dessa frågor utrymme i det regionala utvecklingsarbetet. Samverkan tycks även fortsatt ske främst i frågor som utgör en central del av det regionala tillväxtarbetet, genom det regionala utvecklingsansvaret eller som en del av regionernas uppdrag och erbjudande enligt villkorsbeslut. Samverkan sker i lägre utsträckning i frågor där regionernas roll uppfattas vara mer otydlig, inom sådana områden beskrivs samverkan i första hand med andra regionala aktörer, främst länsstyrelsen.

Tillväxtverket kan alltså även fortsatt se detta samband. Vi ser dock vissa förändringar i hur samverkan sker inom olika frågor, och i vilken uträkning, i myndigheternas redovisningar enligt 2020 års regleringsbrev. Det kan vi göra genom att göra jämförelser dels mot våra tidigare uppföljningar av myndigheters medverkan, dels gentemot regionernas återrapporteringar enligt villkorsbeslut. Regionerna redovisar sedan 2018 års villkorsrapportering samverkan med statliga myndigheter.

Generellt tycks en positiv utveckling ske inom flera områden. Allt fler myndigheter, inom fler områden beskriver en mer kontinuerlig samverkan med samtliga regioner. I uppföljningen av myndigheternas redovisningar 2018 såg vi bland annat en ökad samverkan i kompetensförsörjningsfrågorna, denna samverkan tycks ha etablerats och börjat hitta en mer långsiktig och kontinuerlig struktur och form sedan dess. Inom ungdoms- och civilsamhällesfrågorna beskrivs en ökad och kontinuerlig samverkan, som vi inte kunde utläsa i uppföljningen 2018.

¹¹ Bland annat i sina återrapporteringar på villkorbeslut, senast i återrapporteringarna 2020 sammanställda i rapporten Regionalt tillväxtarbete 2020 samt i sina inspel till en framtida regional tillväxtpolitik, sammanställda i rapporten Regional tillväxt efter 2020 (Tillväxtverket 2021, Regionalt tillväxtarbete 2020 och Tillväxtverket 2019, Regionalt tillväxtarbete efter 2020).

¹² *Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet- Sammanställning av redovisningar från myndigheter med uppdrag att återrapportera sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet*, Tillväxtverket, 2018

Mer sporadisk samverkan beskrivs fortsatt ske inom områden som klimat, miljö och energi, fysisk planering, areella näringar och havs- och fiskefrågor. Frågor som, även om vissa av dem hamnat högre på regionernas agendor, andra aktörer på regional eller lokal nivå i första hand ansvarar för och inom vilka det kanske inte alltid är helt tydligt vilken roll som regionerna har i frågorna. Myndigheterna inom dessa områden beskriver främst samverkan med andra myndigheter och länsstyrelser. Tillväxtverket kan dock se att det också inom flera av dessa områden syns en ökad grad av samverkan mellan myndigheter och ett flertal regioner.

Tillväxtverket har jämfört myndigheternas återrapporteringar med regionernas återrapporteringar enligt villkorsbeslut för åren 2019 och 2020 samt regionernas inspel 2019, till en framtida regional tillväxtpolitik. Syftet är att ge en djupare inblick i hur myndigheternas medverkan utvecklats utifrån vilka sakfrågor de arbetar med samt vilket utrymme frågorna har i regionernas arbete. Vi gör inga bedömningar av sakområdena och insatserna i sig, enbart av hur samverkan mellan myndigheterna och regionerna tycks ha utvecklats inom de olika områdena och uppdrag inom dessa.

2.1.3.1 Näringsliv och innovation

Det finns fortsatt en nära och kontinuerlig samverkan mellan nationell nivå och regionerna i närings- och innovationsfrågor, främst genom Tillväxtverket. Vinnovas redovisning är relativt informationsfattig kring hur myndigheten samverkat med regionerna, förutom att en ökad samverkan sker med Tillväxtverket för att nå regionerna. Det framgår dock av regionernas återrapporteringar att majoriteten av regionerna tycks samverka med Vinnova.¹³

Patent- och registreringsverket lyfter att de gärna vill se en ökad samverkan med regionerna i närings- och innovationsfrågor kring immateriella rättigheter, men att det är svårt då förståelsen för myndighetens frågor anses vara låg hos regionerna. Det har därför varit svårt att få till någon mer konkret samverkan.

2.1.3.2 EU:s sammanhållningspolitik

Samverkan inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik sker främst med regioner eller andra myndigheter. Ett tydligt fokus i myndigheternas redovisningar är att beskriva hur de medverkat i programmeringsarbetet för 2021 – 2027, framförallt för regionalfonden. Medverkan beskrivs främst utifrån de uppdrag som getts till myndigheterna. Regionerna och Tillväxtverket har haft ett delat ansvar att ta fram de nya programmen, och myndigheterna beskriver att de huvudsakligen bidragit genom de aktiviteter som Tillväxtverket anordnat (digitala träffar och peer review). Vi vet dock att myndigheterna har gjort mer än vad som beskrivs i deras redovisningar, exempelvis bidragit i arbetet med indikatorer och i framtagande av texter för tematiskt nödvändiga villkor. Tillväxtverket beskriver myndigheternas medverkan i programmeringsarbetet av regionalfonden i en separat rapport.¹⁴ Där rekommenderar Tillväxtverket att regeringen klargör vilka myndigheter som är särskilt betydelsefulla för framtida genomförande av regionalfonden (inklusive Interreg) och att dessa får i uppdrag att bistå i genomförandet av programmen. Syftet är att säkerställa en hög kvalitet i genomförandet inom områden som framtagande av statistik, mätning och uppföljning av indikatorer, säkerställande av nödvändiga villkor och urvalskriterier för utlysningar. Myndigheters medverkan i själva genomförandet av

¹³ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021

¹⁴ *Redovisning av uppdrag att bistå i arbetet att ta fram förslag till program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021–2027*, Tillväxtverket 2021

programmen är ett område där det finns potential för utveckling. Medverkan beror på flera olika saker men kokar ofta ner till en resursfråga, då det kan vara svårt att prioritera sådant som man inte ser som ett direkt uppdrag eller som man inte har planerat för.

I pågående programperiod medverkar myndigheterna genom att delta i projekt samt i övervakningskommittéer och strukturfondspartnerskap, men det är endast ett fåtal som redovisat detta. I tidigare sammanställningar som gjorts har dessa delar lyfts fram i större utsträckning av myndigheterna. För regionalfonden (inklusive Interreg) och socialfonden är övervakningskommittéer och strukturfondspartnerskap arenor för att föra dialog mellan myndigheter och regionalt utvecklingsansvariga om regionalt utvecklingsarbete.

2.1.3.3 Infrastruktur

Liksom i vår uppföljning av myndigheternas medverkan 2018, kan vi se att det fortsatt finns en kontinuerlig och nära samverkan mellan myndigheterna och regionerna kring frågor om infrastruktur och tillgänglighet. Trafikverket är den myndighet som, efter Tillväxtverket, flest regioner redovisade samverkan med under 2019.¹⁵ Även i regionernas villkorsrapporteringar 2020 syns att infrastrukturfrågorna har en naturlig plats och stort utrymme i regionernas arbete. Eftersom en ny planeringsomgång av transportinfrastrukturen har inletts under 2020 avspeglas detta även i regionernas rapporteringar.¹⁶ En kontinuerlig, upparbetad och väl etablerad samverkan beskrivs både av regionerna och av Trafikverket. Trafikverket redovisar också att myndigheten genom ett internt projekt arbetar för att stärka sin samverkan med regionerna, bland annat kring regionala utvecklingsstrategier.

