

Slutrapport

Förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas, N2018/04488/RTS

2020-02-10

Dnr Ä 2018–1265

Uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas, N2018/04488/RTS

Beslutet att godkänna denna slutrapport har fattats av generaldirektör Gunilla Nordlöf.

Handläggningen har gjorts av Corinne Uppman Helminen, Imber Råbock, Johanna Giorgi, Johanna Mikaelsson, Josefine Majewski, Kristin Hedström, Maria Mutt, Monika Kväl, Niclas André, Rosi Hoffer, Sara Nordin, Wolfgang Pichler, Ingrid Arltoft Henriksson, Lars Wikström och Anna Ebenmark. Den sistnämnda var föredragande i ärendet.

Tillväxtverket vill särskilt tacka alla som deltagit i myndighetens tankesmedja för hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas: Lena Friborg - Region Västerbotten, Maria Berglund - Region Jämtland Härjedalen, Susanne Sahlin - Region Västernorrland, Carina Löfgren och Magdalena Berglin - Region Gävleborg, Tomas Stavbom - Region Uppsala, Marianne Nilsson - Region Värmland, Carolina Gunnarsson Johnsson - Region Kalmar län, Elsa Anderman - Region Kronoberg, Lottie Ryde Dahl - Region Blekinge, Lina Holmgren - Region Gotland, Anna Norman och Helena Tsiparis - Region Skåne, Lena Stävmo - Länsstyrelsen Blekinge, Fredrik Rangstedt - Naturvårdsverket, Anna Kaijser - FORMAS, Martin Persson - Chalmers tekniska högskola, Rosi Hoffer - Tillväxtverket, Leja Babajic Löfgren - Tillväxtverket, Sigrid Hedin - Tillväxtverket, Josefine Majewski - Tillväxtverket och Örjan Hag - Näringsdepartementet. Tack för all kunskap, erfarenhet och klokskap som ni delat med er av.

Stockholm, 10 februari 2019

Gunilla Nordlöf

Anna Ebenmark

Sammanfattning

Den regionala tillväxtpolitiken har stora möjligheter att bidra till lösningar på samhällets prioriterade utmaningar. Styrningen av den regionala tillväxtpolitiken förefaller dessutom vara inne i ett skifte när det gäller hållbarhetsarbetet. Ett skifte där en mer holistisk syn på hållbar utveckling tar plats, jämfört med tidigare.

Hittills har styrning, genomförande och uppföljning av den regionala tillväxtpolitiken utgått från de fyra prioriteringar som är identifierade i en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Tanken är att de fyra prioriteringarna ska bidra till att möta samhällsutmaningarna som adresseras i strategin och ta tillvara de möjligheter som finns. Prioriteringarna agerar idag dessvärre relativt isolerat från samhällsutmaningarna och kopplingen dem emellan blir därmed otydlig.

Sätt samhällsutmaningarna i fokus

Istället för att styra utifrån prioriteringarna rekommenderar Tillväxtverket regeringen att styra med samhällsutmaningarna i fokus genom att utforma en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik. Styrningens inriktning bör tydliggöras i den kommande nationella strategin för politikområdet där hållbar utveckling, omställning och insatser som bidrar till att lösa samhällsutmaningarna bör utgöra strategins fokus. En sådan styrning och utformning av politikområdet utgör även en naturlig följd av att målet för den regionala tillväxtpolitiken har ändrats.

Styrningen behöver stöd av andra arbetssätt

Det räcker dessvärre inte med att endast se över styrningen för att stärka hållbarhetsarbetet inom politikområdet. Styrningen bedöms behöva stöd av systemorienterade arbetssätt för att kunna bidra till den samhällsomställning som krävs för att nå målet¹ om utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Det kommer att krävas en mobilisering för samhandling mellan en bredd av aktörer och nivåer – från regering till civilsamhälle - för att hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken ska kunna lyckas. Samtidigt är tiden knapp. Decenniet för handling är nu, 2030 behöver de globala målen vara uppnådda. Resonemang om hur systemorienterade arbetssätt kan operationaliseras och testas inom en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik bör därför initieras inom kort.

¹¹ Målet för den regionala tillväxtpolitiken

Tydliga mål, syften och förväntade effekter

Regeringen har de senaste åren gett Tillväxtverket och regionerna särskilda uppdrag/erbjudanden som syftar till att stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken. Det är svårt att utforma nationella uppdrag/erbjudanden som faller väl ut i samtliga regioner. De regionala förutsättningarna skiljer sig åt i så hög utsträckning att de särskilda uppdragen antingen kan vara helt nödvändiga för att få kraft i hållbarhetsarbetet eller uppfattas överflödiga. Det som går att konstatera är däremot att tydlighet är centralt i styrningen av hållbarhetsarbetet. Hållbarhetsarbetets bredd gör att tydliga mål, syften och förväntade effekter blir nödvändigt för att underlätta genomförandet. Ett sätt att tydliggöra kan vara att koppla uppdragen/erbjudanden till den/de samhällsutmaningar som regeringen vill att uppdraget/erbjudandet ska bidra till att lösa.

För att stärka den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsansvaret menar Tillväxtverket att regionerna bör ges ett större handlingsutrymme. Regeringen behöver vara tydlig i styrningen av *vad* som ska åstadkommas men regionerna behöver ges beslutsmandat över *hur* de ska arbeta för att nå uppdragets mål, syfte och förväntade effekter.

En hållbar utveckling behöver utgöra riktningen

Många av de insatser som bedrivs inom den regionala tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet leder idag till resultat såsom kunskapsutveckling, metodutveckling och stärkt samverkan. Nog så viktiga pusselbitar för hållbarhetsarbetet men frågan är om det är tillräckligt för att kunna utgöra en kraft i det omställningsarbete som krävs för att nå målet om utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Tillväxtverket menar att om besluten fortsätter att tas på samma grunder och med samma riktning som idag, om vi fortsätter att arbeta som vi alltid har gjort och vi följer upp på samma sätt då kommer det att bli svårt att bidra till samhällsomställningen. Tillväxtverket anser att det behövs en annan riktning, andra beslut, andra arbetssätt och en annan uppföljning än de som tillämpas idag. Det är också det som Tillväxtverkets rekommendationer syftar till.

Tillväxtverket rekommendationer till regeringen

För att stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken rekommenderar Tillväxtverket regeringen:

- Att utforma en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik.
- Att förstärka nuvarande vertikala styrprocesser med fokus på hållbar utveckling.

- Att formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av regeringsuppdrag och överlåta *huret* till regionerna.
- Att tillämpa systemorienterade arbetsätt för att möta samhällsutmaningarna.
- Att nyttja befintliga forum för ett lärande avseende arbetet med hållbar regional utveckling.
- Att följa upp med fokus på omställning till en hållbar utveckling.

Innehåll

1	Uppdraget.....	11
1.1	Om uppdraget.....	11
1.2	Uppdragets syfte.....	12
1.3	Metod.....	12
2	Slutsatser	14
3	Rekommendationer.....	17
3.1	Utforma en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik.....	17
3.2	Förstärk nuvarande vertikala styrprocesser med fokus på hållbar utveckling.....	19
3.2.1	Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.....	20
3.2.2	Förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete.....	21
3.2.3	Andra relevanta förordningar med behov av översyn	27
3.2.4	Ett villkorsbeslut med fokus på omställningen till en hållbar samhällsutveckling.....	27
3.2.5	En nationell strategi för hållbar regional utveckling	28
3.3	Formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av regeringsuppdrag och överlåt <i>huret</i> till regionerna	33
3.4	Tillämpa systemorienterade arbetssätt för att möta samhällsutmaningarna	34
3.4.1	Ett systemorienterat arbetssätt för insatsområdena?.....	36
3.4.2	Vem ska leda processen?	37
3.4.3	Samordning, samhandling och möjligheter	37
3.5	Nyttja befintliga forum för lärande avseende arbetet med hållbar regional utveckling	37
3.6	Följ upp med fokus på omställning till en hållbar utveckling.....	38
4	Genomförande och resultat.....	40
4.1	En tankesmedja.....	40
4.2	Regionalt test av prototyp av villkorsbeslutet.....	41
4.3	Uppföljning och analys av hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken utvecklats mellan 2014–2018.....	42
4.3.1	Resultat av analys	42
4.3.2	Resultat regionernas åiterrapporteringar av villkorsbeslutet.....	43
4.3.3	Resultat Tillväxtverkets genomförande av strukturfondsprogrammen.....	44
4.4	Erfarenheter från tidigare och pågående uppdrag.....	46

4.5	En översikt av roller och ansvar för hållbarhetsdimensionernas sakområden på regional nivå	47
4.6	Dialog och erfarenhetsutbyte	47

1 Uppdraget

Regeringen har de senaste åren haft en tydlig ambition att stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken. Det har bland annat tagit sig uttryck i *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* där det framgår att de tre *hållbarhetsdimensionerna – ekonomisk, social och miljömässig – ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet och ligga till grund för alla prioriteringar*². Även förordningar har fått förstärkta hållbarhetskrav. Exempelvis förordning (2017:583) för regional tillväxt där §4 tydligt uttrycker krav på integrering av hållbarhetsdimensionerna i det regionala tillväxtarbetet³. I december 2019 beslutade riksdagen om ett nytt mål⁴ för den regionala tillväxtpolitiken:

Utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.

Med en hållbar utveckling avses här en social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling. Det nya målet innebär en större samstämmighet mellan målet för den regionala tillväxtpolitiken och målen i de regionala utvecklingsstrategierna, som i många fall har kopplingar till Agenda 2030-målen. Likaså har justeringen av målet bidragit till en större samstämmighet med målen för landsbygdspolitiken, vilka har en tydlig utgångspunkt i Agenda 2030-målen⁵.

Den nuvarande nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft löper ut 2020. En ny nationell strategi för politikområdet kommer att tas fram.

Regeringen har sedan tidigare gett Tillväxtverket och regionerna flertalet uppdrag som syftar till att stärka hållbarhetsarbetet på regional nivå. Uppdragen Jämställd regional tillväxt, Miljödriven näringslivsutveckling och Regionala handlingsplaner för att stärka klimat- och miljöperspektivet i det regionala tillväxtarbetet, är några exempel.

1.1 Om uppdraget

I augusti 2018 gav regeringen Tillväxtverket i uppdrag *att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas*. Regeringsuppdraget har sin bakgrund i den nationella handlingsplanen för Agenda 2030 (Fi2018/02412/SFÖ).

² En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft, 2015-2020, sid 9

³ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

⁴ Det tidigare målet för den regionala tillväxtpolitiken löd "Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft"

⁵ Prop. 2019/2:1 Utgiftsområde 19

1.2 Uppdragets syfte

- Att ge förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas.
- Att följa upp och analysera hur arbetet med de tre hållbarhetsdimensionerna inom den regionala tillväxtpolitiken har utvecklats mellan 2014–2018 samt att bedöma vad insatserna lett till för resultat. Erfarenheter från Tillväxtverkets genomförande av strukturfondsprogrammen ska beaktas.
- Att tillvara erfarenheter och lärdomar från pågående och tidigare uppdrag som syftar/syftat till att stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken hos regioner och Gotlands kommun⁶.

Inom ramen för uppdraget ska Tillväxtverket föra dialog med och inhämta erfarenheter från ett antal relevanta myndigheter, från regionerna och från ett urval av länsstyrelser.

1.3 Metod

Uppdraget har genomförts med en utforskande och iterativ ansats för att besvara följande frågeställningar:

- Vilka är ramarna för de tre hållbarhetsdimensionerna inom den regionala tillväxtpolitiken?
- Vilken effekt har den nationella styrningen haft på hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken mellan 2014–2018?
- Vilket är det önskvärda tillståndet för hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken år 2030?

De metoder som Tillväxtverket tillämpat är:

- Backcasting inom ramen för den tankesmedja⁷ som Tillväxtverket formerade för genomförandet.
- En regional testprocess för en prototyp av ett villkorsbeslut med tydligare skrivning om hållbar utveckling och omställning.
- Avrop tillsammans med Naturvårdsverket av uppföljning och analys av hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken utvecklats mellan 2014–2018.
- En sammanställning av regionernas åiterrapporteringar av villkorsbeslutet för 2014 samt 2018 med fokus på regionernas hållbarhetsarbete.

⁶ Hädanefter benämnda regioner

⁷ Tankesmedjan har bestått av representanter från regionerna, ett urval av nationella myndigheter samt forskare inom hållbar utveckling.

- En sammanställning av de utvärderingar⁸ som gjorts av de nio svenska regionalfundsprogrammen och som anknyter till integrering av hållbarhetsaspekter.
- En sammanställning av Tillväxtverkets erfarenheter från genomförandet av för uppdraget relevanta regeringsuppdrag som tidigare getts myndigheten.
- En översikt av roller och ansvar för hållbarhetsdimensionernas sakområden på regional nivå.
- Dialog och erfarenhetsutbyte med relevanta myndigheter och aktörer.

⁸ De utvärderingar som hade publicerats i september 2019 när sammanställningen skrevs var: Tematiskt mål (TM1) - Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, delrapport 1 och 2, Tematiskt mål (TM3) - Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag, delrapport 1 och 2, Tematiskt mål (TM4) - Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi, delrapport 1, Hållbar stadsutveckling i Regionalfonden, delrapport 1, Temautvärdering Regionalfonden – en regional analys och nationell syntes

2 Slutsatser

Hela system behöver förändras för att samhället ska klara klimatutmaningen och den sociala sammanhållningen i framtiden. Exempelvis krävs att rådande energi- och transportsystem ersätts med nya⁹. Och det behöver ske snabbt. Decenniet för handling är nu, 2030 behöver de globala målen vara uppnådda. Den regionala tillväxtpolitiken liksom det regionala tillväxtarbetet behöver möta de prioriterade samhällsutmaningarna genom riktade insatser samt fokusera på den omställning som krävs för att en hållbar utveckling ska bli möjlig. Detta kommer bland annat att innebära ett behov av ett större systemtänk inom den regionala tillväxtpolitiken.

Fokus på samhällsutmaningar för att möjliggöra omställningen

Samhällsutmaningarna¹⁰ som adresseras i en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 har haft en relativt undanskymd roll i styrningen av politikområdet. Fokus har istället legat på de prioriteringar¹¹ som finns i strategin. Samtidigt förefaller ett skifte pågå. Styrningen av den regionala tillväxtpolitiken verkar gå mot en mer holistisk syn på hållbar utveckling jämfört med tidigare och med ett tydligare fokus på samhällsomställning. För att möjliggöra omställningen bör samhällsutmaningarna ges en mer framträdande roll inom politikområdet. Behovet av en styrning baserad på samhällsutmaningarna i den regionala tillväxtpolitiken var också ett av resultaten av den backcastingprocess som genomfördes inom den tanke- och utvärderingsgruppen som Tillväxtverket formerade för uppdragets genomförande.

Utifrån ovanstående anser Tillväxtverket att, om ambitionen är att stärka hållbarhetsarbetet inom politikområdet, måste samhällsutmaningarna stå i fokus för styrning, genomförande och uppföljning av den regionala tillväxtpolitiken. Det kommer behövas andra beslut, andra arbetssätt och en annan uppföljning än de som tillämpas idag. Om besluten fortsätter tas på samma grunder och med samma riktning som idag, om vi fortsätter att arbeta som vi alltid har gjort och vi följer upp på samma sätt, kommer det bli svårt att bidra till samhällsomställningen.

Tydliga mål, syften och förväntade effekter

Eftersom begreppet hållbar utveckling är väldigt brett är tydlighet avgörande. Slutsatsen dras bland annat från det arbete som skedde inom ramen för backcastingprocessen liksom utifrån de erfarenheter myndigheten tillförsäkrat sig genom tidigare regeringsuppdrag kopplade till hållbarhetsarbetet. Eventuella framtida regeringsuppdrag

⁹ Holmberg (2019), Oseglade vatten? – Då behövs expeditioner! (kapitel ur forskningsantologin Innovation och Stadsutveckling, red Algehed, Eneqvist, Jensen och Lööf)

¹⁰ Demografisk utveckling, Globalisering, Klimat, miljö och energi, Social sammanhållning

¹¹ Innovation och företagande, Attraktiva miljöer och tillgänglighet, Kompetensförsörjning, Internationellt samarbete

drag/erbjudanden med fokus på hållbar utveckling bör därför utformas med distinkta mål, syfte och förväntade effekter för att underlätta genomförandet. Ett sätt kan vara att koppla uppdragen till den/de samhällsutmaningar som regeringen vill bidra till att lösa med uppdraget. För att stärka den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsansvaret bör regeringen överlåta till regionerna att besluta *hur* de väljer att genomföra arbetet när uppdraget också avser ett erbjudande till regionerna.

Stöd för att operationalisera hållbarhetsintegreringen

Hållbarhetsintegrering har länge utgjort ett verktyg inom den regionala tillväxtpolitiken liksom i genomförandet av strukturfondsprogrammen för att stärka hållbarhetsarbetet. Trots det är det svårt att, generellt sett, se några större reella resultat av arbetet med hållbarhetsintegrering i genomförandet av exempelvis strukturfondsprogrammen. Tillväxtverkets slutsats är att hållbarhetsintegrering är ett relativt svagt styrmedel för att möjliggöra en samhällsomställning. Däremot är det ett viktigt stöd för att säkerställa ett hållbarhets*perspektiv* i både styrning, genomförande och uppföljning. De vertikala styrprocesserna inom den regionala tillväxtpolitiken behöver därför stärkas upp för att kunna stödja arbetet med hållbarhetsintegrering och operationaliseringen av densamma.

Vi behöver göra på andra sätt än vi gör idag

Av de regeringsuppdrag som tilldelats Tillväxtverket med fokus på olika hållbarhetsdimensioner har resultat i form av kunskapsutveckling, kunskapsspridning, metodutveckling och stärkt samordning uppnåtts. Liknande resultat ser vi i sammanställningen av regionernas återrapporeringar av hållbarhetsarbetet. Det redovisas få direkta resultat av det regionala hållbarhetsarbetet. Det som i allmänhet saknas i regionernas återrapporering av villkorsbeslutet är redovisning av konkreta åtgärder som behövs för att styra i riktning mot ökad hållbarhet såsom ändrade arbetssätt eller ändrade prioriteringar vid fördelning av medel. Det skulle exempelvis kunna handla om på vilka grunder företagsstöden fördelas. För att öppna upp för fler och kanske nya branscher krävs ändrade arbetssätt och andra prioriteringar.

Det nationella uppföljningssystemet för projektverksamhet finansierad av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder är i nuläget inte explicit kopplat till hållbar utveckling på ett genomgripande plan, men systemets uppbyggnad kan möjliggöra en sådan ingång. Tillväxtverket bedömer att det exempelvis vore möjligt att klassificera de aktörer som beviljas medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder per samhällsutmaning. På så sätt skulle uppföljningen av anslaget kunna göras utifrån samhällsutmaningarna och därmed följa Tillväxtverkets rekommendation av modell för en nationell strategi för hållbar regional utveckling.

För att kunna möta samhällsutmaningarna och stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken krävs inte enbart ett ändrat fokus i styrningen av politikområdet. En utmaningsdriven styrning av den regionala tillväxtpolitiken kommer behöva stöd av ett systemorienterat arbetssätt som möjliggör samordning och samhandling över politikområdena.

3 Rekommendationer

Tillväxtverket lämnar sex rekommendationer till regeringen på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas:

- Utforma en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik.
- Förstärk nuvarande vertikala styrprocesser med fokus på hållbar utveckling.
- Formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av regeringsuppdrag och överlåt *huret* till regionerna.
- Tillämpa ett systemorienterat arbetssätt för att möta samhällsutmaningarna.
- Nyttja befintliga forum för ett lärande avseende arbetet med hållbar utveckling.
- Följ upp med fokus på omställning till en hållbar utveckling.

Rekommendationerna utvecklas nedan.

3.1 Utforma en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik

Tillväxtverket rekommenderar regeringen att utforma en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik som sätter samhällsutmaningarna i centrum för politikens genomförande.

I Tillväxtverkets rapport *Regionalt tillväxtarbete efter 2020* är en slutsats att den regionala tillväxtpolitiken kanske inte beaktar hållbarhetsaspekterna i tillräckligt hög grad. Samtidigt som hållbarhet får ett allt större utrymme på regional nivå. Tillväxtverket menar i ovan nämnda rapport att prioriteringarna i den regionala tillväxtpolitiken bör hantera utmaningar som till sin natur är globala och som går på tvärs över politikområden. Detta kräver ett större systemtänk liksom att målkonflikter hanteras¹². Samma slutsats dras i denna slutrapport. Med anledning av detta bör regeringen överväga att den regionala tillväxtpolitiken övergår till en regional utvecklingspolitik. Begreppet "regional tillväxtpolitik" blir för snävt, för att stå i överensstämmelse med det nya målet för politikområdet samt rekommendationerna som lämnas i denna rapport, och bör därför bytas ut mot "regional utvecklingspolitik".

Med en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik utgör samhällsutmaningarna utgångspunkten när såväl regeringsuppdrag, villkorsbeslut och strategiska dokument inom politikområdet utformas, vilket skapar riktning och tydligt fokus. Genom att tydligare peka på vad som är allra viktigast och vad resurserna bör läggas på kan vi kraftsamla kring de utmaningar som, om de inte bemöts, kommer förhindra det nationella genomförandet av Agenda 2030 och omställningen till en

¹² Tillväxtverket (2019), *Regionalt tillväxtarbete efter 2020*

hållbar utveckling. En styrning som tar sin utgångspunkt i samhällsutmaningarna bör följa Agenda 2030, särskilt utmaningsmässigt och tidsmässigt samt ha fokus på den omställning som behöver åstadkommas. Mål kopplade till utmaningarna kan tydliggöra riktningen.

Insatserna som genomförs i en utmaningsdriven regional utvecklingspolitik ska syfta till att lösa de av regeringen adresserade samhällsutmaningarna och bidra till regeringens vision om att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Insatser som kan leda till negativa effekter på exempelvis klimat och miljö ska inte genomföras. Det här kommer att kräva andra beslut och andra arbetsätt än de som idag sker inom den regionala tillväxtpolitiken liksom inom den regionala tillväxtarbetet erfar Tillväxtverket. Målkonflikter mellan olika mål och samhällsutmaningar kommer att uppstå och kommer att behöva lyftas upp, synliggöras och vägas mot varandra.

Stora skillnader inom och mellan olika regioner skapar behov av en regionalt och lokalt anpassad politik. Regionerna är de som har bäst överblick över sina regionala förutsättningar. De politiska majoriteter som styr i de olika regionerna har också många gånger olika syn på vilka insatser som bäst möter samhällsutmaningarna. För att skapa regionalt handlingsutrymme och stärka den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsansvaret bör regionerna ges större inflytande över hur utmaningarna ska mötas regionalt.

Rekommendationen om att politikområdet regional tillväxtpolitik övergår till en regional utvecklingspolitik ligger i linje med övriga rekommendationer i denna slutrapport och är en naturlig följd av att målet för den regionala tillväxtpolitiken har ändrats. Till följd av det bör även vissa språkliga justeringar göras. Exempelvis bör det regionala tillväxtarbetet benämnas regionalt utvecklingsarbete och anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder skulle kunna benämnas Regionala utvecklingsmedel. Vi tar dock, i denna rapport, inte ställning till om politikområdets innehåll och/eller anslag behöver breddas eller inte med anledning av övergången. Vi tar inte heller ställning till om det regionala utvecklingsansvaret bör breddas eller inte med anledning av rekommendationen. Tillväxtverket har däremot i tidigare uppdrag rekommenderat regeringen att överväga att se över syfte och mål för utgiftsområde 19, exempelvis när det gäller innehåll, mandat och finansiering¹³.

För enkelhetens skull använder Tillväxtverket nuvarande namn på politikområdet, regional tillväxtpolitik, i rapporten, utom där förändringen behandlas explicit.

¹³ Tillväxtverket (2019), Utvecklingskraft i hela Sverige 2030

3.2 Förstärk nuvarande vertikala styrprocesser med fokus på hållbar utveckling

För att stärka genomslaget för arbetet med hållbar utveckling och tydliggöra styrningen av den regionala tillväxtpolitiken rekommenderar Tillväxtverket regeringen att förstärka de vertikala styrprocesserna genom tydligare skrivningar i bland annat lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och i förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt genom ett ändrat fokus i den kommande nationella strategin för den regionala tillväxtpolitiken. Vi ger även förslag på hur ett villkorsbeslut, med utgångspunkt i rekommenderade ändringar i ovan nämnda lag, förordning och nationella strategi, skulle kunna utformas.

Integrering av hållbarhetsaspekter har länge använts som styrmedel för att stärka hållbarhetsarbetet i den regionala tillväxtpolitiken liksom i genomförandet av strukturfondsprogrammen. Redan i förordning (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete fanns krav på att beakta hållbarhetsaspekter¹⁴. Inom jämställdhetspolitiken har jämställdhetsintegrering alltsedan 1994 varit den strategi som tillämpas för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Trots att arbetet med jämställdhetsintegrering bedrivits i över tjugo års tid är det svårt att se bestående avtryck inom den offentliga verksamheten¹⁵. Samma mönster kan ses när det gäller hållbarhetsintegrering.

I rapporten *Tre strategier för hållbar utveckling*¹⁶ från 2005 konstateras att målen för miljö, jämställdhet och integration inte beaktas i den utsträckning som vore önskvärt i strukturfondsprogrammen. Samma slutsatser dras i de utvärderingar av de nio svenska regionalfondsprogrammen som hade publicerats i september 2019¹⁷. Den samlade bedömningen av de hittills publicerade utvärderingarna är att hållbarhetsaspekterna inte integrerats tillfredsställande i relation till den satta ambitionsnivån i programdokumenten. Miljödimensionen verkar ha fått ett något bättre genomslag i projekten jämfört med jämställdhet, likabehandling och icke-diskriminering. I rapporten *Temautvärdering regionalfonden – en regional analys och nationell syntes* konstaterar följeforskarna att hållbarhetsaspekterna måste tas på allvar och ses som drivkrafter i genomförandet. Något som de menar sällan har skett¹⁸.

¹⁴ Då specifikt uttryckt som ekologisk hållbarhet och jämställdhet

¹⁵ Alnebratt och Rönnblom (2016), *Feminism som byråkrati*, Leopard förlag

¹⁶ NUTEK (2005), *Tre strategier för hållbar utveckling*

¹⁷ De utvärderingar som hade publicerats i september 2019 när sammanställningen skrevs var: Tematiskt mål (TM1) - Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, delrapport 1 och 2, Tematiskt mål (TM3) - Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag, delrapport 1 och 2, Tematiskt mål (TM4) - Att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi, delrapport 1, Hållbar stadsutveckling i Regionalfonden, delrapport 1, Temautvärdering Regionalfonden – en regional analys och nationell syntes

¹⁸ Tillväxtverket (2019), *Sammanfattning hållbarhetsaspekterna inom ERUF* (ej publicerad rapport)

Att integrera olika tvärsektoriella perspektiv i ordinarie arbete tycks således vara ett relativt svagt styrmedel och gör ofta att arbetet med hållbarhet kommer långt ner i de operativa processerna. Det är troligen för svagt för att kunna utgöra det främsta styrmedlet i en samhällsomställning.

Ovan till trots så bör arbetet med hållbarhetsintegrering fortfarande utgöra den strategi som syftar till att förstärka hållbarhetsperspektivet inom den regionala tillväxtpolitiken. Arbetet med hållbarhetsintegrering är väl förankrat i det regionala tillväxtarbetet och många insatser pågår för att utveckla arbetet. Men för att stärka genomslaget för arbetet med hållbar utveckling och tydliggöra styrningen av den regionala tillväxtpolitiken menar Tillväxtverket att de vertikala styrprocesserna behöver förstärkas. Förstärkta vertikala styrprocesser skapar troligen även bättre förutsättningar för att intensifiera operationaliseringen av den hållbarhetsintegrering som skett inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken liksom det regionala tillväxtarbetet.

Nedanstående rekommendationer till förändringar i de rådande styrdokumenterna förs i linje med det nya målet för den regionala tillväxtpolitiken, det vill säga "Utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet".

Några juridiska konsekvensanalyser har inte gjorts med anledning av nedanstående förslag till förändringar.

3.2.1 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

Paragrafer i lagstiftningen som enbart berörs med anledning av förslaget att regeringen bör överväga att benämna regionalt tillväxtarbete för regionalt utvecklingsarbete samt att anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder skulle kunna benämnas Regionala utvecklingsmedel¹⁹ redovisas inte nedan.

Rekommenderade skrivningar återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Nuvarande skrivning	Förslag till skrivning
2 § Med regionalt tillväxtarbete avses i denna lag insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling.	2 § Med <i>regionalt utvecklingsarbete</i> avses i denna lag insatser för att skapa en <i>hållbar regional utveckling</i> .
5 § En region ska 1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser	5 § En region ska 1. utarbeta och fastställa en strategi för länets <i>hållbara utveckling samt leda och</i>

¹⁹ Vilket går i linje med att Tillväxtverket rekommenderar regeringen att överväga att den regionala tillväxtpolitiken övergår till en regional utvecklingspolitik

<p>för genomförandet av strategin,</p> <p>2. trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (2017:725) besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, och</p> <p>3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.</p>	<p>samordna insatser för genomförandet av strategin,</p> <p>2. trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (2017:725) besluta om användningen av vissa <i>statliga medel för regionalt utvecklingsarbete</i>, och</p> <p>3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa hur resultaten av det <i>regionala utvecklingsarbetet bidrar till en hållbar regional utveckling</i>.</p>
<p>8 § En region ska samverka med</p> <ul style="list-style-type: none"> - länets kommuner, och - länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. 	<p>8 § En region ska samverka med</p> <ul style="list-style-type: none"> - länets kommuner, och - länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter <p><i>i syfte att bidra till en hållbar regional utveckling.</i></p>
<p>10 § Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets utveckling.</p> <p>Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt tillväxtarbete och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.</p>	<p>10 § Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets <i>hållbara</i> utveckling.</p> <p>Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för <i>regionalt utvecklingsarbete</i> och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets <i>hållbara</i> utveckling.</p>

3.2.2 Förordning (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete

Paragrafer i förordningen som enbart berörs med anledning av förslaget att regeringen bör överväga att benämna regionalt tillväxtarbete för regionalt utvecklingsarbete samt att anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder skulle kunna benämnas Regionala utvecklingsmedel²⁰ redovisas inte nedan.

²⁰ Vilket går i linje med att Tillväxtverket rekommenderar regeringen att överväga att den regionala tillväxtpolitiken övergår till en regional utvecklingspolitik

Rekommenderade skrivningar återfinns i sin helhet i bilaga 2.

Nuvarande skrivning	Förslag till skrivning
2 § Med regionalt tillväxtarbete avses i denna förordning insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling.	2 § Med regionalt <i>utvecklingsarbete</i> avses i denna förordning insatser för att skapa <i>hållbar regional utveckling</i> .
3 § Det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas i syfte att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitiken och EU:s sammanhållningspolitik. Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 ska vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet.	3 § Det regionala utvecklingsarbetet ska bedrivas i syfte att uppfylla målen för den <i>regionala utvecklingspolitiken</i> och EU:s sammanhållningspolitik. Den nationella strategin för <i>hållbar regional utveckling xxxx²¹–2030</i> ska vara vägledande för det <i>regionala utvecklingsarbetet</i> .
4 § Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala tillväxtarbetet	4 § Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska <i>som helhet</i> vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala utvecklingsarbetet
7 § Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska 1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (regional utvecklingsstrategi) och samordna insatser för att genomföra strategin, 2. besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, och 3. följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen.	7 § Den som har ansvaret för det <i>regionala utvecklingsarbetet</i> ska 1. utarbeta och fastställa en strategi för länets <i>hållbara</i> utveckling (regional utvecklingsstrategi) <i>samt leda</i> och samordna insatser för genomförandet av strategin, 2. besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt <i>utvecklingsarbete</i> , och 3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa hur resultaten av det regionala utvecklingsarbetet <i>bidrar till en hållbar regional utveckling</i> .
8 § Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sek-	8 § Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sek-

²¹ Det är än så länge inte helt fastställt när den nya nationella strategin kommer att lanseras

<p>torsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet.</p> <p>[...]</p> <p>Om flera län utarbetar en gemensam utvecklingsstrategi, ska det som sägs om ett län i denna förordning i stället gälla alla län som omfattas av strategin.</p>	<p>torsövergripande strategi för det <i>regionala utvecklingsarbetet</i> i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar som <i>stödjer länets omställning till en hållbar utveckling</i>.</p> <p>[...]</p> <p>Om flera län utarbetar en gemensam utvecklingsstrategi, ska det som sägs om ett län i denna förordning i stället gälla alla län som omfattas av strategin.</p>
<p>9 § Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.</p>	<p>9 § Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för en <i>hållbar utveckling</i> i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.</p>
<p>11 § När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU:s strategi för Östersjöregionen, - havs- och fiskeriprogrammet, - kommunala översiktsplaner inklusive havsområden, - kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning, - landsbygdsprogrammet, - länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram, - regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, - regionala klimat- och energistrategier, - regionala kulturplaner, 	<p>11 § När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU:s strategi för Östersjöregionen, - havs- och fiskeriprogrammet, - kommunala översiktsplaner inklusive havsområden, - kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning, - landsbygdsprogrammet, - länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram, - <i>länens jämställdhetsstrategier</i>, - regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, - regionala klimat- och

<ul style="list-style-type: none"> - regionala serviceprogram, - regionplaner enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och - åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning <p>Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> energistrategier, - regionala kulturplaner, - regionala serviceprogram, - regionplaner enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och - åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning <p>Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.</p>
<p>13 § När den regionala utvecklingsstrategin har fastställts eller uppdaterats ska den lämnas till regeringen och till följande statliga myndigheter och aktörer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Almi Företagspartner AB, 2. Arbetsförmedlingen, 3. Boverket, 4. Försäkringskassan, 5. Havs- och vattenmyndigheten, 6. länsstyrelserna, 7. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 8. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 9. Myndigheten för yrkeshögskolan, 10. Naturvårdsverket, 11. Post- och telestyrelsen, 12. Riksantikvarieämbetet, 13. Riksarkivet, 14. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, 15. Sametinget, 16. Skogsstyrelsen, 17. Statens energimyndighet, 18. Statens jordbruksverk, 19. Statens kulturråd, 20. Statens skolverk, 21. Svenska Filminstitutet, 	<p>13 § När den regionala utvecklingsstrategin har fastställts eller uppdaterats ska den lämnas till regeringen och till följande statliga myndigheter och aktörer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Almi Företagspartner AB, 2. Arbetsförmedlingen, 3. Boverket, 4. <i>Delegationen mot segregation,</i> 5. Försäkringskassan, 6. Havs- och vattenmyndigheten, 7. <i>Jämställdhetsmyndigheten,</i> 8. länsstyrelserna, 9. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 10. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 11. Myndigheten för yrkeshögskolan, 12. Naturvårdsverket, 13. Post- och telestyrelsen, 14. Riksantikvarieämbetet, 15. Riksarkivet, 16. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, 17. Sametinget, 18. Skogsstyrelsen, 19. Statens energimyndighet, 20. Statens jordbruksverk,

<p>22. Sveriges export- och investeringsråd, 23. Sveriges geologiska undersökning, 24. Tillväxtverket, 25. Trafikanalys, 26. Trafikverket, 27. Universitetskanslersämbetet, 28. Verket för innovationssystem, och 29. berörda universitet och högskolor.</p> <p>Sådana andra regionala strategier och program som avses i 8 § ska när de fastställs eller uppdaterats lämnas till Tillväxtverket och andra berörda statliga myndigheter.</p>	<p>21. Statens kulturråd, 22. Statens skolverk, 23. Svenska Filminstitutet, 24. Sveriges export- och investeringsråd, 25. Sveriges geologiska undersökning, 26. Tillväxtverket, 27. Trafikanalys, 28. Trafikverket, 29. Universitetskanslersämbetet, 30. Verket för innovationssystem, och 31. berörda universitet och högskolor.</p> <p>Sådana andra regionala strategier och program som avses i 8 § ska när de fastställs eller uppdaterats lämnas till Tillväxtverket och andra berörda statliga myndigheter.</p>
<p>14 § Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.</p>	<p>14 § Den som har ansvaret för det <i>regionala utvecklingsarbetet</i> ska leda och samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.</p>
<p>16 § Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera det regionala tillväxtarbetet i länet. I detta arbete ska den uppföljning och utvärdering som gjorts av Europeiska struktur- och investeringsfonderna tas till vara om den har betydelse för länet. Arbetet med analyser, uppföljning och utvärdering ska ske löpande, systematiskt och långsiktigt.</p>	<p>16 § Den som har ansvaret för det <i>regionala utvecklingsarbetet</i> ska följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera <i>hur det regionala utvecklingsarbetet bidrar till en hållbar utveckling</i> i länet. I detta arbete ska den uppföljning och utvärdering som gjorts av Europeiska struktur- och investeringsfonderna tas till vara om den har betydelse för länet. Arbetet med analyser, uppföljning och utvärdering ska ske löpande, systematiskt och långsiktigt.</p>

<p>Uppföljningen och utvärderingen ska göras utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Statistik ska redovisas med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.</p>	<p><i>Analyser</i>, uppföljning och utvärdering ska göras utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet <i>som helhet</i>. Statistik ska redovisas med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.</p>
<p>18 § Statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. När det är lämpligt ska myndigheterna i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar.</p> <p>I myndigheternas verksamhetsplanering ska insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsstrategierna och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas.</p>	<p>18 § Statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den <i>regionala utvecklingspolitiken</i> uppnås. När det är lämpligt ska myndigheterna i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar.</p> <p>I myndigheternas verksamhetsplanering ska insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsstrategierna och till det regionala <i>utvecklingsarbetet</i> i övrigt beaktas.</p>
<p>19 § Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet ska grundas på prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 samt på prioriteringarna i de regionala utvecklingsstrategierna. Myndigheternas medverkan ska ske i samverkan med den som har det regionala utvecklingsansvaret. Tillväxtverket ska stödja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.</p>	<p>19 § Statliga myndigheters medverkan i det <i>regionala utvecklingsarbetet</i> ska grundas på prioriteringarna i den nationella strategin för <i>hållbar regional utveckling xxx²²–2030</i> samt på prioriteringarna i de regionala utvecklingsstrategierna. Myndigheternas medverkan ska ske i samverkan med den som har det <i>regionala utvecklingsansvaret</i>. Tillväxtverket ska stödja andra statliga myndigheters medverkan i det <i>regionala utvecklingsarbetet</i>.</p>
<p>20 § Statliga myndigheter ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. samråda med den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i frågor som är av väsentlig betydelse för en regions hållbara tillväxt och utveckling, 2. löpande informera den som har ansvaret för det region- 	<p>20 § Statliga myndigheter ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. samråda med den som har ansvaret för det <i>regionala utvecklingsansvaret</i> i syfte att <i>stärka arbetet för en hållbar regional utveckling</i>, 2. löpande informera den som har ansvaret för det

²² Det är än så länge inte helt fastställt när den nya nationella strategin kommer att lanseras

<p>ala tillväxtarbetet om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet, [...]</p>	<p><i>regionala utvecklingsarbetet om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för en hållbar utveckling i länet, [...]</i></p>
<p>21 § Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde främja andra statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet.</p>	<p>21 § Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde främja andra statliga myndigheters medverkan i det <i>regionala utvecklingsarbetet i syfte att stärka en hållbar regional utveckling.</i></p>

3.2.3 Andra relevanta förordningar med behov av översyn

Som en följd av ovanstående förslag rekommenderar Tillväxtverket regeringen att se över:

- Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.
- Förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag.
- Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar.
- Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Även andra förordningar kan vara relevanta för en översyn.

