

Datum
2025-10-01

Diarienummer
Utr 2025/53

Ert diarienummer
LI2025/01327

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

Trafikanalys har erbjudits möjligheten att yttra sig över delbetänkandet från Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling. Paralleller till transportpolitikens organisering och frågor som berör medborgares och näringslivets tillgänglighet utgör Trafikanalys ingång till de frågor som behandlas i delbetänkandet. Frågor som särskilt berör infrastrukturplanering ingår dock inte i utredningens uppdrag. Trafikanalys avstyrker delbetänkandets förslag till ändring av lag 2010:630. Därutöver lämnas ett antal rekommendationer till utredningens fortsatta arbete.

Trafikanalys ställningstagande

Delbetänkandet innehåller få konkreta förslag, i stället förs resonemang som kommer att ligga till grund för fortsatta analyser och kommande förslag i slutbetänkandet. Trafikanalys ser positivt på detta upplägg och vill här bistå utredningen med de erfarenheter vi har från organisering, uppföljning och utvärdering av transportpolitiken. Vi ser tydliga paralleller mellan hur transportpolitiken är uppbyggd, hur den utvärderas och hur utredningen önskar att den regionala utvecklings- och landsbygdspolitiken organiseras och följs upp.

I delbetänkandet lämnas endast ett konkret förslag till ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Trafikanalys har inget att invända mot innebörden av förslaget¹, att samråd ska ske specifikt med civilsamhällets organisationer i länet samt med de grupper som specificeras i minoritetslagen, men vi avstyrker det ändå. Förtydliganden om tillämpning

¹ Dagens lydelse: En region ska samråda med företrädare för *berörda* organisationer och näringslivet i länet. Föreslagen lydelse: En region ska samråda med företrädare för *det civila samhällets organisationer* och näringslivet i länet. *I lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns bestämmelser om samråd med de nationella minoriteterna i frågor som berör dem.*

passar lämpligare i föreskrifter. De är då dessutom lättare att justera om sådana behov skulle uppstå. På detta sätt bibehålls lagstiftningen så enkel och tydlig som möjlig. Inte minst eftersom de föreslagna justeringarna inte innebär något konkret ändrat innehåll. Att så blir fallet bekräftas av utredningen själv som skriver att justeringen om att samråda med företrädare för det civila samhällets organisationer i länet är "ett förtydligande och innebär inte en ändring i sak"². Tillägget om samråd enligt minoritetslagen är endast en påminnelse till regionerna att de måste samråda med dessa, något som regionerna alltså redan har en skyldighet att göra.³

Trafikanalys rekommendationer

Delbetänkandet analyserar i huvudsak tre frågor:

- Finns det behov av att förändra och förtydliga statliga myndigheters, inklusive länsstyrelser, och regioners ansvar och uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken?
- Vilka hinder finns i dag för samordningen inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken?
- Ska den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken slås samman till en territoriell politik med ett nytt gemensamt mål?

Utredningen har identifierat tre övergripande värden för en territoriell politik. Dessa tre värden är *territoriell sammanhållning*, *effektiv och platsbaserad samordning* samt *lokal och regional förankring*. Dessa går som en röd tråd genom hela betänkandet och ligger till grund för att besvara de tre frågorna ovan.

Det utredningen önskar åstadkomma är en verksamhetslogik⁴ för politikområdena, något man menar saknas. Utredningen pekar på brister i målens formuleringar, uppföljning och utvärdering av åtgärder och utveckling mot målen. Därutöver pekar utredningen på brister i ansvarsutpekande, samordning och samverkan, samt överlapp mellan politikområdena.

Utredningen finner huvudsakligen sina svar genom analyser av tidigare genomförda utredningar och andra studier. Det ska betonas att utredningen inte lämnar några definitiva besked om åtgärder, utan svaren handlar snarare om indikationer på en sannolik slutsats som utredningen avser att slå fast i slutbetänkandet efter ytterligare analyser.

Trots ett brett angreppssätt saknas det i delbetänkandet en djupare analys och en tydlig argumentation kring för- och nackdelar med en territoriell (sammanhållnings)politik eller det som på engelska brukar benämnas territorial cohesion. Forskningen är inte enig kring vad som fungerar för att skapa sammanhållna långsiktigt hållbara tillväxtregioner, bara att vissa åtgärder fungerar på vissa platser.⁵ Inom EU är ett sätt att uppnå territoriell sammanhållning att satsa på en polycentrisk urban struktur. Det bygger på antagandet att en mer jämnt fördelad befolkning över ett lands yta borde ge mindre sociala skillnader, exempelvis mått som bnp/capita eller arbetslöshet/capita. Det visar sig dock att de empiriska belägen till stora delar saknas för att länder med en mer policycentrisk urban struktur skulle ha mindre skillnader än länder med en mer monocentrisk struktur.⁶ Att vi här väljer att lyfta fram poly-

² Sidorna 20 och 167 i delbetänkandet

³ Ibid.