2.1.3.4 Digital infrastruktur

Såväl regionerna som Post och telestyrelsen (PTS) beskriver att den digitala infrastrukturen är en viktig förutsättning för det regionala utvecklingsarbetet. Både regionerna och PTS lyfter i sammanhanget fram de regionala bredbandskoordinatorerna som en betydelsefull funktion.¹⁷ Samverkan tycks dessutom fördjupats ytterligare inom digital infrastruktur och bredbandsfrågor, genom att PTS nya nationella bredbandsstöd bygger på regionernas prioriteringar.

Tillväxtverket ser att uppdraget om regionala bredbandskoordinatorer i regionerna, med ett nationellt kansli hos PTS, tycks varit ett framgångsrikt sätt att skapa en mer långsiktig och kontinuerlig samverkan mellan regionerna och nationell myndighet i frågorna. Sett till hela perioden 2015–2020 har samverkan mellan PTS och regioner gradvis fördjupats, först genom uppdraget om regionala bredbandskoordinatorer och det nationella kansliet för dessa, sedan etablerats ytterligare genom samverkan med regionerna kring regionala prioriteringar i det nya nationella bredbandsstödet.

2.1.3.5 Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning är ett område inom vilket flernivåsamverkan tycks ha etablerats och fördjupats. Frågorna ligger högt på regionernas agenda och det regionala kompetensförsörjningsarbetet har blivit en central del av det regionala utvecklingsarbetet. Det syns inte minst i regionernas arbete med att hantera effekterna av coronapandemin.¹⁸

¹⁵ *Regionalt tillväxtarbete 2019*, Tillväxtverket 2020

¹⁶ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021

¹⁷ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021

¹⁸ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021,

Ett flertal regioner redovisar samverkan med myndigheter kring kompetensförsörjning, främst Arbetsförmedlingen och ESF-rådet, men även med Myndigheten för yrkeshögskolan och i viss grad också med Skolverket.¹⁹

Även myndigheternas redovisningar speglar denna utveckling då dessa myndigheter redovisar en närmare samverkan med regionerna. Samverkan tycks också ha hittat mer strukturerade och kontinuerliga former. Dels genom gemensamma forum; som de erfarenhetsmöten som Tillväxtverket arrangerar för de regionala kompetensförsörjningsstrategerna och där Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Skolverket deltar och genom Kompetensförsörjningsdagarna. Flera av dessa myndigheter redovisar också att de för egna dialoger med regionerna på en mer kontinuerlig basis.

I Skolverkets regionala dialoger sker dessa dock främst i geografisk region, med ett flertal aktörer, däribland representanter för regionerna. I det här sammanhanget är det också viktigt att lyfta att Skolverket inte vid tidigare rapporteringstillfällen har haft regleringsbrevsuppdrag att redovisa sin medverkan och att vi därför inte kan göra jämförelser gentemot tidigare rapporter för just Skolverket.

På nationell nivå har sex myndigheter²⁰ även organiserat en mer formell myndighetssamverkan i kompetensförsörjningsfrågorna för att svara upp mot de behov av samordning som finns mellan utbildnings- arbetsmarknads- och tillväxt och utvecklingsfrågor, då det saknas en samlad kompetensförsörjningspolitik. Under 2021 pågår arbete med att ta fram och pröva modeller för samverkan med regioner och med branscher. Ett steg i detta är att bland annat ta fram ett gemensamt informationsmaterial om myndigheternas roller och uppdrag inom kompetensförsörjningsområdet. Myndigheten för yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingen lyfter detta samarbete i sina redovisningar och att denna myndighetssamverkan kan ha betydelse också för samverkan med regionerna i det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

Uppdraget till regionerna och Tillväxtverket inom regionalt kompetensförsörjningsarbete, i vilket också berörda myndigheter har varit utpekade att bidra, tycks ha skapat en god struktur för en mer kontinuerlig dialog och samverkan. Det är också något som lyfts i regionernas åiterrapporteringar på villkorsbesluten för 2020; om att den tydliga inriktning för kompetensförsörjningsområdet som framgick av villkorsbeslutet 2018 har lagt grunden för en struktur för arbetet. För att fortsätta och utveckla detta arbete ser regionerna att det behövs en långsiktig styrning för ett mer hållbart, långsiktigt och strategiskt kompetensförsörjningsarbete. Därmed bör det regionala kompetensförsörjningsarbetet ingå som en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret. Tillväxtverket delar regionernas bild och rekommenderade i årets sammanställning av villkorsrapporteringarna att regeringen ger regionerna en fortsatt långsiktig styrning och utpekat ansvar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.²¹ Tillväxtverket lämnar också i sin delredovisning av uppdrag inom det regionala kompetensförsörjningsarbetet rekommendationer om att Tillväxtverket bör få ett långsiktigt uppdrag att stödja arbetet, liksom att regeringen bör tydliggöra myndigheternas (Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Skolverket) medverkan i det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Även Myndigheten för

¹⁹ *Regionalt tillväxtarbete 2019 och Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2020 och 2021

²⁰ Tillväxtverket, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Arbetsförmedlingen, Universitetskanslersämbetet och ESF-rådet.

²¹ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021

yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingen lyfter betydelsen av ett långsiktigt arbete och flernivåsamverkan i frågorna i sina redovisningar (Se avsnitt 4.4.2).

2.1.3.6 Ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Ännu ett område där samverkan mellan nationell och regional nivå tycks ske kontinuerligt är inom ungdoms- och civilsamhällesfrågor, genom att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) etablerat ett regionnätverk som samlas på kontinuerlig basis. Nästan samtliga regioner beskrivs ha deltagit vid den senaste träffen i nätverket. MUCF beskriver att de aktivt försöker arbeta med och genom regionerna, för att stärka myndighetens frågor och genomförandet av ungdoms- och civilsamhällespolitiken på regional och lokal nivå. I myndighetens uppföljning från 2018 kunde vi inte utläsa att det fanns någon mer omfattande samverkan på detta område, utan det verkar alltså ha skett en utveckling.

Regionerna lyfter inte specifikt samverkan med Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor i sina villkorsrapporter, utöver att några enskilda regioner nämner detta i sina redovisningar av samverkan med myndigheter.²² Insatser med fokus på ungdomar nämns dock av flera regioner i redovisningar av insatser inom prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken. Till exempel inom innovation och företagande gällande entreprenörskapsatsningar riktat till ungdomar, eller inom kompetensförsörjning om satsningar gentemot unga som varken arbetar eller studerar och för att möta ungdomsarbetslöshet. Inom ramen för regioners arbete med hållbarhetsintegrering lyfts också insatser för unga som varken arbetar eller studerar.²³

2.1.3.7 Kultur

Inom området kultur, kulturarv och kulturella och kreativa näringar finns en kontinuerlig samverkan mellan myndigheter och regioner genom kultursamverkansmodellen. Sedan 2019 finns också ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar vilket medfört att kulturfrågor och regionala utvecklingsfrågor nu finns samlade i samma organisation i samtliga län. Det har vidare medfört att även kulturfrågor fått ett större utrymme i det regionala utvecklingsarbetet, exempelvis genom att integreras i regionala utvecklingsstrategier. Strax under hälften av regionerna redovisade insatser inom området kultur under 2019 och 2020.²⁴

Kulturmyndigheterna lyfter i sina redovisningar att kopplingarna mellan regional utveckling och kulturfrågor bör stärkas. Kulturmyndigheterna ser dessutom att frågorna prioriterats ner i det nationella regionala tillväxtarbetet under den aktuella perioden (2015–2020) och uttrycker en oro för att frågorna inte ser ut att få tillräckligt utrymme i det framtida regionala utvecklingsarbetet inklusive sammanhållningspolitiken. De vill särskilt lyfta kulturens potential både som en faktor för attraktiva platser och livsmiljöer och som en tillväxtpotential i kulturella och kreativa näringar. Myndigheterna anger att samverkan i första hand sker gentemot de tjänstepersoner som arbetar specifik med kulturfrågor på regionerna, snarare än med de som arbetar med regional utveckling.