3.2.4 Ett villkorsbeslut med fokus på omställningen till en hållbar samhällsutveckling

I enlighet med vårt förslag på nya skrivningar i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt nedanstående rekommendation till modell för en nationell strategi för hållbar regional utveckling rekommenderar Tillväxtverket regeringen att utforma regionernas villkorsbeslut med fokus på omställningen till en hållbar utveckling.

Det innebär bland annat:

- Att insatserna inom det regionala tillväxtarbetet bör relateras till de prioriterade samhällsutmaningarna,
- Att återrapporteringen av villkorsbeslutet i högre utsträckning bör beskriva hur insatserna har bidragit till omställningen till en hållbar regional utveckling,
- Att regionerna ska rapportera vilka åtgärder som har vidtagits för att hantera de målkonflikter som har uppstått i det pågående omställningsarbetet.

Det finns givetvis många aspekter att beakta vid utformandet av ett nytt villkorsbeslut. Tillväxtverkets förslag ska därför betraktas som ett stöd för det fortsatta arbetet som behöver göras på Regeringskansliet för att stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken.

När Tillväxtverkets prototyp för ett förändrat villkorsbeslut skrevs pågick ett resonemang inom uppdragets tankesmedja avseende framtida samhällsutmaningar som delvis skiljde sig från de som uppdraget sedan landade i. De samhällsutmaningar (som vreds om till prioriteringar enligt ovanstående modell för en nationell strategi för hållbar regional utveckling) som diskuterades då var *territoriell sammanhållning*, *social sammanhållning* samt *klimat och biologisk mångfald*. Territoriell sammanhållning hade dels till syfte att föra landsbygdspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken närmare varandra i en kommande nationell strategi för hållbar regional utveckling. Dels att belysa inomregionala skillnader. Den bifogade prototypen har fått ett par mindre justeringar efter återkopplingarna från regionerna.

Prototypen på villkorsbeslut återfinns i bilaga 3²³.

3.2.5 En nationell strategi för hållbar regional utveckling

Tillväxtverket rekommenderar regeringen att utforma en nationell strategi för hållbar regional utveckling där samhällsutmaningarna bör utgöra fokus för den regionala tillväxtpolitikens genomförande. Omställningen, som ska möjliggöra för samhället att möta utmaningarna, bör också vara centralt i strategin. En tydlig riktning gör det lättare för den regionala nivån att genomföra insatser inom det regionala tillväxtarbetet som svarar upp mot den nationella politikens ambitioner.

I den nuvarande nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är fyra samhällsutmaningar²⁴ adresserade liksom fyra prioriteringar²⁵. Tanken är att de fyra prioriteringarna ska bidra till att möta samhällsutmaningarna och ta tillvara de möjligheter som finns²⁶. Tillväxtverkets bedömning är dock att samhällsutmaningarna, som det regionala tillväxtarbetet ska bidra till att lösa, har fått en relativt undanskymd roll i styrningen av politikområdet. Det blir synligt genom exempelvis hur utformningen av villkorsbesluten till regionerna ser ut liksom hur prioriteringarna dominerar de dialoger som förs i Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Att fokus ligger på att återrapportera insatser som syftar till att stärka innovation och företagande eller kompetensförsörjningen på regional nivå är givetvis inget fel i sig. Men om syftet är att priorite-

²⁴ Demografisk utveckling, Globalisering, Klimat, miljö och energi, Social sammanhållning

²⁵ Innovation och företagande, Attraktiva miljöer och tillgänglighet, Kompetensförsörjning, Internationellt samarbete

²⁶ En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020, sid 24

ringarna ska bidra till att lösa adresserade samhällsutmaningar då behöver kopplingen mellan samhällsutmaningarna och prioriteringarna tydliggöras. Den tydliga kopplingen menar Tillväxtverket inte finns i dagens styrning.

Samma slutsats drar Ramboll Management Consulting (hädanefter Ramböll) i sin analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken. De konstaterar att samhällsutmaningarna har funnits definierade i den nationella strategin som kom 2015 men att de inte verkar ha fått ett tydligt genomslag i styrning och uppföljning²⁷.

En modell för en nationell strategi för hållbar regional utveckling

I nedanstående förslag till modell för en nationell strategi för hållbar regional utveckling ramar det nya målet för den regionala tillväxtpolitiken in vad som avses med en hållbar utveckling. Behovet av en samhällsomställning för att uppnå målet blir centralt i modellen. Ett utvecklat resonemang om samhällsomställning återfinns nedan. De fyra prioriteringarna i modellen återspeglar de samhällsutmaningar som är adresserade i en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.

Syftet med att låta dagens samhällsutmaningar utgöra framtidens prioriteringar är att förstärka den utmaningsdrivna ansats som Tillväxtverket föreslår för den regionala tillväxtpolitiken. Med en sådan omsvängning kan dessutom den nuvarande styrningens utformning ligga kvar avseende exempelvis villkorsbeslutens utformning och uppföljningen av desamma. Den stora skillnaden är att prioriteringarna i Tillväxtverkets förslag utgörs av de samhällsutmaningar som insatserna inom den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till att lösa. På detta sätt får styrningen av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken en tydlig riktning liksom ett fokus på hållbar utveckling som därmed går i linje med målet för politikområdet.

²⁷ Ramboll Management Consulting (2019), Analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken



Källa: Tillväxtverket

Utvecklingskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet

Riksdagen beslutade om ett nytt mål för den regionala tillväxtpolitiken i december 2019 "Utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet". För att förstå hela målets intention har regeringen tydliggjort innebörden av "utvecklingskraft" samt "stärkt lokal och regional konkurrenskraft".

Med utvecklingskraft avses kraft att skapa en social, miljömässig och ekonomisk hållbar utveckling som också främjar en hållbar struktur-omvandling och utveckling av näringslivet. Stärkt lokal och regional konkurrenskraft innebär att skapa förutsättningar för näringslivet att stärka både sin produktivitet och sina möjligheter att utveckla nya och hållbara verksamheter, affärsmodeller och marknader. Den regionala tillväxtpolitiken ska dels främja utvecklingen av hållbara och effektiva lokala och regionala institutioner och innovationsmiljöer, dels mer direkt främja en ökad konkurrenskraft i företagen, exempelvis genom kapitalförsörjning²⁸. Att särskilt notera är att regeringen har ett särskilt mål för jämställd regional tillväxt²⁹.

En samhällsomställning behövs

Stora globala och nationella samhällsutmaningar hotar förutsättningarna för hållbar utveckling, tillväxt och välfärd. Agenda 2030 är världens svar på de utmaningarna. Om 10 år behöver målen vara uppfyllda. För att lyckas med det behöver samhällen och system ställa om. Det kräver handling globalt, nationellt, regionalt och lokalt. Det är nödvändigt att förhållningssätt och beteenden förändras på både indi-

²⁸ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 19

²⁹ Kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att nå inflytande i det regionala tillväxtarbetet och få tillgång till tillväxtresurser

vid – och samhällsnivå³⁰. Det är samtidigt viktigt att omställningen inte får ske på bekostnad av de människor som idag och i framtiden vill bo och verka i Sveriges landsbygder.

För att bromsa klimatförändringarna och hantera effekterna av ett varmare globalt klimat krävs att omställningen går snabbt. Bland annat behöver konsumtionsmönster och produktionsprocesser förändras³¹. Samtidig menar Tillväxtverket att klimatomställningen är en stor möjlighet för Sverige och svenska företag eftersom våra klimatsmarta innovationer och vår forskning kommer att efterfrågas på global nivå.

Framtidens konkurrenskraft för företag, regioner och nationer kommer att avgöras av deras förmåga att bidra till lösningar på samhällsutmaningar, detta eftersom de stora samhällsutmaningarna är globala. En snabbt växande efterfrågan på sådana lösningar kommer att generera starka drivkrafter som kommer att bidra till framtida tillväxt och jobbskapande³².

För genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken kan fokus på omställning komma att innebära att det behöver göras omprioriteringar inom det regionala tillväxtarbetet. Det kommer behövas andra beslut liksom andra arbetssätt och en annan uppföljning än de som tillämpas idag. Arbetet för en hållbar utveckling behöver vara styrande i beslut om vilka projekt och företag som beviljas stöd, det behöver utgöra utgångspunkt i upprättandet av planer och det behöver genomsyra den kunskapsutveckling som regionerna bedriver. Om besluten fortsätter tas på samma grunder och med samma riktning som idag, om vi fortsätter att arbeta som vi alltid har gjort och vi följer upp på samma sätt kommer det bli svårt att bidra till samhällsomställningen.

Vilka samhällsutmaningar bör utgöra politikområdets prioriteringar?

I arbetet med uppdraget har Tillväxtverket utgått från de samhällsutmaningar och prioriteringar som återfinns i en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Vilka samhällsutmaningar som blir relevanta för en kommande nationell strategi är en central frågeställning för en utmaningsdriven regional tillväxtpolitik. Tillväxtverket utgår i nedanstående resonemang från rapporten *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030* liksom de analyser och prioriteringar som regionerna lämnat in till Näringsdepartementet³³.

³⁰ Agenda 2030-delegationen (2019), Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet, SOU 2019:13

³¹ Naturvårdsverket (2019), Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 – Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan

³² Vinnova (2019), Förutsättningar för systeminnovation för en hållbar framtid, Rapport 2019:08

³³ Tillväxtverket (2019), Regionalt tillväxtarbete efter 2020 – Regionernas framtida prioriteringar

I ovanstående rapport lyfter Tillväxtverket fem megatrender som bedöms ha stor betydelse för den regionala tillväxtpolitiska målbilden om utvecklingskraft i alla delar av landet. De är:

- Demografiska förändringar innebärande en åldrande befolkning och urbanisering.
- Teknologiska förändringar innebärande digitalisering, automatisering samt att fysiska, digitala och biologiska system flätas samman.
- Globalisering innebärande ett ökande och ofta ömsesidigt beroende mellan platser, alltifrån länder till regioner, städer och tätorter.
- Miljömässiga förändringar innebärande tilltagande resursbrist och klimatförändringar.
- Värdeförskjutningar genom till exempel ett ökat missnöje hos delar av befolkningen och generation z³⁴.

De samhällsutmaningar och prioriteringar som är centrala i den nuvarande nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 kommer vara aktuella även kommande år enligt de analyser och prioriteringar som regionerna lämnat in till Näringsdepartementet. Tillväxtverkets bedömning är att det inte finns någon större diskrepans mellan de fem megatrenderna och de inspel som regionerna har lämnat in till Näringsdepartementet. Hur samhällsutmaningarna formuleras i en kommande nationell strategi för hållbar regional utveckling kan dock behöva utvecklas.

Vilka insatsområden³⁵ blir relevanta?

Tillväxtverket menar att den regionala tillväxtpolitiken bör prioritera insatser som kan möta utmaningar som till sin natur är globala och som går på tvärs över politikområden. Detta kräver ett större systemtänk liksom att målkonflikter hanteras³⁶.

Regionerna har lämnat inspel kring framtida behov och prioriteringar till Näringsdepartementet. I de analyser och prioriterade insatsområden som regionerna har lämnat in har relativt likartade bedömningar gjorts. Till stora delar känns prioriteringarna igen från nuvarande nationella strategi. I rapporten *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030* föreslås följande framtida prioriteringar för den regionala tillväxtpolitiken:

- Innovationssatsningar i företag, organisationer och offentlig verksamhet.
- Främja kompetensförsörjning och kompetensutveckling.

³⁴ Generation z avser personer som föddes 1995–2014

³⁵ Det som idag benämns "prioritering" i en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020

³⁶ Tillväxtverket (2019), Regionalt tillväxtarbete efter 2020

- Främja tillgång till infrastruktur inklusive tillgång på kommersiell och offentlig service genom infrastruktursatsningar.

I rapporten påtalas att social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet behöver genomsyra förslagen till prioriteringar och åtgärder. Vilka strategiska insatsområden³⁷ som i framtiden bör gälla för att möta samhällsutmaningarna bör fortsättningsvis utformas tillsammans med regionerna och andra relevanta aktörer. Utgångspunkt bör tas i de ovan nämnda analyser och prioriteringar som regionerna lämnat in till Näringsdepartementet liksom rapporten *Utvecklingskraft i hela Sverige 2030*. Tillväxtverket menar att det kan vara relevant att sätta dem i relation till de fokusområden³⁸ som regeringen har beslutat om för Sveriges genomförande av Agenda 2030. Det kan även vara aktuellt att beakta regeringens kommande beskrivning av en samlad inriktning för arbetet med att genomföra och följa upp Agenda 2030.

Hållbarhetsintegrering

Hållbarhetsintegrering bör kvarstå som strategi för att fortsätta stärka hållbarhetsperspektivet inom den regionala tillväxtpolitiken, vilken den vänstra pilen i ovanstående modell symboliserar. Arbetet med att operationalisera hållbarhetsintegreringen bör intensifieras. Ett arbete som Tillväxtverket bedömer kan få stöd genom de rekommendationer som överlämnas i denna rapport.

3.3 Formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av regeringsuppdrag och överlåt huret till regionerna

Tillväxtverket rekommenderar regeringen att formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av regeringsuppdrag/erbjudanden och låta dessa utgå från de samhällsutmaningar som regeringen vill att det regionala tillväxtarbetet ska bidra till att lösa. Samt att överlåta åt regionerna att besluta *hur* de väljer att arbeta för att bidra till målet, syftena och förväntade effekter. Ett exempel på ett regeringsuppdrag som haft ett tydligt mål, en tydlig avgränsning och tydliggjorda förväntade effekter är uppdraget till Tillväxtverket att utveckla och stödja arbetet för en jämställd regional tillväxt³⁹.

Det är svårt att ge en generell rekommendation vad gäller styrning, genom enbart allmän policy eller styrning genom en kombination av allmän policy och särskilda uppdrag, för hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken. I och med den regionala tillväxtpolitikens tvärspektoriella utformning och dess existens i ett flernivåsystem är det en intrikat uppgift att helt och hållet isolera ett visst regeringsuppdrag

³⁷ Benämnda i dagens strategi som "prioriteringar"

³⁸ Ett jämlikt och jämställt samhälle, Hållbara samhällen, En samhällsnyttig, cirkulär och biobaserad ekonomi, Ett starkt näringsliv med hållbart företagande, Hållbar och hälsosam livsmedelskedja, samt Stärkt kunskap och innovation

³⁹ Uppdrag att utveckla och stödja arbetet för jämställd regional tillväxt, N2015/08643/RTS

och peka på dess enskilda mervärde för hållbarhetsarbetet. Många faktorer samspelar. Inom det regionala tillväxtarbetet sker insatser:

- Regionalt på grund av nationell styrning.
- Regionalt där den nationella styrningen har viss påverkan på att genomförandet sker och dess utformning.
- Regionalt utan påverkan av nationell styrning.

Därtill skiljer sig de regionala förutsättningarna åt, vilket ger skilda kontextuella arenor för att styra mot en hållbar regional utveckling. En konsekvens är att samma nationella styrningsinsats kan ha väldigt olika effekt regionalt. Det gör att det är svårt att utforma den nationella styrningen så att den svarar mot de varierande behov och förutsättningar som finns. Flera regioner uppger, ändå, att de särskilda uppdragen och dess finansiering är helt avgörande för regionernas möjlighet att arbeta med den fråga som uppdraget adresserar. I de fall regionerna bedriver ett aktivt hållbarhetsarbete, oavsett den nationella styrningen, kan de särskilda regeringsuppdragen istället uppfattas som svåra att passa in i den ordinarie verksamheten. I de fallen upplevs den nationella styrningen många gånger överflödigt och med ett begränsat mervärde⁴⁰.

Tillväxtverket menar att om styrning genom särskilda uppdrag och regleringsbrev ska tillämpas bör styrningen utvecklas så att den i högre utsträckning avspeglar att det statliga regionala utvecklingsansvaret förts över till den regionala nivån. Genom att ge regionerna ett ökat handlingsutrymme över hur arbetet ska utformas stärks också den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsansvaret.

3.4 Tillämpa systemorienterade arbetssätt för att möta samhällsutmaningarna

Tillväxtverket rekommenderar regeringen att tillämpa systemorienterade arbetssätt inom den regionala tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet för att möta samhällsutmaningarna. Tiden är knapp. Decenniet för handling är nu, 2030 behöver de globala målen vara uppnådda. Vi menar att nya arbetssätt behöver utvecklas och börja användas relativt snart.

För att kunna möta samhällsutmaningarna och stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken krävs inte enbart ett ändrat fokus i styrningen av politikområdet. Tillväxtverkets bedömning är att även ändrade arbetssätt krävs för att möjliggöra samhällsomställningen och åstadkomma andra resultat än dem som nuvarande arbetssätt medför. Dagens samhällssystem utgör en stor del av problemet och har en mängd inlåsningseffekter vilket gör att det inte är särskilt lätt för

⁴⁰ Ramboll Management Consulting (2019), Analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken

nya idéer att bryta sig in och förändra de stora strukturerna. Enskilda aktörer förmår inte att skapa transformativa förändringar, vilket gör att omställningen kommer kräva samhandling av en bredd av aktörer, och ofta med aktörer som vi kanske inte är vana att arbeta tillsammans med⁴¹. Den här, för omställningen, oundgängliga samverkan mellan nationella och regionala policyaktörer medför ett behov av att inrätta särskilda processer för att åstadkomma kraftsamlingar mellan olika sektorer och politikområden. De särskilda processerna är nödvändiga eftersom olika aktörers huvudsakliga fokus vanligtvis brukar riktas mot relativt avgränsade sektors- eller branschutmaningar⁴².

Agenda 2030-delegationen visar i sitt slutbetänkande på behovet av samordning över politikområden och mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Samordningen utgör en viktig faktor för att bland annat kunna hantera målkonflikter och ta tillvara synergier⁴³. Viktiga faktorer för att regionernas arbete med hållbar utveckling ska lyckas bedöms enligt Ramböll vara regionernas förmåga att driva förändring bland annat genom att mobilisera och utveckla aktörer som gemensamt kan skapa en hållbar utveckling⁴⁴. I Tillväxtverkets tankesmedja påtalades behovet av ökad samordning på Regeringskansliet för att skapa bättre förutsättningar för det regionala hållbarhetsarbetet. Den sammantagna innebörden är att det krävs en mobilisering för samhandling mellan en bredd av aktörer och mellan olika förvaltningsnivåer för att hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken ska kunna lyckas.

Svårigheten med dagens förvaltningspolitiska logik, uppdelningen i olika sektorer när istället tvärssektoriella lösningar för samhället är nödvändiga, har länge påtalats. Kanske blir detta särskilt kännbart i ett tvärssektoriellt politikområde, som den regionala tillväxtpolitiken, där beroendet av andra politikområdens resurser, verktyg och mandat är särskilt stort. Finns de inte lätt tillgängliga, riskerar politikområdets möjlighet att bidra till att lösa samhällsutmaningarna att begränsas.

Vinnova har länge påtalat behovet av systeminnovation för att lösa samhällsutmaningarna. Systeminnovationer är ofta utmaningsdrivna och har många gånger en koppling till hållbar utveckling. För att möjliggöra systeminnovationer kan backcasting som metod fungera väl. Backcasting rekommenderas bland annat av FN för Agenda 2030-arbetet⁴⁵. Tillväxtverket har arbetat med backcasting som metod inom ramen för den tankesmedja som har varit verksam under genomfö-

⁴¹ Holmberg (2019), Oseglade vatten? – Då behövs expeditioner! (kapitel ur forskningsantologin Innovation och Stadsutveckling, red Algehed, Eneqvist, Jensen och Lööf)

⁴² Vinnova (2019), Förutsättningar för systeminnovation för en hållbar framtid, Rapport 2019:08

⁴³ Agenda 2030-delegationen (2019), Agenda 2030 och Sverige: världens utmaning – världens möjlighet, SOU 2019:13

⁴⁴ Ramböll Management Consulting (2019), Analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken

⁴⁵ Holmberg (2019), Oseglade vatten? – Då behövs expeditioner! (kapitel ur forskningsantologin Innovation och Stadsutveckling, red Algehed, Eneqvist, Jensen och Lööf)

randet av detta regeringsuppdrag. Myndighetens liksom regionernas erfarenhet av arbetet är mycket positivt⁴⁶. Arbetet skedde förvisso i liten skala men Tillväxtverket ser att det finns stora möjligheter att utveckla arbetssättet för tvärsektoriella samarbeten som kan bidra till att lösa samhällsutmaningarna.

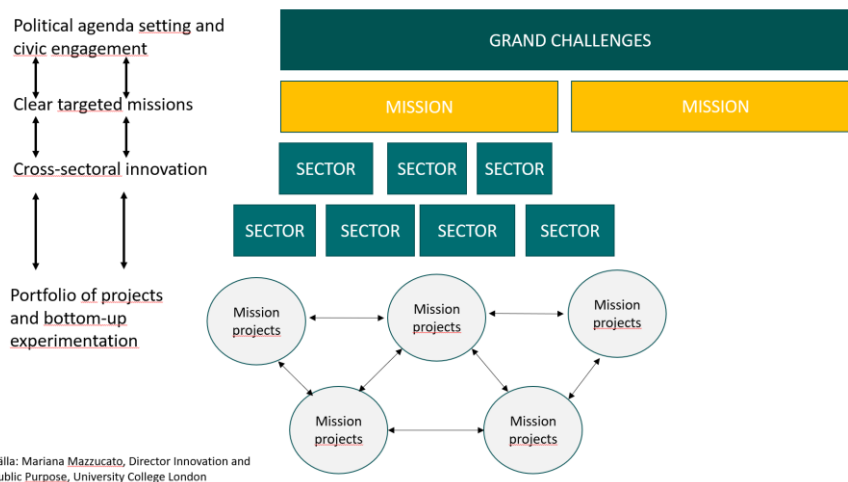
3.4.1 Ett systemorienterat arbetssätt för insatsområdena⁴⁷?

De förslag till insatsområden för den framtida regionala tillväxtpolitiken, som återfinns i denna rapport, bedömer Tillväxtverket skulle kunna vara lämpliga för ett systemorienterat arbetssätt. Ser vi exempelvis till kompetensförsörjning så utgör tillgången till kunskap och kompetens en viktig konkurrensfaktor för Sveriges regioner samtidigt som det är ett område där mycket av resurserna, mandatet och verktygen ligger inom andra politikområden än den regionala tillväxtpolitiken. Samhandling från fler sektorer och aktörer är därför nödvändigt för att kunna lösa frågan om tillgång till rätt kompetens till företagen.

Tillväxtverket kommer inte föreslå någon modell för ett systemorienterat arbetssätt i denna slutrapport men menar att det blir relevant att följa det mission-orienterade arbetssätt som bland annat EU-kommissionen och Vinnova driver. Bredden av aktörer är central - från regering till civilsamhälle. Resonemang om hur systemorienterade arbetssätt kan operationaliseras och testas inom den regionala tillväxtpolitiken bör initieras inom kort.

Arbetet med missions baserar sig på följande modell:

Mission-orienterat arbetssätt



⁴⁶ Ramboll Management Consulting (2019), Analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken

⁴⁷ Det som i nuvarande nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 benämns prioriteringar

Ett systemorienterat arbetssätt kommer troligen innebära stora utmaningar för alla involverade aktörer. Men också många möjligheter. Lärandet och experimenterandet blir centralt. Tillväxtverket bedömer att arbetet med ett systemorienterat arbetssätt skulle kunna utgöra de "hängrännor" som länge har efterfrågats för att möjliggöra en effektiv regional tillväxtpolitik.

3.4.2 Vem ska leda processen?

För att möjliggöra ovanstående arbetssätt krävs någon som leder, planerar, faciliterar och utvecklar processen. Processen behöver ett öppet och inkluderande förfaringsätt. Det är bredden av aktörer som möjliggör att rätt lösningar hittas. När det gäller samhällsutmaningar som kräver samhandling från flera politikområden på nationell nivå menar Tillväxtverket att den som leder, planerar, faciliterar och utvecklar processen bör vara en statlig myndighet eller flera statliga myndigheter i samverkan.

3.4.3 Samordning, samhandling och möjligheter

Ett arbetssätt enligt ovan kräver samordning av personella, kunskapsmässiga liksom finansiella resurser hos en bredd av aktörer. Det blir därför fortsatt viktigt att klargöra ansvar, mandat och roller hos olika aktörer inom den regionala tillväxtpolitiken liksom inom det regionala tillväxtarbetet. Detta för att kunna bygga tydliga strukturer för ett systemorienterat arbetssätt för att kunna möta samhällsutmaningarna och bidra till en hållbar utveckling.

Ett systemorienterat arbetssätt som möjliggör strategisk samordning och samhandling över politikområden kommer att beröra samtliga aktörer i det flersamverkanssystem som den regionala tillväxtpolitiken är satt att verka inom. Från Regeringskansliet till lokal nivå. Det kommer innebära en stor utmaning att bryta sig ur det sektorsorienterade arbetssätt som är uppbyggt idag. Men det kommer också skapa möjligheter till bredare angreppssätt på de samhällsutmaningar som vi står inför.

3.5 Nyttja befintliga forum för lärande avseende arbetet med hållbar regional utveckling

Tillväxtverket rekommenderar regeringen att använda befintliga forum såsom *Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*, för lärande och erfarenhetsutbyte avseende hur den regionala nivån arbetar för att möta de gemensamt definierade samhällsutmaningarna. Tillväxtverket menar att det är viktigt att lärandet och erfarenhetsutbytet sker genom hela styr- och ansvarskedjan och inte överlämnas till strateger och handläggare.

Att hantera målkonflikter är en svår men viktig uppgift i hållbarhetsarbetet. Hur målkonflikter ska hanteras, vilka avvägningar som bör göras i relation till olika mål, är frågor som behöver diskuteras på alla nivåer i genomförandet av politiken. Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft skulle kunna utgöra en (1) arena för att utbyta erfarenheter och lärdomar om hantering av målkonflikter inom hållbarhetsarbetet.

Ett lärande och erfarenhetsutbyte om hållbar regional utveckling kan bli särskilt fruktbart om regionerna i högre utsträckning själva beslutar om vilka insatser som ska tillämpas för att uppnå mål, syfte och förväntade effekter, avseende uppdrag/erbjudanden som regeringen ger/erbjuder myndigheter och regionerna.

3.6 Följ upp med fokus på omställning till en hållbar utveckling

Tillväxtverket rekommenderar regeringen att ha fokus på omställningen till en hållbar utveckling i uppföljningen av den regionala tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet. Inom ramen för detta regeringsuppdrag har vi främst tittat på återrapporeringen av villkorsbeslutet, liksom vilka möjligheter som finns inom det nationella uppföljningssystemet för projektverksamhet finansierad av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder, att följa upp utifrån en sådan premiss. Hur politikområdet och det regionala tillväxtarbetet i stort kan följas upp med fokus på omställningen till en hållbar utveckling bör analyseras vidare.

Arbetet med hållbar regional utveckling är långsiktigt och komplext. Det är svårt att påvisa konkreta samband mellan insats och resultat, särskilt inom ramen för ettåriga rapporteringar. Flera utvärderingar och rapporter⁴⁸ har påvisat svårigheter att skapa en effektiv styrning av den regionala tillväxtpolitiken och påtalat brister i befintlig uppföljning avseende både relevans och trovärdighet. Förutsättningarna för systematisk kunskapsbildning och lärande har därmed ansetts bristfälliga vilket i förlängningen riskerar att försvaga politikområdets legitimitet. I Rambölls analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken bekräftas svårigheten med att påvisa resultat och att det inte finns några tydliga svar på hur resultaten bäst kan fångas upp.

Tillväxtverket har reviderat det nationella uppföljningssystemet för projektverksamhet finansierad av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Syftet har varit att stärka uppföljnings- och utvärderingsbarheten av

⁴⁸ Bland annat; Statskontoret (2016) Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder – Med fokus på resultaten, Rapport 2016:28; Riksrevisionen (2014) Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?, RiR 2014:10; Tillväxtanalys (2013) Att utveckla regioners lärande, Rapport 2013:02

medlen samt främja relevans och långsiktighet⁴⁹. Uppföljningssystemet är i nuläget inte explicit kopplat till hållbar utveckling på ett genomgripande plan, men systemets nya uppbyggnad kan stödja en sådan ingång.

I nuläget klassificeras de aktörer som beviljas projektmedel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder efter prioritering⁵⁰, fokusområde och inriktning. Att istället klassificera per samhällsutmaning och vidare ned i ledet i enlighet med Tillväxtverkets rekommenderade modell för en nationell strategi för hållbar regional utveckling bedöms möjligt.

Den tidigare nämnda revideringen av uppföljningssystemet implementerades i början av 2019. I det har fyra resultatkedjor definierats för att tydliggöra förväntade resultat. Att utveckla motsvarande resultatkedjor för innehållet i politiken med utmaningarna i fokus och med en grund i hållbar utveckling stärker ett nytt perspektiv och en ny inriktning för den regionala tillväxtpolitiken. I resultatkedjorna går prestationerna att ta ut ur Nyps⁵¹, men för att följa upp resultat på kort-, medellång- och lång sikt behöver indikatorer definieras. Kopplat till det ramverk som resultatkedjorna innebär kan ett arbete initieras för att ta fram indikatorer som mäter omställningen till en hållbar utveckling i det regionala tillväxtarbetet. Det kan finnas indikatorer som går att använda i dagsläget, men det kan även krävas att nya indikatorer tas fram. Exempel på underlag som behöver analyseras och utvecklas vidare är BRP+ och den indikatorsamling SCB tagit fram för Agenda 2030.

Därtill menar Tillväxtverket att regeringens mål- och resultatdialoger med regionerna bör nyttjas för att följa upp möjligheter och eventuella hinder och målkonflikter i arbetet med omställningen till en hållbar regional utveckling. För att följa upp hur statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden bidragit till en hållbar utveckling bör regeringen använda befintliga myndighetsdialoger.

⁴⁹ Tillväxtverket (2019), Uppföljning med fokus på resultat – Nytt system för uppföljning av projekt inom regional tillväxtpolitik, dnr Å2018-160

⁵⁰ Prioritering i enlighet med en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020

⁵¹ Nyps är ett ärendehanteringssystem som används för hantering av stöd inom det regionala utvecklingsområdet

4 Genomförande och resultat

4.1 En tankesmedja

Som stöd i genomförandet av uppdraget formerade Tillväxtverket en tankesmedja bestående av representanter från regionerna, ett urval av nationella myndigheter samt forskare inom hållbar utveckling. Därutöver har John Holmberg, professor i fysisk resursteori samt en UNESCO-professur i lärande för hållbar utveckling, utgjort metodstöd inför tankesmedjans backcastingprocess. Tankesmedjan har bidragit med det regionala perspektivet på den nationella styrningen av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Tankesmedjan har träffats vid sammantaget två tillfällen. Varje träff har omfattat två heldagar.

De regioner som medverkat är: Gotlands kommun, Region Blekinge, Region Gävleborg, Region Jämtland Härjedalen, Region Kalmar län, Region Kronoberg, Region Skåne, Region Uppsala, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland.

Från statlig nivå deltog representanter från Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Formas, representant från länsstyrelsen i Blekinge och Näringsdepartementet. Liksom en forskare från Chalmers tekniska högskola.

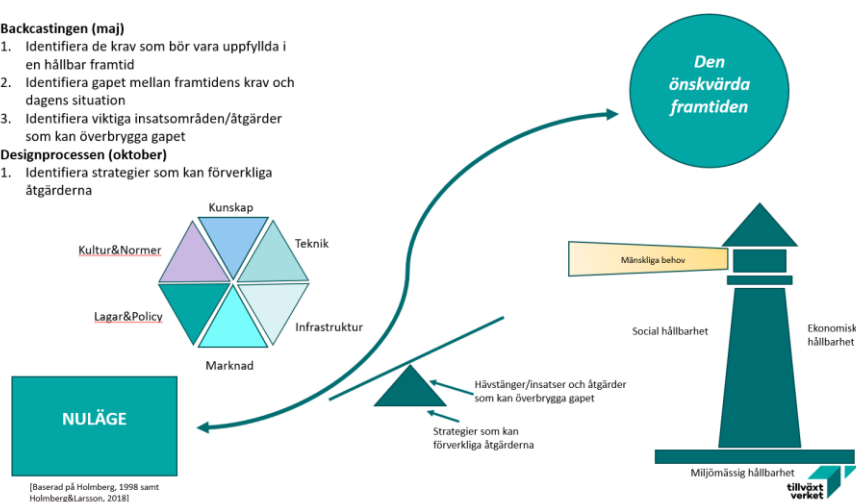
Arbetet inom tankesmedjan bedrevs inom ramen för en backcastingprocess.

Backcastingen (maj)

1. Identifiera de krav som bör vara uppfyllda i en hållbar framtid
2. Identifiera gapet mellan framtidens krav och dagens situation
3. Identifiera viktiga insatsområden/åtgärder som kan överbrygga gapet

Designprocessen (oktober)

1. Identifiera strategier som kan förverkliga åtgärderna



Syftet var att identifiera och utveckla strategier som snabbt kunde förflytta hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken från nuläget till den önskvärda framtiden. Arbetet bedrevs i två steg. Vid första tillfället togs ett önskvärt läge fram liksom en beskrivning av

nuläget. Utifrån dessa identifierades ett gap och fyra insatsområden, som bedömdes kunna utgöra hävstänger för en förflyttning till det önskvärda läget. De fyra insatsområdena var:

- En utmaningsdriven politik för omställning/nationellt nödläge/nationell strategi för hållbar utveckling som leder utvecklingen/beslutsprocesser utan egennyttan och stuprör.
- En tydlig styrning mot hållbar utveckling.
- Det offentliga ska gå före i omställningen till en hållbar utveckling (upphandling).
- Skapa en nationell data- och analysfunktion för hållbar regional utveckling.