⁴ Andra uttryck som ofta används i stället för verksamhetslogik är interventionslogik, effektlogik eller programteori.

⁵ Slutsatser från "EC-JRC Policy Roundtable on Cohesion Policy" och vid en session om "Cohesion Policy and Industrial Policy: Competition or Complementarity", båda vid 64:e European Regional Science Association (ERSA) Congress, i Aten i augusti 2025.

⁶ Meijers, E. och Sandberg, K. (2008) *Polycentric Development: Panacea for Regional Disparities in European Countries? Scienze Regionali*.

Meijers och Sandberg, K. (2021) *Territorial Cohesion, polycentrism and regional disparities – revisiting an unsolved debate*. I: EU Cohesion Policy and Spatial Governance: Territorial, Social and Economic Challenges. Edward Elgar. Den centrala debatten i litteraturen kretsar nu kring huruvida polycentricitet verkligen främjar rumslig rättvisa – eller om den bara återspeglar djupare socioekonomiska processer som i sig kan vara ojämlika. Vissa menar att polycentricitet bäst förstås som ett politiskt ramverk, där resultaten i termer av rättvisa beror på hur det implementeras och styrs. Andra föreslår att det kanske inte uppstår genom samordnad planering, utan snarare genom marknadsdrivna dynamiker, exkluderande krafter eller oreglerad urban/regional expansion.

centrism är att det kan ses som en proxy för det utbud som kan erbjudas invånarna, i linje med utredningens ambition. Det betänkandet ger uttryck för är en önskan att alla ska ha ett lika eller likvärdigt utbud, och att det underförstått finns ett större utbud i större orter som ska kunna komma fler till del.⁷ Det vill säga, ett linjärt samband mellan utbud och ortsstorlek. Det finns dock sannolikt en "trade-off" mellan privat och offentligt utbud, vilket gör att ett sådant samband kan ifrågasättas. I mindre orter finns det ofta ett mindre utbud av privata aktörer men ett förhållandevis stort utbud av offentlig verksamhet räknat per capita. Det omvända gäller i större orter. Vi ser därför att det blir viktigt att klargöra vilka former av territoriell sammanhållning som bör eftersträvas och hur en politik för det ska utformas.

Utredningen för även en argumentation för att ett lokalt beslutsfattande är att föredra. Detta kan också problematiseras, då EU-kommissionens förslag till ny långtidsbudget 2028–2034 argumenterar för att bidrag till regional utveckling ska beslutas på nationell nivå – en form av åternationalisering av EU:s olika stödprogram.⁸ En sådan omsvängning i förhållande till dagens system och hur det påverkar en territoriell politik och dess uppföljning bör analyseras i slutbetänkandet.

Utan att föregå utredningens slutsatser i slutbetänkandet tolkar Trafikanalys delbetänkandet som att utredningen önskar:

- En sammanslagning av den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken till en territoriell politik.
- Fler och tydligare målformuleringar som möjliggör uppföljning och utvärdering.
- Tydligare ansvarsutpekanden och ett mer formaliserat och specificerat samrådsförfarande.

Nedan relaterar vi dessa önskemål till utvecklingen av målstrukturen inom transportpolitiken och lämnar några rekommendationer för utredningens fortsatta arbete.

Fram till 2009 vägledades transportpolitiken av ett övergripande mål och sex delmål. Uppföljningen av utvecklingen mot målen gjordes genom analyser av transportmyndigheternas årsredovisningar med avseende på de aspekter som kunde sägas passa in under respektive delmål. Detta system förefaller ha stora likheter med dagens uppföljning inom den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken.

År 2009 presenterade regeringen en ny transportpolitisk målstruktur med ett övergripande mål (identiskt med det tidigare) som förtydligades i ett funktionsmål och ett hänsynsmål.⁹ Sedan 2017 följer Trafikanalys upp utvecklingen mot målen med 15 indikatorer.¹⁰ De 15 indikatorerna består i sin tur av sammanlagt ett drygt 100-tal mått. Tillsammans ger denna målstruktur en pyramid av information som ger en helhetsbild av ett nuläge för hur transportsystemet fungerar på en övergripande nationell nivå, med regional upplösning där så bedöms vara relevant. Genom att jämföra årets tillstånd med tillståndet som rädde när målen antogs 2009 kan en utvecklingskurva följas över tid, på detaljnivå och som helhet.