²² *Regionalt tillväxtarbete 2019*, Tillväxtverket 2020

²³ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021

²⁴ *Regionalt tillväxtarbete 2019* och *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2020 och 2021

2.1.3.8 Fysisk planering

Inom fysisk planering ser vi att myndigheterna beskriver att samverkan skett med regionerna i lite olika form och utsträckning. Samverkan mellan Boverket och regionerna tycks ha skett dels genom tillfälliga gemensamma uppdrag, inom till exempel programmet Smarta städer och regioner 2017–2020, dels genom Tillväxtverkets eller Sveriges kommuner och regioners nätverk och strukturer för samverkan med regional och lokal nivå.

Regionerna har lyft fram att regional fysisk planering får ett allt större utrymme som ett verktyg för hållbar regional utveckling, samt att fysisk planering bör få ett än större utrymme inom en framtida regional utvecklingspolitik.²⁵ Det handlar framför allt om strategiska insatser som exempelvis arbete med att ta fram strukturbilder, men också mellankommunal samverkan kring bostadsförsörjning.²⁶

På uppdrag av miljömålsrådet pågår ett arbete med ett förslag till Ramverk för nationell planering. Syftet med arbetet är att samordna nationella myndigheter som stöd till efterföljande planering och underlätta situationsanpassade avvägningar för regioner och kommuner. Detta arbete skulle kunna utgöra en grund för att stärka flera myndigheters medverkan med fysisk planering som verktyg i det regionala utvecklingsarbetet. Tillväxtverket lämnar i rapporten Regionalt tillväxtarbete 2020 en rekommendation till regeringen om att ge Tillväxtverket uppdrag att i samverkan med Boverket, andra aktuella myndigheter och regionerna, stödja fortsatt utveckling av regional planering i hela landet. Ett sådant uppdrag skulle ligga i linje med det inspel som också Boverket gör i sin redovisning om ett gemensamt uppdrag med Tillväxtverket och regionerna i myndighetens inspel till fortsatta medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

2.1.3.9 Klimat, miljö och energi

I frågor om klimat, miljö och energi ser vi att myndigheterna beskriver att samverkan skett med regionerna i olika form och utsträckning. Inom uppdraget att stödja regionerna i arbetet med att ta fram handlingsplaner för att stärka miljö- och klimatperspektiven i tillväxtarbetet har samverkan skett mellan regionerna och Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Tillväxtverket. Även samverkan kring det nationella regionalfondsprogrammet beskrivs.

Myndigheter som arbetar inom områdena klimat, miljö och energi har framför allt redovisat att länsstyrelserna är viktiga samarbetsparter på regional nivå, snarare än regionerna. Ett exempel på detta är det uppdrag som Energimyndigheten fick om en energipilot på Gotland, där de inte själva nämner att samverkan sker med regionen. De lyfter fram insatsen i sig men anger att samverkan sker med regionala aktörer som länsstyrelsen och universitet. Samtidigt lyfter Region Gotland fram uppdraget om energipiloten som en viktig insats för regional utveckling och som en möjlighet för Energimyndigheten att medverka i det regionala utvecklingsarbetet. Region Gotland redovisar i sin återsrapportering på villkorsbeslut för 2020 att det funnits en rad utmaningar i samarbetet med Energimyndigheten, där regionen uppfattar att myndigheten inte förstår regionens roll som utvecklingsansvarig och att kunskap, resurser och finansiering inte har samordnats på ett tillfredsställande sätt.

Samtidigt som vi kan se att samverkan kring klimat, miljö och energi sker mer sporadiskt mellan myndigheter och regioner så har Tillväxtverket också konstaterat att regionerna i

²⁵ Regionalt tillväxtarbete efter 2020, Tillväxtverket 2019

²⁶ Regionalt tillväxtarbete efter 2020, Tillväxtverket 2019

allt högre utsträckning lyfter dessa frågor i det regionala utvecklingsarbetet. I regionernas inspel till prioriteringar för en framtida regional tillväxtpolitik lyftes ett allt större fokus på social och miljömässig hållbarhet.²⁷ Detta framkommer också i regionernas arbete med smart specialisering och i arbetet med de nya regionalfondsprogrammen, inom vilka näringslivets klimat- och energiomställning samt gröna omställning framträder i högre utsträckning.²⁸ Tillväxtverket såg också i regionernas rapporter under 2020 att några regioner tar upp arbetet med att hantera energiförsörjningsfrågor.

Tillväxtverket konstaterar i rapporten Tillstånd och trender för regional tillväxt 2020 att regionernas utsläppsminskning och klimateffektivisering visserligen pekar åt rätt håll, men att en närmare analys visar att många regioner inte förmår att skapa sådana förbättringar i hela näringslivet. I knappt hälften av regionerna har varuproducerande näringar en sämre klimateffektivitet än tidigare. Här finns således utrymme att öka klimatambitionerna. Trots vissa framsteg på klimatområdet är den samlade bilden av miljöarbetet att åtgärderna inte räcker för att skydda ekosystemen i regionerna. Att stärka samarbetet mellan ansvariga myndigheter regionalt borde ge bättre resultat på området.²⁹

Det finns alltså en stor potential för utvecklad samverkan inom klimat, miljö och energi i det framtida regionala utvecklingsarbetet med målsättning om en hållbar regional utveckling.

2.1.3.10 Areella näringar, landsbygds, livsmedels och havs- och fiskefrågor

I Tillväxtverkets uppföljning av myndigheternas medverkan 2018 kunde vi konstatera att det fanns en relativt låg grad av samverkan mellan myndigheterna och regionerna kring frågor som landsbygdsutveckling, areella näringar och havs- och fiskefrågor. Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten redovisade alla att de såg ett behov av att stärka samverkan med regionerna och att samverkan i första hand beskrevs med andra regionala aktörer, främst länsstyrelser. Myndigheterna beskrev också att de upplevde en låg efterfrågan och intresse för samverkan från regionerna.

Inom dessa områden kan vi se en tendens till att samverkan i flera frågor ökat sedan tidigare uppföljningar. Flera av frågorna tycks kommit längre upp på regionernas agendor, framför allt vad gäller landsbygdsutveckling, livsmedels- och skogsfrågor. Det framgår bland annat av regionernas villkorsrapporteringar att flera regioner arbetar aktivt med regionala livsmedels- och skogsstrategier, ofta tillsammans med länsstyrelsen i länet. Flera regioner har också identifierat styrkeområden inom skogsbruk, livsmedel och turism inom sina smarta specialiseringsstrategier.³⁰ Tillväxtverket har också sett att flera regioner redovisar samverkan med Skogsstyrelsen kring regionala skogsstrategier och med Jordbruksverket kring regionala livsmedelsstrategier.³¹

Även inom dessa frågor finns alltså en stark potential för fortsatt och stärkt samverkan. Inte minst genom den nationella livsmedelsstrategin och skogsstrategin och de regionala motsvarigheterna med koppling till dessa, samt de samordningsuppdrag som lagts till ett antal myndigheter kring den nationella livsmedelsstrategin.