Dessa vidareutvecklades därefter internt inom Tillväxtverket med syftet att särskilt prioritera insatsområden som regeringsuppdraget hade störst rådighet över. De omarbetade insatsområdena förankrades hos tankesmedjans deltagare. De insatsområden som tankesmedjan i slutändan kom att vidareutveckla och fördjupa resonemangen kring var:

- En nationell styrning som utgår från identifierade samhällsutmaningar.
- Tillitsbaserad styrning inom den regionala tillväxtpolitiken.
- Ett förtydligande av hållbarhetsdimensionerna som bidrar till en hållbar regional utveckling.
- Arbetsätt för omställning till en hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet.

4.2 Regionalt test av prototyp av villkorsbeslutet⁵²

Som en följd av det arbete som gjordes inom tankesmedjan utformade Tillväxtverket en prototyp till ett villkorsbeslut utifrån:

- Att förstärka hållbarhetskrav i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.
- Att förstärka hållbarhetskrav i förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.
- Ett förslag till en modell för en kommande nationell strategi för hållbar regional utveckling.

Prototypen utformades med ett tydligare fokus på hållbar utveckling än i dagens villkorsbeslut och med intresse för regionernas förflyttning

⁵² Regionerna styrs genom så kallade villkorsbeslut. De kommer årligen och anger villkoren för användningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Villkorsbeslutet ska årligen återrapporteras i februari

i omställningsarbetet. Fem regioner⁵³ genomförde det regionala testet av prototypen.

Syftet var bland annat att ge Tillväxtverket en uppfattning om hållbarhetsarbetet inom det regionala tillväxtarbetet kunde stärkas genom tydligare skrivningar i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar samt i förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och därmed också i villkorsbeslutet.

I och med att endast fem regioner deltog i det regionala testet kan inte Tillväxtverket dra några generella slutsatser avseende prototypen. Däremot konstaterade samtliga regioner som deltog att den regionala tillväxtpolitikens fokus på hållbar utveckling blev tydligare i prototypen jämfört med nuvarande villkorsbeslut. Samt att ett villkorsbeslut utformat enligt prototypen mest sannolikt skulle stärka hållbarhetsarbetet som bedrivs inom det regionala tillväxtarbetet.

4.3 Uppföljning och analys av hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken utvecklats mellan 2014–2018

Tillväxtverket anlidade Ramböll för att följa upp och analysera hur arbetet med ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken har utvecklats under de senaste åren. I uppdraget ingick även att bedöma vad pågående och genomförda insatser enskilt och sammantaget lett till för resultat. Avropet gjordes i samarbete med Naturvårdsverket.

Tillväxtverket har sammanställt regionernas åiterrapporteringar av villkorsbeslutet för 2014 och 2018 med fokus på vad regionerna rapporterat avseende sitt hållbarhetsarbete och eventuell förändring mellan åren. Därtill har vi också tittat på vilka bedömningar de hittills publicerade utvärderingarna av de nio strukturfondsprogrammen gjort, när det gäller arbetet med hållbarhetsaspekter i programmen.

4.3.1 Resultat av analys

Nedanstående är kortfattat beskrivet de slutsatser som Ramböll drar i sin analys av hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken utvecklats de senaste åren:

- Styrningen utformas mot en mer holistisk syn på hållbarhet. Agenda 2030 har bidragit till det.
- Den nationella styrningen präglas i stor utsträckning av en delegerad och tillitsbaserad styrning.
- En nationell hållbarhetsstyrning måste passas in i de regionala sammanhangen.

⁵³ Region Västerbotten, Region Jämtland Härjedalen, Region Kronoberg, Region Gotland, Region Skåne

- Regionerna har en viktig uppgift i att återföra lärdomar till nationell nivå.
- Behov av att fokusera mer på *hur* i implementering av styrningen, dvs vad hållbarhet betyder och hur det kan förverkligas inom respektive regionala kontext och inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret.
- Det finns en uppfattning om att hållbarhetsarbetet inte ger resultat. Med en mer holistisk syn på hållbarhet riskerar det att bli svårare att peka på vad som är önskvärda resultat.

Rambölls bild är att utformningen av den nationella styrningen utgör en viktig beståndsdel i att säkerställa att det regionala tillväxtarbetet bidrar till en hållbar utveckling. Det är dock inte enbart den nationella styrningen som avgör om hållbarhetsarbetet kommer skapa avsedda resultat och effekter. För att regionernas arbete för en hållbar utveckling ska lyckas krävs även att regionerna har förmåga att driva på förändring, mobilisera och utveckla aktörer som gemensamt kan skapa en hållbar utveckling.

4.3.2 Resultat regionernas åiterrapporteringar av villkorsbeslutet

Tillväxtverket har sammanställt regionernas åiterrapporteringar av villkorsbeslutet för 2014 och 2018 med fokus på vad regionerna rapporterat avseende sitt hållbarhetsarbete. Enligt sammanställningen arbetade många av regionerna i stort sett inom samma områden och med samma utmaningar 2018 som 2014. Redovisningarna har däremot en tydligare koppling mellan utmaningar, möjligheter, insatser och hållbarhetsdimensionerna 2018 jämfört med 2014.

Exempelvis beskrevs arbetet med kompetensförsörjning 2014 som något som påverkar företagets konkurrenskraft och att arbetslöshet utgör ett problem. I redovisningarna från 2018 har kopplingen till hållbarhetsarbetet utvecklats och arbetet med kompetensförsörjning relateras till den sociala hållbarhetsdimensionen. Utbildning, integration, mångfald, personlig hälsa, inkludering och attraktivitet skildras i relation till arbetet med kompetensförsörjning och arbetslöshet. Redovisningen av hållbarhetsarbetet verkar ha utvecklats i riktning mot att vara ett syfte i sig, mot att tidigare redovisats som ett verktyg för att främja förutsättningarna för regional utveckling och tillväxt.

Orsaker till utvecklingen kan vara ökade krav på hur hållbarhetsarbetet ska åiterrapporteras. I 2014 års villkorsbeslut skulle regionerna redovisa hur miljö-, integrations- och jämställdhetsperspektiven hade *beaktats* i det regionala tillväxtarbetet. 2018 skulle regionerna redovisa hur hållbarhetsarbetet *integrerats* i verksamheten och vilka *resultat* som uppnåtts. En annan bidragande faktor kan vara en samhällsdebatt med stort fokus på hållbar utveckling.

Slutsatserna från sammanställningen redovisas kortfattat nedan:

- Vilka områden som är föremål för hållbarhetsarbetet, omfattningen och bredden på insatserna varierar mellan regionerna.
- Ett antal regioner rapporterar hållbarhetsarbete inom i stort sett alla delar av sitt regionala tillväxtarbete, medan andra rapporterar väldigt lite.
- Inom den miljömässiga dimensionen rapporterar alla regioner hur de arbetar med miljömässig hållbarhet.
- Insatser inom den miljömässiga hållbarhetsdimensionen sker inom en rad områden: transporter, kollektivtrafik, bioenergi, miljöteknik, energieffektivisering, fysisk planering, smarta städer, livsmedel, cirkulära affärsmodeller, digitalisering, kust, hav och vatten.
- Alla regioner beskriver hur de arbetar med social hållbarhet. Antingen som ett mål eller ett medel, för att främja regional tillväxt, eller både och.
- Insatser inom den sociala hållbarhetsdimensionen sker inom främst jämställdhet, integration och mångfald. Men även inom attraktivitet, tillgänglighet, hälsa, social rättvisa, inflytande, jämlik tillgång till kultur och deltagande.
- Ingen region redovisar direkta insatser för att främja ekonomisk hållbarhet.
- Resultat uppnås främst i form av ökad kunskap samt medvetenhet och attitydförändringar i relation till hållbarhetsdimensionerna.
- Resultat i form av stärkta förutsättningar för hållbarhetsarbetet redovisas också. De stärkta förutsättningarna verkar främst uppnås genom olika insatser av hållbarhetsintegrering.
- Det redovisas få direkta resultat av det regionala hållbarhetsarbetet. Det förefaller som att direkta resultat främst relateras till den interna verksamheten. Regioner som verkar bedriva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete rapporterar däremot att exempelvis antalet ansökningar från kvinnor och personer med utländsk bakgrund som driver företag har ökat liksom att antalet beviljade beslut om stöd har ökat.
- Det som i allmänhet saknas i regionernas villkorsrapportering är konkreta åtgärder som behövs för att styra i riktning mot ökad hållbarhet såsom ändrade arbetsätt eller ändrade prioriteringar vid fördelning av medel.

4.3.3 Resultat Tillväxtverkets genomförande av strukturfondsprogrammen

Tillväxtverket har även sammanställt de utvärderingar som gjorts av de nio svenska regionala fondsprogrammen och som anknyter till integrering av hållbarhetsaspekter⁵⁴. Den samlade bedömningen som framkommer i de hittills publicerade utvärderingarna av de nio pro-

⁵⁴ Tillväxtverket (2019), PM om integrering av hållbarhetsaspekter i regionala utvecklingsfonden 2014–2020 (ej publicerad rapport)

grammen är att hållbarhetsaspekterna (bättre miljö, likabehandling och icke-diskriminering) inte integreras tillfredsställande i relation till den satta ambitionsnivån i programdokumenten. Utvärderarna konstaterar att:

- Det saknas kunskap hos många av projekten om vad hållbarhetsaspekterna innebär, hur och varför de ska integreras i verksamheten.
- Att projekten inte får tillräckliga anvisningar för hur de ska göra för att integrera hållbarhetsaspekterna i sin verksamhet. En konsekvens är otydlighet för projekten om vad som ska genomföras och hur det ska ske för att uppnå en godkänd nivå för arbetet med hållbarhetsaspekterna.
- Det görs ingen systematisk uppföljning av projektens tillämpning av hållbarhetsaspekterna vilket försvårar styrningen av projekten.

Inom tematiskt mål fyra ges miljökriteriet ett tydligare genomslag än jämställdhet och icke-diskriminering. Med tanke på att målet handlar om att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer är resultatet kanske inte särskilt förvånande. Samtidigt konstaterar utvärderarna att jämställdhet och icke-diskriminering sällan ges en strategisk roll i den verksamhet som bedrivs och det saknas ofta konkreta åtgärder för hur projekten ska omsätta kriterierna i den praktiska verksamheten. Resultatet ger ytterligare en indikation på svårigheten med att integrera hållbarhetsaspekter och att målstyrning kan ge tydligare resultat.

Ovanstående resultat från utvärderingarna är relevant när vi försöker få en uppfattning om resultatet av regionernas hållbarhetsarbete, eftersom en relativt stor andel av det regionala utvecklingskapitalet kommer från regionala utvecklingsfonden. I de utvärderingar som gjorts av regionalfondsprogrammen under innevarande programperiod, såväl som tidigare programperioder, framgår att många av de projekt som fått stöd generellt sett har svaga resultat av att integrera hållbarhetsaspekter i sin verksamhet. Det beror till viss del på att det råder brist på kunskap om hållbarhetsaspekternas innebörd och kopplingen till de insatser som projektet har beviljats stöd för. Arbetet är allt för ofta avhängigt enskilda personers insatser och engagemang.

Insatserna inom arbetet med Hållbar stadsutveckling bör nämnas särskilt. Här är utvärderarnas preliminära bedömning att regionalfonden har lyckats utifrån uppsatt ambition⁵⁵. Insatserna varierar mellan projekten men handlar bland annat om förstärkta resurser för planeringen av stadsbyggnadsfrågor utifrån ett hållbarhetsperspektiv liksom näringslivsinriktade projekt som syftar till att skapa jobb i utanför-

⁵⁵ Att stärka den sociala hållbarheten genom bland annat insatser för hållbar stadsutveckling

skapsområden och därmed bidrar till att lösa utmaningar relaterat till segregation.

4.4 Erfarenheter från tidigare och pågående uppdrag

Tillväxtverket har sammanställt erfarenheter från särskilt relevanta regeringsuppdrag i en särskild redovisning som bifogas slutrapporten. Nedan är en kortare sammanfattning.

Det är svårt att svara på om styrningen av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken enbart ska ske genom allmän policy eller om kombinationen allmän policy och särskilda uppdrag är det mest optimala. De regionala förutsättningarna skiljer sig åt och ger olika kontextuella arenor för arbetet med en hållbar utveckling. Det gör att den nationella styrningen i form av särskilda uppdrag kan uppfattas överflödigt i en region medan det i en annan region kan vara helt centralt för att få saker att hända. Flera regioner menar att de särskilda uppdragen och dess finansiering är helt avgörande för regionernas möjlighet att arbeta med den fråga som uppdraget adresserar. Jämställd regional tillväxt har nämnts särskilt⁵⁶.

Att utforma den nationella styrningen så att den svarar mot de varierande behov och förutsättningar som finns regionalt är svårt. Detta gäller inte minst när det gäller riktade uppdrag för att stärka en viss aspekt av hållbarhet. Regionerna upplever många gånger att de särskilda uppdragen är svåra att passa in i verksamheten. Korta genomförandeperioder försvårar möjligheten att synkronisera och integrera utvecklingsprojektets resultat tydligt i ordinarie verksamhet. Trots det är ändå uppfattningen hos Tillväxtverket att de insatser som har gjorts inom ramen för aktuella regeringsuppdrag inneburit en utveckling av arbetet på regional nivå. De resultat som uppnås är ofta: utvecklad kunskap, metodutveckling och förstärkt samverkan. Regionerna uppger även resultat i form av ökad förmåga, ändrade attityder och ökad medvetenhet i relation till olika hållbarhetsdimensioner, främst internt hos regionerna själva.

Oavsett hur regeringen väljer att styra är behovet av tydlighet centralt i hållbarhetsarbetet. Det innebär att formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av uppdrag. Om mål, syfte och förväntade effekt dessutom kopplar an till de samhällsutmaningar som Sverige och världen står inför upplevs uppdraget mer begripligt och lättare att kommunicera.

⁵⁶ Ramboll Management Consulting (2019), Analys av hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet

4.5 En översikt av roller och ansvar för hållbarhetsdimensionernas sakområden på regional nivå

Utgångspunkten för översikten var att försöka identifiera eventuella glapp/överlappningar i den nationella styrningen av den regionala nivån avseende det regionala tillväxtarbetet. Med regional nivå avses här regioner och länsstyrelser. Fokus låg på hållbarhetsdimensionerna. En slutsats från översikten är att det finns ett antal otydligheter avseende de mandat, roller och ansvar som nationell nivå har tilldelat regioner och länsstyrelser relaterat till det regionala utvecklingsansvaret. Otydligheterna framkommer i form av snarlika formuleringar och begrepp, i lite skilda kontexter, men med likvärdigt innehåll. Att definiera och tydliggöra dessa liknande formuleringar och begrepp, aktörerna sinsemellan, kan troligen ge mer kraft och intensitet i det regionala tillväxtarbetet.

4.6 Dialog och erfarenhetsutbyte

Tillväxtverket har fört dialog och inhämtat erfarenheter från Verket för innovationssystem (Vinnova), Jämställdhetsmyndigheten, Naturvårdsverket, Delegationen mot segregation, Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd och Statens energimyndighet. Naturvårdsverket och Delegationen mot segregation bjöds in att delta i Tillväxtverkets tankesmedja. Naturvårdsverket valde att delta i arbetet.

Tillväxtverket identifierade ytterligare myndigheter som betydelsefulla för uppdraget och har haft kontakt även med dessa. De var Saminget, Arbetsförmedlingen, Trafikverket samt Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor. Dialog och erfarenhetsutbyte har skett både via enskilda möten och via Tillväxtverkets myndighetsnätverk för hållbar regional utveckling och landsbygds politik⁵⁷.

Tillväxtverket träffade, i ett relativt tidigt skede, länsstyrelsernas nätverk för hållbar tillväxt. Nätverket samlar chefer på länsstyrelserna som arbetar med hållbar tillväxt. Representant från länsstyrelserna bjöds även in att delta i Tillväxtverkets tankesmedja för uppdraget. En representant från länsstyrelsen Blekinge län deltog. Dialog med regionerna har skett genom hela genomförandet och genom olika forum såsom Regional kontakt, Tjänstemannaforum, Reglabs RUS-nätverk och Hållbarhetsnätverk.

Den viktigaste arenan för att få in regionernas synpunkter, kunskap och erfarenheter har varit tankesmedjan. Som tidigare nämnts har även fem regioner deltagit i Tillväxtverkets testprocess av en prototyp till ett villkorsbeslut.

⁵⁷ Med anledning av Tillväxtverkets uppdrag att stödja myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet

BILAGA 1

Lag (xxxx:xxx) om regionalt utvecklingsansvar

Lagens tillämpningsområde och definitioner

1 § I denna lag finns bestämmelser om *regionalt utvecklingsarbete*, vad arbetet ska syfta till och om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

2 § Med *regionalt utvecklingsarbete* avses i denna lag insatser för att skapa en *hållbar regional utveckling*.

3 § Denna lag gäller för regionerna. Lagen gäller också, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun. Det som sägs om en region i 5–10 §§ gäller i sådant fall kommunen.

4 § Gotlands kommun får besluta att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen istället får betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Det som sägs i andra författningar om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) i Gotlands kommun ska beteckningen kommunfullmäktige användas.

Regionalt utvecklingsarbete

5 § En region ska

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets *hållbara* utveckling *samt leda* och samordna insatser för genomförandet av strategin,
2. trots 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (2017:725) besluta om användningen av vissa *statliga medel för regionalt utvecklingsarbete*, och
3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa hur resultaten av det *regionala utvecklingsarbetet* bidrar till en *hållbar regional utveckling*.

6 § En region får utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.

Transportinfrastruktur

7 § En region ska upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Samverkan och samråd

8 § En region ska samverka med

1. länets kommuner, och
2. länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter

i syfte att bidra till en hållbar regional utveckling.

9 § En region ska samråda med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.

Statliga myndigheter

10 § Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställs för länets *hållbara* utveckling.

Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden lämna regionen det biträde som den behöver för *regionalt utvecklingsarbete* och regional transportinfrastrukturplanering. De ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets *hållbara* utveckling.

FÖRSLAG

BILAGA 2

Förordning (XXXX:XXX) om *regionalt utvecklingsarbete*

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om *regionalt utvecklingsarbete* och statliga myndigheters medverkan i det *regionala utvecklingsarbetet*.

2 § Med *regionalt utvecklingsarbete* avses i denna förordning insatser för att skapa en *hållbar regional utveckling*.

3 § Det *regionala utvecklingsarbetet* ska bedrivas i syfte att uppfylla målen för den *regionala utvecklingspolitiken* och EU:s sammanhållningspolitik.

Den nationella strategin för *hållbar regional utveckling xxxx-2030* ska vara vägledande för det *regionala utvecklingsarbetet*.

4 § Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska *som helhet* vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det *regionala utvecklingsarbetet*.

5 § Det regionala utvecklingsarbetet ska utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå.

Ansvar för det *regionala utvecklingsarbetet*

6 § Regionerna och Gotlands kommun har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* i sina respektive län.

I lagen om (2010:630) regionalt utvecklingsansvar anges vilka uppgifter som regionerna och Gotlands kommun har.

- 7 § Den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* ska
1. utarbeta och fastställa en strategi för länets *hållbara* utveckling (regsam ledning) och samordna insatser för genomförandet av strategin,
 2. besluta om användningen av vissa statliga medel för *regionalt utvecklingsarbete*, och
 3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa hur resultaten av det regionala utvecklingsarbetet *bidrar till en hållbar regional utveckling*.

Den regionala utvecklingsstrategin

8 § Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det *regionala utvecklingsarbetet* i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar som *stödjer länets omställning till en hållbar utveckling*.

Strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den ska ligga till grund för strukturprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete, och beaktas när andra regionala strategier och program tas fram.

Om flera län utarbetar en gemensam utvecklingsstrategi, ska det som sägs om ett län i denna förordning i stället gälla alla län som omfattas av strategin.

9 § Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för en *hållbar utveckling* i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter.

10 § Den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Strategin ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

11 § När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:

- EU:s strategi för Östersjöregionen,
- havs- och fiskeriprogrammet,
- kommunala översiktsplaner inklusive havsområden,
- kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning,
- landsbygdsprogrammet,
- länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,
- *länens jämställdhetsstrategier*,
- regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande,
- regionala klimat- och energistrategier,
- regionala kulturplaner,
- regionala serviceprogram,
- regionplaner enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och
- åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning

Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.

12 § Den regionala utvecklingsstrategin ska uppdateras löpande.

Strategin ska ses över åtminstone en gång mellan varje val till landstings- och kommunfullmäktige.

13 § När den regionala utvecklingsstrategin har fastställts eller uppdaterats ska den lämnas till regeringen och till följande statliga myndigheter och aktörer:

1. Almi Företagspartner AB,
2. Arbetsförmedlingen,
3. Boverket,
4. *Delegationen mot segregation*,
5. Försäkringskassan,
6. Havs- och vattenmyndigheten,
7. *Jämställdhetsmyndigheten*,
8. länsstyrelserna,
9. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser,
10. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor,
11. Myndigheten för yrkeshögskolan,
12. Naturvårdsverket,
13. Post- och telestyrelsen,
14. Riksantikvarieämbetet,

15. Riksarkivet,
16. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige,
17. Sametinget,
18. Skogsstyrelsen,
19. Statens energimyndighet,
20. Statens jordbruksverk,
21. Statens kulturråd,
22. Statens skolverk,
23. Svenska Filminstitutet,
24. Sveriges export- och investeringsråd,
25. Sveriges geologiska undersökning,
26. Tillväxtverket,
27. Trafikanalys,
28. Trafikverket,
29. Universitetskanslersämbetet,
30. Verket för innovationssystem, och
31. berörda universitet och högskolor.

Sådana andra regionala strategier och program som avses i 8 § ska när de fastställs eller uppdaterats lämnas till Tillväxtverket och andra berörda statliga myndigheter.

14 § Den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* ska *leda* och samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Användningen av statliga medel för *regionalt utvecklingsarbete*

15 § Den regionala utvecklingsstrategin och, i förekommande fall, EU:s strukturfondsprogram inom målet för Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet för Europeiskt territoriellt samarbete ska vara utgångspunkt vid urvalet av insatser när länsstyrelserna och den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* fattar beslut om *statliga medel för regionalt utvecklingsarbete*.

Uppföljning, utvärdering och redovisning

16 § Den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* ska följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera *hur det regionala utvecklingsarbetet bidrar till en hållbar utveckling* i länet. I detta arbete ska den uppföljning och utvärdering som gjorts av Europeiska struktur- och investeringsfonderna tas till vara om den har betydelse för länet. Arbetet med analyser, uppföljning och utvärdering ska ske löpande, systematiskt och långsiktigt.

Analyser, uppföljning och utvärdering ska göras utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet som helhet. Statistik ska redovisas med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

17 § Den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* ska årligen till regeringen rapportera resultatet av den analys, uppföljning och utvärdering som ska göras enligt 16 §.

Statliga myndigheters medverkan i det *regionala utvecklingsarbetet*

18 § Statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för

den *regionala utvecklingspolitiken* uppnås. När det är lämpligt ska myndigheterna i sin verksamhet i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till regionala förutsättningar.

I myndigheternas verksamhetsplanering ska insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsstrategierna och till det regionala *utvecklingsarbetet* i övrigt beaktas.

19 § Statliga myndigheters medverkan i det *regionala utvecklingsarbetet* ska grundas på prioriteringarna i den *nationella strategin för hållbar regional utveckling* samt på prioriteringarna i de regionala utvecklingsstrategierna. Myndigheternas medverkan ska ske i samverkan med den som har det *regionala utvecklingsansvaret*. Tillväxtverket ska stödja andra statliga myndigheters medverkan i det *regionala utvecklingsarbetet*.

20 § Statliga myndigheter ska

1. samråda med den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsansvaret i syfte att stärka arbetet för en hållbar regional utveckling*,
2. löpande informera den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet* om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för *en hållbar utveckling* i länet,
3. inom sina verksamhetsområden ge det biträde som behövs till den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet*,
4. prioritera myndighetsgemensamma insatser i det *regionala utvecklingsarbetet*,
5. när verksamhetsminskningar övervägs, samråda med den som har ansvaret för det *regionala utvecklingsarbetet*, länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten, och
6. beakta möjligheterna till decentralisering när de planerar sina verksamheter.

21 § Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde främja andra statliga myndigheters medverkan i det *regionala utvecklingsarbetet i syfte att stärka en hållbar regional utveckling*.

BILAGA 3

Villkor m.m. för budgetåret xxxx för landstingen samt Gotlands kommun inom utgiftsområdena 1 Rikets styrelse, 19 Regional tillväxt och 22 Kommunikationer

Riksdagen har för budgetåret xxxx beslutat om anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden vad gäller utgiftsområdena 1 Rikets styrelse (prop. 2018/19:1, utg.omr. 1, bet. 2018/19:KU1m rskr. 2018/19:79), 19 Regional tillväxt (prop. 2018/19:1, utg.omr. 19, bet. 2018/19:NU2m rskr. 2018/19:72) och 22 Kommunikationer (prop. 2018/19:1, utg.omr. 22, bet. 2018/19:TU1, rskr. 2018/19:109).

Regeringen beslutar att följande ska gälla för budgetåret xx för landstingen och Gotlands kommun vid användandet av medel från anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse och från anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt samt från anslaget 2:5 Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation under utgiftsområde 22 Kommunikation. Det som sägs om landsting i detta beslut gäller även Gotlands kommun.

Landstingen ska lämna en redovisning till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den xx februari xxxx, om inget annat framgår. Redovisningen ska ske enligt de återrapporteringskrav som framgår av detta regeringsbeslut.

Återrapportering

Återrapportering 1

Utifrån 5–7 §§ lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i dess lydelse fr.o.m. xxxx respektive 3–5, 8-10 §§ förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete ska landstingen ge en sammanfattande beskrivning av verksamheten under året.

Redovisningen ska innehålla uppgift om:

- Hur genomförda insatser inom den regionala utvecklingsstrategin bidragit till regionens uppsatta mål och långsiktiga prioriteringar för länets hållbara utveckling.
- Hur insatsområdena¹ inom det regionala utvecklingsarbetet tillämpats och använts för att bidra till en omställning som stödjer länets hållbara utveckling.
- Hur ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet som helhet utgjort en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

Inom prioriteringen Territoriell sammanhållning ska regionerna utöver det som anges ovan, ge en särskild beskrivning av arbetet med att främja tillgänglighet till kommersiell service i serviceglesa områden under året. Redovisningen ska även innehålla en beskrivning av eventuella hinder för att nå fastställda mål i den regionala utvecklingsstrategin, det regionala serviceprogrammet respektive den regionala handlingsplanen för genomförandet av Landsbygdsprogram för Sverige 2014–2020.

Inom prioriteringen Territoriell sammanhållning ska landstingen, utöver det som anges ovan, också ge en särskild beskrivning av arbetet med att främja bredbandsutbyggnad under året. Redovisningen ska innehålla uppgift om det arbete som har bedrivits utöver det som har utförts av de regionala bredbandskoordinatorerna och beskrivning av eventuella hinder för att främja bredbandsutbyggnaden.

Återrapportering 2

Utifrån 5 § lagen om regionalt utvecklingsansvar respektive 7 och 15 §§ förordningen om regionalt utvecklingsarbete ska landstingen ge en beskrivning av arbetet med fördelningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Redovisningen ska innehålla:

- En förklaring till fördelningen av anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder mellan projektverksamhet, regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service.
- En beskrivning av hur fördelningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder har bidragit till länets hållbara utveckling utifrån prioriteringarna² i den nationella strategin för hållbar regional utveckling.

¹ Förslag är att de angivna insatsområdena inom det regionala utvecklingsarbetet utgörs av innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete

² Territoriell sammanhållning, Social sammanhållning, Klimat och biologisk mångfald

- En beskrivning av hur fördelningen av anslaget 1:1 bidragit till en omställning som leder till en hållbar regional utveckling.

Återrapportering 3

Utifrån 5, 8 och 9 §§ lagen om regionalt utvecklingsansvar respektive 5 § förordningen om regionalt utvecklingsansvar ska landstingen ge en beskrivning av hur samverkan med andra aktörer i syfte att stärka arbetet för en hållbar regional utveckling har bedrivits under året. Redovisningen ska innehålla uppgift om:

- Inom vilka områden samverkan och gemensam finansiering har skett med länsstyrelsen respektive andra statliga myndigheter samt hur denna samverkan och gemensamma finansiering har bidragit till att stärka arbetet för länets hållbara utveckling.
- Inom vilka områden samverkan och gemensam finansiering har skett med länets kommuner samt hur denna samverkan och gemensamma finansiering har bidragit till att stärka arbetet för länets hållbara utveckling.
- Inom vilka områden samråd och gemensam finansiering har skett med berörda organisationer och näringsliv i länet.

Återrapportering 4

Utifrån 5, 8–9 §§ lagen om regionalt utvecklingsansvar och 3, 4, 7–9, 14 §§ förordningen om regionalt utvecklingsarbete ska landstinget ge en beskrivning av:

- Vilka åtgärder som har vidtagits för att hantera målkonflikter som uppstått för att bidra till en omställning som leder till en hållbar regional utveckling.

Återrapportering 5

Utifrån 5 § lagen om regionalt utvecklingsansvar respektive 7, 9 och 16–17 §§ förordningen om regionalt utvecklingsarbete ska landstingen ge en beskrivning av hur arbetet med analyser, följa upp och utvärdera det regionala utvecklingsarbetet har bedrivits under året. Redovisningen ska innehålla uppgifter om:

- Hur analyserna, uppföljningarna och utvärderingarna har skapat förutsättningar för att leda och samordna insatser inom det regionala utvecklingsarbetet som gynnar en omställning till en hållbar regional utveckling.
- Vilka av dessa analyser, uppföljningar och utvärderingar som helt eller delvis har finansierats med anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Uppdrag

Uppdrag 1

Landstinget ska, i enlighet med Tillväxtverkets anvisningar, lämna uppgifter till myndigheten avseende utgiftsprognoser, utfall och beställningsbemyndigande gällande anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Uppdrag 2

Landstingen ska bidra till att säkerställa nationell uppföljning av det regionala utvecklingsarbetet samt uppföljning av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt.

Anslagen 5:1 Länsstyrelserna m.m. och 1:1 Regionala tillväxtåtgärder

Landstingens medel från anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. under utgiftsområde 1 Rikets styrelse framgår av villkor för respektive länsstyrelses anslagspost i regleringsbrev för budgetåret xxxx avseende anslaget.

Landstingets delar av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt framgår av regleringsbrev för budgetåret xxxx avseende anslaget. Under anslagsposten 24. Som disponeras av Tillväxtverket, anges anslag, tilldelat bemyndigande, anslagsbehållning som får disponeras och anslagskredit för respektive beslutsfattare. Vidare framgår villkor samt vilka ändamål under anslaget som landstinget får besluta om.

Underlag till Tillväxtverket för årsredovisning och delårsrapport

Landstingen ska förse Tillväxtverket med det underlag som myndigheten begär inför arbetet med Tillväxtverkets årsredovisning, budgetunderlag och finansiella delrapporter. Vidare ska prognoser för bemyndigande och anslag lämnas i enlighet med anvisningar från Tillväxtverket.

BILAGA 4

Erfarenheter från genomförandet av vissa regeringsuppdrag

Bakgrund

I Tillväxtverkets regeringsuppdrag *Att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas*¹ ingår att särskilt beakta erfarenheter från uppdrag som regeringen gett myndigheten i syfte att stärka hållbarhetsarbetet. En frågeställning, relaterat till de olika regeringsuppdragen, som varit aktuell är balansen i styrningen. Om syftet är att stärka hållbarhetsarbetet bör styrningen ske främst genom allmän policy eller bör det vara en kombination av allmän policy och särskilda regeringsuppdrag?

Denna redovisning syftar till att beskriva erfarenheterna som Tillväxtverket dragit från arbetet med nedan nämnda regeringsuppdrag. Samt ett försök att besvara frågan om vilken styrning som bör tillämpas i enlighet med ovanstående frågeställning.

Vilka regeringsuppdrag omfattas?

Tidsperioden är 2014–2018 och de uppdrag som omfattas av uppdraget är:

Uppdrag relevanta för Tillväxtverket

- Uppdrag att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i deras arbete med smart specialisering samt att sprida kunskaper och erfarenheter från det arbetet.
- Uppdrag att utveckla och stödja arbetet för jämställd regional tillväxt.
- Uppdrag att stödja de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas arbete med att ta fram regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet för perioden 2017–2020.
- Uppdrag att stödja de regionalt utvecklingsansvarigas aktörernas arbete med miljödriven näringslivsutveckling i alla branscher och energifrågor.
- Uppdrag att stärka integrationsperspektivet i det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2018–2020.
- Uppdrag att utveckla de regionala företagsstöden avseende jämställdhet, integration och miljö, inklusive klimat.
- Uppdrag att följa upp och stödja det fortsatta arbetet för integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet.

Uppdrag relevanta för regionerna

- Uppdrag att ta fram en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet för perioden 2017–2020.
- Uppdrag att redovisa hur ett strategiskt och långsiktigt arbete för en jämställd regional tillväxt fortsatt bedrivits och utvecklats under året.

¹ Uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas, dnr Å2018-1256

- Uppdrag att redovisa hur ett strategiskt och långsiktigt arbete för integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet bedrivits och utvecklats under året.

Metod

De underlag som använts:

- Relevanta uppdragsformuleringar i regleringsbrev samt särskilda uppdrag.
- Tillväxtverkets årsredovisningar där några av uppdragen årligen redovisas.
- Särskilda uppföljningar av genomförande av vissa uppdrag då så har funnits tillgängligt.
- Anteckningar från semistrukturerade intervjuer med programansvariga alt tjänstepersoner från Tillväxtverket som arbetat med uppdraget. Varje intervju tog ca två timmar.
- Tillväxtverkets sammanställning av regionernas åiterrapporteringar av villkorsbeslutet med särskilt fokus på hållbarhetsaspekter.
- I vissa fall regionernas enskilda åiterrapporteringar av villkorsbeslutet.
- Analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken, Konsultrapport, Ramböll Management Consulting

Olika typer av uppdrag, olika typer av styrning

Utöver lag och förordning har staten möjlighet att styra statliga myndigheter och regioner genom olika former av uppdrag eller erbjudanden (se nedan). Regionerna utgör sekundära kommuner med eget politiskt styre vilket gör att direkta uppdrag från den statliga nivån till den regionala nivån inte är möjlig i samma utsträckning som till den statliga nivån. Det regionala utvecklingsansvaret, som innebär att regionerna övertagit det regionala utvecklingsansvaret från den statliga nivån och tilldelas medel från anslag 1.1 Regionala tillväxtåtgärder, styr regeringen genom regionernas villkorsbeslut.

Styrning av statliga myndigheter genom olika uppdrag

Regeringen använder sig av olika typer av styrning till de statliga myndigheterna. I myndigheternas instruktioner, som utformas genom förordningar, framgår myndighetens huvudsakliga uppgifter liksom ledningsformen för myndigheten. I instruktionen till myndigheten framgår även vilka mål för olika politikområden som myndigheten ska bidra till att uppnå. Instruktionerna till myndigheterna gäller tillsviare.

I regleringsbrev till myndigheterna, som är ettåriga, framgår hur mycket medel myndigheten har till sitt förfogande under året samt vissa uppdrag liksom krav på åiterrapportering till regeringen. Uppdragen som står i regleringsbrev är formulerade mycket kortfattat.

Därutöver kan regeringen besluta om särskilda uppdrag, som ibland även innehåller särskilda medel för genomförandet. Det är uppdrag som ofta riktar sig mot flera myndigheter och aktörer inklusive regionerna. Särskilda uppdrag är oftast fleråriga och omfattar många gånger längre och fördjupade uppdragsbeskrivningar. I de särskilda uppdragen finns också möjlighet att tydligare beskriva skälen till regeringens beslut jämfört med ett regleringsbrevsuppdrag.

Styrning av regionalt utvecklingsansvariga aktörer genom villkorsbeslut

Regionerna styrs genom så kallade villkorsbeslut. De kommer årligen och anger

villkoren för användningen av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Villkorsbeslutet ska årligen återrapporteras i februari.