I samband med översynen av den transportpolitiska måluppföljningen 2017 skedde också ett omfattande samråd med övriga transportmyndigheter och andra aktörer. Synpunkterna därifrån pekade i viss utsträckning i samma riktning som utredningen nu föreslår – att fler och tydligare mål är önskvärt. I det här sammanhanget behöver man dock ta hänsyn till det som brukar benämnas detaljeringsparadox¹¹ – fler och mer specificerade mål är något som *inte* leder till ett effektivt målarbete. I stället leder fler mål till att respektive mål devalveras när fler mål tillkommer. Det vill säga, styrning genom mål försvagas med en sådan utformning. Det ledde därför fram till slutsatsen att målen bör vara få och lagom precisa så att så många aktörer som möjligt kan känna sig inbegripna i dem.

⁷ Se Alonso, W. (1973). *Urban Zero Population Growth*. Daedalus, 109(2), 191–206. Alonso myntade begreppet "borrowed size", och diskuterar hur mindre städer kan dra nytta av närheten till större urbana områden och därigenom uppvisa egenskaper som annars är typiska för större städer.

⁸ Se Dagens Nyheter. 2025-07-25. "I stället för att - som idag - runda huvudstäderna och skicka pengarna från Bryssel direkt till regioner, bönder och olika projekt i medlemsländerna vill kommissionen slå ihop dagens många olika stöd och fördela bidragen till EU-länderna i 27 'nationella kuvert'".

⁹ <https://www.regeringen.se/contentassets/80dd7d80fc64401ca08b176a475393c5/mal-for-framtidens-resor-och-transporter-prop.-20080993>

¹⁰ [Trafikanalys har sett över transportpolitikens preciseringar och måluppföljning](#)

¹¹ [susanna-alexius-pm-forskningsoversikt-mal--och-resultatstyrning.pdf](#)

För transportpolitiken bedömdes därför strukturen med övergripande-, funktions och hänsynsmål samt indikatorer som lämplig. En följd av detta har blivit att transportmyndigheterna med lätthet har tagit till sig målformuleringarna. De transportpolitiska målen har därmed blivit en naturlig utgångspunkt i arbetet för myndigheterna på nationell och regional nivå och i viss mån även för lokala och privata aktörer. De arbetar nu i sina verksamheter mot målen och redovisar utvecklingen för den egna verksamheten med egenutvecklade mått i sina respektive årsredovisningar. Dessa blir därmed ett komplement till den trafik- och transportslagsövergripande måluppföljningen som Trafikanalys genomför årligen.¹²

Mot bakgrund i de brister som observerats av utredaren lämnar Trafikanalys följande rekommendationer utifrån våra erfarenheter av uppföljning och utvärdering av transportpolitiken:

- Målen bör vara få och de bör kunna fungera och accepteras av så många involverade aktörer som möjligt. Låt målen vara styrande för alla åtgärder inom politikområdet.
- Låt respektive aktör utarbeta egna mått för redovisning av utvecklingen på målnivå. En särskilt utpekad myndighet bör få huvudansvaret att genomföra en övergripande uppföljning.
- Skilj på årlig uppföljning och utvärdering av enskilda åtgärder/program.

När det gäller att hitta lämpliga mått att följa upp finns det också lärdomar att dra från den transportpolitiska måluppföljningen. Inspiration kan särskilt hämtas från dess uppföljning av personer med funktionsnedsättning och deras möjlighet att åka kollektivt. Tidigare följdes denna fråga upp genom att årligen redovisa exempelvis antal åtgärdade hållplatser. Det fanns dock ingen uppgift om hur stort behovet egentligen var eller om andelen åtgärdade hållplatser ökat eller minskat över tid. Efter ett omtag¹³ följs nu i stället tre delmått upp:

- 1) Upplevd användbarhet
- 2) Information om tillgänglighet
- 3) Tillgängliga hållplatser och bytespunkter