Jordbruksverket lyfter att samverkan och samordning med regionerna bör stärkas i frågor om landsbygdsutveckling. Främst kring Leader där myndigheten planerar samverka med

²⁷ Regionalt tillväxtarbete efter 2020, Tillväxtverket, 2019

²⁸ Regionalt tillväxtarbete 2020, Tillväxtverket 2021

²⁹ Tillstånd och trender för regional tillväxt 2020, Tillväxtverket 2021

³⁰ Regionalt tillväxtarbete 2020, Tillväxtverket 2021

³¹ Regionalt tillväxtarbete 2019, Tillväxtverket 2020,

Reglab, men även kring de mer generella stöden till jordbruk- och landsbygdsutveckling inom ramen för ett framtida Landsbygdsprogram. Också Tillväxtverket har lyft fram behov av att närmare koppla samman det regionala utvecklingsarbetet och det lokala utvecklingsarbetet inom Leader, bland annat i myndighetens inspel till ett framtida Landsbygdsprogram. Vi ser också mer generella behov av närmare kopplingar mellan den nationella landsbygdspolitiken, den regionala utvecklingspolitiken och insatser inom ramen för ett framtida landsbygdsprogram. Även regionerna har gjort tydliga inspel, bland annat till en framtida regional tillväxtpolitik, om att förtydliga regionernas roll inom landsbygdspolitiken. De poängterar att det regionala utvecklingsansvaret omfattar hela territoriet inom regionen, såväl städer som landsbygder. De har också lyft vikten av en bättre samordning i de mer generella insatser och medel för landsbygdsutveckling inom landsbygdsprogrammet och andra insatser och medel för regional utveckling och efterfrågat ett förtydligande gällande regioner och länsstyrelser roll i hanteringen av dessa.³² Tillväxtverket har lämnat en rekommendation om att ge myndigheten i uppdrag att, i samverkan med regioner och länsstyrelser, utveckla arbetsmodeller och lärande kring att arbeta med inomregionala skillnader.³³

Samverkan kring havs- och fiskefrågor beskrivs i lägre utsträckning av såväl Havs- och vattenmyndigheten som av regionerna. Dock ser vi i uppföljningen att Havs- och vattenmyndigheten aktivt stärkt sin medverkan i regionala utvecklings- och landsbygdsfrågor. Dels genom att kartlägga regionala utvecklingsstrategier i arbetet med havsplanering, dels genom att aktivt svara på de regionala utvecklingsstrategier som myndigheten får på remiss. Vi vet också utifrån dialoger med Havs- och vattenmyndigheten att de genomfört en utlysning riktad till regionerna, utifrån vilken de beviljat medel till Region Jämtland Härjedalen och Västra Götalandsregionen för projekt som ska stärka kopplingen mellan regional utveckling och havs- och vattenplanering.

³² *Regionalt tillväxtarbete efter 2020*, Tillväxtverket, 2019

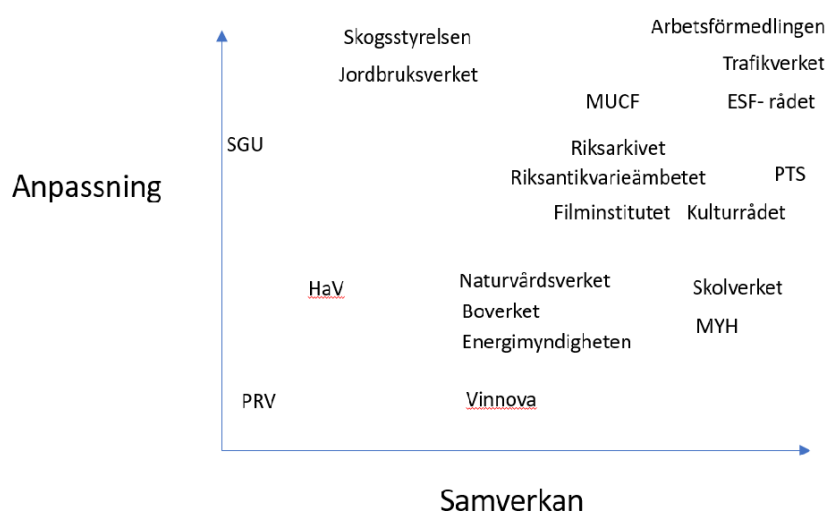
³³ *Regionalt tillväxtarbete 2020*, Tillväxtverket 2021

3 Slutsatser

3.1.1 Variation i myndigheternas medverkan

Tillväxtverket ser att myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet fortsatt varierar i hög utsträckning. Vi ser också att det tycks ha ett nära samband till vilka områden och frågor myndigheterna är verksamma inom, liksom vilken roll som regionerna har i frågorna.

Grafen nedan illustrerar hur vi tolkat att myndigheterna anpassar sin verksamhet utifrån regionala och lokala förutsättningar samt i vilken utsträckning myndigheterna samverkar med regionerna. Denna graf är att betrakta som Tillväxtverkets tolkning, utifrån de redovisningar som myndigheterna lämnat.



Vi kan se en rad positiva förflyttningar i myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet, då samverkan med regionerna utvecklats inom flera områden. För att jämföra med de tre breda kategorier som Tillväxtverket uttolkade av myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet i uppföljningen 2018 så ser vi ett flertal förflyttningar, både mellan och inom kategorierna.

Kategorierna är inte tydligt uteslutande mot varandra, flera myndigheter skulle kunna sägas placeras i flera av kategorierna utifrån hur de beskriver olika delar av sin verksamhet. Men utifrån våra generella tolkningar av myndigheternas medverkan utifrån 2020 års redovisning ser vi att myndigheterna kan placeras enligt nedan och att ett antal förflyttningar mellan kategorierna kan uttolkas från vår uppföljning 2018. Kategorierna tar främst fasta på grad av samverkan med regionerna.

1, Medverkan inom ramen för myndighetens kärnverksamhet och lite eller ingen samverkan med de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna

Myndigheter som beskriver en låg grad av samverkan med regionerna hamnar i vänster sida av grafen. De kännetecknas av att de övergripande beskriver medverkan inom den egna verksamheten utan att närmare beskriva kopplingar till det regionala utvecklingsarbetet och regionernas arbete. De har sporadisk dialog eller samverkan med regionerna. Brist på samverkan med regionerna beskrivs utifrån att samverkan främst sker med andra aktörer på regional nivå, bristande intresse från regionerna att etablera

samverkan eller en osäkerhet om myndighetens egen roll inom det regionala tillväxtarbetet.

I denna kategori av medverkan kategoriserade vi 2018 Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges Geologiska Undersökning, Riksarkivet, och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Utifrån 2020 års redovisningar ser vi att flera av dessa myndigheter förflyttat sig till andra kategorier, främst till kategori 2.