Villkorsbesluten kan omfatta uppdragsformuleringar. Istället för uppdrag till den regionala nivån kan regeringen ge regionerna erbjudanden om att delta i en specifik insats eller genomföra olika former av program. Vad som utgör ett uppdrag eller ett erbjudande är kopplat till vad som står i lag och förordning avseende regionens uppgift i och med det regionala utvecklingsansvaret liksom finansieringen av den regionala tillväxtpolitiken. Har insatsen en koppling till lag och förordning utformas ett uppdrag. Om insatsen utgör en del av den regionala tillväxtpolitiken, men utan koppling till regionernas uppdrag enligt lag och förordning, utformas ett erbjudande. Om insatsen inte har någon av ovanstående kopplingar till det regionala utvecklingsuppdraget såsom det är formulerat i lag och förordning blir det varken ett uppdrag eller ett erbjudande.

Det som regleras i villkorsbeslutet måste ha stöd i lag och förordning.

Vilken insats ger egentligen vilken effekt?

I och med den regionala tillväxtpolitikens tvärsektoriella utformningen och dess verkan i ett flernivåsystem är det svårt att helt och hållet isolera ett visst regeringsuppdrag och peka på dess enskilda mervärde för hållbarhetsarbetet. Många faktorer samspelar. Inom det regionala tillväxtarbetet sker insatser:

- Regionalt på grund av nationell styrning
- Regionalt där den nationella styrningen har viss påverkan på att genomförandet sker och dess utformning
- Regionalt utan påverkan av nationell styrning

Därtill skiljer sig de regionala förutsättningarna åt vilket ger skilda kontextuella arenor för att styra mot en hållbar regional utveckling. En konsekvens är att samma nationella styrningsinsats kan ha väldigt olika effekt regionalt. Det gör att det är svårt att utforma den nationella styrningen så att den svarar mot de varierande behov och förutsättningar som finns.

Allmän policy eller särskilda regeringsuppdrag?

Särskilda regeringsuppdrag motiveras oftast av att det behövs en särskild kraftsamling inom hållbarhetsarbetet på regional nivå. Samtidigt kan styrningen och insatserna kopplade till enskilda hållbarhetsaspekter, som de särskilda regeringsuppdragen oftast formulerats utifrån, upplevas snäva, kortsiktiga och svåra att anpassa till ett långsiktigt regionalt förändringsarbete.

En generell svårighet med särskilda uppdrag är att det kan vara svårt att uppnå varaktiga förändringar inom ett område då det är relativt korta tidsperspektiv för genomförandet relaterat till de komplexa samhällsutmaningar som ska lösas. Eftersom de regionala förutsättningarna skiljer sig åt uppfattas de särskilda uppdragen väldigt olika regionalt.

Flera regioner uppger, trots ovan beskrivna svårigheter, att de särskilda uppdragen och dess finansiering är helt avgörande för regionernas möjlighet att arbeta med den fråga som uppdraget adresserar. I de fall regionerna bedriver ett aktivt hållbarhetsarbete oavsett den nationella styrningen, kan de särskilda regeringsuppdragen istället uppfattas som svåra att passa in i den ordinarie verksamheten. I de fallen upplevs den

nationella styrningen mer som en pålaga som har ett begränsat mervärde².

Vikten av tydlighet

Av de uppdrag som Tillväxtverket särskilt ska beakta är fyra utformade som regleringsbrevsuppdrag och tre utgör särskilda regeringsuppdrag. Uppdragen skiljer sig åt i form och beskrivning (se nedan). I intervjuer med tjänstepersoner som arbetar/arbetat inom uppdragen uppger flertalet att mål och syfte med regeringsuppdragen uppfattas som otydliga liksom vilka effekter regeringen har velat/vill uppnå med genomförandet. Det har även framkommit vikten av att Tillväxtverket i planeringen av genomförandet har gehör för och speglar regeringens ambitioner i resurssättningen avseende uppdragets genomförande. Om så inte sker finns en risk att uppdraget nedprioriteras på myndigheten vilket troligen påverkar utfallet av genomförandet.

Angående uppföljning och resultat

Det ska sägas att arbetet med hållbar regional utveckling är långsiktigt och komplext. Det är svårt att påvisa konkreta samband mellan insats och resultat, särskilt inom ramen för ettåriga rapporteringar. I Rambölls analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken bekräftas svårigheten med att påvisa resultat och att det inte finns några tydliga svar på hur resultaten bäst kan fångas upp. Några regioner resonerar kring vilka resultat som kan ses utifrån en indikatorbaserad uppföljning genom ex BRP+, könsuppdelad statistik eller utifrån uppsatta mål inom exempelvis energi- och klimatområdet. Andra regioner lyfter behovet av en bredare, kanske mer kvalitativ, redovisning med fokus på förflyttning mot ett visst mål. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att följa upp de utvecklingsprocesser som genomförs snarare än att sätta kvantifierbara mål och följa upp dessa³.

Erfarenheter och resultat

Nedan följer en redogörelse för de olika regeringsuppdragen, dess bedömda effekter och resultat på hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Jämställd regional tillväxt

Programmet Jämställd regional tillväxt är avslutat. Kontigo konstaterade i sin slututvärdering *Att tänka på lång sikt – men agera på kort sikt* att studera resultat från arbetet med jämställdhetsintegrering, och effekterna av det, är komplext. Detta beror till stor del på att effekterna av jämställdhetsintegrering ofta blir "inbäddade" i andra effekter och många gånger ger indirekt påverkan istället för en direkt påverkan på ett utvecklingsområde. Det gör att det kan vara svårt att särskilja effekterna av jämställdhetsintegrering från andra insatser som skett inom arbetsområdet. En bättre lärmiljö i skolan kan exempelvis bli en effekt av arbetet med jämställdhetsintegrering i en skolverksamhet, även om målet för jämställdhetsarbetet kanske var satt till något annat.

En annan svårighet med att studera resultat från arbetet med jämställdhetsintegrering är att resultatet och effekterna av jämställdhetsintegrering många gånger inte är möjliga att mäta på kort sikt. I utvärderingen av programmet Jämställd regional tillväxt valde Kontigo att studera två mer övergripande analysfrågor som behandlar förutsättningar

² Ibid

³ Ramboll Management Consulting (2019), Analys av hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken

och mer övergripande förändringar⁴:

- Förutsättningar för jämställdhetsintegrering som etablerat arbetssätt (struktur och process/styrning och organisering/delaktighet och mekanismer för lärande/långsiktig utvecklingsstrategi) – *Har förutsättningarna för jämställdhetsintegrering stärkts?*
- Institutionaliserade förändringar som ett resultat av jämställdhetsintegreringsarbetet (resultat i form av nya arbetssätt, funktioner osv) *Vilka konkreta förändringar har uppnåtts i verksamheten? Vilka förutsättningar har dessa resultat att bidra till effekter på lång sikt?*

Slututvärderingen av programmet visade att 63 % av de svarande regionerna instämde i påståendet att jämställdhet i större utsträckning blivit integrerat i det regionala tillväxtarbetet till fullo eller till stor del. Samtidigt uppgav endast 26 % av respondenterna att målgruppens⁵ möjlighet till inflytande i det regionala tillväxtarbetet hade ökat till fullo eller till stor del. Likaså uppgav bara 21 % av de svarande regionerna att resurserna för regionens tillväxtarbete hade fått en mer jämställd och jämlik fördelning. Att jämställdhet i högre utsträckning blivit integrerat i det regionala tillväxtarbetet kan dock på sikt medföra att målgruppens inflytande ökar liksom att resurserna fördelas mer jämställt och jämlikt⁶.

Utöver att jämställdhet i högre utsträckning blev integrerat i det regionala tillväxtarbetet medförde programmet en ökad förståelse om varför och hur regionen framgent ska arbeta med jämställdhetsintegreringen inom det regionala tillväxtarbetet. Arbetet med behovsanalys och kartläggning inför framtagandet av de regionala handlingsplanerna resulterade i ett mer faktabaserat arbetssätt och utgjorde ett viktigt verktyg för att identifiera regionala prioriteringar i det regionala tillväxtarbetet. Det intersektionella perspektivet medförde för flera regioner ett stort mervärde och bidrog till ett mer inkluderande regionalt tillväxtarbete. Enligt slututvärderingen var arbetet med intersektionalitet inom programmet troligen den mest innovativa delen. Arbetet med att synliggöra förutsättningar för olika grupper i samhället och dess möjlighet till deltagande och tillgång till utvecklingsresurser i det regionala tillväxtarbetet gavs utrymme på den regionala nivån genom arbetet med intersektionalitet⁷.

Programmet Jämställd regional tillväxt innebar i de flesta regioner ett skapande av förutsättningar för ett fortsatt arbete med jämställdhet och intersektionalitet i det regionala tillväxtarbetet. Samtidigt har programmet inte utgjort någon garant för att arbetet med jämställdhetsintegrering inom det regionala tillväxtarbetet kommer fortsätta på egen hand. Ledningens aktiva stöd för det fortsatta arbetet är nödvändigt. 4 av 10 regioner uppger att de till fullo eller till stor del har ett aktivt stöd från ledningen för arbetet med jämställdhet och intersektionalitet. Att göra jämställdhetsintegrering till en del av organisationsstrukturen kräver att arbetet får genomslag i organisationens ledningsstruktur och att kompetensen liksom regionens kapacitet att driva arbetet vidare säkras⁸.

⁴ Kontigo (2018), Att tänka på lång sikt – men agera på kort sikt. Slututvärdering av Tillväxtverkets program Jämställd regional tillväxt

⁵ För regeringsuppdraget

⁶ Kontigo (2018), Att tänka på lång sikt – men agera på kort sikt. Slututvärdering av Tillväxtverkets program Jämställd regional tillväxt

⁷ Ibid

⁸ Ibid

Regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet

Genomförandet av uppdraget pågår och arbetet har enligt Tillväxtverket och Naturvårdsverket en positiv utveckling. Allt fler av de regionala handlingsplanerna uppfyller de kriterier som regeringen har ställt upp.

När uppdraget lanserades var regionernas reaktioner initialt relativt kritiska. Uppdraget uppfattades mer som en pålaga då många regioner menade att de hade kommit längre med att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet än vad uppdraget förväntades leda till. Tillväxtverket och Naturvårdsverkets bedömning är dock att uppdraget tycks ha en positiv inverkan på arbetet med att integrera miljö- och klimatperspektiven i det regionala tillväxtarbetet. Detta i och med att resurser tillgängliggörs för arbetet med handlingsplanen, nya insatser formuleras, samarbeten stärks både inom regionen samt mellan regionen och andra relevanta aktörer⁹.

Genomförandet bedöms även medföra positiva mervärden i form av en kunskaphöjning på nationell nivå avseende hur regionerna arbetar med att integrera klimat – och miljö i det regionala tillväxtarbetet. Både avseende mängden insatser men också vilka hinder som uppstår regionalt. Uppdraget har också bidragit till att ge arbetet en strategiskt vikt i det regionala tillväxtarbetet, erfarenhetsutbytet mellan regionerna har inneburit ett ökat lärande avseende hur klimat – och miljöfrågor integrerats i det regionala tillväxtarbetet¹⁰. I åiterrapporteringen av regeringsuppdraget som lämnades till regeringen i oktober 2019 rapporterades att 16 regioner hade redovisat insatser som genomförts under 2018 inom ramen för den regionala handlingsplanen för att integrera klimat – och miljö i det regionala tillväxtarbetet¹¹.

Arbetet med att integrera klimat – och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet är prioriterat enligt Tillväxtverkets rapport *Regionalt tillväxtarbete 2020*. Samtliga regioner har i sina inrapporterade prioriteringar för det framtida regionala tillväxtarbetet lyft utmaningar som uppstår på grund av klimatförändringar och miljöförstöring. Exempelvis lyfter regionerna att produktions- och energisystemet behöver utvecklas så att beroende av fossil energi minskar, att andel förnybar energi behöver öka och att transportsektorns negativa miljöpåverkan behöver minska¹².

Vilken insats som gett vilket resultat i det regionala tillväxtarbetet är dock svårt att utvärdera då regionerna valt mycket olika former av uppföljning av handlingsplanernas genomförande. Men även då många egna regionala initiativ till insatser och förbättrad samverkan tas avseende frågor som bedöms särskilt viktiga och prioriterade av den politiska ledningen på regional nivå.

Smart specialisering

När det gäller smart specialisering har en viktig del i genomförandet handlat om informationsspridning och dialog med regionerna. Konferenser och dialogmöten har genomförts liksom en kartläggning av regionernas styrkeområden och innovationsstrukturer i samtliga län. Därtill har Tillväxtverket initierat S3 piloten. En plattform för kluster som prioriterats i regionerna med fokus på lärande, utveckling och erfarenhetsutbyte samt finansiering för ökad konkurrenskraft i aktiva klusterföretag.

⁹ Tillväxtverket (2018 och 2019) Åiterrapportering regeringsuppdraget

¹⁰ Intervju genomförd 190328

¹¹ Tillväxtverket (2019) Åiterrapportering av regeringsuppdraget

¹² Tillväxtverket (2019) Regionalt tillväxtarbete efter 2020

Flera regioner har arbetat fram strategier för smart specialisering.¹³

I åiterrapporteringen av villkorsbeslutet lyfter flera regioner satsningar på hållbarhet inom ramen för arbetet med smart specialisering. Det handlar bland annat om region Skånes satsningar på blå tillväxt i ett Interregprojekt, region Örebros deltagande i initiativet *Industrial modernisation and Smart Specialisation in Social Economy* samt region Dalarnas deltagande i ett Interregprojekt som syftar till att främja entreprenörskap och innovation kring äldres hälsa och välmående och som också har som mål att stödja tjänste- och produktutveckling för den seniora marknaden¹⁴. Smart specialisering betraktas av flera regioner som en central metod för att kraftsamla kring särskilt prioriterade områden, vilket bland annat kan bidra till nya och innovativa lösningar på aktuella hållbarhetsutmaningar¹⁵.

Integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet

2015 fick Tillväxtverket i uppdrag att sammanställa regionernas redovisningar för hur ett integrations- och mångfaldsperspektiv kan utvecklas och integreras i det regionala tillväxtarbetet¹⁶. Tillväxtverket identifierade ett antal utmaningar och gav förslag till det fortsatta arbetet. De utmaningar som Tillväxtverket lyfte var bland annat¹⁷:

- Arbetet med integration och mångfald är svårt och komplext och så gott som alla samhällsfunktioner påverkas.
- Det finns ett glapp i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen.
- Det råder en otydlighet i roller, mandat och ansvar för integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet.
- Otydlighet och gränsdragningsproblematik mellan nyckelaktörer.
- Det saknas modeller för samverkan i en del regioner.

Förslag till det fortsatta arbetet handlade bland annat om att:

- Ett förtydligande av olika aktörers roller, ansvar och mandat i relation till integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet för att underlätta effektiv samverkan och fungerande samverkansmodeller.
- Att Tillväxtverket får regeringens uppdrag att ge stöd till regionernas arbete, driva på utvecklingen, delfinansiera pilotprojekt, ge processtöd, skapa arenor för dialog och kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt arbete med kunskaps- och metodutveckling, mållogik, gemensamma indikatorer samt uppföljning och utvärdering.

Liknande resonemang som ovan var också det som ledde fram till Reglabs lärprojekt *Integration – regionernas roll* mellan 2016–2017. Arbetet med integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet blev väldigt aktuell under 2015 då många människor sökte sig till Sverige i hopp om ett nytt liv med anledning bland annat kriget i Syrien. Regionerna upplevde att deras roll i arbetet med integration var otydlig. Det fanns ett behov av kunskap och erfarenhetsutbyte mellan regionerna och andra aktörer och ett förväntat resultat av lärprojektet var utveckling av metoder för arbetet med integration och mångfald på regional nivå. Viktiga lärdomar efter Reglabs lärprojekt var bl.a. vikten av att se integration som en tillväxtfråga, betydelsen av att tydliggöra begrepp och

¹³ Tillväxtverket (2016, 2017 och 2018) Årsredovisning

¹⁴ Tillväxtverket (2019) Hållbarhetsaspekter i villkorsrapporteringen (ej publicerad rapport)

¹⁵ Ramboll Management Consulting (2019) Analys av hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Tillväxtverket

¹⁷ Tillväxtverket (2015) Delrapport – Sammanställning av regionernas redovisningar av hur ett integrations- och mångfaldsperspektiv kan utvecklas och integreras i det regionala tillväxtarbetet

definiera vad som avses för att skapa ett gemensamt språk för arbetet, arbeta inom ramen för befintliga processer, kartlägg vad som sker i regionen för att få en överblick av de insatser som görs och de insatser som eventuellt skulle behövas och möjlighet att agera i de organisatoriska mellanrummen, skapa möten och dialoger för att lyfta in frågan på regionens dagordning, bygg kunskap och involvera det civila samhället¹⁸.

Tillväxtverket beslutade 2016 att lyfta in myndighetens uppdrag om att stödja regionerna med integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet i uppdraget jämställd regional tillväxt. Syftet var att kunna uppnå en större genomslagskraft i och med att det inom arbetet med jämställd regional tillväxt fanns större tillgång till personella och finansiella resurser. Ett resultat av detta var bland annat arbetet med ett intersektionellt perspektiv i genomförandet av uppdraget jämställd regional tillväxt¹⁹. En effekt av det intersektionella perspektivet på arbetet med jämställd regional tillväxt blev ett förstärkt rättighetsperspektiv i jämställdhetsarbetet på regional nivå och ett resultat som uppnåddes var förstärkt samverkan mellan olika aktörer. Den förstärka samverkan var nödvändig för att få tillgång till ny kunskap och nya aktörers medverkan. Något som behövdes för att säkerställa det intersektionella perspektivet på arbetet²⁰.

Utöver ovanstående har Tillväxtverkets uppdrag lett till resultat i form av ökad kunskap och lärande. Bland annat genom seminarium såsom *Integration ger tillväxt* och rapporten *Integration och mångfald, växtkraft för en inkluderande tillväxt. Kartläggning av regionernas arbete*. Kunskapsutvecklande insatser är också det som i hög utsträckning präglar arbetet på regional nivå enligt regionernas återrapportering av villkorsbesluten. Det är i stort sett samma verktyg som används för att stärka arbetet med integration och mångfald som används för att stärka det regionala jämställdhetsarbetet. Det vill säga insatser såsom utbildningar, informationsinsatser, konferenser, hållbarhetskriterium för att bevilja stöd till företag och projektverksamhet liksom hållbarhetsintegrering av olika former av styrdokument²¹.

I rapporten *Integration och mångfald, växtkraft för en inkluderande tillväxt. Kartläggning av regionernas arbete*²² konstateras att regionerna fortsätter att prioritera och värdesätta betydelsen av integration och mångfald som en tillväxtfrämjande fråga och utgör en viktig aspekt i arbetet med hållbar regional utveckling. Integration och mångfald beskrivs som ett av de tvärsektoriella perspektiv som binder samman arbetet med olika sakfrågor. Flera regioner vittnar om en god samverkan med både kommuner och länsstyrelser och att det finns regionala forum inrättade för att diskutera strategiska frågor som rör integration och mångfald. En majoritet av regionerna ser kompetensförsörjning som ett betydelsefullt utvecklingsområde när det gäller integrationsstärkande insatser och särskilt viktigt är en fungerande validering av kunskaper och erfarenheter kombinerat med anpassad yrkesutbildning. Det är också viktigt att få med de företagsfrämjande aktörerna i arbetet och använda entreprenörskap och företagande som ett verktyg för integration.

Under perioden 2014–2018 togs flera initiativ för att stärka arbetet med integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet. Det gör att det även här är svårt att veta vilken insats som har resulterat i vilket resultat. Med det sagt verkar det ändå som att det arbete som bedrivits lett till viss förflyttning. Flertalet regioner uppger idag att de har forum som samlar flera aktörer där strategiska frågor om integration och mångfald kan bedrivas. Arbetet med kompetensförsörjning, entreprenörskap och företagande har

¹⁸ Reglab (2017) RollKoll – Regionernas roll i integrationen, dokumentation från Reglabs lärprojekt 2016–2017

¹⁹ Tillväxtverket (2017), Årsredovisning

²⁰ Kontigo (2018), Att tänka på lång sikt – men agera på kort sikt, Slututvärdering jämställd regional tillväxt

²¹ Tillväxtverket (2019), Hållbarhetsaspekter i regionernas villkorsrapportering (ej publicerad rapport)

²² Från december 2018

identifierats som ett särskilt viktigt insatsområde för att få arbetet med integration att fungera på den regionala nivån liksom att agera i de organisatoriska mellanrummen när mandat och roller upplevs som otydliga²³.

Integration i det regionala kompetensförsörjningsarbetet

Uppdraget är ett särskilt regeringsuppdrag som tilldelades Tillväxtverket i mars 2018 och ska inte slutrapporteras förrän i maj 2021. Två utlysningar har skett inom ramen för uppdraget, åtta projekt har beviljats medel. Förväntade resultat från Tillväxtverket på projekten är strukturer för samverkan, insatser för att stärka integrationsperspektivet i regionala handlingsplaner och regionala utvecklingsstrategier liksom utvecklade och prövade metoder för att utveckla lärcentra, validering och regionalt yrkesvux²⁴.

Även om det inte finns några konkreta resultat att påvisa finns det lärdomar från genomförandet av uppdraget hittills. Ansökningarna från regional nivå är färre än förväntat och det finns ekonomiskt utrymme för fler ansökningar. Trots att många regioner uttrycker att det är viktigt att arbeta för att stärka integrationen i det regionala kompetensförsörjningsarbetet har intresset för att delta i uppdraget varit relativt svalt.

Skäl som anges är att det saknas kapacitet på regional nivå att hinna med att ansöka om samt finansiera många olika projekt. Det behövs bättre framförhållning och samordning för att de medel som finns till förfogande ska kunna användas effektivt och därmed bidra till att göra det regionala arbetet långsiktigt och hållbart. I uppdrag som rör flera olika politikområden och flera myndigheters ansvarsområden blir det också särskilt viktigt att möjliggöra för regioner och andra regionala aktörer att kunna initiera och äga eller samordna projekt som kompletterar varandra. Att myndigheternas olika roller i kompetensförsörjningsarbetet tydliggörs skulle också underlätta och effektivisera processen för de regionala aktörerna att nå relevant stöd för det arbete som ska bedrivas²⁵.

Miljödriven näringslivsutveckling

Tillväxtverket fick i regleringsbrevet för budgetåret 2016 i uppdrag att, tillsammans med Statens Energimyndighet, följa upp och stödja de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas arbete med miljödriven näringslivsutveckling i alla branscher samt energifrågor. Det skulle ske genom att bidra till att främja ett samarbete och lärande inom och mellan regioner med olika förutsättningar och styrkeområden. Uppdraget återkom i regleringsbrevet 2017 och 2018 med fokus på att stödja de regionala utvecklingsansvariga aktörernas arbete med miljödriven näringslivsutveckling.

Tjänstepersoner på Tillväxtverket som arbetat med uppdraget uppger att det är svårt att bedöma vilka effekter och resultat som de facto har uppnåtts. Miljöfrågorna har fått ett större genomslag i näringslivsutvecklingen rent generellt de senaste åren men vilken inverkan just detta regeringsuppdrag haft är svårt att bedöma. I och med att uppdraget har getts myndigheterna flera år i rad²⁶ går det dock att konstatera att samarbetet mellan de nationella myndigheterna blivit mer etablerat.

Den rapport som ger en mer heltäckande bild av utvecklingen av arbetet med miljödriven näringslivsutveckling är *Allas älskling – Miljödriven näringslivsutveckling i*

²³ Sweco (2018) Integration och mångfald, växtkraft för en inkluderande tillväxt. Kartläggning av regionernas arbete

²⁴ Tillväxtverket (2019), Delrapport 2. Uppdrag att stärka integrationsperspektivet i det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2018–2020

²⁵ Ibid

²⁶ 2016, 2017, 2018 med viss förändring i uppdragstexten

det regionala tillväxtarbetet. Rapporten var resultatet av regleringsbrevsuppdraget från 2016 där regionernas arbete med miljödriven näringslivsutveckling skulle följas upp. Där konstateras att det är insatser inom miljöteknikområdet som dominerar insatserna inom miljödriven näringslivsutveckling och att regionernas utgångspunkter många gånger tas i regionala naturresurstillgångar. I rapporten framkommer också att många regioner bedömer samverkan som en viktig faktor för den miljödrivna näringslivsutvecklingen.

Tillväxtverket lämnar också ett antal rekommendationer som bland annat handlar om behov av ökad tydlighet inom området miljödriven näringslivsutveckling exempelvis genom att synliggöra hur olika nationella strategier som berör området miljödriven näringslivsutveckling hänger ihop och ett tydliggörande av aktörer och olika aktörers olika roller och mandat. Regionerna rekommenderas också att tydliggöra hur begreppet miljödriven näringslivsutveckling hanteras/definieras i respektive region för att skapa tydlighet i det operativa arbetet. Därtill föreslår Tillväxtverket att regionala nivån lägger ökat fokus på hur arbetet med miljödriven näringslivsutveckling ska genomföras och hur den samverkan som redan pågår kan stärkas och användas som ett verktyg för ökad effektivitet i genomförandet²⁷.

I delrapporten *Miljödriven näringslivsutveckling, regleringsbrev 2018* framkommer liknande slutsatser som lyfts inom andra regeringsuppdrag som syftar till att stärka hållbarhetsarbetet regionalt. Det handlar om behov av samordnande uppdrag mellan departement och nationella myndigheter, behov av att tydliggöra roller och ägarskap i olika uppdrag, behov av en ökad förståelse från nationell nivå avseende skilda regionala förutsättningar. Liksom behov av större fokus på frågan om omställning som en del av den ekonomiska omvandlingen och vad detta kan innebära för näringslivsstrukturen och basindustrin. I samma rapport lyfts regionernas påtalade behov av ökad kunskap, regional samverkan samt praktiska exempel i arbetet med cirkulär ekonomi²⁸. Resultat från arbetet med Miljödriven näringslivsutveckling handlar i hög utsträckning om ökad kunskap om de behov som finns på regional nivå för att stärka arbetet med miljödriven näringslivsutveckling och cirkulär ekonomi. Det handlar exempelvis om behov av en kunskapssammanställning avseende de insatser som pågår rörande cirkulär ekonomi, tydliggörande av vad som avses med cirkulär ekonomi, möjlighet till benchmarking liksom möjligheten att använda sig av offentlig upphandling för att stärka miljödriven näringslivsutveckling²⁹.

Utveckling av de regionala företagsstöden avseende jämställdhet, integration och miljö, inklusive klimat

Uppdraget initierades med anledning av att regeringen ville se en snabbare utveckling av hållbarhetsarbetet vid fördelningen av företagsstöd. I maj 2015 trädde två nya förordningar i kraft med syftet att nå fler företag och som därmed förväntades ha en positiv effekt på fördelningen av stöd till kvinnor som drev företag liksom till kvinnor och män med utländsk bakgrund som drev företag. Trots detta förefall utfallet vara relativt oförändrat. Tillväxtverket tilldelades uppdraget i regleringsbrevet för budgetår 2017.

Enligt Tillväxtverkets slutrapport *Utveckling av de regionala företagsstöden avseende jämställdhet, integration och miljö, inklusive klimat* från 2017 pågår många hållbarhetsfrämjande insatser för att utveckla företagsstöden. Samtidigt så saknas mätbara mål, effektkedja och uppföljning på området vilket gör att det är svårt att

²⁷ Tillväxtverket (2017) *Allas älskling – Miljödriven näringslivsutveckling i det regionala tillväxtarbetet*

²⁸ Tillväxtverket (2018) *Delrapport Miljödriven näringslivsutveckling*

²⁹ Tillväxtverket (2018) *Slutrapport Miljödriven näringslivsutveckling*

bedöma effekterna av de insatser som görs. Det råder dessutom en osäkerhet kring tolkningar och definitioner av begrepp vilket gör det svårt att bedöma hur utvecklingsarbetet sett ut över åren. Handläggarna regionalt har i hög utsträckning tilldelats ansvaret för att säkerställa en förändring. Ett stort ansvar och en svår uppgift om det dessutom saknas tydliga mål, förväntade effekter, tydliga definitioner och uppföljning. Risken är stor att arbetet stagnerar istället för utvecklas åt det håll regeringen vill. Det konstateras i rapporten att det finns ett glapp i styr- och ansvarskedjan.

I kartläggningen av hur regionerna arbetar med jämställdhet, integration, miljö inklusive klimat i företagsstöden³⁰ beskrivs insatser som bedrivs runt om i landet avseende hållbarhetsaspekterna och utvecklingen av företagsstöden. Det handlar exempelvis om öronmärkning av delar av företagsstöden, checklistor och riktlinjer för hur stöden ska fördelas. Arbetet påverkas av andra satsningar, exempelvis jämställd regional tillväxt och arbetet med att integrera klimat – och miljöperspektivet i det regionala tillväxtarbetet.

Under 2018 och 2019 har Tillväxtverket fortsatt att bedriva förändringsarbetet tillsammans med representanter för regionerna. Arbetet har haft en bredare ansats, hållbar utveckling, istället för den tidigare inriktningen mot jämställdhet, integration samt miljö och klimat. Uppdragsansvarig för det arbetet menar att företagsstöden behöver betraktas som en *delfinansiering av ett investerings- eller affärsutvecklingsbehov hos sådana företag som regionen har identifierat som viktiga för en hållbar utveckling*. En framgångsfaktor utgörs av att regionen analyserar vilka företag och branscher som är viktiga för en hållbar regional utveckling samt arbetar med frågan hur stöden kan öppnas upp för att nå nya målgrupper av företag som till exempel tjänsteföretag, sociala företag eller fler nystartade företag³¹.

Arbetet har under 2018 och 2019 haft fokus på den regionala kontexten, handläggningen samt ständiga förbättringar i form av uppföljning och analys samt arbetssätt för lärande och erfarenhetsutbyte. Resultatet från arbetet är att handlägningsprocessen i NYPS 2020 har setts över för att tydliggöra och stödja arbetet med hållbarhetsperspektivet i fördelning av företagsstöden och förslag till nya arbetssätt för att stärka samarbetet och det gemensamma lärandet har utarbetats.

Slutsatser

I och med den regionala tillväxtpolitikens tvärsektoriella utformningen och dess existens i ett flernivåsystem är det svårt att helt och hållet isolera ett visst regeringsuppdrag och peka på dess enskilda mervärde för hållbarhetsarbetet. Många faktorer samspelar. Flera regioner uppger att de särskilda uppdragen och dess finansiering är helt avgörande för regionernas möjlighet att arbeta med den fråga som uppdraget adresserar. I de fall regionerna bedriver ett aktivt hållbarhetsarbete oavsett den nationella styrningen kan de särskilda regeringsuppdragen istället uppfattas som svåra att passa in i den ordinarie verksamheten. I de fallen upplevs den nationella styrningen mer som en pålaga som har ett begränsat mervärde.

Oavsett hur regeringen väljer att styra, allmän policy eller allmän policy ihop med särskilda regeringsuppdrag, är behovet av tydlighet centralt i hållbarhetsarbetet. Det innebär att formulera tydliga mål, syften och förväntade effekter av uppdrag. Om mål,

³⁰ Ramboll Management Consulting (2017), Företagsstöden avseende jämställdhet, integration samt miljö och klimat

³¹ Intervju med ansvarig tjänsteperson Tillväxtverket, 2019

syfte och förväntade effekt dessutom kopplar an till de samhällsutmaningar som Sverige och världen står inför upplevs uppdraget mer begripligt och lättare att kommunicera.

Resultaten som uppnås speglar i hög utsträckning den roll och de arbetsätt som Tillväxtverket tilldelats i genomförandet av regeringsuppdragen. Resultaten handlar många gånger om kunskapsutveckling, kunskapsspridning, metodutveckling och stärkt samordning. Viktiga resultat inom det regionala tillväxtarbetet men frågan är om det är tillräckliga resultat om syftet är att stärka hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken. Tillväxtverket menar att det även skulle behövas resultat i form av andra beslut och andra arbetsätt än de som tillämpas idag. Det skulle exempelvis kunna handla om på vilka grunder företagsstöden fördelas. För att öppna upp för fler och kanske nya branscher krävs ändrade arbetsätt och andra prioriteringar. Men det skulle också kunna handla om systemorienterade arbetsätt som involverar en bredd av aktörer för att nå andra lösningar än tidigare på de samhällsutmaningar vi står inför.

Ramböll drar i sin analys slutsatsen att insatserna inom det regionala tillväxtarbetet har resulterat i utveckling av arbetsätt och metoder samt kunskapsutveckling. Trots de insatser som har genomförts är det svårt att veta i vilken utsträckning som arbetet har lett till mer genomgripande förändringar.

BILAGA 5

En översikt av roller och ansvar för hållbarhetsdimensionernas sakområden på regional nivå

Inledning

Det är inte särskilt märkligt att det ibland uppstår frågetecken rörande ansvar och mandat på den regionala nivån. Frågan rör allt som oftast skiljelinjen mellan det ansvar och det mandat som regeringen har fört över till de regionalt utvecklingsansvariga och det ansvar och mandat som regeringen har ålagt länsstyrelserna.

I lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och förordning (2017:868) om länsstyrelsens instruktion finns snarlika uppdrag och mandat. Det finns skiljelinjer men de är inte alltid tydliga och det finns utrymme för tolkningar.

Syftet

Syftet med denna promemoria är att tydliggöra och synliggöra formella roller och ansvar rörande främst hållbarhetsdimensionerna på den regionala nivån mellan regionalt utvecklingsansvariga och länsstyrelserna. Det blir dock nödvändigt att även studera hur ansvaret för den regionala utvecklingen fördelas inom ovan nämnd lag och förordningar. Det är inom ramen för det ansvaret som också hållbarhetsarbetet sker och därmed går det hand i hand.

Hållbarhetsdimensionerna i denna promemoria

Hållbarhetsdimensionerna kommer att utvecklas inom ramen för genomförandet av regeringsuppdraget. Inom ramen för denna promemoria har vi dock bestämt oss för att avgränsa dessa till ansvarsområden inom:

- Energi och klimat
- Miljö
- Jämställdhet
- Integration
- Folkhälsa

Det regionala utvecklingsansvaret och att främja länets utveckling

Förordningstexter och lagstiftningar lämnar många gånger utrymme för tolkningar. En tolkning som allt som oftast överlämnas till utförarna att göra. I lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion finns exempelvis nedanstående formuleringar avseende mandat, ansvar och uppdrag. Skrivningarna är inte identiska men dess innebörd och tolkningarna av dess innebörd tangerar varandra:

- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar gäller för landstingen samt Gotlands kommun.
- Med regionalt tillväxtarbete avses i denna lag insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling (2010:630)
- Syftet med det regionala tillväxtarbetet är att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitiken och EU:s sammanhållningspolitik (2017:583)
- Landstingen har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet inom sina respektive län (2017:583)
- Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar (2017:868)
- Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om: [...] regional tillväxt, [...], energi och klimat, [...], folkhälsa, jämställdhet och integration (2017:868)
- Landstingen ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för att genomföra strategin (2017:583)
- Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera det regionala tillväxtarbetet i länet (2017:583)
- Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet (2017:868)
- Det regionala tillväxtarbetet ska utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå (2017:583)
- Länsstyrelsen ska i sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet (2017:868)

Det regionala utvecklingsansvaret, det regionala tillväxtarbetet och att främja länets utveckling

Landstingen och Gotlands kommun har av regeringen tilldelats det regionala utvecklingsansvaret vilket styrs av lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. I lagtexten framgår att det regionala utvecklingsansvaret innebär ansvar för det regionala tillväxtarbetet samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Länsstyrelserna har i sin tur, enligt sin länsstyrelseinstruktion, i uppdrag att främja länets utveckling. Social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet ska vara en integrerad del i de analyser, strategier, program och insatser som görs inom det regionala tillväxtarbetet¹.

Staten har överfört ansvaret för den regionala utvecklingen till landstingen och därmed uppgiften att genomföra insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling samt att arbeta fram och genomföra insatser inom ramen för länsplanen för den regionala transportinfrastrukturen. Därtill tillkommer den handlingsfrihet som landstingen har genom det kommunala självstyret. Det kommunala självstyret är reglerat i regeringsformen och en del av den decentraliserade samhällsmodellen i Sverige. Den kommunala och regionala självstyrelseorganen möjliggör för medborgarna att lokalt och regionalt ha inflytande över sin vardag och över den lokala och regionala samhällsutvecklingen. Det ger också medborgarna möjlighet till ansvarsutkrävande om den lokala och regionala samhällsutvecklingen bedöms gå i fel riktning.