Med det första delmålet jämförs statistiskt hur personer med funktionsnedsättning uppfattar möjligheterna att resa kollektivt i förhållande till övriga befolkningen. Delmätt nr 2 utgörs av en genomgång och bedömning av uppgifter som finns på operatörernas hemsidor, i appar etc., om möjligheter för personer med funktionsnedsättning att genomföra en aktuell resa. Delmätt nr 3 är en uppföljning som bygger på regionernas egna riktlinjer, kriterier och uppföljning av tillgängligheten i sitt eget system. Här kvantifieras regelutvecklingen som positiv beroende på om fler/högre respektive negativ om färre/lägre krav har införts av aktörerna själva över tid. Trafikanalys begär in uppgifter om både riktlinjer och självrapporterad mål- och kravuppfyllnad. Regionernas lägesbild ställs sedan mot deras lägesbild från ett tidigare år. Det är alltså inte själva tillståndet i kollektivtrafiken i sig självt som är viktigt här utan om regionerna har ett strukturerat arbetssätt och förståelse för kollektivtrafikens användbarhet och förbättring. Detta angreppssätt skulle med fördel kunna ligga till grund även för en uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken utan krav på att ha en exakt bild av nuläget i respektive region. Det viktiga bör vara att kunna följa arbetet med frågorna och avgöra om det sker en förbättring över tid, snarare än att fokusera på effekter av enskilda åtgärder.

När det kommer till frågan om ett eller två delvis överlappande politikområden förefaller det rimligt att fokusera arbetet till ett politikområde. Även här kan vi referera till detaljeringsparadoxen och hur exempelvis barn-, funktionsnedsättnings- och jämställdhetsaspekterna hanteras inom transportpolitiken. Ett sätt vore att formulera ett mål för respektive aspekt/grupp. Ett annat sätt, vilket är det vi rekommenderar, är att på motsvarande sätt låta alla perspektiv rymmas inom den transportpolitiska indikatorn "Användbarhet för alla" där alla uppdelningar sedan kan redovisas för samtliga gruppers utveckling mot ett gemensamt mål. Motsvarande angreppssätt bör kunna införas även för målformuleringar för en territoriell politik. Det är dock viktigt, precis som utredningen pekar på, att landsbygdsperspektivet inte får falla bort till förmån för en politik som riktas enbart mot urbana områden, eller områden med en tydlig tillväxtpotential.

Vi instämmer i delbetänkandets skrivningar om samordning, samverkan och ansvarsutpekande. Trafikanalys har i utvärderingen av genomförandet av den nationella gods-transportstrategin (NGTS) 2022 pekat på att strategin lett till mer samverkan, dock utan att det

¹² Se mer om måluppföljningen här: [Uppföljning av de transportpolitiska målen 2025](#)

¹³ Se mer i <https://www.trafa.se/kollektivtrafik/anvandbarhet-i-kollektivtrafik-8307/>

i någon större utsträckning haft någon direkt påverkan på de involverade aktörernas förändringsarbete. Detsamma gäller myndigheternas utpekade arbete inom strategin. De fokuserade huvudsakligen på någon av de målsättningar som ingick i strategin, men hade i mindre omfattning fokus på helheten i strategin – jämför återigen med detaljeringsparadoxen. Strategistyrning genom NGTS har dock varit en lämplig styrform då godstransportområdet är mycket omfattande med ett stort antal aktörer, vilket kan jämföras med det aktuella politikområdet som diskuteras i betänkandet. Strategin bidrog med andra ord till att samla godsfrågorna mot en långsiktig målbild, vilket underlättat för godsaktörer att samverka kring strategiskt viktiga frågor. Strategin har också skapat nya arenor för samverkan, framför allt på nationell nivå. Samtidigt har strategins bredd och det stora antalet insatser den innehöll gjort det svårt att enas om vad samverkan skulle handla om och hur den skulle bedrivas. Trafikanalys konstaterade i utvärderingen av strategin att det fanns en förbättringspotential gällande tydlighet kring roller, ansvar och målsättningar för samverkan.¹⁴ Dessa slutsatser bör tas med i arbetet med slutbetänkandet. Risker är annars att samverkan stannar vid enskilda frågor och att viktiga synergier går förlorade vilket påverkar strävan att nå övergripande målsättningar negativt.

Mot denna bakgrund lämnar Trafikanalys följande rekommendationer:

- Formulera mål för samverkan och samordning. Vad ska samverkan åstadkomma och hur ska den genomföras?
- Aktörerna bör få ett tydligt utpekat ansvar, med redovisningsskyldighet till en central uppföljningsaktör.
- En central genomförandemyndighet bör få en samordnande roll.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Krister Sandberg. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Andreas Tapani deltagit.

Mattias Viklund

Generaldirektör

¹⁴ [På väg mot effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter?](#)