De myndigheter som vi i dagsläget skulle placera i kategori 1 är Sveriges geologiska undersökning och Patent och registreringsverket, främst utifrån att båda myndigheterna beskriver en låg grad av samverkan med regionerna utifrån svårigheter att få gehör för sina frågor hos regionerna.

2, Medverkan genom tidsbegränsade regeringsuppdrag, samverkansavtal och enskilda initiativ med flera eller alla regionalt utvecklingsansvariga aktörer

Lite mer mot mitten i grafen ser vi myndigheter som beskriver en viss samverkan med alla eller några regioner. Samverkan sker främst utifrån specifika uppdrag och insatser eller genom andra aktörers nätverk.

I denna kategori av medverkan uttolkade vi 2018 att Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Boverket, Vinnova, Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet och Svenska Filminstitutet placerades.

Utifrån 2020 års redovisningar ser vi även inom denna kategori vissa förflyttningar till kategori 3. Utifrån 2020 års redovisningar tolkar vi att Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Boverket, Vinnova, Skolverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten placeras inom kategorin.

3, Löpande medverkan och samverkan med samtliga regionalt utvecklingsansvariga aktörer

Myndigheterna som är närmare den högra sidan kännetecknas av en mer kontinuerlig samverkan med samtliga regioner. Det sker en tät dialog och samverkan med regioner inom myndighetens sakfrågor och löpande verksamhet. Hänsyn tas i större utsträckning till regionala prioriteringar och inspel.

I denna kategori av medverkan uttolkade vi 2018 att Trafikverket, Post och telestyrelsen samt ESF-rådet placerades.

Utifrån 2020 års redovisning ser vi att fler myndigheter skulle kunna placeras inom denna kategori. Dels flera kompetensförsörjningsmyndigheter, som beskriver en kontinuerlig samverkan med regionerna utvecklats både genom gemensamma strukturer och enskilda strukturer inom myndigheterna. Dels kulturmyndigheterna genom kultursamverkansmodellen och ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar som samlat kultur och regionala utvecklingsfrågor i samma organisation. Även om kopplingen mellan frågorna skiljer sig i olika regioner. Även Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor skulle kunna tolkas som att de kan placeras i kategorin, givet att myndigheten stärkt sin medverkan i det regionala utvecklingsarbetet och utvecklat en kontinuerlig struktur för samverkan med regionerna.

Utifrån 2020 års redovisningar tolkar vi att Trafikverket, Post och telestyrelsen, ESF-rådet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Arbetsförmedlingen, Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, Kulturrådet, Filminstitutet, Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet placeras inom kategorin.

3.1.2 Effektiv flernivåsamverkan kräver förståelse för roller och förutsättningar

Samverkan med regionerna är en viktig indikation för myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet, då regionerna har det regionala utvecklingsansvaret i respektive län. Samtidigt är det regionala utvecklingsarbetet ett brett och föränderligt område som omfattar många frågor, vilka regionerna arbetar med på olika sätt i samverkan med länets aktörer.

Flera offentliga aktörer på regional och lokal nivå bidrar till hållbar regional utveckling i såväl städer som landsbygder. Länsstyrelser som statens företrädare på regional nivå, universitet och högskolor, utbildningsaktörer, aktörer i det företagsfrämjande systemet och kommuner har alla viktiga roller för den regionala och lokala utvecklingen. Därtill också näringsliv och civila samhällets aktörer. Samtidigt som allt fler myndigheter beskriver samverkan med regionerna så lyfter också flera betydelsen av samverkan och ett riktat arbete gentemot andra regionala aktörer i deras medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

Samverkan med flera olika regionala och lokala aktörer är betydelsefull och nödvändig för att bidra till regional och lokal utveckling. Det är dock viktigt att samtliga myndigheter har en förståelse för och beaktar det regionala utvecklingsansvaret och regionernas roll.

3.1.2.1 Flernivåsamverkan förutsätter ömsesidig förståelse och nytta

Även om vi konstaterar att allt fler myndigheter, inom fler områden, beskriver samverkan med regionerna så ser vi fortsatt att regionerna lyfter brister i nationell styrning och flernivåsamverkan, vilket de ser påverkar deras långsiktiga utvecklingsarbete. Det handlar till exempel om bristande anpassning och framförhållning i uppdrag, men även bristande kunskaper och förståelse hos nationella myndigheter om det regionala utvecklingsansvaret. Regionerna ser vidare att en regional utvecklingspolitik med ett tydligare fokus på hållbar utveckling ytterligare stärker behov av en förbättrad flernivåsamverkan och ökad samverkan mellan politik- och sektorsområden.³⁴

Flernivåsamverkan är viktigt för att säkra ett effektivt regionalt utvecklingsarbete och ett samordnat användande av resurser mellan politikområden och förvaltningsnivåer. Samtidigt är det viktigt att statliga myndigheters medverkan sker på ett ändamålsenligt sätt som stärker regionala processer. Det skulle troligen inte vara vare sig resurseffektivt eller önskvärt att samtliga myndigheter som regel vände sig till regionen i alla delar av sin verksamhet, utan att först ha funderat över hur de eller regionerna skulle kunna samverka, bidra med kunskap, gemensamma insatser, sina nätverk osv. Det är viktigt att flernivåsamverkan sker utifrån en ömsesidig förståelse för respektive organisationers roller och förutsättningar.

En viktig förutsättning för det är att myndigheterna har förståelse för arbetet som sker på regional och lokal nivå och de roller som olika aktörer har, inklusive vad det regionala utvecklingsansvaret innebär. Myndigheterna behöver vidare ha en god förståelse för hur olika regionala och lokala förutsättningar påverkar deras verksamhet, liksom effekten av myndigheternas verksamhet på olika platser. Kunskap om territoriella perspektiv ger myndigheterna förmåga att anpassa verksamheten utifrån dessa när det är lämpligt. Motsvarande behövs det även en god förståelse från regionerna om myndigheternas olika förutsättningar och verksamheter.

³⁴ Regionalt tillväxtarbete 2020, Tillväxtverket 2021

3.1.2.2 Behov av tydliga roller och utvecklad samverkan

Det är vidare viktigt att det regionala samspelet fungerar på ett bra sätt i myndigheternas frågor, så att samverkan kan ske på ett effektivt sätt både på lokal, regional och nationell nivå, liksom mellan nivåerna. I det här sammanhanget har några myndigheter särskilt lyft behovet av ett välfungerande och mer utvecklat samspel mellan länsstyrelser och regioner, liksom tydligare roller och ansvar mellan dessa inom frågor där detta upplevs otydligt.

Tillväxtverket ser att det utifrån såväl regioners som länsstyrelser redovisningar på villkorsbeslut och regleringsbrev tycks finnas en god samverkan mellan regioner och länsstyrelser inom ett flertal områden i det regionala utvecklingsarbetet, som dessutom tycks ha fördjupats genom de regionala kraftsamlingar som skett på många håll för att hantera coronapandemin.³⁵ Det är dock av fortsatt vikt att så långt det går skapa tydlighet i roller och ansvar på regional nivå och att utveckla samverkan mellan myndigheter och regioner, på regional och nationell nivå.

Tillväxtverket ser i det här sammanhanget att det kan finnas synergier mellan Tillväxtverkets uppdrag att stödja-, och länsstyrelsernas uppdrag att främja myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och att samordningen av dessa uppdrag skulle kunna stärkas.