Det regionala tillväxtarbetet som utförs enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar syftar till att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt². Samtidigt ska länsstyrelserna, enligt sin

¹ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

² Ds 2017:61, Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar, sid 18

länsstyrelseinstruktion, verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska även främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet. Ett av de nationella mål som länsstyrelserna ska verka för att få genomslag i länet är målet för den regionala tillväxtpolitiken. Regionalt utvecklingsansvarigas uppgifter liksom länsstyrelsernas dito tangerar till viss del varandra. De olika mandaten och ansvaren skiljer sig förvisso åt men är tillräckligt lika för att det ska kunna uppkomma frågor på regional nivå om mandat och ansvar för olika ansvarsområden som rör länets utveckling och tillväxtarbete.

Samtliga landsting samt Gotlands kommun har i uppgift att, enligt lag (2018:1348) att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.

Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå.³

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion uppgifter inom bl.a. regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, naturvård samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, folkhälsa, jämställdhet och integration. I lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar tydliggörs att länsstyrelsen har i uppdrag att *bistå* landstinget med det som behövs för det regionala tillväxtarbetet och den regionala infrastrukturplaneringen. Flera av de politikområden som länsstyrelserna har uppgifter inom bedöms ha särskild betydelse för de fyra prioriteringarna i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft⁴.

Uppföljning av det regionala tillväxtarbetet och att följa tillståndet i länet

Regionalt utvecklingsansvariga ska, enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet. I förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete förtydligas detta genom att den regionalt utvecklingsansvariga ska följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera det regionala tillväxtarbetet i länet. Arbetet med analyser, uppföljning och utvärdering ska göras utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet och ske löpande, systematiskt och långsiktigt. Länsstyrelserna ska å sin sida följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet⁵.

Samverkan, samordna, samråda, främja och bistå

Utöver att både landstinget och länsstyrelserna har dels ansvar för, dels verkar för insatser och genomför uppgifter som ska gynna den regionala tillväxten har båda aktörerna också i uppdrag att samverka med andra aktörer. För landstingen är det specifikt styrt till det regionala utvecklingsansvaret och där det i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar står att landstinget ska *samverka* med *länets kommuner*, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter liksom att *samråda* med

³ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

⁴ Budgetproposition 2018, UO 19 Regional tillväxt, sid 16

⁵ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet. Enligt förordningen (2017:583) ska den regionala utvecklingsstrategin utarbetas i *samverkan* med *berörda* kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter väl lokalt och regionalt och näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska också erbjudas möjlighet till *samverkan*. Det framgår även att den regionalt utvecklingsansvariga har ansvaret för att *samordna* insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordningen ska ske med *berörda* kommuner, landsting, länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Precis som när den regionala utvecklingsstrategin utarbetas ska även näringslivet och det civila samhället erbjudas möjlighet till *samverkan* när insatserna för strategins genomförande ska samordnas.

Även länsstyrelserna har uppdrag som rör *samverkan*. I länsstyrelseinstruktionen står att länsstyrelserna ska, inom sin verksamhet, *främja samverkan* mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länen. I 9§ i instruktionen framgår även att länsstyrelsen ska *samråda* med andra statliga myndigheter både i och utanför aktuellt län i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet. I lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar tydliggörs att länsstyrelsen har i uppdrag att *bistå* landstinget med det som behövs för det regionala tillväxtarbetet och den regionala infrastrukturplaneringen. I förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete är länsstyrelserna utpekade genom 21§ där det framgår att länsstyrelserna ska, inom sitt ansvarsområde, *främja* andra statliga myndigheters *medverkan* i det regionala tillväxtarbetet.

Ansvar, roller och mandat för hållbarhetsarbetet på regional nivå

Övergripande bestämmelser för den regionala nivåns ansvar för hållbarhetsarbetet finns dels i förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, dels i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och dels i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som är vägledande för det regionala tillväxtarbetet.

I förordningen om regionalt tillväxtarbete framgår tydligt i § 4 om regionalt utvecklingsansvarigas skyldighet att integrera de tre hållbarhetsdimensionerna, social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet, i de analyser, strategier, program och insatser som genomförs inom det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelserna har i sin tur uppgifter inom en rad områden som många gånger omfattas av hållbarhetsarbetet. Såsom jämställdhet, energi och klimat, integration och folkhälsa. Vissa av uppgifterna regleras vidare genom länsstyrelsernas regleringsbrev. Det sakområde som är särskilt tydligt reglerat och riktat mot länsstyrelserna är ansvaret att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.

Som redan klargjorts är det nedanstående ansvarsområden som omfattas inom ramen för denna promemoria när hållbarhetsdimensioner avses.

- Energi och klimat
- Miljö
- Jämställdhet
- Integration
- Folkhälsa

Energi, klimat och miljö

Regionalt utvecklingsansvariga har ansvar för att integrera den miljömässiga hållbarhetsdimensionen i de analyser, strategier, program och insatser som genomförs i det lagstiftade regionala tillväxtarbetet. I den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som ska vara vägledande för arbetet nämns bl.a. vikten av att stärka arbetet med att begränsa utsläppen av växthusgaser, anpassa samhället till ett förändrat klimat, utvecklat produktions- och energisystem som möjliggör en ökad andel förnybar energi, en energieffektiv samhällsutveckling, skapa förutsättningar för en miljödriven näringslivsutveckling samt att utveckla ett hållbart transportsystem. I strategin framgår att den regionala nivån har en viktig uppgift i arbetet med klimat, miljö och energi.

Regioner och kommuner har därför ett stort ansvar att aktivt bidra till en grön resurseffektiv ekonomi, vilket utgör en viktig del i arbetet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Arbetet med att nå miljömålen är viktigt för en långsiktigt hållbar regional tillväxt.⁶

Utöver de uppdrag som är lagstadgade eller villkorsstyrda så har även regionalt utvecklingsansvariga möjligt att själva besluta om insatser inom ramen för det kommunala självstyret. Där insatserna kan styras exempelvis utifrån de regionala förutsättningar och behov som har identifierats i de analyser och uppföljningar som görs inom ramen för det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelsernas roll inom klimat och energi är tydlig. I länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelserna har uppgifter i fråga om energi och klimat och att det är deras uppgift att samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Det är även länsstyrelserna som ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Länsstyrelserna ska särskilt samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet.

Denna roll utvecklas ytterligare i länsstyrelsernas regleringsbrev. Där står bl.a. att länsstyrelserna ska samordna och leda det regionala arbetet med att förverkliga regeringens politik avseende energiomställning och minskad klimatpåverkan, arbeta för ett ökat genomslag av de nationella klimat- och energimålen inom olika sakområden och funktioner såsom bl.a. regionalt utvecklings- och tillväxtarbete samt infrastrukturarbete⁷. Länsstyrelserna ansvarar även för att ta fram långsiktiga regionala energi- och klimatstrategier.

Uppdraget om regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet

Ett specifikt uppdrag som bör nämnas i sammanhanget är det uppdrag som gick till regionalt utvecklingsansvariga inom ramen för villkorsbeslutet 2017; *Att ta fram och genomföra en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och*

⁶ En nationell strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020, sid 19

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2017 och 2018 avseende länsstyrelserna

miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverket och Naturvårdsverket fick vid samma tidpunkt ett regeringsuppdrag om att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i arbetet med ovan nämnda regionala handlingsplaner. Det framgår tydligt i villkorsbeslutet att arbetet med handlingsplanerna ska ske i nära samarbete med länsstyrelserna. Det finns också en skrivning som rör ansvarsfördelningen på regional nivå mellan länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga:

Detta uppdrag innebär ingen ändrad ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och berörda landsting, samverkansorgan och Gotlands kommun avseende ansvar för genomförandet av miljö- och energipolitiken på regional nivå.⁸

I länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2019 tydliggörs kopplingen mellan de långsiktiga regionala energi- och klimatstrategierna (som länsstyrelserna tar fram) och de handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet (som regionalt utvecklingsansvariga tar fram).

Uppdraget till landstingen att ta fram och genomföra regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet för perioden 2017-2020 utgör ett underlag i länsstyrelsernas arbete med regionala energi- och klimatstrategier⁹.

Jämställdhet

Regionalt utvecklingsansvariga har ansvar för att integrera den sociala hållbarhetsdimensionen i de analyser, strategier, program och insatser som genomförs i det lagstiftade regionala tillväxtarbetet. Det framgår även i villkorsbeslutet¹⁰ som går till regionalt utvecklingsansvariga att det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart perspektiv. I den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som ska vara vägledande för arbetet lyfts jämställdhet inom ramen för samhällsutmaningen social sammanhållning samt inom det kapitel som rör ett resultatnriktat genomförande av den regionala politiken. Regeringens mål med jämställdhet i det regionala tillväxtarbetet är att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att nå inflytande och få tillgång till tillväxtresurser. Ett antal områden pekas ut i strategin som särskilt betydelsefulla för att nå en jämställd regional tillväxt. Det handlar bl.a. om ett systematiskt ledningsarbete, utgå från genusanalyser vid planering och genomförande av det regionala tillväxtarbetet, kartläggning och synliggörande av skillnader mellan kvinnor och män i regionen avseende bl.a. inkomst, sysselsättning, företagande, företagsstöd, projektstöd, inflytande i tillväxtarbetet samt fortsatta insatser för att främja kvinnors företagande, verka för en minskad könssegrering på arbetsmarknaden samt att integrera jämställdhetsperspektiv i planering och genomförande av projekt inom regionalfondsprogrammen. Nationell styrning av området har skett genom villkorsbeslutet utifrån de satsningar som varit aktuella, främst genom återrapporteringskrav men även genom uppdrag i villkorsbeslutet.

Länsstyrelserna har, i enlighet med sin instruktion, uppdrag att verka för att de nationella jämställdhetspolitiska målen får genomslag i länet samt att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkers villkor, tillämpa, analysera och presentera

⁸ Villkor mm för budgetåret 2017, bilaga 1 till beslut IV vid regeringssammanträdet den 22 december 2016, N2016/08077/RTS m.fl.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende länsstyrelserna, sid 10

¹⁰ De villkorsbrev som har beaktas i denna promemoria avser budgetåret 2014-2018

könsuppdelad individbaserad statistik. Återrapporteringskrav och uppdrag tillkommer och tydliggörs i regleringsbrev. Uppdragen skiljer sig åt mellan 2014–2018 (som är de år som har studerats). 2014 ska länsstyrelserna sammanfatta verksamheten inom regional tillväxt och även beskriva hur miljö-, integrations- och jämställdhetsperspektiven har beaktats i det regionala tillväxtarbetet, berörda länsstyrelser ska rapportera arbetet hur handlingsplanen för jämställd regional tillväxt har genomförts i det regionala tillväxtarbetet samt rapportera hur arbetet med länens strategier för jämställdhetsintegrering fortlöper. 2015 står det i länsstyrelsernas regleringsbrev att det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas utifrån ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart perspektiv, att länsstyrelserna som arbetar med urbant utvecklingsarbete ska ha fokus på det socialt hållbara perspektivet som i regleringsbrevet främst avses omfatta frågor om:

...boendes delaktighet, förvärvsarbete, långvarigt försörjningsstöd, elevers behörighet till gymnasieskolan, trygghet samt bostadsförsörjning och fysisk planering. Ett jämställdhetsperspektiv ska anläggas arbetet.¹¹

I regleringsbrevet för 2016 ska länsstyrelserna redovisa arbetet med genomförandet av strategierna för jämställdhetsintegrering. I regleringsbrevet för 2017 ska länsstyrelserna redovisa arbetet med genomförandet av strategierna för jämställdhetsintegrering samt bidra till att utveckla de selektiva regionala företagsstöden avseende jämställdhet, integration och miljö. 2018 har länsstyrelserna i uppdrag att, i samverkan med andra aktörer inom länet, verka för att målen i Agenda 2030 nås samt sprida information om Agenda 2030-arbetet på regional och lokal nivå och bidra till att utveckla de selektiva regionala företagsstöden avseende jämställdhet, integration och miljö. Länsstyrelsen i Stockholm har 2018 i särskilt riktat uppdrag att återrapportera det regionala tillväxtarbetet och då också beskriva hur ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet har integrerats i verksamheten, liksom hur arbetet med jämställd regional tillväxt har bedrivits.

Integration

Regionalt utvecklingsansvariga har ansvar för att integrera den sociala hållbarhetsdimensionen i de analyser, strategier, program och insatser som genomförs i det lagstiftade regionala tillväxtarbetet. Insatser för en stärkt integration kan bedömas omfattas av den sociala dimensionen i hållbar utveckling. Därtill har regionalt utvecklingsansvariga ett återrapporteringskrav på hur ett strategiskt och långsiktigt arbete för integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet bedrivits och utvecklats under aktuellt budgetår. I den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft är regionalt utvecklingsansvarigas uppdrag att arbeta med integration tydligt. I strategin står bl.a. att miljö-, jämställdhets- och integrationsperspektiven behöver tydligt integreras i det regionala tillväxtarbetet för att kunna ta tillvara på den attraktionskraft, tillväxtpotential och de sysselsättningsmöjligheter som finns i Sverige. Dels för att säkerställa ett Sverige som håller samman, dels för att möta den framtida demografiska utvecklingen och att ta tillvara den kompetens, entreprenörskap och kreativitet som finns i landet. Sedan 2015 har det i villkorsbeslutet varit antingen som ett uppdrag eller ett återrapporteringskrav att redogöra för hur arbetet med integration och mångfald har bedrivits inom det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelserna har ansvar för att verka för att de nationella målen för integrationspolitiken får genomslag i länet. Målet för integrationspolitiken var 2018

¹¹ Regleringsbrev för budgetår 2015 avseende länsstyrelserna, sid 17

*Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund*¹². Därtill har länsstyrelserna uppgifter i fråga om integration enligt länsstyrelseinstruktionen. Enligt regleringsbrevet omfattar det i hög utsträckning att ta fram olika former av redovisningar och lägesrapporter som ska utgöra stöd i arbetet med bl.a. mottagning av nyanlända, nyanländas etablering på arbetsmarknaden samt kommunerna och landstingens mottagarkapacitet avseende antalet asylsökande och nyanlända. Länsstyrelserna gör också en sammanställning av samarbetet mellan berörda aktörer på lokal och regional nivå med anledning av länsstyrelsernas arbete med att samordna tidiga insatser för asylsökande m.fl. Arbetet är i vissa regleringsbrev relativt omfattande. I regleringsbrevet för 2017 fick länsstyrelserna i uppdrag att redovisa hur kommunernas beredskap och mottagande kapacitet har samordnats med deras instruktionsenliga uppgift om en hållbar samhällsplanering och boende. En fråga som också är relevant för det regionala tillväxtarbetet och därmed också för den regionalt utvecklingsansvariga.

Folkhälsa

Folkhälsa är ett område som skulle kunna omfattas av den sociala dimensionen av hållbarhet. En god hälsa hos befolkningen är nödvändigt för att möjliggöra klivet ut på arbetsmarknaden, bibehålla sin plats på arbetsmarknaden och för att ha motivation till kompetensutveckling/kompetensförflyttning. I den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som ska vara vägledande för arbetet nämns ökad folkhälsa hos befolkningen som något som ska vara ett av resultaten av den ökade tillväxt som ska genereras inom det regionala tillväxtarbetet. Det finns idag ingen nationell styrning, inom ramen för ex förordningstexter eller villkorsbeslut, av regionalt utvecklingsansvariga som rör insatser för att stärka folkhälsan. Däremot är det ett område som regionalt utvecklingsansvariga själva lyfter fram inom ex. de regionala utvecklingsstrategierna genom kopplingar mellan hälsa, livskvalitet, folkhälsa och det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelserna har i sin tur uppgifter i fråga om folkhälsa och enligt deras instruktion handlar det om att verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak. I deras regleringsbrev har uppdraget handlat bl.a. om samordning av alkohol, narkotika, doping och tobakspolitik.

Slutsatser

Utgångspunkten för denna promemoria var främst att försöka identifiera eventuella glapp och/eller överlappningar i den nationella styrningen av den regionala nivån avseende det regionala tillväxtarbetet. Fokus har legat på hållbarhetsdimensionerna i det regionala tillväxtarbetet. Det går att konstatera att det finns ett antal otydligheter avseende de mandat, roller och ansvar som nationell nivå har tilldelat regional nivå relaterat till det regionala utvecklingsansvaret. Om det bör benämnas glapp eller överlappningar överläter jag åt andra att bedöma. Otydligheterna framkommer i form av snarlika formuleringar och begrepp, i lite skilda kontexter, men med likvärdigt innehåll. Att definiera och tydliggöra dessa liknande formuleringar och begrepp, aktörerna sinsemellan, kan troligen ge mer kraft och intensitet i det regionala tillväxtarbetet.

En annan otydlighet, kanske en överlappning, råder inom ansvaret för arbetet med klimat, energi och miljöarbete. Här finns det, inom ramen för tilldelat mandat och

¹² Prop 2017/18:1 Utgiftsområde 13

ansvar, möjlighet för både den regionalt utvecklingsansvariga och länsstyrelserna att agera samordnare och axla det regionala ledarskapet. Länsstyrelserna kan åta sig ledarrollen genom sin länsstyrelseinstruktion och regleringsbrev där det tydligt framgår att det är länsstyrelsernas uppdrag att leda, samordna och främja regeringens politik avseende energiomställning och minskad klimatpåverkan. Den regionalt utvecklingsansvariga kan åta sig den ledande, samordnande och främjande rollen i arbetet för att begränsa utsläppen av växthusgaser, anpassa samhället till ett förändrat klimat och skapa förutsättningar för en miljödriven näringslivsutveckling med stöd av det kommunala självstyret. Det är dessutom förordningsstyrt att det regionala tillväxtarbetet ska vara miljömässigt hållbart och klargjort inom ramen för den vägledande strategin för arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft att det är aktörerna med regionalt utvecklingsansvar som leder och utvecklar det regionala arbetet för hållbar tillväxt och utveckling¹³.

Att arbetet för en jämställd regional tillväxt ingår i det regionala tillväxtarbetet framgår tydligt i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. De nationellt fastställda jämställdhetspolitiska målen ansvarar länsstyrelserna för att de får genomslag i länet. Därutöver har länsstyrelserna i uppdrag att jämställdhetsintegrera de insatser som myndigheten gör inom ramen för de uppgifter länsstyrelserna har inom det regionala tillväxtarbetet. Det är dock svårt att se någon röd tråd i de uppdrag som gått till länsstyrelserna avseende det jämställdhetsarbete som kan ha bäring på det regionala tillväxtarbetet. I vissa regleringsbrev handlar det om att arbeta med att integrera jämställdhet, integration och miljö i det regionala tillväxtarbetet, i andra regleringsbrev är det den sociala, miljömässiga och ekonomiska hållbarheten som ska integreras. Därutöver har de haft ett eget uppdrag att ta fram en strategi för jämställdhetsintegrering i respektive län liksom att stödja regionalt utvecklingsansvariga i arbetet med handlingsplaner för jämställd regional tillväxt. Länsstyrelsernas roll, mandat och ansvar rörande jämställdhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken skulle kunna tydliggöras.

Ansvar för integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet styrs inte heller tydligt genom exempelvis en lag- eller förordningstext. Det närmaste som går att komma är regionalt utvecklingsansvarigas uppdrag att integrera den sociala dimensionen av hållbarhet i det regionala tillväxtarbetet. Däremot framgår det betydligt tydligare i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft att integration och mångfald utgör en viktig del i det regionala tillväxtarbetet. Att länsstyrelserna har en roll i integrationsarbetet är inte att betvivla. Däremot rör många av uppdragen att ta fram olika former av kunskapsunderlag rörande bl.a. mottagningskapacitet vilket är något som regionalt utvecklingsansvariga borde kunna dra nytta av i relation till sitt ansvar för stärkt integration i det regionala tillväxtarbetet.

Den ekonomiska hållbarheten, som många gånger beskrivs som det medel som ska användas för att säkerställa en hållbar utveckling, saknar ett givet utrymme i frågor om ansvar, mandat och roller. Det som går att finna är de allmänna skrivningar som handlar om att integrera ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet i det regionala tillväxtarbetet i exempelvis förordning (2017:593) om regionalt tillväxtarbete. Den ekonomiska tillväxten bedöms kanske som självklar. Men att ekonomisk tillväxt många gånger betraktas som självklart är inte samma sak som att det är självklart att den ekonomiska tillväxten ska vara hållbar. Hållbar för nuvarande generation och för framtida generationer. Vem som ska leda den diskussionen på den regionala nivån återstår att se. Tillväxtens syfte framkommer dock i den nationella strategin för hållbar

¹³ En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020, sid 50

regional tillväxt och attraktionskraft. Där står:

Den tillväxt som genereras ska komma alla medborgare till del i form av bl.a. ökad sysselsättning, ökade reallöner, förbättrad service, skola och omsorg och ökad folkhälsa.¹⁴

¹⁴ Ibid, sid 21

ANALYS AV HÅLLBARHETSARBETET INOM DEN REGIONALA TILLVÄXTPOLITIKEN

RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING
DECEMBER, 2019



INNEHÅLL

- 01 Inledning
- 02 Om styrningen
- 03 Resultatet av styrningen
- 04 Slutsatser och rekommendationer



01. INLEDNING

I följande kapitel ges en bakgrund till uppdragets sammanhang, vad uppdraget innehåller, vad det regionala utvecklingsansvaret innebär och omfattar samt rapportens avgränsningar, definitioner, tillvägagångssätt och disposition.

BEHOV AV ETT UTVECKLAT HÅLLBARHETSARBETE I DET REGIONALA TILLVÄXTARBETET

Tre år efter att FN antog resolutionen om Agenda 2030 beslutade den svenska regeringen i juni 2018 om en handlingsplan för Agenda 2030. Handlingsplanen, som gäller för perioden 2018–2020, lyfter bland annat behovet av ett lokalt och regionalt genomförande av strategin som en av fyra nyckelfaktorer för handlingsplanens förverkligande. Ett ökat engagemang på lokal och regional nivå beskrivs som viktigt för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart företagande i alla delar av landet, bland annat genom insatser från kommuner och aktörer med regionalt utvecklingsansvar (regioner). Handlingsplanen beskriver även en målsättning om att samtliga kommuner och landsting ska involveras och ges goda förutsättningar i arbetet med omställningen till ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart samhälle.

Den lokala och regionala nivån kan vara utgångspunkt för samverkan där olika aktörer, inom sina respektive uppdrag, arbetar för Agenda 2030. Samarbetet bör stödja nytänkande, där forskning och utveckling samt digitaliseringens möjligheter tas tillvara.

Det är på den lokala och regionala nivån som nationella mål, globala åtaganden, EU-rätt och nationell lagstiftning, inom bl.a. dessa områden i många fall ska omsättas i praktisk handling.

En av handlingsplanens åtgärder är att stärka hållbarhetsperspektivet inom den regionala tillväxtpolitiken. Detta genom att Tillväxtverket ges i uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas på nationell nivå.

Uppdrag till Tillväxtverket att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet kan stärkas

Som en del i att realisera regeringens handlingsplan för Agenda 2030 fick Tillväxtverket i uppdrag* i augusti 2018 att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas på nationell nivå. I uppdraget ingår a) att följa upp och analysera hur arbetet med ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken utvecklats under de senaste åren samt b) att bedöma vad pågående och genomförda insatser enskilt och sammantaget lett till för resultat. Arbetet ska omfatta en hållbar social, ekonomisk och miljömässig regional utveckling och genomföras i samverkan med ett flertal andra myndigheter**.

Enligt uppdraget ska Tillväxtverket särskilt beakta erfarenheter från relevanta uppdrag regeringen har gett myndigheten och från aktörer med regionalt utvecklingsansvar samt erfarenheter från myndighetens arbete med genomförande av strukturfondsprogram. Även andra relevanta insatser och processer inom området hållbar regional tillväxt och utveckling ska beaktas i arbetet.

Tillväxtverket ska slutredovisa uppdraget till Näringsdepartementet den 15 februari 2020.

*N2018/04488/RTS: Uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas

**Tillväxtverket ska föra dialog med och inhämta erfarenheter från Verket för innovationssystem, Jämställdhetsmyndigheten, Naturvårdsverket, Delegationen mot segregation, Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd och Statens energimyndighet

UPPDRAG ATT ANALYSERA NATIONELL STYRNING OCH DESS RESULTAT UNDER DE SENASTE FEM ÅREN

Som en del av Tillväxtverkets uppdrag har Ramboll Management Consulting (Ramboll) fått i uppdrag att genomföra en analys i två delar av:

- Hur arbetet med ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken har utvecklats under åren 2014–2018 samt
- En bedömning av vad pågående och genomförda insatser inom området enskilt och sammantaget lett till för resultat.

Analysuppdragets första del fokuserar främst på den nationella styrningen och på det hållbarhetsarbete som genomförts på Regeringskansliet och Tillväxtverket avseende styrning samt utveckling av arbetet med social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet*. I uppdragets andra del, avseende vad insatserna inom området har lett till för resultat, ligger primärt fokus på aktörer med regionalt utvecklingsansvar och hur den nationella styrningen påverkat deras arbete med hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet.

Avgränsningar och definitioner

I linje med Tillväxtverkets avrop är Rambolls uppdrag huvudsakligen avgränsat till det hållbarhetsarbete som skett till följd av styrning på nationell nivå inom den regionala tillväxtpolitiken, vilket i sin tur påverkar vilka effekter som uppstår på regional nivå. Tidsperioden för uppdraget är begränsad till åren 2014–2018, dvs. uppdraget ska svara på hur hållbarhetsarbetet har utvecklats under denna period samt med vilka resultat.

Den definition av hållbarhetsarbete som används i rapporten kommer från Tillväxtverkets avrop där det framgår att hållbarhetsarbete avser [...] *insatser, program, analyser och processer som syftar till att bidra till en hållbar utveckling*. Vidare avgränsas uppdraget till den regionala tillväxtpolitiken inklusive ERUF (utgiftsområde 19 i budgetpropositionen).



* Genomgående i rapporten hänvisar "hållbarhetsdimensionerna" till social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet medan "hållbarhetsaspekterna" hänvisar till miljö, mångfald och jämställdhet.

Tillvägagångssätt

Rambolls genomförande av uppdraget bygger huvudsakligen på dokumentstudier och intervjuer som främsta metod för datainsamling.

Dokumentstudier har genomförts genom en så kallad portföljanslys över uppdrag inom hållbarhet. Detta har inneburit en strukturerad analys och kartläggning av vilka uppdrag som getts och vilken styrning som skett kopplat till hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet till myndigheter och regioner. I analysen identifieras bl.a. vilka typer av uppdrag som getts, hur resurser fördelats, när uppdraget getts, hur hållbarhet definierats och vilka aspekter som legat i fokus. Sammantaget ger portföljanslysen en översikt av samtliga uppdrag och styrningsmoment som ligger till grund för arbetet med hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken och hur dessa hänger ihop. Därutöver har ett antal rapporter om regioners och andra offentliga aktörers arbete med hållbarhet analyserats. En förteckning över samtliga rapporter och andra underlag som analyserats återfinns i bilaga 3.

Intervjuer och lärandesamtal har genomförts med Regeringskansliet, Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten (totalt nio personer) och med ett urval av totalt 11 regioner. Intervjuerna har syftat till att fördjupa sig i och svara på uppdragets huvudsakliga frågeställningar kring hur hållbarhetsarbetet har utvecklats under de senaste åren samt vilka resultat som kommit ur arbetet. Intervjuer med Regeringskansliet och myndigheterna har delvis skett genom gruppintervjuer, där relevanta sakkunniga har samlats för att tillsammans med Ramboll gemensamt resonera kring och svara mot uppdragets frågeställningar. Intervjuer med regionerna har genomförts bilateralt med chefer som utgör de personer som är mottagare av den nationella styrningen.

VAD INNEBÄR DET REGIONALA UTVECKLINGSANSVARET?

Övergripande styrs det regionala utvecklingsansvaret av lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Av lagen framgår att det regionala utvecklingsansvaret innefattar ansvar för det regionala tillväxtarbetet och regional transportinfrastrukturplanering.

I korthet innebär det regionala utvecklingsansvaret att regionerna ska:

- Utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin
- Besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
- Följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet
- Upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur
- Utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram (ej ska-krav)

I genomförandet av dessa uppgifter ska regionerna samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter samt samråda med näringslivet och berörda organisationer. Statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet ska beakta den strategi som fastställts för länets utveckling.

Ett flertal förordningar kompletterar lagen om regionalt utvecklingsansvar genom att närmare bestämma innehåll och reglering av de olika uppgifter som följer av det regionala utvecklingsansvaret. Dessa beskrivs närmare i kapitel 2, eftersom såväl lag som förordningar inom den regionala tillväxtpolitiken har innebörd för regionernas arbete med hållbarhet.

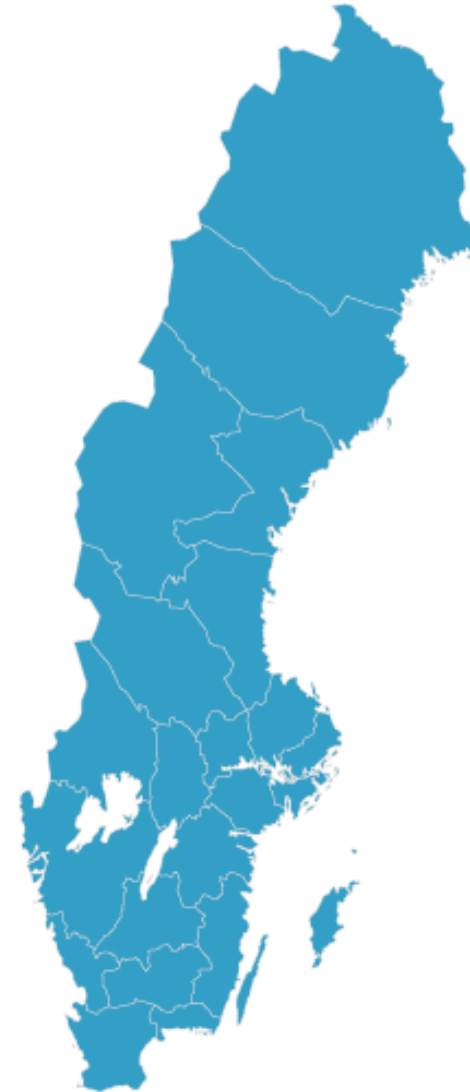


Bild inspirerad av en Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020

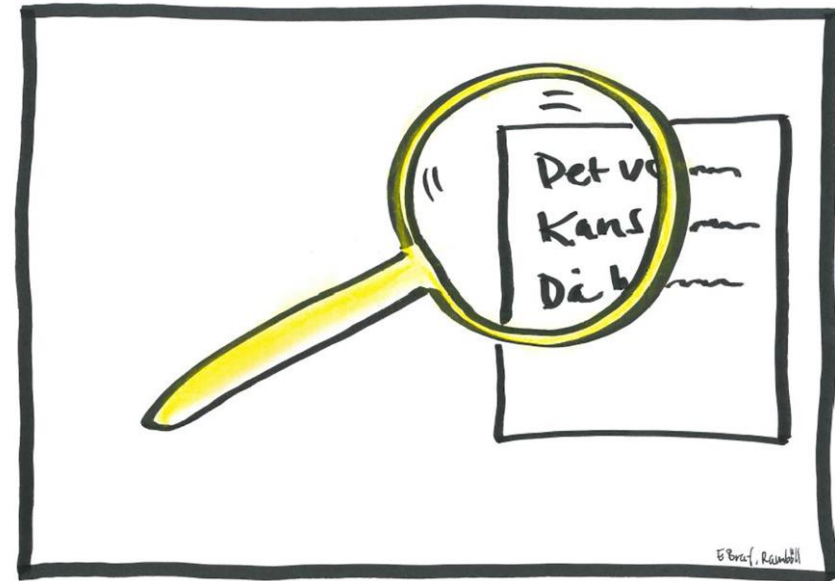
EN RAPPORT I FYRA DELAR

I **kapitel 1** har en bakgrund getts till uppdragets sammanhang, vad uppdraget innehåller samt vad det regionala utvecklingsansvaret innebär och omfattar.

I **kapitel 2** redogörs för utvecklingen av hållbarhetsstyrningen inom den regionala tillväxtpolitiken under de senaste fem åren och som lett fram till det nuläge vi nu befinner oss i idag. Ramboll går igenom centrala styrdokument, tillgängliga resurser och hur dessa eventuellt ändrats under perioden. Kapitlet analyserar i viss mån även hur styrningen från nationell nivå tolkats och tagits emot av myndigheter och regioner. Kapitel 2 bygger på dokumentstudier av styrdokument och intervjuer.

I **kapitel 3** fokuseras på vilka resultat som pågående och genomförda styrningsinsatser på nationell nivå gett för hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken. Kapitel 3 bygger framförallt på intervjuer som underlag för analysen, där bl.a. Regeringskansliet, Tillväxtverket och regionerna har gett sin bild av vilka de främsta resultaten är och vad som saknas för ett starkare hållbarhetsarbete på regional nivå.

I **kapitel 4** analyseras och summeras innehållet i kapitel 2 och 3 i form av samlade slutsatser kring hur styrningen av hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken har utvecklats åren 2014-2018 samt med vilka resultat. Kapitlet lämnar även vissa rekommendationer för Tillväxtverkets fortsatta arbete inom området.



02. OM STYRNINGEN

I följande kapitel beskrivs de olika styrverktyg som används för att skapa en hållbar regional utveckling och tillväxt. Därefter görs en redogörelse och analys över hur styrningen utvecklats primärt under perioden 2014-2018, vilket innefattar en beskrivning över olika uppdrag som getts under tidsperioden, vilka medel som fördelats och andra centrala förändringar som gjorts av strategier och policy.

Kapitlet bygger framförallt på dokumentstudier och lärandesamtal med Regeringskansliet och nationella myndigheter. Därutöver lyfts kontinuerligt perspektiv från intervjuer med regioner fram för att belysa hur styrningen upplevs av den regionala nivån. Citaten i kapitlet syftar till att illustrera enskilda perspektiv från regionerna som lyfts i intervjuerna. Citaten är därmed inte representativa för alla regioner.

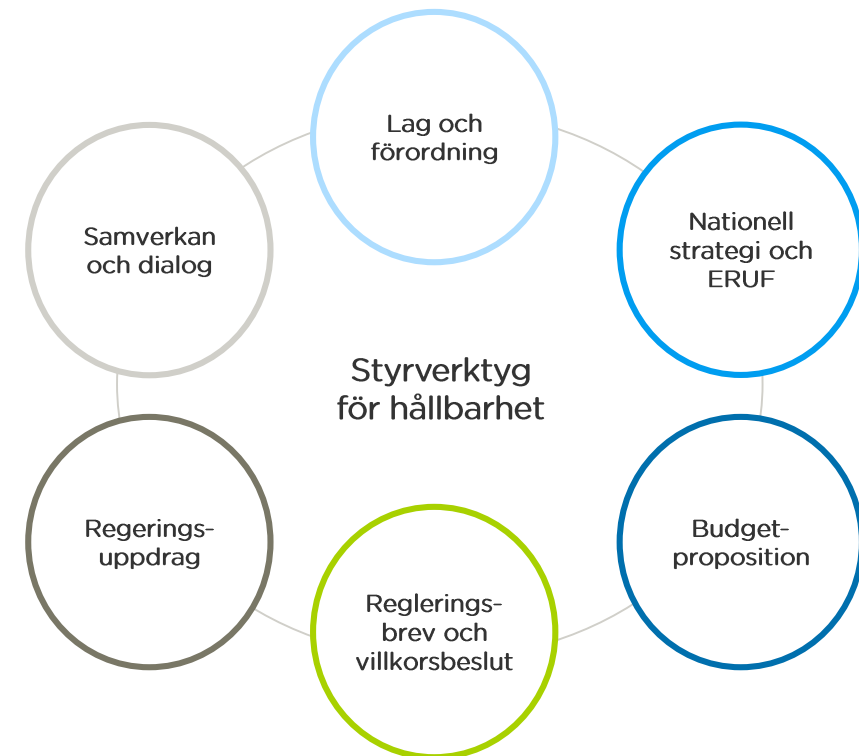
POLITIKEN FÖR EN HÅLLBAR REGIONAL TILLVÄXT STYRS GENOM EN RAD OLIKA VERKTYG

Ambitionen att skapa en mer hållbar regional tillväxt är inte ny och genomsyrar de senaste årens nationella politik på området. Regeringen har genom åren etablerat en rad olika verktyg för att styra och vägleda politiken. För att skapa en överblick av regeringens centrala styrverktyg har Ramboll delat in styrningen i sex primära kategorier, enligt nedan.

- **Lag och förordning** skapar övergripande ramverk och en juridisk grund för den regionala tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet, exempelvis avseende vad som ingår i det regionala utvecklingsansvaret och hur regional stödgivning regleras.
- **Den nationella strategin och EU:s regionalfondsprogram (ERUF)** utgör viktiga styrdokument som är kopplade till målet för politikområdet. Strategin är vägledande för inriktning och genomförande av det regionala tillväxtarbetet. Genom ERUF fördelas medel till program inom de två målen *Investering för tillväxt* och *sysselsättning* samt *Interreg**.
- **Budgetpropositionen** bestämmer de ekonomiska ramarna för den regionala tillväxtpolitiken, redovisar och analyserar resultat från föregående år samt redogör för politikens inriktning.
- **Regleringsbrev och villkorsbeslut** reglerar/villkorar den årliga användningen av statliga medel inom den regionala tillväxtpolitiken för statliga myndigheter respektive regioner.
- **Regeringsuppdrag** ger myndigheter i uppdrag att utreda olika frågor. Det kan även handla om att utföra en särskild satsning eller uppgift inom ett specifikt område. Regeringen kan även lämna s.k. erbjudanden till regionerna, som i utformningen liknar regeringsuppdrag men som utförs på frivillig basis.
- **Samverkan och dialog** underlättar uppföljning och är en viktig del för att gemensamt i flernivåstyret utveckla den strategiska inriktningen för det regionala tillväxtarbetet.

I följande avsnitt redogörs övergripande för respektive verktygs utveckling och betydelse för arbetet med hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet perioden 2014-2018.

Figuren indikerar att de olika styrmomenten hör ihop och i regel är beroende av varandra för att skapa en sammanhängande och verkningsfull styrning av den regionala tillväxtpolitiken. En annan viktig del är uppföljning av genomförda insatser och görs kontinuerligt inom ramen för nedan beskrivna styrformer.



RAMARNA FÖR DET REGIONALA ARBETET MED HÅLLBARHET STYRS VIA LAG OCH FÖRORDNING

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar innehåller bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och länsplaner för transportinfrastruktur. I lagen tydliggörs att med det regionala tillväxtarbetet avses insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling.

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete styr det regionala tillväxtarbetets innehåll och belyser bl.a. att "ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala tillväxtarbetet". Vidare framgår att uppföljning och utvärdering inom politikområdet ska göras utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet och att konsuppladad statistik ska göras.

Förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag samt Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar reglerar de regionala företagsstöden. I respektive förordning framgår att "för att främja en hållbar tillväxt och ökad konkurrenskraft i företag och därmed en hållbar regional tillväxt får i mån av tillgång på medel stöd lämnas enligt denna förordning". Det framgår även att "stödgivningen ska bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden."

Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken bestämmer att "bidrag får lämnas för att genomföra projekt som bidrar till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken" samt att "av projektbeskrivningen ska det särskilt framgå hur projektet bidrar till en hållbar tillväxt utifrån perspektiven ekonomi, miljö, integration och jämställdhet"

Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag, Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service, Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och Förordning (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder har alla inverkan på förutsättningarna för den regionala tillväxtpolitiken, men innehåller inga specifika skrivningar kopplat till hållbarhet.

Resultat från intervjuer

Att politikområdet benämns som regional tillväxt snarare än regional utveckling är något som problematiseras i flera intervjuer med regioner. Vissa nöjer sig med vetskapen att i det regionala tillväxtbegreppet så ryms även utvecklingsbegreppet medan andra finner formuleringen mer problematisk. I Tillväxtverkets analys av regionernas återrapportering lyfts att det regionala utvecklingsarbetet breddas till att omfatta fler frågor än tidigare, t.ex. frågor kopplat till folkhälsa, demokrati och tillit.*

På frågan om vilka styrdokument som regionerna ser som viktigast för integration av hållbarhet nämner en stor majoritet av de tillfrågade förordningen om regionalt tillväxtarbete. Flera (men inte alla) känner även till de ändringar som gjordes i förordningen 2017 kopplat till hållbarhet och ser positivt på hur de påverkar hållbarhet.

”

Citat från regioner

"Förordningen för regional tillväxt är väldigt viktig för oss. Vi håller oss i den om det ifrågasätts vilken inriktning vårt arbete har."

"I förordningen är samordning med statliga myndigheter ett krav, vilket inte alltid är synkat med styrningen av myndigheterna. Vinnova eller ALMI exempelvis, får direktiv via andra enheter på Näringsdepartementet med andra typer av hållbarhetsstyrning."

DEN NATIONELLA STRATEGIN ÄR VÄGLEDANDE FÖR DET REGIONALA HÅLLBARHETSARBETET

Den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 är vägledande för arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft i hela landet fram till 2020 och ska bidra till att uppnå målet med den regionala tillväxtpolitiken – utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin är vägledande för inriktning och genomförande av det regionala tillväxtarbetet samt för statliga myndigheters medverkan i arbetet. Den är även styrande för anslaget 1:1*.

I den nationella strategin presenteras fyra samhällsutmaningar som påverkar det regionala tillväxtarbetet och som behöver mötas genom den regionala tillväxtpolitiken för en långsiktigt hållbar utveckling. De fyra samhällsutmaningarna är demografisk utveckling, globalisering, klimat, miljö och energi samt social sammanhållning. För att möta samhällsutmaningarna pekas fyra nationella prioriteringar ut: innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning samt internationellt samarbete. I strategin beskrivs även att ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en *integrerad* del av det regionala tillväxtarbetet och ligga till grund för prioriteringarna.

Strategin lyfter hur flera centrala verktyg inom den regionala tillväxtpolitiken behöver utvecklas avseende hållbarhet, exempelvis de regionala företagsstöden där regeringen menar att ”de regionala företagsstöden ska utvecklas för att tydligare bidra till en hållbar utveckling med fokus på jämställdhet, integration och miljö.” Vidare lyfts enskilda strategiska hållbarhetsinitiativ, t.ex. jämställd regional tillväxt.

Genomförandet av EU:s regionalfondsprogram ställer krav på hållbarhet

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) har sin bas i EU 2020-strategins tre övergripande prioriteringar om Smart tillväxt, Hållbar tillväxt och Tillväxt för alla. I regionalfonden ställs krav på att de tre hållbarhetsaspekterna miljö, mångfald och jämställdhet ska beaktas i såväl planering som genomförande och uppföljning av projekt. Minimnivån är att minst två av aspekterna används delvis som verktyg för att nå projektens mål och resultat. Det svenska genomförandet av regionalfonden präglas även av ett starkt insatsfokus kopplat till hållbarhet, t.ex. genom stora satsningar på forskning och innovation, en koldioxidsnål ekonomi och en s.k. grön direktinvesteringsfond.

RAMBOLL

*Regionala tillväxtåtgärder (Utgiftsområde 19 i statsbudgeten)

Resultat från intervjuer

I intervjuer med regeringskansliet och nationella myndigheter framkommer att styrningen och framförallt uppföljningen av det regionala tillväxtarbetet i stor grad fokuserar på de fyra prioriteringarna i den nationella strategin, snarare än samhällsutmaningarna. En reflektion som görs i intervjuerna är att ett annat angreppssätt för politikområdet hade varit att ha en mer *utmaningsdriven ansats*. I lärandesamtal med regeringskansliet framkommer att det funnits en ambition om att tydligare integrera samhällsutmaningarna även i återspeglingsrapporteringen av villkorsbeslut.

I intervjuer med regionerna lyfts inte ovan nämnd problematik kopplat till nationella strategin explicit. Däremot nämns i flera intervjuer behovet av en utmaningsdriven ansats i det regionala tillväxtarbetet, men då framförallt kopplat till Agenda 2030.

”

Citat från regioner

”Den nationella strategin betyder mycket, men mest när den är ny, sen ligger den mest där när vi lärt oss innehållet.”

”Vi fastnar ofta i definitionsfrågor vad regeringen egentligen menar med begreppen man slänger sig med, hållbar regional tillväxt etc. I nya förordningen nämns både hållbarhet och tillväxt parallellt. Jag hade önskat att man förtydligar vad man faktiskt menar.”

BUDGETPROPOSITIONEN REDOVISAR ARBETET MED 'HÅLLBARHETSDIMENSIONERNA'

I regeringens årliga budgetproposition, utgiftsområde 19 Regional tillväxt, bestäms de ekonomiska ramarna för den regionala tillväxtpolitiken. Budgetpropositionen redovisar och analyserar resultat från föregående år samt redogör för politikens inriktning. I budgetpropositionen redovisar regeringen hur arbetet med "hållbarhetsdimensionerna" fortlöper, generellt inom den regionala tillväxtpolitiken samt inom regionalfonden.

Med hållbarhetsdimensioner åsyftar regeringen de tre horisontella kriterierna miljö, jämställdhet och integration, som uttrycks vara drivkrafter för hållbar regional utveckling genom att de sätter fokus på smarta, inkluderande och hållbara lösningar. Att kombinera dessa perspektiv bidrar enligt regeringen till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Vidare framgår att insatser inom den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet. I budgetpropositionen för 2019 uttrycker regeringen att den hållbara utvecklingens tre dimensioner är lika betydelsefulla och ömsesidigt beroende av varandra.

Budgetpropositionen följer under åren 2014-2018 upp och redovisar särskilda insatser som gjorts inom ramen för hållbarhetsdimensionerna, där framträdande exempel är uppdraget om jämställd regional tillväxt, uppdraget att ta fram och genomföra en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet, uppdraget att följa upp och stödja det fortsatta arbetet för integration och mångfald i regionalt tillväxtarbete samt innevarande uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas på nationell nivå.

Målet för den regionala tillväxtpolitiken har under åren 2014-2018 varit "utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft" men föreslås i och med 2020 års budgetproposition ändras till att även inkludera hållbar utveckling.

Resultat från intervjuer

I linje med förslag från Agenda 2030-delegationen så föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2020 att målet för den regionala tillväxtpolitiken bör vara "utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en **hållbar utveckling** i alla delar av landet". I Rambolls intervjuer syns dels att regeringens förslag har fått spridning och uppmärksamhet, men också att det tycks finnas ett relativt starkt stöd för förslaget, eftersom det tydligare knyter an till Agenda 2030 och därmed skapar hävstång för det regionala hållbarhetsarbetet.

”

Citat från regioner

"Vi bygger vidare på hållbarhetsarbetet oavsett om det kommer pengar från staten eller inte - pengarna från staten har bara betydelse för i vilken skala vi driver arbetet vidare."

"Ska vi regioner ta utgångspunkt i Agenda 2030 eller ska vi ha egna regionala mål och hållbarhetsdefinitioner? Vem ska göra tolkningen? Får inte finnas för många olika spår att jobba med hållbarhet. Här är inte regeringen tydlig nog."

TILLVÄXTVERKET HAR FÅTT FLERA HÅLLBARHETSUPPDRAG GENOM REGLERINGSBREVET

Regleringsbrevet styr och reglerar på årsbasis medelsanvändningen hos statliga myndigheter och är därmed centrala styrverktyg för regeringen. Till skillnad från de flesta särskilda regeringsuppdrag ska uppdrag som lämnas genom regleringsbrevet genomföras inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Tillväxtverket har under perioden 2014-2018 fått flera uppdrag kopplat till hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet. Enligt lärandesamtal med Regeringskansliet syftar dessa många gånger till att säkerställa att en fråga fortsatt adresseras inom den regionala tillväxtpolitiken, t.ex. i samband med eller efter ett särskilt regeringsuppdrag. Här är jämförbar regional tillväxt ett tydligt exempel, som upprepade gånger under tidsperioden 2014-2018 återkommer i Tillväxtverkets regleringsbrev. Detta eftersom många regeringsuppdrag med tidsbegränsad finansiering förväntas leva vidare inom den ordinarie verksamheten även efter dess avslut.

Det kan även handla om uppdrag som knyter an till att utveckla Tillväxtverkets egna verktyg, där ett exempel är ett uppdrag från 2017 att utveckla de regionala företagsstöden avseende jämförbarhet, integration samt miljö och klimat. Det kan även handla om uppdrag som regeringen vill ska ingå i myndighetens ordinarie uppdrag under en längre tid men inom ramen för den ordinarie verksamheten, där ett exempel är ett uppdrag i regleringsbrevet från 2016 att fram till och med 2020 (ERUF-perioden) stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i deras arbete med smart specialisering, dvs. ett uppdrag som sträcker sig betydligt längre än regleringsbrevets egentliga årsintervall.

Myndighetens instruktion möjliggör långsiktig styrning

Tillväxtverkets instruktion ligger till grund för en mer långsiktig styrning av myndighetens verksamhet, till skillnad från regleringsbrevet som förnyas på årsbasis. Instruktionen för Tillväxtverket innehåller vissa, men begränsade skrivningar som pekar på hållbarhet som en central del av verksamheten, där exempelvis instruktionens portalparagraf beskriver att "Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja *hållbar* näringslivsutveckling och *hållbar* regional tillväxt."

Resultat från intervjuer

Det framkommer i intervjuer med Regeringskansliet och ett par regioner att det finns god kompetens inom hållbarhet på Tillväxtverket och att myndigheten har en viktig roll att stötta regionerna. Flera har däremot svårt att svara på huruvida kompetensen finns brett inom myndigheten, och en person upplever att det är oklart vad myndighetens samlade perspektiv är och vad som utgör enskilda personers synsätt. En region upplever att Tillväxtverket inte är tillräckligt samordnade internt och att liknande frågor kan komma från olika håll i organisationen. En del i detta kan handla om varifrån Tillväxtverkets olika uppdrag kommer ifrån och var det landar organisatoriskt på myndigheten.

Flera regioner lyfter även frågan om smart specialisering och Tillväxtverkets roll att stödja regionerna i det arbetet. Smart specialisering beskrivs i flera fall som en central metod för att kraftsamla kring särskilt prioriterade områden, vilket bl.a. kan bidra till nya och innovativa lösningar på aktuella hållbarhetsutmaningar.

”

Citat från regioner

”Kopplat till uppdraget om jämförbar regional tillväxt tog Tillväxtverket en tydlig roll och ansvar. Kring övriga områden har vi inte upplevt riktigt samma engagemang.”

”Det känns som att Tillväxtverket är inne i en förändringsprocess och mer intresserade av att prata om hållbar utveckling nu än tidigare, kanske beroende på de uppdrag de fått på området.”

HÅLLBARHETSSTYRNING SKER ÄVEN VIA REGIONERNAS VILLKORSBESLUT

Regionernas användning av medel från anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder regleras genom årliga s.k. **villkorsbeslut**. I villkorsbesluten har regeringen möjlighet att ställa särskilda återrapporteringskrav eller ge regionerna uppdrag som ska genomföras inom ramen för medelsanvändningen. Likt regleringsbrevens uppdrag kan villkorsbesluten exempelvis användas för att följa upp och se till att arbetet fortsätter exempelvis efter ett avslutat regeringsuppdrag.

Regionernas arbete följs upp genom en årlig återrapportering till Näringsdepartementet. Uppföljningen görs uppdelat på de fyra prioriteringar som finns i nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020. För rapporteringen av budgetåret 2018 infördes även en särskild del för regionernas återrapportering av hållbarhetsintegrering, enligt § 4 och 16 i förordningen om regionalt tillväxtarbete*.

Regeringen har via villkorsbesluten lämnat ett antal uppdrag kopplat till hållbarhet under perioden 2014-2018, exempelvis kopplat till jämställd regional tillväxt, integration och mångfald samt en miljödriven näringslivsutveckling. Dessa kan ha separata återrapporteringsdatum och är i regel inom områden som regeringen efterfrågar särskilt utförlig återrapportering kring. Styrningen genom regionernas villkorsbeslut kompletteras i regel med motsvarande uppdrag till ansvarig statlig myndighet (ibland flera, t.ex. Tillväxtverket i samverkan med Naturvårdsverket), vilket exempelvis har gjorts för uppdraget om regionala handlingsplaner för klimat och miljö.

Under tidsperioden 2014-2018 syns en tendens att villkorsbeslutens uppdrag inom hållbarhet går från att adressera enskilda hållbarhetsdimensioner (jämställdhet, integration etc.) till att ta ett mer samlat grepp om hållbarhet i stort, bl.a. i linje med § 4 och 16 i förordningen om regionalt tillväxtarbete från 2017. I 2018 års villkorsbeslut finns även ett frivilligt återrapporteringskrav om hur regionerna arbetar med Agenda 2030. Utformningen av villkorsbesluten och hur de bäst kan användas avseende t.ex. hållbarhet har även varit en viktig diskussionspunkt under särskilda dialoger om villkorsbesluten mellan Regeringskansliet och regionerna som genomförts antingen inom ramen för Tjänstemannaforum eller under särskilda träffar som Regeringskansliet genomfört under 2017 och 2018.

RAMBOLL

*§ 4 Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala tillväxtarbetet

§ 16 Uppföljningen och utvärderingen ska göras utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet

Resultat från intervjuer

För rapporteringen av budgetåret 2018 infördes en särskild del för regionernas återrapportering av hållbarhetsintegrering. Syftet är enligt Regeringskansliet att på ett tydligare sätt få en redogörelse för genomförda insatser och resultat kopplat till hållbarhet.

I lärandesamtal med myndigheter och regeringskansliet framkommer att det finns både för- och nackdelar med detta angreppssätt. Genom att lyfta hållbarhet som en separat del i uppföljningen blir det tydligt att det måste inkluderas i återrapporteringen. Samtidigt som det kan upplevas att det behandlas som något separat, snarare än en utgångspunkt som är den formulerade ambitionen.

”

Citat från regioner

”Tidigare kunde villkorsbeslutet bara dimpa ned med uppdrag som vi inte hade en aning om. Så kunde det se ut tidigare, men nu är villkorsbesluten mycket bättre förankrade.”

”Om regeringen kräver hållbarhet i återrapporteringen av villkorsbesluten blir det tydligare i det ordinarie uppdraget vad vi ska jobba med. Sidospår som jämställd regional tillväxt hamnar lite vid sidan av. Signalen uppifrån blir tydligare om det står i villkorsbesluten att vi ska jobba med hållbarhet i vårt ordinarie uppdrag och kräver redovisning av det.”

TILLVÄXTVERKET HAR FÅTT FLERA SÄRSKILDA REGERINGSUPPDRAG INOM HÅLLBARHET 2014-2018

Som ett komplement till den mer långsiktiga styrning som sker genom lag, förordning och budgetproposition har regeringen möjlighet att lämna särskilda regeringsuppdrag till myndigheter för att utreda en fråga eller hantera en enskild satsning (ofta med tillhörande finansiering kopplat till specifika uppdragen).

Tillväxtverket är ansvarig myndighet för regionala tillväxtfrågor och även förvaltande myndighet för regionalfonden, varför uppdrag som lämnats till Tillväxtverket under tidperioden är en naturlig avgränsning.

De särskilda regeringsuppdrag som lämnats till Tillväxtverket under tidsperioden är följande, med betydelse för hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet:

Särskilda regeringsuppdrag	Tidsperiod	Medel
Uppdrag att utveckla och stödja arbetet för jämställd regional tillväxt	2016-2018	108 000 000 kr (36 mnkr/år)
Uppdrag att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i arbetet med regionala handlingsplaner för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet	2017-2020	Inga tillhörande medel
Uppdrag att stärka integrationsperspektivet i det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2018-2020	2018-2020	32 000 000 kr
Uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet*	2019-2022	108 000 000 kr

Regeringsuppdragen motiveras i regel av att det behövs en särskild kraftsamling inom hållbarhetsarbetet på regional nivå. I det nya uppdraget att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet menar regeringen exempelvis att arbetet med hållbarhet behöver bedrivas *långsiktigt* och att ett uppdrag med särskilda medel utvecklar och stärker hållbarheten inom det regionala tillväxtarbetet.

Resultat från intervjuer

I en intervju med Tillväxtverket framkommer att de särskilda uppdragen ofta innebär att hållbarhetsdimensionerna hanteras i stuprör (t.ex. jämställdhet), men att det i och med regeringens handlingsplan för Agenda 2030 som kom 2018 skett en utveckling mot att lägga ihop alla dimensioner av hållbarhet. Liknande bild ges i intervjuer med regioner, där ett par regioner upplever att den tidigare styrningen tvingat in regionerna i stuprör men där flera ser det som positivt med det nya uppdraget som innefattar samtliga dimensioner av hållbarhet.*

”

Citat från regioner

”Det som är föredömligt på sättet att styra nu är inom kompetensförsörjning. Vi har möjlighet att söka basfinansiering för regional kompetensförsörjning, men vi kan lägga upp arbetet helt hur vi själva vill. Sen återrappporterar vi hela paketet som en del i den årliga återrappporteringen. Vi får alltså extra resurser och kan kraftsamla men inom våra ordinarie processer och utifrån våra egna prioriteringar. Andra uppdrag har varit kortare och lite snävare.”

”I den nationella styrningen till oss regioner tycker vi att stuprören som blir genom särskilda uppdrag ställer till det mer än det underlättar – Det rimmar inte med att hållbarhet ska vara 'integrerat' enligt oss.”

SAMVERKAN OCH DIALOG VIKTIGA DELAR FÖR ATT GEMENSAMT UTVECKLA HÅLLBARHETSARBETET

Den regionala tillväxtpolitiken och det regionala tillväxtarbetet genomförs av aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Enligt den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 förutsätter ett delat ansvar för politikens genomförande en kontinuerlig **dialog och samverkan** mellan nivåerna för att säkerställa att aktörerna verkar mot samma mål. Hållbarhet ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet, vilket förutsätter att dialog och samverkan sker även kopplat till hållbarhet.

Regeringens Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020* är en arena för dialog och samverkan mellan regeringen och aktörer med regionalt utvecklingsansvar, statliga myndigheter och vid behov andra berörda aktörer och organisationer. Syftet med forumet är att föra en kontinuerlig dialog om långsiktiga och strategiska frågor av betydelse för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Hållbarhet har under åren 2014-2018 flera gånger varit uppe på Forumets agenda, framförallt kopplat till de särskilda uppdrag som löpt under tidsperioden, t.ex. Jämställd regional tillväxt. Som tidigare nämnts har Regeringskansliet även under 2017 och 2018 tagit initiativ till dialoger om villkorsbesluten och åiterrapportering där regionerna bjudits in. Detta lyfts som positivt i flera intervjuer. Under 2019 har dessa dialoger istället förts på Tjänstemannaforum.

Regeringen genomför även återkommande utvecklingsdialoger med regionerna kopplat till användningen av anslag 1:1. Utvecklingsdialogerna ska ha sin utgångspunkt i genomförandet av den nationella strategin och respektive regional utvecklingsstrategi, dvs. länens långsiktiga mål och strategi för hållbar regional tillväxt och utveckling. Dialogerna sker bilateralt mellan regeringen och de enskilda regionerna.

Tillväxtverket har en central roll för samverkan och dialog i det regionala tillväxtarbetet och för utveckling av hållbarhet. Genom innevarande uppdrag driver Tillväxtverket bl.a. en tankesmedja för ett utvecklat hållbarhetsarbete och myndigheten är även aktiv part i dialog- och lärandeforumet RegLab. Därtill innebär ett flertal av Tillväxtverkets uppdrag inom hållbarhetsområdet (t.ex. jämställd regional tillväxt och handlingsplaner för klimat och miljö) att Tillväxtverket intar en koordinerande och stödjande samverkansroll på nationell nivå gentemot regioner och andra relevanta aktörer.

RAMBOLL

*Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 ersätter Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013. Bara på namnet kan därmed förstås att fokuset på hållbarhet har ökat.

Resultat från intervjuer

I samtal med Regeringskansliet, Tillväxtverket och Naturvårdsverket samt i intervjuer med regionerna blir det tydligt att hållbarhetsfrågans inneboende komplexitet ställer krav på någonting mer än bara en utvecklad styrning sett till policy. Det kräver utvecklade former för samverkan och dialog, exempelvis genom att regeringens Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 i större mån behandlar hållbarhetsfrågan holistiskt och diskuterar den bredare, sett till såväl definition som innehåll. Flera regioner är positiva till och förespråkar en utökad "mjuk styrning" inom den regionala tillväxtpolitiken, som bygger på ökad dialog med den regionala nivån som en bas för utvecklad tillitsbaserad styrning.

”

Citat från regioner

”Vi gillar regeringens mjuka styrning genom dialog med regionerna. Finns mer att göra där, den nationella nivån borde jobba mer bilateralt med varje region och ta utgångspunkt i deras särskilda förutsättningar.”

”Jag upplever att Tillväxtverket jobbar väldigt mycket med regional dialog och förankring. De försöker alltid säkerställa att de har den regionalt utvecklingsansvariga aktören med på banan, även i uppdrag som t.ex. är riktade primärt mot kommunerna.”

TVÅ PRIMÄRA FINANSIERINGSKÄLLOR FÖR INSATSER INOM DET REGIONALA HÅLLBARHETSARBETET

Inom ramen för den regionala tillväxtpolitiken finns två huvudsakliga finansieringskällor som styrs och hanteras genom Utgiftsområde 19 Regional tillväxt i statsbudgeten. Det handlar om anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder och anslag 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014-2020*. Vissa regioner avsätter även egna regionalt skattebaserade medel till regionala tillväxtåtgärder, vilket är regionernas egna beslut.

Medel för regionala tillväxtåtgärder används i huvudsak till att finansiera olika typer av regionala projekt och företagsstöd. Anslag 1:1 och 1:3 kompletterar i regel varandra genom att anslag 1:1 används för att medfinansiera insatser från anslag 1:3.

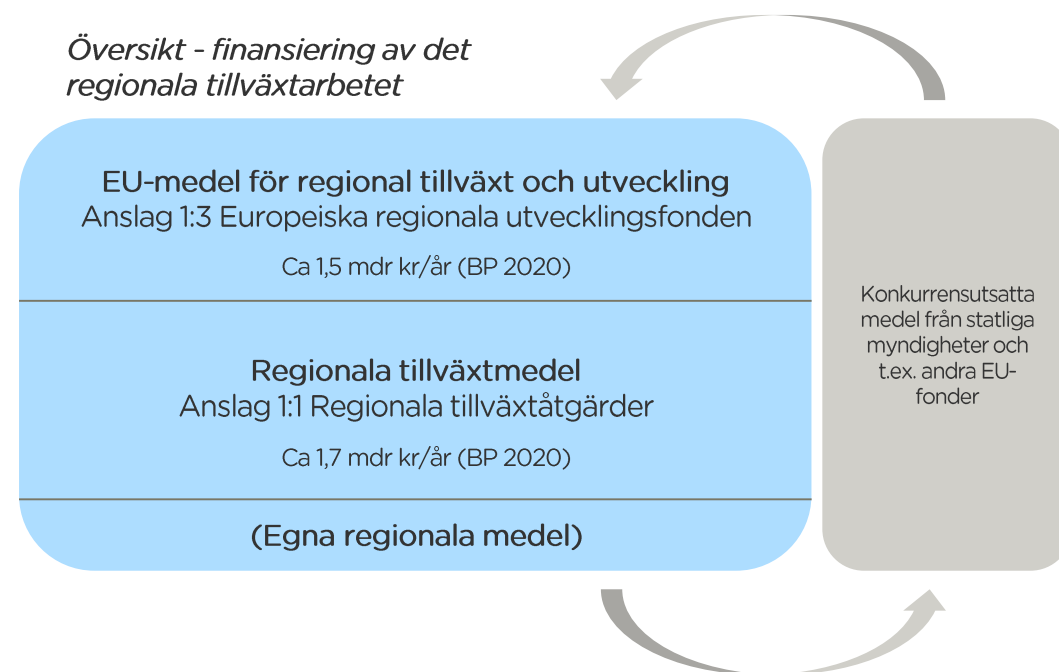
Inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret har regionerna stor frihet att söka ytterligare finansiering genom t.ex. konkurrensutsatta medel från statliga myndigheter som Vinnova och Energimyndigheten eller EU-fonder som Horisont 2020.

Regeringen har primärt inflytande över hur medlen styrs och villkoras (exempelvis genom förordningar) för de aktörer som beslutar om stöd, men vilka företag eller projekt som medlen slutligen går till prioriteras i regel av regionerna själva eller regionala partnerskap.

Anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder fördelas genom en länsspecifik uppdelning på NUTS 3-nivå samtidigt som anslag 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden i huvudsak fördelas genom mellanregionala program på NUTS 2-nivå.

För hållbarhetsarbetet innebär detta vissa styrningsmöjligheter för regeringen. Exempelvis kan särskilda återrapporteringskrav eller uppdrag införas i regleringsbrev och villkorsbeslut, eller så kan förordningarna för projektmedel respektive företagsstöd ändras för att tydliggöra hur medlen måste användas i relation till att uppnå hållbarhet. Detta har gjorts vid ett flertal tillfällen, exempelvis uppdaterade regeringen 2015 förordningarna för företagsstöd för att i ökad mån nå kvinnor samt personer med utländsk bakgrund.**

Översikt - finansiering av det regionala tillväxtarbetet



DE SENASTE FEM ÅREN HAR INNEBURIT EN RÖRELSE MOT EN MER HOLISTISK STYRNING AV HÅLLBARHET

Sammantaget ser Ramboll ett skifte i regeringens styrning av hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken. Detta skifte sammanfaller tydligt med beslutet 2018 om regeringens handlingsplan för Agenda 2030 och agendans mer holistiska syn på hållbarhet och hantering av inneboende mållkonflikter. Handlingsplanen är tydlig med att regionerna har en central roll för agendans genomförande i Sverige, vilket under 2018 följdes upp med Tillväxtverkets uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas och 2019 med Tillväxtverkets uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet. I budgetpropositionen för 2020 föreslås även ett nytt mål för den regionala tillväxtpolitiken, i linje med Agenda 2030.

Åren dessförinnan (2014-2017) har präglats av att insatser inom den regionala tillväxtpolitiken primärt adresserat hållbarhet genom enskilda hållbarhetsaspekter som jämställdhet eller integration och mångfald. Ur ett policyperspektiv har regeringen under hela tidsperioden varit tydlig med att hållbarhetsdimensionerna (ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet) ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet, vilket bl.a. framgår i den nationella strategin för regional tillväxt, i förordningen om regionalt tillväxtarbete och i de årliga budgetpropositionerna. Regeringens övergripande styrning under perioden har alltså tydligt belyst hållbarhet som att det ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet, men där enskilda uppdrag och insatser primärt har adresserat enskilda hållbarhetsaspekter.

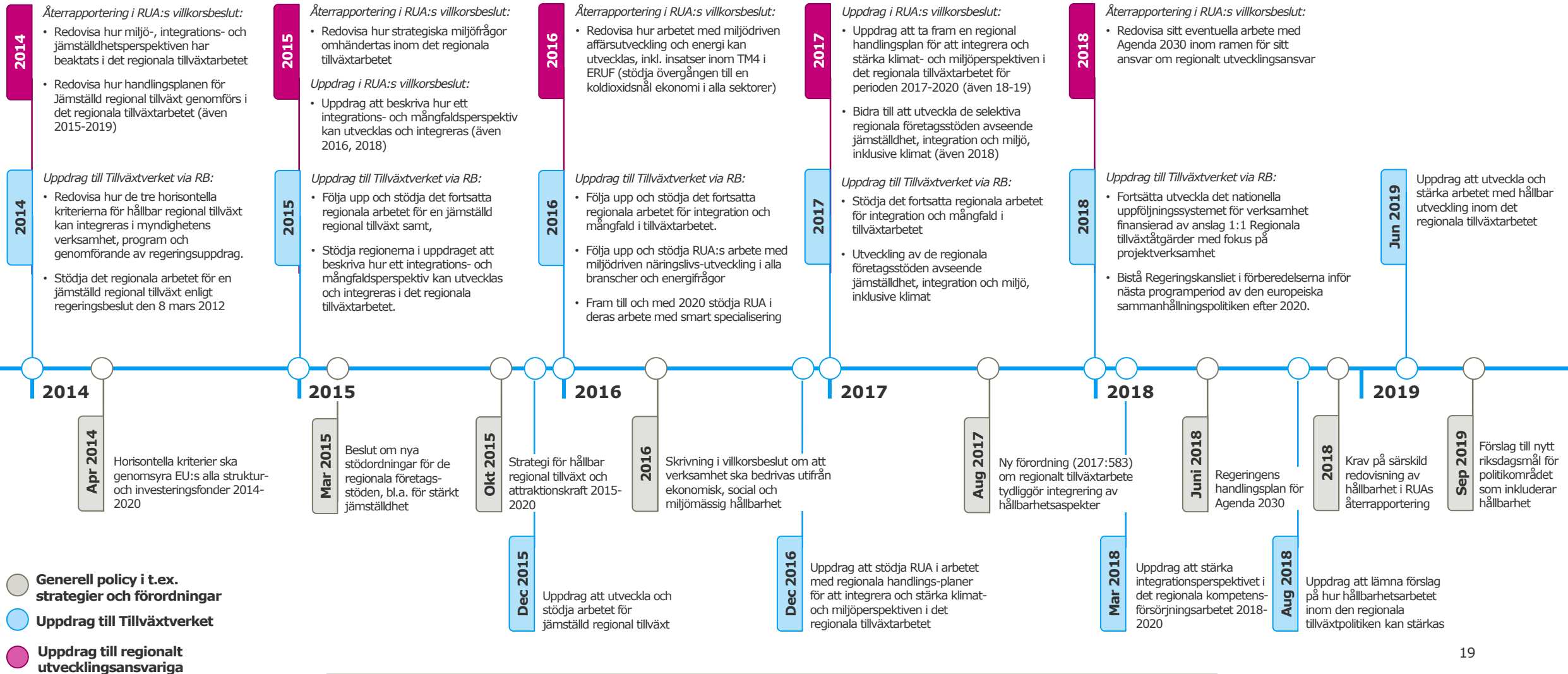
Rambolls intervjuer tyder på att regionerna generellt sett ställer sig positiva till de senaste årens skifte mot en mer holistisk syn på hållbarhet från regeringens håll. Regeringens tidigare styrning och insatser kopplat till enskilda hållbarhetsaspekter beskrivs i flera fall som att den generellt varit för snäv, kortsiktig och därmed svår att hinna anpassa till ett långsiktigt regionalt förändringsarbete. Det passar därför bättre med bredare, mer holistiska uppdrag som kan formas efter respektive regions särskilda förutsättningar och utmaningar.

Under de senaste fem åren har flera särskilda regeringsuppdrag lämnats med fokus på hållbarhet, fram till 2018 primärt inriktade på enskilda hållbarhetsaspekter. Parallellt har regeringen genomfört flera viktiga justeringar av politikområdets styrverktyg för att stärka hållbarhetsintegreringen, bl.a. genom ändringar i centrala förordningar för den regionala tillväxtpolitiken*. Utveckling av styrningen har därmed handlat om att såväl syresätta systemet med riktade uppdrag och medel som att kontinuerligt utveckla de centrala styrverktygen som regeringen förfogar över. Exempelvis är en viktig del av uppdraget om jämställd regional tillväxt att regionala företagsstöd ska kunna fördelas mer jämställt mellan könen, vilket utöver ett utvecklat arbete på regional nivå även har krävt en förordningsändring av regeringen för att stöden ska kunna riktas mot nya branscher.

På nästa sida presenteras en tidslinje som syftar till att synliggöra de främsta nya uppdragen eller förändringarna i styrningen kopplat till hållbarhet inom regional tillväxt som skett från 2014 fram till idag**. I tidslinjen tydliggörs hur policyutveckling och verktygsutveckling hänger samman. Tidslinjen visar även tydligt att de senaste fem åren har inneburit en rörelse mot en mer holistisk styrning av hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken.



DE SENASTE FEM ÅRENS UTVECKLING HAR SAMLAT INNEBURIT EN MER HOLISTISK SYN PÅ HÅLLBARHET



Utöver de händelser som presenteras i tidslinjen har flera uppdrag genomförts med bäring på hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet innan 2014. Exempel är Främja kvinnors företagande perioden 2007-2014 och Handlingsplanen för en jämställd regional tillväxt perioden 2012-2014.

03. RESULTATET AV STYRNINGEN

I föregående kapitel konstaterades att hållbarhet är en central del i styrningen av det regionala tillväxtarbetet, vilket framgår i de olika styrverktyg som används. Det innebär att det inte går att dra någon egentlig gräns mellan vad som utgör ett hållbarhetsarbete och vad som utgör det regionala tillväxtarbetet. En bedömning av resultatet av genomförda insatser mellan 2014-2018 handlar därför snarare om att värdera i vilken utsträckning som det regionala tillväxtarbetet förmått att bidra till en hållbar utveckling, vilket inte är begränsat till de särskilda uppdrag som gets med en tydlig koppling till en eller flera dimensioner av hållbarhet.