Förutsättningarna för en effektiv flernivåsamverkan inom tvärsektoriella politikområden är i grunden att både statliga myndigheter och regioner ser sina respektive roller och nytta av varandra. I det här sammanhanget blir styrningen viktig för en god förståelse för roller och ansvar och effektiv samverkan över både sektor-, och förvaltningsnivåer. Det bör finnas goda möjligheter att ytterligare tydliggöra roller och ansvar i relation till olika prioriteringar och områden för den regionala utvecklingspolitiken, genom en ny nationell strategi för hållbar regional utveckling 2030, handlingsplanen för genomförande för strategin samt efterföljande uppdrag utifrån dessa.

3.1.3 De interna strategiernas vikt

Vi har i tidigare uppföljningar sett att de interna strategier som myndigheterna tagit fram för sin medverkan tycktes ha låg effekt på i vilken utsträckning som myndigheterna medverkar och samverkar med regionerna. Denna slutsats kan vi se bör nyanseras något utifrån slutredovisningen av de interna strategierna som nu gjorts. Vi ser även fortsatt att det är svårt att se vilket konkret genomslag de interna strategierna fått. Det gäller även vilket genomslag som den reviderade förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete fått. Men vi kan se att myndigheterna i sina slutredovisningar av de interna strategierna beskriver att uppdraget bidragit till att regional tillväxt på ett tydligare sätt har integrerats i myndigheternas verksamhet. Främst beskrivs de ha fyllt en funktion som ett verktyg för att lyfta frågorna i den egna organisationen och för att kartlägga den egna verksamheten med kopplingar till regional utveckling.

Tillväxtverket kan konstatera att vi myndigheter främst gör det vi uppfattar att vi har tydliga uppdrag att göra, liksom det som efterfrågas i den egna organisationen och från det egna departementet, snarare än vad som står i andra politikområdens förordningar eller andra myndigheters uppdrag. Främst ser myndigheterna till den egna instruktionen, regleringsbrevet och särskilda regeringsuppdragen. Uppdrag som uppfattas som

³⁵ Regionalt tillväxtarbete 2020, Tillväxtverket 2021

”sidouppdrag” eller främst som andra myndigheters uppdrag som vi ska medverka till, tycks som regel komma längre ner i prioriteringsordningen.

Samtidigt ser vi att allt fler myndigheter beskriver en närmare koppling till regional utveckling och landsbygds politik och mer samverkan med regionerna. Fler myndigheter än vi har sett tidigare beskriver också en nytta av att integrera territoriella perspektiv i den egna verksamheten, genom att sådana perspektiv förstärker både förståelse för- och genomslaget av den egna verksamheten, i olika delar av landet och i olika täta och glesa områden.

Det är svårt att utläsa vad som är en effekt av vad, och vilken roll som förordningen och de interna strategierna spelat i detta då de naturligtvis inte genomförs i ett vakuum utan påverkas av de förändringar som skett inom de olika sektorsområdena. Givet det starka samband som vi ser mellan gemensamma uppdrag och en förståelse för roller och ansvar inom olika områden, har troligen främst fler gemensamma uppdrag och utvecklad samverkan utifrån dessa bidragit till en stärkt utveckling av myndigheternas medverkan. Till exempel uppdrag kring regionalt kompetensförsörjningsarbete, regionala bredbandskoordinatorer, handlingsplaner för klimat och miljö, uppdrag inom en nationell livsmedelsstrategi och arbete med regionala livsmedelsstrategier osv.

3.1.4 Uppdrag styr medverkan

Tillväxtverket har i samtliga uppföljningar som gjorts under den aktuella perioden (2015–2020) konstaterat att myndigheternas medverkan är starkt beroende av vilka sakfrågor som myndigheten arbetar inom och dessa frågors utrymme i det regionala utvecklingsarbetet. Gemensamma uppdrag och en ömsesidig förståelse för roller och ansvar tycks vara den viktigaste faktorn för effektiv samverkan. Vi ser att flernivåsamverkan fortsatt främst sker i uppdrag som tycks uppfattas som gemensamma och där det tycks finnas en gemensam förståelse för roller, ansvar och nytta av samverkan.

Tillväxtverket kan utifrån sammanställningen och analys av myndigheternas medverkan enligt 2020 års redovisningar urskilja att utvecklingen tycks gå, utifrån politikens ambitioner, i en försiktigt men positiv riktning. Vi ser att allt fler myndigheter beskriver samverkan med regioner och reflekterar över sina verksamheter utifrån territoriella perspektiv. Fler beskriver också ett strategiskt arbete för att integrera och stärka territoriella perspektiv. Även om få myndigheter mer kontinuerligt och genomgående kan sägas tillämpa territoriella perspektiv i sin verksamhet.

Tillväxtverket menar att det är viktigt att fler myndigheter ser att det finns en stor nytta i att tillämpa territoriella perspektiv i sin verksamhet, som ett sätt att skapa bättre genomslag och effekt av myndigheters verksamhet. Målet bör vara att samtliga myndigheter som är betydelsefulla för utveckling i alla delar av landet mer genomgående tillämpar territoriella perspektiv i såväl samverkan, insatser och kunskapsproduktion. Tillväxtverket ser att ett territoriellt perspektiv kan stärka genomslaget för myndigheternas verksamhet i olika delar av landet och stärka såväl kunskapen om verksamhetens genomslag, liksom förmågan att hantera och utjämna eventuella skillnader i tillgänglighet till myndigheternas verksamhet på olika platser, i hela landet.

I Tillväxtverket enkätuppföljning av myndigheters medverkan 2019 såg vi en försiktig utveckling i att majoriteten av myndigheterna uttryckte en större förståelse för det regionala tillväxtarbetet och regionernas roll.³⁶ Utifrån myndigheternas redovisningar enligt 2020 års regleringsbrev ser vi att denna observation stärks. Fler myndigheter

³⁶ Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet- Redovisning av Tillväxtverkets uppdrag att stödja statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet, Tillväxtverket 2020

verkar i högre grad se kopplingar mellan den egna verksamheten och regional utveckling och landsbygdsutveckling, samt har uppmärksammat att ett territoriellt perspektiv ska integreras i myndighetens verksamhet. Fler myndigheter uttrycker också en vilja att svara på remisser av regionala utvecklingsstrategier och att hitta nya kontaktytor med regionerna. Samverkan mellan regioner och myndigheter tycks ha stärkts inom flera områden, till följd av att regionerna i högre utsträckning arbetar med fler myndigheters frågor på ett konkret sätt.

Även om det kan tyckas vara långsamma förflyttningar så ska de ses i ljuset av att de sker inom ett strukturförändrande politikområde. I en genomgång av uppföljningar under en tidsperiod på 20 år kan vi se att Tillväxtverket, och tidigare Nutek, har dragit i huvudsak liknande slutsatser under hela denna period.

Tillväxtverket kan, liksom vi konstaterat i tidigare uppföljningar, även fortsatt ana en hög grad av generell osäkerhet hos myndigheterna i hur och i vilken uträkning de förväntas medverka, och om de uppfyller förväntningar från såväl regioner som från Regeringen och Regeringskansliet. När myndigheterna upplever att deras roll och uppdrag i relation till den regionala tillväxtpolitiken och regionernas arbete är otydlig, så har medverkan varit lågt prioriterat och i hög grad personberoende. Myndigheternas medverkan, territoriella anpassning och samverkan tycks vara starkt beroende av en tydlig styrning, då vi ser att samverkan främst sker i frågor och uppdrag som uppfattas som gemensamma med regionerna.