I följande kapitel redogör Ramboll för vilken målbild som olika aktörer ser kopplat till hållbarhet inom regional tillväxt, i vilken mån regionerna har utvecklat sitt hållbarhetsarbete utifrån de förutsättningar som de har samt vilka andra resultat som går att se av styrningen. Därutöver görs en analys av den nationella styrningens betydelse för att bidra till uppkomna resultat samt hur lärande återförs mellan nationell och regional nivå.

Kapitlet bygger på intervjuer med regioner, lärandesamtal med Regeringskansliet och nationella myndigheter samt dokumentstudier. Citaten i kapitlet syftar till att illustrera olika perspektiv som regionerna lyft i intervjuerna.

MÅLBILDEN FÖR HÅLLBARHET GÅR MOT ETT MER HOLISTISKT SYNSÄTT

Det finns olika sätt att se på målbilden kopplat till hållbarhet

I Rambolls analys av intervjuer och lärandesamtal med regioner, nationella myndigheter och Regeringskansliet framkommer två huvudsakliga sätt att se på målbilden kopplat till hållbarhet inom regionala tillväxtpolitiken. Det går att å ena sidan prata om målbild och förväntade resultat utifrån en förvaltningspolitisk logik där genomförda insatser förväntas bidra till en förflyttning som går att observera genom mätning och uppföljning av kvantitativa indikatorer och statistik.

Det andra synsättet handlar snarare om den omställning som behöver ske i för att åstadkomma ett hållbart samhälle. Denna logik handlar om att tänka helt nytt och testa nya modeller, snarare än att se hållbarhet som en del i ett löpande förbättringsarbete i ordinarie verksamhet. I en intervju framkommer vidare att ett fokus på omställning innebär att fokus behöver riktas mot andra frågor än idag.

”

Citat från en region

”Störst utmaning är att gå från att lösa problem till att skapa omställning. Vi satsar till exempel pengar på personer utanför arbetsmarknaden. Det är bra för individerna att det sker men vi kommer inte åt själva problemet. Vi behöver jobba mer med själva omställningen. Inte bara åtgärda symptomen. Arbeta proaktivt istället för reaktivt.”

I lärandesamtal med Regeringskansliet framkommer att de två olika perspektiven existerar parallellt med varandra och att båda perspektiv behövs. I intervjuer och lärandesamtal görs ingen värdering av vilket perspektiv som är rätt. Fokus på omställning och ett mer holistiskt synsätt är något som fått ökat fokus den senaste åren, bland annat till följd av Agenda 2030. Det är däremot svårt att utifrån intervjuerna peka på när detta skifte påbörjades. I lärandesamtal med Regeringskansliet framkommer att ambitionen för en ny nationell strategi är att möjliggöra för omställningstänket och titta på grundläggande förutsättningar för att få detta att ske.

RAMBOLL

Det saknas tydliga målbilder både på nationell och regional nivå

I Statskontorets delrapportering av offentliga aktörers arbete med Agenda 2030 framkommer att regionerna inte har operationaliserat de globala målen. Däremot görs kopplingar till Agenda 2030 i styrdokument.* I intervjuer ges inte heller något tydligt svar på hur regionerna har operationaliserat målbilden kopplat till hållbarhet. Detta måste dock ses i ljuset av att flera regioner är i en process att revidera RUS och då integrera agendan, vilket fortfarande är i ett relativt tidigt skede.

En utmaning som lyfts av ett par regioner är att den nationella målbilden är otydlig kopplat till Agenda 2030. Det nämns till exempel att saknas tydliga mål i den nationella handlingsplanen för Agenda 2030. En region nämner att det var tydligare när satsningar gjordes på jämställdhet som tog sin utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen. Att det saknas en nationell målbild för arbetet är också något som lyfts i Statskontorets rapport.

”

Citat från en region

”Det är inte så enkelt för projektägare eller företag som ska investera att leva upp till den lite obestämda definitionen av hållbarhet”

I lärandesamtal med Regeringskansliet framkommer att det inte nödvändigtvis är den nationella nivån som ligger längst framme kopplat till hur det regionala tillväxtarbetet ska bidra till en hållbar tillväxt och utveckling. Regeringskansliet upplever att vissa regioner har kommit längre i att definiera detta och det finns därmed ett potentiellt lärande från den regionala till nationella nivån. Exempelvis hur hållbarhet och Agenda 2030 har angripits i framtagande av nya RUS:ar.

*Statskontoret, 2019:15. Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport.

REGIONERNA HAR OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR ATT ARBETA MED HÅLLBARHET

Förutsättningarna för regionerna att arbeta med hållbarhet varierar

Det framkommer tydligt i intervjuer att regionerna kommit olika långt i att integrera hållbarhet i det regionala tillväxtarbetet. Detta beror inte på att det inte ses som prioriterat, utan handlar snarare om att det saknas kapacitet att arbeta mer långsiktigt. En svårighet som flera nämner är att få till en långsiktig intern kompetensförsörjning och att regionerna saknar resurser för att ha strategier med olika hållbarhetskompetenser anställda när det inte finns öronmärkta medel. Regionerna beskriver det som en utmaning när finansieringen är knuten till tidsbegränsade projekt och att det då är svårt att behålla kompetens inom hållbarhet på lång sikt.

”Jämställd regional tillväxt har visserligen gett extra resurser, men det har blivit tillfälliga anställningar.”

”

Citat region

Regionbildning har påverkat flera regioners hållbarhetsarbete

Något som påverkat flera regioner de senaste åren är regionbildning och överflyttning av det regionala utvecklingsansvaret, vilket framkommer i intervjuer med regionerna. Det gör också att flera regioner i det kortare perspektivet har haft svårt att prioritera arbetet för att utveckla hur regionen ska arbeta med och främja hållbarhet. Regionerna har istället varit mer inåtblickande där fokus legat på att få den nya organisationen på plats. Regionbildningen påverkar i flera fall intervjupersoners möjlighet att resonera kring utvecklingen under hela perioden 2014–2018, eftersom flera är nya i sina roller.

Utifrån genomförda intervjuer ser Ramboll att förutsättningarna för flera regioner att arbeta med hållbarhet kommer stärkas i samband med att den nya organisationen och dess olika processer kommit på plats.

Regionerna önskar större grad av långsiktighet och anpassning

För att åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning lyfter regionerna ett antal förbättringsområden. Förbättringsåtgärder som lyfts är större framförhållning och långsiktighet för att kunna få till rekrytering och kompetensförsörjningen i den egna organisationen. Det finns även en stark önskan om att kunna forma uppdragen tydligare utifrån regionernas behov. Det blir ofta väldigt låst med uppdrag som kommer med kort varsel och där den regionala nivån inte varit med i utformningen.

Ett par regioner efterfrågar att villkorsbesluten används i större utsträckning och att låta rapportering ske i ordinarie system för att undvika omfattande administration med ansökan och rapportering av enskilda projekt. En region lyfter fram uppdraget om integration inom det regionala kompetensförsörjningsarbetet som ett gott exempel på hur en årlig återrapportering via villkorsbesluten kan fungera även för andra frågor.

”

Citat region

”Jag upplever, kopplat till handlingsplanen för miljö och klimat exempelvis, att vi och andra regioner kände att vi redan gör det här och att själva uppdraget bygger på en oinformerad syn på vad vi gör. Uppdraget kom märkligt och otajmat. Vi la bara in allt vi redan gjorde så hade vi en plan. Regeringen borde gjort en bättre behovsanalys.”

DET SAKNAS FINANSIERING SOM INTE ÄR KNUTEN TILL PROJEKT

Brist på interna förvaltningsmedel men överskott på projektmedel

I intervjuer med regioner förs resonemang kring vilka resurser som finns för det regionala tillväxtarbetet och att det varierar hur mycket resurser olika regioner har för detta. Det varierar både hur mycket nationella medel (via anslag 1:1) som regionerna får och hur mycket medel på regional nivå som skjuts till. En region för ett resonemang kring hur de interna förvaltningsmedlen är små och att de inte räcker till för att fullfölja de uppdrag som ges från nationellt håll.

Samtidigt som flera regioner beskriver hur de saknar resurser för att ha olika hållbarhetskompetenser anställda så finns det mycket medel som kan användas för hållbarhetsinsatser i flera regioner. Till exempel pekar utvärderingar av regionalfonden* på att det i vissa regioner finns väldigt mycket medel till projekt men att det finns ett svagt söktryck. Då antalet projektansökningar är få kan så mycket som 70-90 procent av alla ansökningar beviljas. Konsekvensen av detta blir att det är svårt att säga nej till projekt även om de inte fullt ut svarar mot programmets mål. Rambolls bild är detta följaktligen bör försvåra regionernas möjlighet att premiera projekt som bidrar till en hållbar utveckling. Denna bild bekräftades även i en lärandeworkshop med Tillväxtverket och Naturvårdsverket som genomfördes i december 2019.

Rambolls analys är att det tycks finnas en obalans i vilka medel som finns för att fullgöra det regionala utvecklingsuppdraget. I vissa regioner finns ett överskott av projektmedel via t.ex. regionalfonden, samtidigt som regionalt utvecklingsansvariga har brist på resurser till sin egen organisation för att säkerställa en varaktig kompetensförsörjning inom hållbarhet.

* Se till exempel Tillväxtverket (2019): Temautvärdering Regionalfonden – en regional analys och nationell syntes.

”

Citat region

”Är det ett statligt uppdrag ska väl staten finansiera det? Medel för vår interna förvaltning är för små. Statens medel täcker inte basanslaget för att jobba med regional tillväxt. Vi fick över 4-5 tjänster från det som låg på länsstyrelsen, vilket är ganska lite. Staten har inte resurssatt för det uppdrag som staten anser att vi ska bedriva. Tittar vi på det regionala tillväxtarbetet så rimmar inte statens krav på det regionala tillväxtarbetet med statens resurssättning av detsamma.”

STYRNINGEN BIDRAR TILL RESULTAT MEN INTE ALLTID TILL VARAKTIGA FÖRÄNDRINGAR

Hållbarhetsarbetet har bidragit till nya metoder, arbetssätt och kunskap

Utifrån Rambolls intervjuer, lärandesamtal och analys av Tillväxtverkets sammanställning av regionernas villkorsbeslut* så har regioner genomfört flera projekt och andra utvecklingsaktiviteter som en följd av den styrning som getts genom erbjudanden och uppdrag i villkorsbesluten. Rambolls bild utifrån genomförda intervjuer är att dessa insatser har resulterat i utveckling av metoder, arbetssätt och kunskap som sammanställts i olika rapporter. I intervjuer med flera regioner framkommer att satsningar som jämställd regional tillväxt har bidragit positivt till att sätta fokus på frågan och utveckla kunskap och/eller metoder för att adressera den.

Osäkert i vilken utsträckning arbetet lett till genomgripande förändringar

Trots att arbetet bidragit till olika typer av resultat tycks det däremot vara mer osäkert i vilken utsträckning arbetet lett till mer genomgripande förändringar. I Statskontorets analys av myndigheters, kommuners och regioners arbete med Agenda 2030** framkommer att hållbarhetsarbetet i liten grad påverkat arbetssätt och prioriteringar. I rapporten framgår att det inte går att se några genomgripande förändringar bland de regioner som ingått i undersökningen. Samtidigt har just regionernas arbete med Agenda 2030 varit svagt styrt (fram till 2018) och får betraktas vara i ett relativt tidigt skede.

I intervjuer med regioner lyfter flera att det svårt att få ett genomslag med de särskilda uppdrag som ges. Flera regioner lyfter att styrningens utformning inte blir särskilt funktionell när uppdrag kommer med kort framförhållning. Flera upplever styrningen som "hattig" och att korta projekt utgör ett hinder för att lyckas med hållbarhetintegreringen på sikt. Ett par regioner problematiserar projektformen som sådan, och att den typen av regeringsuppdrag hindrar implementeringen i linjeverksamheten och att det gör att mycket tid går till administration, ansökan och rapportering.

"Vi börjar närma oss ett läge där vi behöver fundera över hur gör vi hållbarhetsaspekter till en integrerad del av det vi gör varje dag. Då är inte svaret Jämställd regional tillväxt som har en projektledare som röjer runt. Det blir bra rapporter och sen går det vidare. Vi måste ha chansen i vår dagliga verksamhet prata om vad innebär det för oss. Hur ska vi till exempel beakta jämställdhet i transportinfrastrukturplaneringen?"

”
Citat
region

Dagens uppföljning fokuserar inte på omställning

I intervjuer med regionerna rörande vilka resultat som går att se av arbetet för hållbarhet ges flera typer av svar. Några regioner resonerar kring vilka resultat de kan se utifrån indikatorbaserad uppföljning som sker, till exempel med hjälp av system som BRP+, utifrån könsuppdelad statistik eller utifrån uppsatta mål på exempelvis energi- och klimatområdet.

I flera intervjuer framkommer däremot att denna typ av uppföljning inte alltid lämpar sig för att faktiskt visa på den förflyttning eller utveckling som sker. I lärandesamtal med nationella myndigheter framkommer att det är problematiskt med den uppföljning som fokuserar på antal företag som erhållit stöd, snarare än att följa upp vilken förflyttning som skett. Ett par regioner lyfter att det är mer intressant att följa upp de utvecklingsprocesser som genomförs, snarare än att sätta kvantifierbara mål och följa upp dessa.

”
Citat region

"[Resultatet] är alltid väldigt svårt att ta på egentligen. Ska man ned på indikatornivå? Det är svårt att säga vad insatslogiken är."

AGENDA 2030 HAR BLIVIT EN GEMENSAM UTGÅNGSPUNKT DE SENASTE ÅREN

Agenda 2030 har gett ett gemensamt språk och ramverk

I intervjuer framkommer att det skett en generell förflyttning genom att Agenda 2030 skapat ett gemensamt språk och ramverk. Agendan och de globala målen har fått ett policymässigt stort genomslag bland en bredd av aktörer. Det märks bland annat genom att Agenda 2030 kommer upp i regeringens forum för hållbar regional tillväxt 2015–2020 även i sammanhang som inte har en tydlig inramning mot hållbarhet, vilket lyfts i lärandesamtal med Regeringskansliet.

Genom Rambolls intervjuer är det tydligt att flera regioner (ofta på eget bevåg) nu lutar sig mot Agenda 2030 som ramverk för att arbeta med hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet, exempelvis kopplat till regionala utvecklingsstrategier. Flera regioner har fått i uppdrag av politiken på regional nivå att integrera Agenda 2030 i styrande dokument och i analyser. Ett par regioner lyfter däremot att genomslaget än så länge är större på nationell och internationell nivå än på regional nivå. Flera intervjupersoner lyfter också att näringslivet idag ligger längre fram än det offentliga när det gäller hållbarhet och att arbeta med Agenda 2030.

Hållbarhet har inte integrerats på ett tillfredställande sätt i regionalfonden

I lärandesamtal med Regeringskansliet framkommer att hållbarhetsaspekterna jämställdhet, likabehandling och icke-diskriminering samt miljö (tidigare kallat horisontella kriterierna) inte har integrerats på ett tillfredsställande sätt i regionalfonden under perioden. Detta lyfts bland annat i de tematiska utvärderingar som gjorts av programperioden 2014-2020.* I lärandesamtal med Regeringskansliet framkommer att det funnits en tanke om att ha med hållbarhetsaspekterna som en tydligt integrerad del i programmen, men det har inte blivit så. Mot bakgrund av detta ser Regeringskansliet ett behov av en ännu mer grundlig analys inför kommande programperiod av varför hållbarhet inte integrerats.

Det finns många målkonflikter men de är inte alltid synliggjorda

I Tillväxtverkets analys av regionernas återrapportering av villkorsbesluten för 2018** framkommer få exempel på vilka målkonflikter som uppstått i arbetet för en hållbar regional tillväxt. I intervjuer med regioner, myndigheter och Regeringskansliet är det däremot tydligt att det regionala tillväxtarbetet präglas av många målkonflikter. Målkonflikterna kommer alltid vara något att förhålla sig till och det handlar om att göra avvägningar kring vad som ska prioriteras. En region menar att den främsta målkonflikten ligger i frågan om tillväxt kontra utveckling.

Det framkommer samtidigt i lärandesamtal med Regeringskansliet och med nationella myndigheter att omställningen för att tillgodose samtliga hållbarhetsdimensioner kan ha ett högt pris i vissa regioner som är starkt beroende av att skapa en ekonomisk tillväxt och arbetstillfällen. I lärandesamtalen framkommer att det i dessa fall krävs ett mod för att våga sätta hållbarhet i centrum och att det samtidigt behövs en beredskap för att hjälpa de som drabbas hårdast i omställningen mot ett hållbart samhälle.

För mig är det tillväxt kontra hållbarhet. Det är den riktigt stora målkonflikten. Menar vi det på allvar? Vi gör till exempel allt för att alla ska resa så smidigt som möjligt. Samtidigt är det tydligt att vi måste ställa om våra resmönster.

”

Citat region

SVÅRT ATT PEKA PÅ DEN NATIONELLA STYRNINGENS ENSKILDA BIDRAG

Betydelsen av den nationella styrningen varierar mellan regioner

Rambolls bild av den nationella styrningen av den regionala tillväxtpolitiken är att den sker i samspel med den regionala nivån. Förhållandet mellan de två nivåerna kan illustreras i figuren till höger. Figuren visar hur det kan vara svårt att peka på den nationella styrningens enskilda mervärde. I intervjuer med regioner konstaterar flera att den nationella styrningen har ett viktigt signalvärde om att hållbarhet är viktigt. Andra regioner har däremot svårt att svara på vilken betydelse den nationella styrningen har. Rambolls bild är att detta inte beror på att den nationella styrningen saknar betydelse, utan att den snarare sätter ramarna för hela politikområdet med de styrverktyg som de förfogar över. I intervjuerna framkommer också att regionerna ser det som den nationella styrningens roll. Rambolls analys är att det är lättare att resonera kring betydelse av mer konkreta uppdrag, som i vissa fall ges från nationellt håll, men som annars initieras på regional nivå.

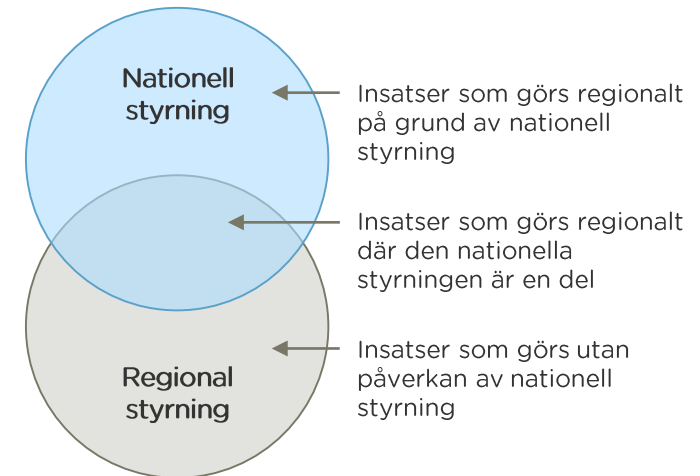
Flera regioner menar att de särskilda uppdragen och dess finansiering är helt avgörande för regionernas möjlighet att arbeta med den frågan som uppdraget fokuserar på, där ett framträdande exempel är uppdraget om jämställd regional tillväxt. I de fall regionerna bedriver ett aktivt hållbarhetsarbete oberoende av den nationella styrningen så framkommer i ett par intervjuer att de särskilda regeringsuppdragen som ges ofta är svåra att passa in i sin ordinarie verksamhet. I dessa fall upplevs styrningen mer som en pålaga som har ett begränsat mervärde.

”Vi får ramar från nationell nivå och skapar innehåll på regional nivå. Så vi skapar dynamik. Vi kan inte sitta och bli matade med exakta uppdrag, vi måste göra det själva.”

”

Citat
region

Modell för att illustrera hur den nationella och regionala styrningen förhåller sig till varandra.



DET SKER ETT LÄRANDE OCH SAMVERKAN MELLAN OLIKA AKTÖRER

Det sker ett lärande i flernivåsystemet genom olika forum för dialog

Lärande mellan nivåerna sker framförallt dialogbaserat, vilket en region upplever är att föredra framför den skriftliga återrapporteringen. I intervjuer framkommer att dialog sker genom exempelvis politiker- och tjänstemannaforum, via tankesmedjor med Tillväxtverket och via Reglab. Flera lyfter att hållbarhet är centralt i det regionala tillväxtarbetet och att det lyfts även i sammanhang som inte har hållbarhet eller Agenda 2030 som huvudsaklig inramning.

En region menar att nationella myndigheter kan bli bättre på att tillvarata regionernas lärdomar. Samtidigt lyfter en annan region att det finns en lyssnande attityd från Näringsdepartementet och Tillväxtverket och att den dialog som finns mellan olika nivåerna inom politikområdet är ett föredöme. En region lyfter det som positivt att regionerna nu får tillgång till andra regioners återrapportering och att det är en källa till inspiration för sitt eget arbete.

I lärandesamtal med nationella myndigheter framkommer dock att det skulle vara positivt att även ha den typen av utbyte på handläggarnivå där mycket av expertkompetensen ligger. I samtalet framkom också att lärande som begrepp ofta används slentrianmässigt och att det finns ett behov av att definiera vad det är för lärande som ska uppnås.



Rollfördelningen på regional nivå upplevs ibland som otydlig

Samarbetet mellan länsstyrelserna och regionerna fungerar i många fall väl, men flera intervjuade regioner upplever att det är otydligt vilka roller som länsstyrelsen respektive regionerna ska ha. Den otydliga rollfördelningen är också något som lyfts i Statskontorets delrapport och i Agenda 2030-delegationen slutbetänkande. Statskontoret konstaterar i sin första delrapportering att rollfördelningen behöver förtydligas.*

Det framkommer i intervjuer med regioner att det inte är ett problem i sig att region och länsstyrelse ska samverka, men att mycket tid kan gå åt att koordinera och samordna sig när uppdragen är överlappande. Det framkommer till exempel att det är otydligt hur respektive aktörs roll att "främja" och "samordna" förhåller sig till varandra. Det finns även oklarheter kring vem som ansvarar för specifika frågor som t.ex. landsbygdsfrågor och bostadsförsörjningsfrågor där länsstyrelsen har expertkompetens men som samtidigt utgör centrala delar i regionalt utvecklingsansvarigas arbete för en hållbar utveckling. Ett annat exempel är uppdraget till regionalt utvecklingsansvariga att ta fram handlingsplaner för energi- och klimat, eftersom länsstyrelserna ansvarar för att ta fram energi- och klimatstrategier för länet.

En region framhåller att det inte handlar om att definiera vilken aktör som är ansvarig för att Agenda 2030 realiseras. Arbetet med agendan ska ske i samverkan och det går inte att säga att en aktör bär ansvar för att åstadkomma den utveckling som Agenda 2030 pekar ut.

04. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I följande kapitel gör Ramboll en samlad analys av insamlat material och drar ett antal slutsatser kring hur styrningen mot hållbarhet utvecklats under de senaste åren samt vad den gett för resultat.

Analysen tar sin utgångspunkt i Rambolls modell för att analysera olika typer av policy. Modellen beskrivs närmare på nästa sida. Kapitlet avslutas med ett antal rekommendationer till Tillväxtverket om hur arbetet för hållbar utveckling kan stärkas i det regionala tillväxtarbetet.

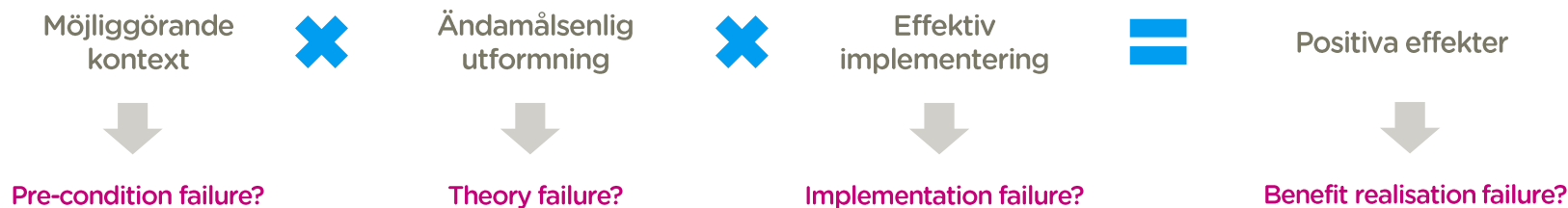
EN RAD FAKTORER BEHÖVER VARA PÅ PLATS FÖR ETT FRAMGÅNGSRIKT REGIONALT HÅLLBARHETSARBETE

Nationell hållbarhetsstyrning måste passa in i de regionala sammanhangen

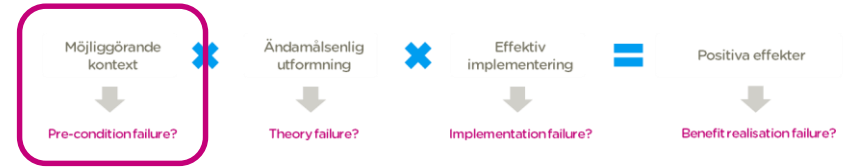
I denna rapport har Ramboll analyserat utvecklingen av styrningen mot hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken de senaste fem åren samt vad den resulterat i. För att få en djupare förståelse för styrningen och vad det är som skapar avsedda effekter använder sig Ramboll av nedanstående modell. Modellen synliggör vilka olika förutsättningar som behöver vara på plats för att bidra till framgångsrik policy.

En grundförutsättning för att ett uppdrag eller policy ska fungera är att den genomförs i en möjliggörande kontext. Det innebär till exempel att policyn är relevant utifrån de behov som finns i regionen och hos specifika målgrupper. Därutöver krävs att policyn är utformad på ett ändamålsenligt sätt. Till exempel genom att den är möjlig att tillämpa i den regionala kontexten och att insatserna är designade för att skapa långsiktiga effekter. Den sista förutsättningen handlar om att policyn ska implementeras på det sätt som är tänkt, det vill säga att genomförandet ligger i linje med tänkt inriktning och det planerade upplägget.

Först när alla dessa förutsättningar finns på plats finns också förutsättningar för policyn att skapa avsedda nyttor och positiva effekter. Det innebär att styrningen kan vara både ändamålsenligt utformad och effektiv i sin implementering. Men om det inte finns en möjliggörande kontext så kommer styrningen inte att få avsedd effekt. Till exempel måste styrningen gå att passa in i de regionalt utvecklingsansvarigas verksamhet och gå att koppla till regionernas strategiska inriktning och behov formulerade i t.ex. RUS.



SVÅRT ATT ANPASSA STYRNINGEN TILL OLIKA REGIONALA KONTEXTER



Regionernas utgångslägen och behov varierar

Rambolls bild av genomförda intervjuer och lärandesamtal är att de regionala förutsättningarna (kontexten) att genomföra styrningen mot hållbarhet varierar stort mellan olika regioner. Det innebär att samma styrningsinsats kan ha väldigt varierande träffbild i regionerna. Det är svårt för den nationella styrningen att utformas på ett sådant sätt att den svarar mot de mycket varierande behov och förutsättningar som finns, inte minst vad gäller de mer riktade uppdragen som fokuserar på en viss aspekt av hållbarhet.

Även om den övergripande målbilden om en hållbar utveckling är densamma så kan behoven för att nå dit variera. Vissa regioner saknar kapacitet i form av t.ex. kunskap och resurser (såväl finansiellt som humankapital) att driva ett aktivt arbete för omställning mot en hållbar utveckling. Andra regioner har flera anställda strategier för att arbeta med olika hållbarhetsperspektiv och ser inte på samma sätt behovet av att arbeta riktat med ett enskilt hållbarhetsperspektiv som definierats på nationell nivå. Det gör att den nationella styrningen i form av särskilda uppdrag kan bli överflödiga i en region, medan den i andra regioner är helt central för att få saker att hända. Insikten om att styrningen har ett varierande mervärde är något som finns såväl på Näringsdepartementet och Tillväxtverket som på regional nivå. I dagsläget finns ingen enkel väg runt problemet. Rambolls lärandesamtal pekar på att en asymmetrisk typ av styrning har diskuterats i olika sammanhang men är svår att genomföra i praktiken, framförallt eftersom den regionala tillväxtpolitiken på nationell nivå bara sätter generella ramar för genomförandet, som till övervägande del prioriteras och genomförs på regional nivå. Det är också svårt att bestämma på vilka grunder som strukturellt olika regioner skulle få olika typer av styrning.

Genomförandet har även påverkats av andra förutsättningar på regional nivå, t.ex. skiftande politiska prioriteringar och organisatoriska förutsättningar. Inte minst regionbildningen har påverkat flera regioners förutsättningar att sätta hållbarhetsfrågorna i fokus, bl.a. på grund av att mer tid än vanligt gått till interna organisationsfrågor och att rollen som regionalt utvecklingsansvarig är helt ny för vissa organisationer.

Brist på konkurrens om medel är en kontextuell faktor som påverkar

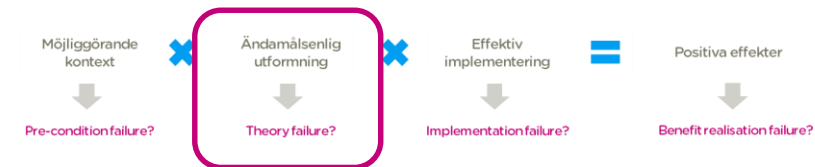
En annan kontextuell förutsättning som påverkar möjligheterna för hållbarhetsarbetet att skapa avsedda effekter är söktryck och konkurrens om de projektmedel och företagsstöd som regionerna beviljar. Om söktrycket är lågt är det svårt för regionerna att göra skarpa prioriteringar för hållbarhet. Här spelar även historik en roll, där vissa aktörer är vana att söka olika typer av regionala stöd men där nya sökanden många gånger är för få. Ramboll ser här att det finns andra logiker än hållbarhet som styr arbetet, till exempel att få ut alla medel. Detta är väldigt tydligt inte minst inom regionalfonden. Ett ökat söktryck hade skapat bättre förutsättningar för att kunna prioritera bra hållbarhetsprojekt, vilket kan anses vara en fråga för samtliga aktörer inom den regionala tillväxtpolitiken att arbeta för.

Den nationella styrningen har rollen att sätta övergripande ramar och inriktning

För att svara mot de olikartade kontexterna ser Ramboll att den nationella styrningens roll främst behöver vara att sätta övergripande ramar och inriktning för politikområdet som sedan operationaliseras på regional nivå och anpassas till de särskilda förutsättningar som råder där. En allt för detaljerad styrning på nationell nivå avseende hållbarhet kan riskera att missa målet och skapa inlåsningseffekter med minskat regionalt inflytande.

Denna typ av styrning ställer samtidigt stora krav på att regionerna själva tar ansvar för att säkerställa att deras verksamhet bidrar till en hållbar regional utveckling. Det innefattar att göra en gedigen analys över regionens specifika behov kopplat till samtliga hållbarhetsdimensioner och designa insatser utifrån det. Denna typ av styrning riskerar samtidigt minska regeringens möjligheter att utöva inflytande över inriktningen för det samlade arbetet, vilket kan vara problematiskt exempelvis i händelse av uteblivna resultat i det regionala hållbarhetsarbetet, som ju till stor del finansieras med statliga medel. Ett fungerande tillitsbaserat arbetssätt blir således helt centralt för att lyckas.

STYRNINGEN UTFORMAS MOT EN MER HOLISTISK SYN PÅ HÅLLBARHET



Pågående skifte mot ett mer holistiskt angreppssätt i styrningen

Som tidigare konstaterat i rapporten tycks det finnas två olika synsätt på hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet idag. Det ena är utifrån en mer traditionell förvaltningspolitisk logik som bygger på att insatser görs för att skapa hållbar tillväxt, vars resultat går att mäta genom traditionell uppföljning och kvantitativa mått. Det andra synsättet fokuserar snarare på omställning och ett mer processbaserat synsätt som fokuserar på att utforska och testa nytt för att finna lösningar på olika samhällsutmaningar. Med detta synsätt ser Ramboll att exempelvis nuvarande prioriteringar om innovation och företagande snarare utgör verktyg för en hållbar utveckling, snarare än att det skulle vara ett mål i sig.

Mot bakgrund av framförallt Agenda 2030 är Rambolls bild att det pågår ett skifte i perspektiven vilket också väcker många frågor kring vad som är politikområdets främsta mål. Ett tydligt uttryck för detta är de resonemang som förs kring varför politikområdet benämns som regional tillväxt istället för regional utveckling, vilket som redogjorts för tidigare i rapporten är under förslag för ändring i 2020 års budgetproposition.

Ett utmaningsdrivet förhållningssätt kan kräva en annan uppföljning

Fokus på omställning innebär ett skifte mot ett mer utmaningsdrivet arbetssätt. Samhällsutmaningar har förvisso definierats i den nationella strategin som kom 2015, men verkar inte ha fått ett tydligt genomslag i styrning och uppföljning. Skiftet mot ett mer utmaningsdrivet förhållningssätt i det regionala tillväxtarbetet gör att det kan finnas behov av att komplettera befintlig uppföljning med en uppföljning som bättre fångar progressionen i det omställningsarbete som flera aktörer önskar att driva och främja. Här finns flera intressanta processer att följa och relatera till, t.ex. Tillväxtanalys förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser* och regeringens skrivelse med svar på Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande**.

Styrningen hänger ihop, men en samlande målbild eftersöks

Utifrån Rambolls analys av styrningen kan konstateras att styrningen sker från många olika källor. Styrningen ges via ett närmare tiotal centrala lagar och förordningar, via strategier på regional, nationell och EU-nivå och via ett flertal riktade uppdrag som ges antingen via regleringsbrev, i villkorsbeslut eller via särskilda uppdrag. Nationell styrning som adresserar regionerna kommer därtill från en rad andra politikområden, i första hand näringspolitiken. Mängden styrdokument och styrsignaler upplevs i flera fall som spretig. Rambolls bild är dock att styrningen hänger ihop både genom nationella strategin och genom att regeringen pekar på synergier och hur samordning ska ske med andra uppdrag. Den primära utmaningen tycks dels vara mängden uppdrag och initiativ som cirkulerar, men också att hållbarhet benämns på olika sätt i olika sammanhang. Flera regioner efterlyser ökad tydlighet och mer enhetliga skrivningar i viktiga styrdokument.

Flera regioner saknar också en tydligt formulerad målbild på nationell nivå som vägleder hållbarhetsarbetet. Utifrån genomförda intervjuer är det däremot svårt att peka på vilken typ av målbild som regionerna ser framför sig och vilken reell skillnad en sådan formulering skulle göra i det regionala genomförandet. Detta understryker en generell utmaning och ett moment 22 som finns i flernivåsystemet, där styrningen ofta upplevs som antingen för specifik eller ospecifik, beroende på vem som står som mottagare.

Ramboll ser att det finns en möjlighet att genom ett mer utmaningsdrivet förhållningssätt kunna bidra till en tydligare målbild för det regionala hållbarhetsarbetet som till exempel grundar sig i de samhällsutmaningar som är formulerade i nationella strategin eller det ramverk som Agenda 2030 består av. För att lyckas med detta kan skrivningar i regeringens olika styrverktyg, t.ex. förordningen om regionalt tillväxtarbete eller den nationella strategin för regional tillväxt, behöva ses över och ändras enhetligt.

EN MER DELEGERAD OCH TILLITSBASERAD STYRNING

Pågående förflyttning av styrningen mot att bli mer tillitbaserad

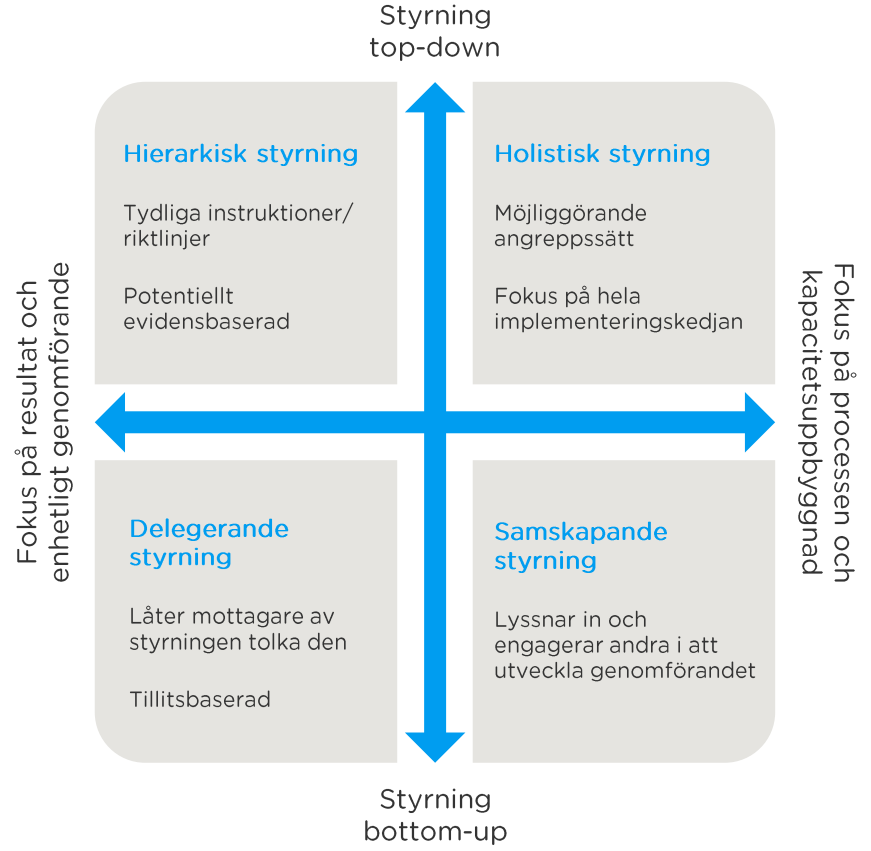
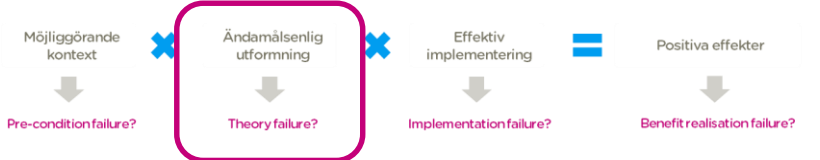
Ett sätt att försöka beskriva styrningen av hållbarhet inom regional tillväxt är att relatera den till modellen till höger som illustrerar två dimensioner av styrningen. Rambolls bild genom intervjuer med såväl regioner som myndigheter, är att fokus för politikområdet delvis genomgår en förflyttning från den vänstra delen till den högra delen. Från fokus på resultat och ett enhetligt genomförande i alla regioner till ett fokus på process och kapacitetsuppbyggnad, där regionerna själva får designa insatser för hållbarhet, utifrån sina specifika behov.

Bilden från intervjuer och lärandesamtal är att styrningen inom politikområdet i stor utsträckning präglas av ett angreppssätt som är *bottom-up*, med undantag för vissa särskilda uppdrag som getts som sätter väldigt tydliga ramar för vad som ska göras och som fokuserar på ett visst hållbarhetsperspektiv. I övrigt präglas styrningen i stor utsträckning av dialog och flernivåsamverkan. I dialogerna finns ett intresse att fånga upp lärande och ta in det i den fortsatta utvecklingen av styrningen. Med de förändringar som gjorts i styrningen och särskilda uppdrag framförallt sedan 2018 så går det vidare att se en utveckling mot en ännu mer delegerande eller samskapande styrning tillsammans i flernivåsystemet, som bygger på tillit. Ett exempel är regeringens dialoger med regionerna om innehåll och inriktning för villkorsbesluten, vilket enligt flera regioner skapar större förutsägbarhet i styrningen.

Ett mer delegerat förhållningssätt understryker vikten av att skapa lärande

En potentiell risk med ett mer delegerat förhållningssätt är att lärandet framförallt sker på regional nivå och att regionerna riskerar att återuppfinna hjulet flera gånger om i sina respektive regionala sammanhang. Det riskerar även minska regeringens förmåga att samlat analysera och styra politikområdet. För att åstadkomma ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken ser Ramboll att nationell nivå spelar en viktig roll i att samordna genomförandet, facilitera erfarenhetsutbyte och sprida metoder och välfungerande arbetssätt mellan regionerna.

Ett synsätt som lyfts i lärandesamtal är att låta olika regioner ansvara för en viss typ av utvecklingsarbete som sedan sprids till övriga. Genom att se de regionala projekten som olika piloter så skulle resurser kunna polas för att arbeta mer fördjupat med hållbarhet inom en del av det regionala tillväxtarbetet, för att sedan sprida det som fungerat väl till andra regioner för implementering. Det kan till exempel röra sig om att vissa regioner fokuserar på att utveckla arbetet med hållbarhetssäkring av projekt- och företagsstöd medan andra fokuserar på att utveckla arbetssätt för att integrera samtliga hållbarhetsdimensioner i upprättande av strategier och handlingsplaner.



Fyra styrningsapproacher baserat på Rambolls White Paper *New Approaches to Policy Implementation*

DE SÄRSKILDA UPPDRAGEN ÄR SVÅRA ATT PASSA IN I VERKSAMHETEN

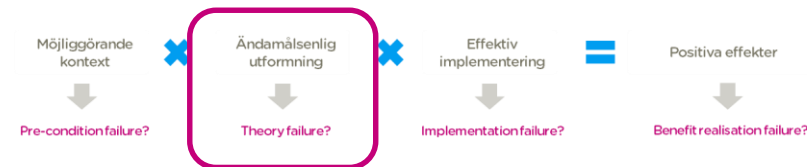
Korta tidshorisonter påverkar möjligheten att skapa varaktiga effekter

En genomgående kritik som framkommer i intervjuer med regionerna är att genomförandeperioden för särskilda uppdrag är för snäv för att hinna driva igenom önskad förändring. Den korta tidperioden gör det svårt att synkronisera och integrera utvecklingsprojektens resultat tydligt i ordinarie verksamhet. Det kan också finnas svårigheter att relatera projekten till regionala strategier och styrdokument, även om förutsättningarna upplevs vara bättre i och med det nya uppdraget som gavs 2019.

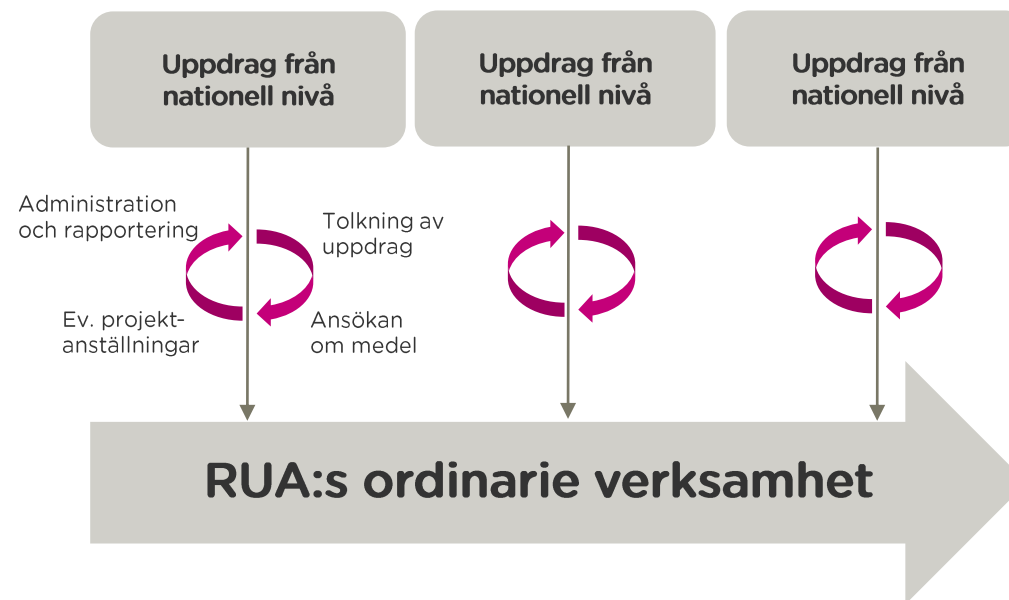
Samtidigt som den riktade styrningen problematiseras så tycks den ändå fylla en funktion. Det kan exempelvis handla om att sätta en hållbarhetsfråga i fokus och att i många av fallen öronmärka medel för det. Att jobba riktat med exempelvis jämställdhet kan enligt flera regioner även ha positiva spill-over-effekter till andra hållbarhetsperspektiv som integration eller miljö och klimat. Tillkomsten av de särskilda uppdragen har också en tydlig politisk dimension som handlar om att synliggöra och kraftsamla kring regeringens prioriteringar på hållbarhetsområdet, exempelvis kopplat till Agenda 2030. Uppdragen kommer därför alltid vara något att förhålla sig till för regionerna, även om utformningen kan utvecklas för att ytterligare anpassas till och underlätta regionernas genomförande.

Intern kompetensförsörjning inom hållbarhet en utmaning för regionerna

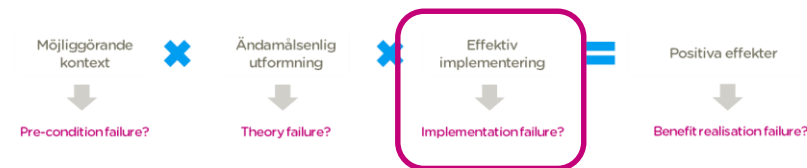
Det utgör en stor svårighet för flera regioner att få till en långsiktig finansiering av hållbarhetsarbetet när finansiering knyts till tidsbegränsade projekt. Utmaningen blir att kompetensen knyts till de enskilda projekten istället för att kunna anställa t.ex. strateger på längre sikt. En annan utmaning som Ramboll ser kopplat till regionernas egna kompetensförsörjning är att säkerställa att hållbarhetskompetens finns brett bland alla medarbetare i organisationen, snarare än att den ska finnas hos enskilda strateger eller delar av organisationen.



Kortsiktiga nationella uppdrag skapar utmaningar för långsiktigheten i RUA:s arbete



BEHOV ATT FOKUSERA MER PÅ *HUR* I IMPLEMENTERING AV STYRNINGEN



Hållbarhetsarbetet behöver gå längre än skrivningar i strategier

Övergripande är Rambolls bild att inriktningen för den regionala tillväxtpolitiken under hela perioden 2014-2018 har varit policymässigt tydlig med att hållbarhet ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet, vilket syns genomgående i regeringens olika styrverktyg. Vad som är mindre tydligt är vad det rent konkret betyder att hållbarhet ska vara en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet i stort och hur detta tar sig uttryck i arbetet som regionalt utvecklingsansvarig aktör.

På regional nivå tycks integreringen av hållbarhet ske framförallt på en övergripande nivå, till exempel genom skrivningar i övergripande strategier som RUS. Därutöver är vissa dimensioner av hållbarhet tydligt integrerade i enskilda insatser och uppdrag. Integrering av hållbarhet i RUS är en viktig bottenplatta som behöver följas upp med att hållbarhetsarbetet även får tydligt genomslag i regionernas praktiska arbete, t.ex. i medelsfördelning och projektverksamhet och att det därmed inte stannar vid att det är integrerat i strategier.

Behov av konkretisera vad det betyder att hållbarhet utgör en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet

Ramboll ser att det finns ett behov av att konkretisera vad hållbarhetsintegreringen faktiskt betyder och *hur* det ska ske. Hållbarhet behöver trättas ned utifrån de olika roller och konkreta verktyg som regionalt utvecklingsansvariga har att tillgå. Till exempel vad hållbarhet betyder vid finansiering av projekt och företagsstöd, i rollen som process- och samverkansledare eller vid framtagande av länsplaner för regional transportinfrastruktur. För att detta ska ske behövs kunskap brett i de regionalt utvecklingsansvariga organisationerna och praktiskt stöd i handläggning för hur olika intressen och perspektiv kan vägas mot varandra.

Detta gäller inte minst då hållbarhet i allt större utsträckning betraktas som en helhet snarare än enskilda perspektiv som behandlas i separata uppdrag. Detta synsätt understryker behovet av att balansera de olika hållbarhetsdimensionerna mot varandra och analysera hur insatser påverkar de olika dimensionerna, i enlighet med Agenda 2030. I en sådan analys kommer såväl målkonflikter som möjliga synergier att synliggöras. För att hantera potentiella målkonflikter ser Ramboll att det är viktigt att det finns principer och tydliga riktlinjer för hur avvägningar mellan intressen ska göras på ett försvarbart (och rättssäkert) sätt, exempelvis i fördelningen av regionala företagsstöd.

Enligt Ramboll har regionerna en viktig roll i att förverkliga "huret" i det regionala hållbarhetsarbetet, dvs. vad hållbarhet betyder och hur det kan förverkligas inom respektive regional kontext och inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret. Regeringen, Tillväxtverket och andra nationella myndigheter* har viktiga roller i att skapa förutsättningar (bl.a. ekonomiskt, juridiskt och policymässigt) för att regionerna ska kunna göra detta på bästa sätt.

Enligt Rambolls intervjuer råder idag relativt stora skillnader mellan regionerna avseende behov av stöd från nationell nivå i implementeringen av det regionala hållbarhetsarbetet. Vissa regioner har en tydlig egen idé av vad hållbarhet betyder för dem och hur det ska implementeras medan andra eftersöker en tydligare styrning och enhetlig målbild från nationell nivå. Det är således svårt att dra generella slutsatser som är giltiga för samtliga regioner, men en viktig observation är enligt Ramboll att i princip alla uttrycker ett intresse av en fördjupad dialog och samverkan kring hur hållbarhet bäst kan integreras i det regionala tillväxtarbetet.

IMPLEMENTERING AV STYRNINGEN GENERERAR VIKTIGA LÄRDOMAR

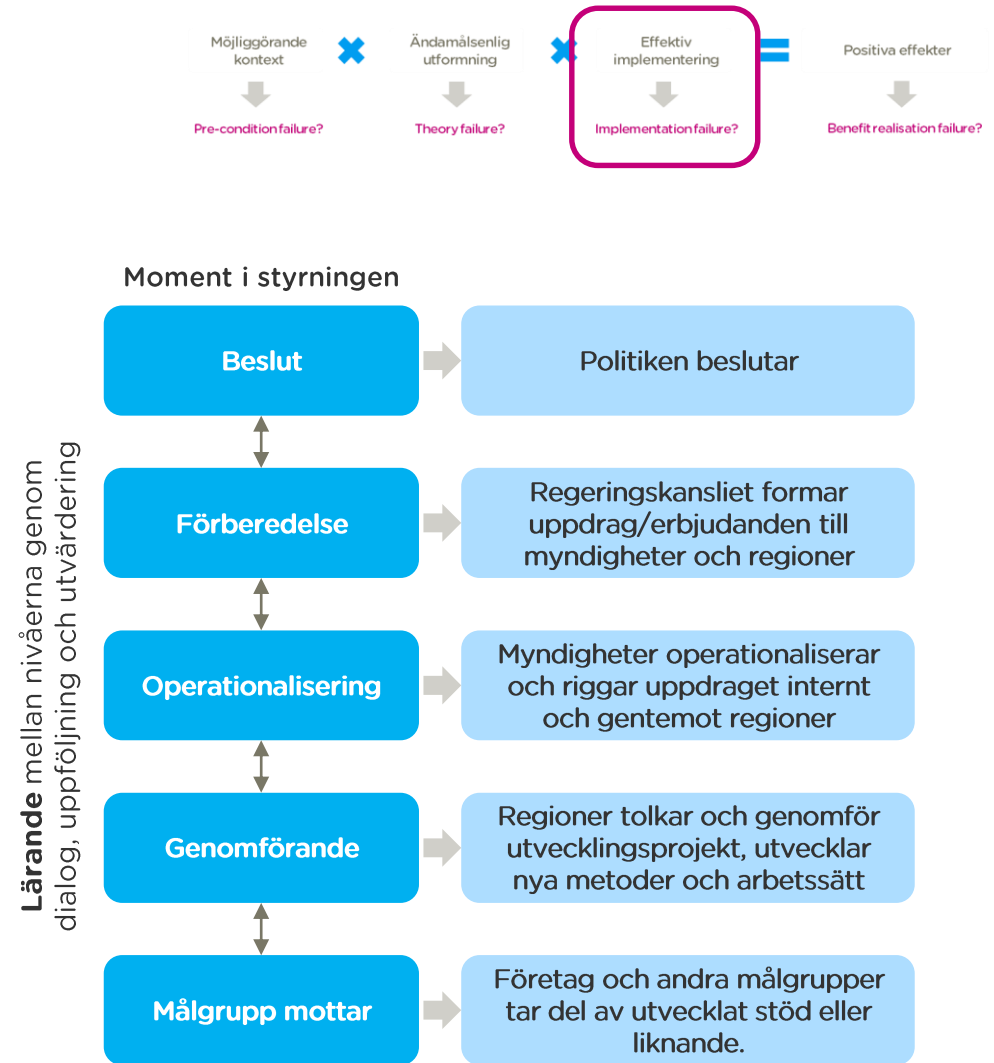
Regionerna har en viktig uppgift att återföra lärdomar till nationell nivå

Rambolls bild är att de särskilda uppdragen inom hållbarhetsområdet generellt implementeras i enlighet med plan, men vissa intervjuer ger bilden av att uppdragen inte ger en bestående förändring inom regionalt utvecklingsansvarigas organisation. Det är uppenbart att ambitionsnivån kopplat till hållbarhet är hög och att det därför är svårt att acceptera att insatser görs utan att skapa ett tydligt avtryck.

Samtidigt pekar vissa regioner på att deras hållbarhetsarbete pågår, och kommer fortsätta, oavsett vilka statliga insatser eller tillskjutna medel som kommer på området. De statliga insatserna beskrivs i det sammanhanget mest som positiva injektioner som kan höja ambitionsnivån på arbetet. Detta är givetvis en idealbild för hållbarhetsstyrningen, men kompliceras av att andra regioner vittnar om att de statliga insatserna med tillskjutna medel är helt avgörande för att de överhuvudtaget ska kunna jobba riktat med frågan, trots att hållbarhet enligt strategiska styrdokument ska vara en integrerad del av arbetet.

Oaktat i vilken grad styrningen implementeras på regional nivå så bedömer Ramboll att regionerna har en viktig uppgift i att återföra insikter kring hur styrningen fungerar samt vilka behov och utmaningar regionerna har i sin vardag. Utifrån denna kunskap kan justeringar i styrningen göras för att i ännu större utsträckning främja hållbarhet inom ramen för det regionala tillväxtarbetet.

Figuren till höger illustrerar styrkedjan och visar dels att ett flertal olika moment är kritiska i den regionala styrningen, dels att lärande bör ske i samtliga steg och mellan momenten.



RESULTATET AV HÅLLBARHETSARBETET ÄR INTE ALLTID TYDLIGT



Det finns en uppfattning om att hållbarhetsarbetet inte ger resultat

Utifrån genomförda intervjuer med såväl regioner som nationella myndigheter tycks det finnas en underliggande uppfattning hos flera intervjupersoner att dagens hållbarhetsarbete inte ger tillfredsställande resultat. Huruvida så är fallet är svårt att ge ett entydigt svar på. Givet frågans bredd är det svårt att ge en samlad bild över det samlade resultatet. Även om det som görs idag bidrar till en förflyttning så är det självklart att det går att göra mer när det kommer till en så pass allomfattande fråga som hållbarhet. Därtill är det många gånger svårt att isolera vilka resultat på regional nivå som är en följd av det regionala tillväxtarbetet och vilka som är en följd av en mer generell utveckling.

I regionernas återrapportering efterfrågas numera en särskild redovisning kopplat till hållbarhet. Samtidigt blir det en pedagogisk utmaning att å ena sidan särskilja redovisning av hållbarhet samtidigt som målet för hela politikområdet är *hållbar* regional tillväxt. Det finns också en risk att vissa uppfattar hållbarhet som något som sker inom ramen för de särskilda uppdrag som getts, snarare än att det ska vara en integrerad del i hela politikområdet. Här önskar flera regioner önskad tydlighet i styrningen från nationell nivå.

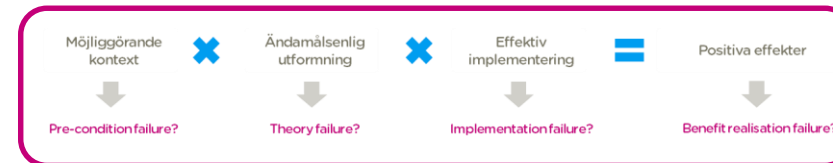
Svårare att peka på vad som är önskvärda resultat med en mer holistisk syn på hållbarhet

Rambolls bild är att det är förhållandevis enkelt att visa på hållbarhetsarbetets resultat (eller brist på resultat) uppdelat i sina respektive beståndsdelar, t.ex. hur de regionala företagsstöden har fördelats avseende jämställdhet. Svårare blir det att följa upp och värdera resultat med ett mer holistiskt synsätt, där avvägningar mellan olika perspektiv ska göras (vilket också är synsättets styrka). Detta kan göra att det idag upplevs som väldigt otydligt vad arbetet för hållbar regional tillväxt faktiskt ska resultera i. Otydligheten tar sig då i uttryck att flera efterfrågar en tydligare målbild från nationell nivå.

Långsiktiga satsningar skapar avtryck i flernivåsystemet

Även om intervjuerna ger olika bilder av hållbarhetsarbetets resultat så är Rambolls bild att uppdrag inom exempelvis jämställd regional tillväxt har skapat ett avtryck i flernivåsystemet. Avtrycken innefattar till exempel en gemensam problemförståelse, ett gemensamt språk och kunskap om hur jämställdhetsutmaningar kan adresseras inom det regionala tillväxtarbetet. En framgångsfaktor i arbetet med jämställd regional tillväxt tycks vara att det har varit en uthållig insats som pågått under en längre tid och genom förnyade uppdrag. På motsvarande sätt behöver samma resa göras med det nya, breda uppdraget inom hållbarhet. En fördel i detta arbete är Agenda 2030, som både är långsiktigt och i ökad utsträckning fyller funktionen som gemensamt ramverk och begreppsapparat för att definiera ramarna för hållbarhetsarbetet. Flera regioner ligger relativt långt fram i arbetet med enskilda hållbarhetsaspekter, samtidigt som agendans mer holistiska perspektiv på hållbarhet är nytt och därmed fortfarande i ett tidigt skede.

INTE BARA STYRNINGEN SOM AVGÖR OM HÅLLBARHETSARBETET GER RESULTAT



För att sammanfatta vår analys så har vi tittat på tre typer av förutsättningar som krävs för att den nationella styrningen av hållbarhet inom den regionala tillväxtpolitiken ska skapa positiva effekter – en möjliggörande kontext, en ändamålsenlig utformning av styrningen och en effektiv implementering.

Kontext: Det finns en rad kontextuella förutsättningar som påverkar styrningens möjligheter att skapa resultat i det regionala hållbarhetsarbetet. Ramboll har bland annat visat att regionernas förutsättningar och behov varierar stort, vilket i sin tur påverkar den nationella styrningen, som främst intar rollen att sätta övergripande ramar och inriktning för politikområdet, som sedan operationaliseras på regional nivå. Det finns även politiska och organisatoriska förutsättningar som påverkar genomförandet, samt ett lågt söktryck på regionala medel som minskar urvalet av t.ex. hållbarhetsprojekt.

Utformning: Vad gäller utformningen av styrningen ser Ramboll ett skifte mot ett mer holistiskt angreppssätt i styrningen, med sin grund i Agenda 2030 och med ett mer utmaningsdrivet arbetssätt. Ett mer utmaningsdrivet arbetssätt kan i sin tur kräva en annan typ av uppföljning som bortom en klassisk förvaltningspolitisk logik även kan fånga upp progression i omställningsarbetet. Ramboll bedömer att styrningens utformning generellt hänger ihop, men att mängden initiativ på hållbarhetsområdet skapar viss förvirring hos regionerna, som eftersöker en mer samlande målbild som vägleder hållbarhetsarbetet. Andra väsentliga delar i styrningens utformning är att den går mot att bli mer tillitsbaserad, vilket ställer nya frågor kopplat till uppföljning och lärande inom politikområdet, eftersom en stor del av lärandet genereras på regional nivå. Analysen visar även att korta tidshorisonter i hållbarhetsuppdrag inom den regionala tillväxtpolitiken påverkar möjligheten att skapa mer varaktiga effekter. Det leder bland annat till att det under tidsperioden 2014-2018 varit svårt för flera regioner att kunna utveckla och behålla nödvändig kompetens inom hållbarhet.

Implementering: I analysen av styrningens implementering bedömer Ramboll att hållbarhetsarbetet behöver gå längre än skrivningar i strategier. Här ser Ramboll bland annat att det finns behov av stöd till de regionalt utvecklingsansvariga i hur hållbarhet mer konkret kan integreras i ordinarie verksamhet och i det regionala tillväxtarbetet. Här kan Tillväxtverket och andra nationella myndigheter spela en viktig roll i att säkerställa att regionerna har tillräcklig kompetens och stöd för att kunna tolka och implementera den uppsjö av verktyg som redan idag finns för olika typer av hållbarhetsintegrering och hållbarhetsarbete. Givet ett mer tillitsbaserat arbetssätt kommer regionerna även ha en viktig uppgift i att återföra insikter kring hur styrningen fungerar samt vilka behov och utmaningar regionerna har i sin vardag. Detta för att styrningen ska kunna utvecklas ytterligare.

Effekter: Slutligen ser Ramboll att det kan krävas breda och mer uthålliga uppdrag samt tydligare eller nya skrivningar kopplat till Agenda 2030 i regeringens olika styrverktyg. Här gäller det att hitta en balans för den nationella styrningen mellan en än mer delegerad och tillitsbaserad styrning och regeringens möjlighet att styra och kontrollera att medel används för att realisera nationella mål och ambitioner. Rambolls bild är att en tillitsbaserad styrning som bygger på regionernas behov är att föredra, vilket dock ställer stora krav på samverkan och dialog mellan regional och nationell nivå.

Rambolls bild är att utformningen av den nationella styrningen utgör en viktig beståndsdel i att säkerställa att det regionala tillväxtarbetet bidrar till en hållbar utveckling. Samtidigt kan vi utifrån vår analysmodell se att det inte bara är den nationella styrningen som avgör om hållbarhetsarbetet kommer skapa avsedda resultat och effekter. För att regionernas arbete för en hållbar utveckling ska lyckas bedömer Ramboll att en helt central framgångsfaktor även handlar om regionernas förmåga att driva på förändring, mobilisera och utveckla aktörer som gemensamt kan skapa en hållbar utveckling.

REKOMMENDATIONER FÖR TILLVÄXTVERKETS VIDARE ARBETE



Bidra till att regionernas hållbarhetsarbete följer insatslogiker som skapar effekt

Med en mer holistisk approach på hållbarhet skapas större friheter för regionerna att själva definiera behov och insatser för en ökad hållbarhet inom det regionala tillväxtarbetet. Då ramarna inte är lika tydliga som inom enskilda hållbarhetsdimensioner bedömer Ramboll att Tillväxtverket kan utgöra ett viktigt kunskapsstöd avseende hur olika insatser bör utformas för att skapa effekt och samtidigt vara utvärderingsbara.

Tillväxtverket kan göra detta dels genom att fortsatt sprida erfarenheter från tidigare insatser som t.ex. jämställd regional tillväxt kring vad som är viktigt att tänka på i utformning av insatser. Dels genom att tillhandahålla stöd i hur en insatslogik för kommande projekt kan utformas för att tydliggöra förväntade resultat och skapa förutsättningar för att följa upp resultaten. En förutsättning för detta är att det finns kapacitet och tid för handläggare på Tillväxtverket att ta denna roll gentemot regionerna.



Fortsätt att facilitera kunskapsutveckling och kunskapsökning bland regioner kring olika synsätt för hållbarhet

En av Tillväxtverkets främsta roller idag är att arbeta med kunskapsutveckling och kunskapsspridning inom det regionala tillväxtarbetet. Kopplat till denna roll rekommenderar Ramboll att Tillväxtverket även fortsatt arbetar med att sprida kunskap och facilitera en kunskapsutveckling kring olika synsätt för hållbarhet för att därigenom skapa en bred kompetensutveckling. En lika viktig del är att fylla en nationell nätverksfunktion för det regionala hållbarhetsarbetet, där t.ex. Tillväxtverkets tankesmedja för hållbar utveckling är ett gott exempel. Det är enligt Ramboll viktigt att ett utvecklat hållbarhetsarbete sker i samförstånd och gemensamt mellan förvaltningsnivåerna. I detta har Tillväxtverket en central roll. Rambolls rekommendation är Tillväxtverket fortsätter och fördjupar dessa båda roller (kunskapsspridning och nätverk), särskilt i anslutning till det senaste regeringsuppdraget om hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet.

REKOMMENDATIONER FÖR TILLVÄXTVERKETS VIDARE ARBETE



Verka för en utmaningsdriven ansats och en fortsatt sammankoppling mellan Agenda 2030 och den regionala tillväxtpolitiken

I och med regeringens handlingsplan för Agenda 2030 finns idag tydliga indikationer på plats för hur regeringen betraktar den regionala nivåns roll i, och betydelse för genomförandet av Agenda 2030. Genom innevarande uppdrag finns därtill ett fönster för att föreslå hur detta bäst kan göras rent styrningsmässigt.

Rambolls intervjuer tyder på att flera regioner redan anpassar RUS:ar och andra strategiska processer till Agenda 2030, varför det på sikt kan finnas en vits att styra hela den regionala tillväxtpolitiken mot en utmaningsdriven ansats med bas i Agenda 2030. Tillväxtverket bör verka för att fortsatt utforska förutsättningarna för detta.



Utveckla riktlinjer och metodstöd för att hantera och göra avvägningar mellan målkonflikter

För att det regionala tillväxtarbetet på allvar ska bidra till en hållbar utveckling så handlar det om att göra hållbarhet styrande i de konkreta verktyg och roller som regionalt utvecklingsansvariga har. Det handlar om att det ska vara styrande i beslut om vilka projekt och företag som beviljas stöd, att det utgör en utgångspunkt i upprättandet av planer och att det genomsyrar den kunskapsutveckling som regionalt utvecklingsansvariga bedriver. Att hantera målkonflikter är en svår men viktig uppgift som ställer stora krav på att enskilda handläggare kan göra avvägningar och ta beslut som ligger i linje med gällande förordningar och andra delar av styrkedjan. Det är viktigt att de avvägningar som görs inte blir upp till varje handläggare att själv bedöma utan att det finns tydliga riktlinjer och principer att stödja sig mot. Ett sådant stöd kan skapa trygghet i att våga premiera mer hållbara alternativ.

Ramboll rekommenderar att Tillväxtverket utvecklar metodstöd och riktlinjer till regionerna i hur målkonflikter kan identifieras och hanteras inom ramen för de olika roller som regionalt utvecklingsansvariga har. Metodutvecklingen behöver givetvis ske i samverkan med regionerna, men Tillväxtverket har en viktig roll i att hålla samman arbetet så att det ligger i linje med den nationella styrningen.

Katarina Steijer
katarina.steijer@ramboll.com

Erik Joachimsson
erik.joachimsson@ramboll.com

BILAGA 1.

FRÅGESTÄLLNINGAR

Frågeställning	Metod
Hur har arbetet med ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet inom regionala tillväxtpolitiken utvecklats under de senaste åren?	
Hur har den regionala tillväxtpolitiken styrts mot hållbarhetsarbete 2014–2018? 1) Mot regional nivå? 2) mot myndigheter? <i>Vilka resurser har fördelats? Vilka och hur många uppdrag har getts?</i>	Dokumentstudier
Hur väl är samhällsutmaningarna såsom de beskrivs i nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 kopplade till de insatser som görs inom det regionala tillväxtarbetet?	Dokumentstudier Intervjuer myndigheter
Hur har regeringen skapat förutsättningar för experiment/omställningsinsatser som gynnar en hållbar samhällsomställning?	Dokumentstudier Gruppintervjuer RK, myndigheter
Hur tillämpas §4 i förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete i <i>utformningen</i> av regeringsuppdrag?	Gruppintervjuer RK, dokumentstudier
Hur tillämpas §4 i förordning (2017:582) om regionalt tillväxtarbete i <i>genomförandet</i> av regeringsuppdrag?	Gruppintervjuer RK, myndigheter
Vad har pågående och genomförda insatser enskilt och sammantaget lett till för resultat?	
Hur har den nationella styrningen påverkat myndigheter och regioner? <ul style="list-style-type: none"> • Har myndigheter och regioner börjat arbeta mer med hållbarhet till följd av styrningen? 	Intervjuer RK, myndigheter, regioner
<i>Hur operationaliserar regionerna en målbild som följd av den nationella styrningen?</i> Vilka typer av resultat tar myndigheter och regioner sikte på? Vilka tankar kring möjliga effekter har de? <ul style="list-style-type: none"> • Vilka aspekter står i fokus? Arbetssätt? Målkonflikter? 	Intervjuer myndigheter, regioner
I vilken mån har den nationella politiken bidragit till ökade förmågor och förändrade beteenden på regional nivå?	Intervjuer regioner
Sker ett lärande utifrån återrapportering och dialog mellan Regeringskansliet, myndigheter och regioner?	Intervjuer RK, myndigheter, regioner

BILAGA 2.

FÖRTECKNING ÖVER STYRNING

Styrdokument	Relevanta för hållbarhet	Berörda aktörer
Lag	<ul style="list-style-type: none"> Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar 	<ul style="list-style-type: none"> Offentlig sektor Regioner
Förordning	<ul style="list-style-type: none"> Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar Förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur Förordning (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder 	<ul style="list-style-type: none"> Regioner Tillväxtverket Andra statliga myndigheter
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> En strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 Regeringens handlingsplan för Agenda 2030 EU2020/Östersjöstrategin/Partnerskapsöverenskommelsen 	<ul style="list-style-type: none"> Regioner Statliga myndigheter Övriga relevanta aktörer
Regeringsuppdrag	<ul style="list-style-type: none"> Tillväxtverket uppdrag om jämställd regional tillväxt Tillväxtverket uppdrag att stödja regionerna i arbetet med miljödriven näringslivsutveckling Tillväxtverket uppdrag att stärka integrationsperspektivet i det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2018-2020 Tillväxtverket uppdrag att stödja regionerna i arbetet med regionala handlingsplaner för att integrera och stäkra klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet Uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet 	<ul style="list-style-type: none"> Tillväxtverket (Naturvårdsverket) (Energimyndigheten)
Regleringsbrev	<ul style="list-style-type: none"> Tillväxtverket uppdrag att stödja regionerna i deras arbete med smart specialisering Tillväxtverket uppdrag att stärka de regionala företagsstöden avseende hållbarhetsaspekterna Tillväxtverket uppdrag att följa upp och stödja arbetet för integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet 	<ul style="list-style-type: none"> Tillväxtverket
Villkorsbeslut	<ul style="list-style-type: none"> Regionernas uppdrag att ta fram en regional handlingsplan för att integrera och stödja miljö- och klimatperspektivet inom det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket stöd i arbetet. Regionernas uppdrag om jämställd regional tillväxt Regionernas uppdrag om integration och mångfald 	<ul style="list-style-type: none"> Regioner

BILAGA 3. SKRIFTLIGA KÄLLOR

Nationell strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020
Regleringsbrev för Tillväxtverket och utgiftsområde 19 under tidsperioden 2014–2019
Villkorsbeslut till regioner under tidsperioden 2014–2018
Regeringens handlingsplan för Agenda 2030
Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete
Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken
Förordning (2015:211) om statligt stöd till regionala investeringar
Förordning (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag
Förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag
Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur
Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service
Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar
Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket
Samtliga särskilda uppdrag som getts till Tillväxtverket med koppling till hållbarhet inom regionala tillväxtarbetet (primärt inom utgiftsområde 19 men även utgiftsområde 24)
Samtliga erbjudanden som getts till regioner med koppling till hållbarhet inom regionala tillväxtarbetet

Budgetpropositioner för perioden 2014–2018, utgiftsområde 19
Partnerskapsöverenskommelsen och Östersjöstrategin
Statskontoret, 2019:15. Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport.
Tillväxtverket (2019): Temautvärdering Regionalfonden – en regional analys och nationell syntes.
Tillväxtverket, Rapport O263. Utvärdering av nio program Regionala utvecklingsfonden, Tematiskt mål 1 Delrapport 2 om målet: Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
Tillväxtverket, Rapport: O265. Utvärdering av åtta program Regionala utvecklingsfonden Tematiskt mål 3 Delrapport 2 om målet: Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag
SOU 2019:13, Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet
Tillväxtverket, Regionalt tillväxtarbete 2018, Sammanställning av redovisningar om hållbart regionalt tillväxtarbete från aktörer med regionalt utvecklingsansvar och samtliga länsstyrelser, ÅK 3.2., Dnr Ä 2018-144
Tillväxtverket, 2019, Hållbarhetsaspekter i regionernas villkorsrapportering (ej publicerad rapport)
Tillväxtanalys, 2018, Förslag till förbättrad utvärdering av näringspolitiska insatser
Regeringskansliet, 2017, Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande
N2018/04488/RTS: Uppdrag att lämna förslag på hur hållbarhetsarbetet inom den regionala tillväxtpolitiken kan stärkas