Tillväxtverket gjorde ett omtag kring sitt stödjande uppdrag inom den regionala tillväxtpolitiken under 2017. Det har därför genomförts fler och mer kontinuerliga kunskapsinsatser och dialoger med myndigheterna, både enskilt och genom nätverksträffar. I det här sammanhanget är det också viktigt att lyfta att det under perioden sedan den senaste uppföljningen 2018 funnits ett extra momentum i arbetet, genom lanseringen av en sammanhållen landsbygdspolitik och gemensamma uppdrag till myndigheter inom landsbygdspolitiken. Genom att samordna uppdrag inom den regionala tillväxtpolitiken och en sammanhållen landsbygdspolitik har de båda politikområdena skapat synergier med varandra och Tillväxtverkets arbete gentemot myndigheterna har stärkts. Det har också funnits en kontinuerlig dialog mellan myndigheterna om kunskap och analyser inom regional tillväxt genom den analysgrupp för regional tillväxt som ett flertal myndigheter haft uppdrag att ingå i, som också skapat möjligheter till ökad kunskap och dialog i frågorna under perioden.

Dessutom kan vi se att Tillväxtverket genom en stödjande och samordnande roll i andra uppdrag med nära koppling och betydelse för det regionala utvecklingsarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder, har haft en viktig betydelse för myndigheternas medverkan. Till exempel i uppdrag kring kompetensförsörjning, klimat och miljö, besöksnäring och livsmedelsfrågor. Flera myndigheter beskriver samverkan med Tillväxtverket och genom Tillväxtverket med regionala aktörer genom samverkanstrukturer kopplade till dessa uppdrag. Det gäller även kring regionalfonden, både gällande det nationella regionalfondsprogrammet i innevarande period, då Tillväxtverket, tillsammans med andra myndigheter både fört dialog med regionerna inför nästa programperiod och samordnat myndigheters inspel inför de framtida programmen.

Vi kan i det sammanhanget konstatera att det är viktigt att det finns stödjande och samordnande funktioner, så som Tillväxtverket haft i uppdrag att vara inom ett flertal områden under perioden. Det är också något myndigheterna lämnar inspel om.

Fler gemensamma uppdrag, att regionerna mer aktivt är en samarbetspart i fler frågor, liksom ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar och ett mer aktivt riktat arbete i frågor om

regional utveckling och landsbygdspolitik tycks sammantaget gett en positiv effekt på myndigheters medverkan under perioden 2015-2020.

3.1.5 Behov av utvecklad och mer systeminriktad styrning

Förändringar och nyanser som vi kunnat se genom jämförelser mot tidigare uppföljningar bör ses som viktiga steg i rätt riktning. Det fortsatta arbetet med myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet och en sammanhållen landsbygdspolitik bör förvaltas och tas tillvara i en ny regional utvecklingspolitik.

Dagens och morgondagens samhällsutmaningar är tvärsektoriella och komplexa. De går över olika enskilda politikområden och aktörers verksamhetsområden och är ofta också integrerade med varandra. Därför behöver också lösningarna för att möta samhällsutmaningarna bli mer integrerade och utgå från ett systemperspektiv.

Globala strategier som Agenda 2030 och dess odelbara mål liksom ett stärkt arbete med hållbarhetsperspektiv gör också att allt fler frågor behöver hanteras utifrån ett helhetsperspektiv. Tillväxtverket ser att det är viktigt att förutsättningarna för ett stärkt systemperspektiv och kraftsamlingar mot gemensamma utmaningar och globala mål stärks i den regionala utvecklingspolitiken. Vi anser att ett sådant förhållningssätt särskilt skulle gynna tvärsektoriella politikområden som regional utveckling och landsbygdspolitik och den flernivå- och sektoröverskridande samverkan som är nödvändig för genomförandet av dessa politikområden.

För att stärka förutsättningarna för det ser vi att sektoriseringen behöver överbryggas på flera nivåer. I det sammanhanget är det viktigt att regeringen har ett tydligt helhetsperspektiv och överbryggar stuprör mellan olika departement och politikområden, för att ge goda förutsättningar för myndigheterna att göra detsamma. Det är vidare viktigt att det finns en styrning av myndigheternas verksamhet som både skapar tydliga ramar, förutsättningar och förväntningar liksom ger utrymme för nya sätt att samverka och arbeta.

Tillväxtverket ser att det finns goda förutsättningar att bygga vidare på de erfarenheter som finns från myndigheternas medverkan i det regionala tillväxtarbetet under perioden 2015–2020, samtidigt som vi ser flera möjligheter att stärka och utveckla myndigheternas medverkan inom ramen för en ny regional utvecklingspolitik och den nya strategin för hållbar regional utveckling 2030.

Utgångspunkten att myndigheters medverkan ska ske genom anpassning och territoriell hänsyn inom deras sektorsområden, är i grunden en bra förutsättning för en flexibel och effektiv medverkan som kan utgå från behov och förutsättningar på såväl nationell, regional och lokal nivå. En sådan utgångspunkt kan innebära en medverkan som tillåter olika lösningar och arbetssätt inom olika områden. Detta bör även fortsatt vara utgångspunkten för myndigheters medverkan. Vi ser dock att ramarna kan utformas på ett sätt som ger myndigheterna en ökad tydlighet och vägledning i hur de kan medverka, anpassa sin verksamhet och samverka och samordna sig med regionala och lokala aktörer.

Vi lämnar därför ett antal rekommendationer till regeringen om hur vi ser att det fortsatta arbetet med myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder kan stärkas.

4 Rekommendationer

- *Tillväxtverket rekommenderar att regeringen stärker styrningen av myndigheters tillämpning av territoriella perspektiv inom de aktuella myndigheternas egna politikområden.*
Tillväxtverket ser att myndigheter följer styrningen av den egna myndighetens verksamhet; i instruktion, regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag. Flera myndigheter efterfrågar också en tydligare styrning. För att vägleda och stärka myndigheternas tillämpning av territoriella perspektiv i verksamheten bör krav på regional och lokal hänsyn och anpassning samt samverkan med regionala och lokala aktörer ställas inom ramen för respektive aktuellt politikområde där det är lämpligt. Det skulle ge en tydlig signal om att myndigheters medverkan gentemot mål om hållbar utveckling i alla delar av landet är ett långsiktigt arbete och ett gemensamt engagemang. Liksom att det är en del av myndigheternas mer långsiktiga verksamhet. I det här sammanhanget ser Tillväxtverket att erfarenheter från hur arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) skulle kunna inspirera en sådan styrning och att myndigheterna mer löpande och integrerat i sin verksamhet skulle kunna redovisa uppföljning och avvägningar gentemot geografiska perspektiv. Vi anser att det skulle stärka incitamenten för myndigheter att mer kontinuerligt tillämpa och synliggöra nyttan av territoriella perspektiv i sin verksamhet. Vi ser också att det skulle utgöra ett stöd för myndigheterna i att synliggöra och vidare hantera olika målkonflikter som kan uppstå mellan olika perspektiv och mål i verksamheten och de avvägningar som myndigheterna gör.
- *Tillväxtverket rekommenderar regeringen att stärka territoriella perspektiv i Regeringskansliets myndighetsdialoger.* Tillväxtverket ser att myndigheterna upplever en osäkerhet kring hur de förväntas tillämpa territoriella perspektiv i sin verksamhet och hur de ska medverka till hållbar utveckling i alla delar av landet. Vi ser också att det är av stor vikt att frågorna har en förankring på ledningsnivå i myndigheterna. För att överbrygga sektorsgränser och enskilda politikområden rekommenderar Tillväxtverket att Regeringskansliet inkluderar territoriella perspektiv i sina myndighetsdialoger, med de myndigheter som är särskilt betydelsefulla för det regionala utvecklingsarbetet och landsbygdspolitiken.
- *Tillväxtverket rekommenderar att regeringen i handlingsplanen för en strategi för hållbar regional utveckling 2021–2030, tydliggör hur myndigheter som är särskilt betydelsefulla för genomförandet ska bidra.*
I en nationell strategi för hållbar regional utveckling 2021–2030 framgår att myndigheters medverkan i det regionala utvecklingsarbetet är viktigt för genomförandet av strategin. Tillväxtverket ser därför att regeringen, i den kommande handlingsplanen för strategin, bör tydliggöra hur den stora grupp myndigheter som är särskilt betydelsefulla för genomförandet av strategin³⁷ mer aktivt förväntas bidra i genomförandet.

³⁷ I Regeringens skrivelse 2020/21:133 Nationell strategi för hållbar regional utveckling 2021–2030 listas ett stort antal statliga myndigheter och andra statliga aktörer som har verksamheter av särskild betydelse för möjligheterna att uppnå den regionala utvecklingspolitikens mål.

Tillväxtverket ser också att det skulle skapa en ökad tydlighet gentemot myndigheter och regioner om den kommande handlingsplanen tydliggör myndigheternas roller i relation till prioriteringarna för strategin. Det skulle vara en styrka och skapa en ökad tydlighet om det inom respektive prioritering också framgår vilka andra centrala nationella strategier eller pågående satsningar som arbetet bör kopplas samman med. På så sätt skulle handlingsplanen kunna fungera som en typ av övergripande "systemkarta".

Tillväxtverket ser vidare att de myndigheter som har verksamhet med särskild betydelse för det regionala utvecklingsarbetet även fortsatt bör få uppdrag i regleringsbrev att redovisa sin medverkan i relation till strategin och handlingsplanen.

- *Tillväxtverket rekommenderar regeringen att ge myndigheter och regioner gemensamma uppdrag som skapar möjligheter för kraftsamlingar, olika arbetssätt, dialog och samverkan samt utveckling av gemensam kunskap.* Tillväxtverket konstaterar att gemensamma uppdrag ger goda förutsättningar för samverkan. Därför rekommenderar Tillväxtverket regeringen att följa upp den kommande handlingsplanen med fortsatta uppdrag inom områden där samverkan redan etablerats och nya uppdrag där det finns behov av nya strukturer för samverkan och gemensamma kraftsamlingar.

Gemensamma uppdrag och erbjudanden bör innefatta att myndigheter, regioner och andra relevanta aktörer gemensamt ska identifiera centrala utmaningar för arbetet som de tillsammans ska lösa, liksom behov av arenor för dialog och samverkan. Uppdrag med utgångspunkt i handlingsplanen bör omfatta att utveckla sådana strukturer, om de inte redan finns.

Tillväxtverket ser vidare att det finns ett fortsatt behov av utveckling av kunskap och statistik, såväl mellan myndigheter som för regioner och andra regionala eller lokala aktörer. Därför bör uppdrag också omfatta samverkan och gemensam utveckling av kunskap, statistik och prognoser.

- *Tillväxtverket rekommenderar regeringen att ge myndigheter med särskild betydelse för det regionala utvecklingsarbetet i uppdrag att ta fram en plan för sin fortsatta medverkan.* Tillväxtverket ser att de myndigheter som haft interna strategier för sin medverkan i det regionala tillväxtarbetet, inklusive EU:s sammanhållningspolitik, redovisar att strategierna fyllt en funktion som ett verktyg för att kartlägga och fundera över den egna verksamheten utifrån ett regionalt tillväxtperspektiv, liksom för att mer strategisk härleda och koppla verksamheten till regional tillväxt. Tillväxtverket rekommenderar därför regeringen att ge samtliga myndigheter, med vikt för genomförandet av en nationell strategi för hållbar regional utveckling 2021–2030, i uppdrag att redovisa en plan för arbetet framåt att medverka i det regionala utvecklingsarbetet, inklusive EU:s sammanhållningspolitik samt arbetet att utveckla Sveriges landsbygder.

Planerna bör bygga på erfarenheter från de interna strategierna för myndigheternas medverkan samt det arbete som pågått inom ramen för Landsbygdsjobbet, i uppdraget att ta fram ett metodstöd för landsbygdsbedömningar. Planen bör ta sin utgångspunkt i den nationella strategin

för hållbar regional utveckling 2021–2030. På så sätt skulle erfarenheter och arbete som pågått under innevarande period hållas levande och byggas vidare på i det fortsatta arbetet, på ett sätt som vänder blicken inåt respektive myndighet.

- *Tillväxtverket rekommenderar regeringen att ge Tillväxtverket ett utvecklat uppdrag att stödja och följa upp myndigheter med särskild betydelse för regional utveckling medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.*
Tillväxtverket ska utifrån förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete stödja andra statliga myndigheters medverkan. Flera myndigheter redovisar att Tillväxtverket även fortsatt bör ha en stödjande och samordnande roll och erbjuda forum för dialog och erfarenhetsutbyte. De ser också att Tillväxtverket har en viktig roll i att erbjuda myndigheter samarbeten och samarrangemang gentemot regioner. Därför rekommenderar Tillväxtverket att, utifrån en nationell strategi för hållbar regional utveckling 2021–2030 och kommande handlingsplan, ge myndigheten ett fortsatt uppdrag att genomföra kunskapshöjande aktiviteter, erbjuda erfarenhetsutbyte mellan myndigheter samt följa upp myndigheternas medverkan.

Tillväxtverket rekommenderar att uppdraget utvecklas att också omfatta att främja samverkan mellan nationell och regional nivå och att uppdraget ska samordnas med länsstyrelsernas främjande av myndigheters medverkan i länet. Ett sådant uppdrag bör också ta tillvara erfarenheterna och strukturer från perioden 2015–2020, liksom från Landsbygdslabbet inom uppdraget att ta fram ett metodstöd för landsbygdsbedömningar samt analysgruppen för regional tillväxt och attraktionskraft.

- *Tillväxtverket rekommenderar regeringen att stärka uppföljningen av regionernas behov av samverkan med statliga myndigheter i återrapportering av villkorsbeslut.* Tillväxtverket ser att det finns behov av fördjupad kunskap om de behov som regionerna ser av utvecklad samverkan inom olika områden av det regionala utvecklingsarbetet samt med specifika myndigheter. Tillväxtverket rekommenderar därför att återrapportering av villkorsbesluten avseende samverkan med statliga myndigheter utvecklas så att de efterfrågar utvecklingsbehov på ett tydligare sätt.

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

Tillväxtverket arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige.

Det gör vi genom att stärka företag och regioner. Vi erbjuder kunskap, nätverk och finansiering. Det ger direkt nytta till företag, och också förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Tillväxtverket är en nationell myndighet med regional närvaro på nio orter. Ett Sverige med fler företag som vill, kan och vågar är vår vision.