

Uppdrag inom ramen för En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder (N2018/04123/HL)

Delrapport Samordnat agerande inom en sammanhållen landsbygdspolitik
(punkt 1 i uppdragsbeskrivning)

2018-11-15

Dnr Ä 2018-1189

Delrapport: Uppdrag inom ramen för En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder (N2018/04123/HL)

Beslutet att godkänna denna delrapport har fattats av stf generaldirektör Lena Carlsson.

Handläggningen har gjorts av enhetschefer Frida Andersson, Åsa Bjelkeby, Ingrid Arltoft Henriksson och Kristian Viidas, avdelningschefer Christina Henrysson och Lars Wikström, en projektgrupp bestående av Pär Ove Bergqvist, Federica Calidoni, Anna Eldestrand, Monika Kvä, Josefine Majewski, Tony Meurke, Johanna Mikaelsson, Wolfgang Pichler, Imber Råbock samt Klas Fritzon. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Östersund, 2018-11-15

Lena Carlsson

Klas Fritzon

Sammanfattning

Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att stärka utvecklingen i Sveriges landsbygder. Uppdraget bygger på propositionen *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop (2017/18:179)* och innehåller insatser av olika karaktär. Den här delrapporten¹ gäller de insatser som i uppdragsbeskrivningen benämns som *Myndighet som verkar för ett samordnat agerande inom en sammanhållen landsbygdspolitik*. Följande delar utgör fokus i rapporten:

Definition

Tillväxtverket har ingen strävan att arbeta med samma avgränsning av begreppet landsbygd i alla deluppdrag. Ambitionen är däremot att hantera begreppet utifrån likartade principer, där det är tydligt vad vi avser i varje enskilt fall. Vi ansluter oss till den definition som utarbetades av *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* under 2014, vilket också görs i regeringens proposition.

Synergier

Det finns många skärningspunkter mellan Tillväxtverkets uppdrag inom landsbygdspolitik och redan befintlig verksamhet inom näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. Under 2019 kommer myndigheten etablera ett internt arbetssätt med ett av huvudsyftena att ta tillvara synergieffekter.

Stärkt flernivåsamverkan

Tillväxtverket kommer utöver att genomföra operativa insatser med direkt koppling till företag i landsbygder också att arbeta med mer systemorienterade insatser. Detta bedöms lägga en grund för en fungerande flernivåsamverkan, vilket i sin tur bidrar till förbättrade möjligheter till såväl utveckling som spridning av kunskap. En fungerande flernivåsamverkan bidrar också till ett effektivt genomförande av de mer operativa insatserna.

¹ Inom ramen för samma uppdrag har Tillväxtverket tidigare delrapporterat *Landsbygdsuppdraget – Förslag på näringslivsinsatser och besöksnäring*, dnr Ä2018-1189:02

Uppföljning och analys av en sammanhållen landsbygds politik

I delrapporten föreslår Tillväxtverket en modell för hur arbetet med indikatorer och uppföljning av den nya landsbygds politiken kan riggas. Modellen bygger på de elva delmål som identifierades av den parlamentariska landsbygds kommittén och en av ambitionerna är att använda redan existerande indikatorer – med tillägg för en territoriell dimension. Arbetet kommer fortsätta under senhöst 2018 och 2019.

Samordning och stöd – myndigheter

Insatserna för att stärkt samordning och stöd till de 15 utvalda myndigheter som särskilt ska bidra till de landsbygds politiska målen sker i tre steg: 1) På en övergripande nivå genom nätverksträffar, där fokus är att skapa en gemensam förståelse av våra uppgifter och roller. 2) Tematiska grupperingar med mer operativa ambitioner, där till exempel arbetet med metodutveckling kan utgöra en del. 3) Enskilt stöd eller förmedling av kunskaper gentemot en eller några få myndigheter – kopplat till deras respektive uppdrag och ambitioner inom landsbygds politiken.

Vid föreliggande rapporteringstillfället är det oklart hur det slutliga uppdraget från regeringen utformas, samt vilka resurser som det innefattar. Tillväxtverket följer utvecklingen och hanterar den fortsatta riggningen av arbetet med utgångspunkt i hur besluts läget förändras.

Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund och genomförande.....	9
1.1.1	Delrapport med helhetsperspektiv	9
1.1.2	Extern förankringsprocess.....	10
1.1.3	Det fortsatta arbetet	10
1.2	Synergieffekter	10
1.2.1	Tillväxtverkets tre verktyg.....	11
1.2.2	Kommersiell service	11
1.3	Landsbygder som begrepp.....	12
1.3.1	Effekten på landsbygderna avgörande	13
2	Ett kunskapsorienterat genomförande	14
3	Stärkt flernivåsamverkan	16
3.1.1	En breddning av politiken	16
3.1.2	Regional nivå	17
3.1.3	Tillväxtverkets roll	17
3.1.4	Insatser 2019.....	18
3.1.5	Gemensam förståelse som första steg.....	18
3.1.6	Förslag på hur flernivåsystemet kan stärkas	19
4	Uppföljning och analys av en sammanhållen landsbygdspolitik.....	20
4.1	Modell för indikatorer	20
4.1.1	Ett ramverk för uppföljning av landsbygdspolitiken	22
4.1.2	Ett tvärsektorielt och territoriellt politikområde.	24
4.1.3	Internationella jämförelser.....	25
4.1.4	Förslag på indikatorer	27
4.2	Att följa forskning, analyser och utvärderingar om landsbygden.....	29
5	Samordning/stöd statliga myndigheter.....	30
5.1	Tematiska arbetsgrupper	30
5.2	Insatser 2019	31
	Bilaga 1: Kommersiell service	33
	Bilaga 2: Definition landsbygder	36
	Bilaga 3: Strategiskt regionarbete	40
	Bilaga 4: Stöd till myndigheter.....	41

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund och genomförande

I juli 2018 gav regeringen Tillväxtverket i uppdrag att genomföra insatser för att stärka utvecklingen i Sveriges landsbygder. Uppdraget bygger på propositionen *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop (2017/18:179)* och innehåller insatser av olika karaktär. Den här delrapporten gäller de insatser som i uppdragsbeskrivningen benämns:

1. Myndighet som verkar för ett samordnat agerande inom en sammanhållen landsbygdspolitik.

Inom ramen för det samlade uppdraget har Tillväxtverket tidigare lämnat en delrapport med förslag på näringslivsinsatser och utveckling av besöksnäringen².

Föreliggande del av uppdraget innehåller i huvudsak tre delar; 1) Tillväxtverkets roll som sammanhållande myndighet inom den nya landsbygdspolitiken, 2) uppdraget att bygga upp ett system för att löpande följa och analysera resultatet av de insatser som genomförs samt 3) stöd och samordning av 15 utvalda myndigheters medverkan i genomförandet av politiken.

Avsikten med rapporteringen är att a) göra tydligt hur Tillväxtverket tolkat uppdraget, b) beskriva status i planeringen av genomförandet samt c) ge en bild av arbetet fram till operativ fas.

1.1.1 Delrapport med helhetsperspektiv

Det finns anledning att i detta skede lyfta fram att riggningen av uppdraget som helhet befinner sig i ett intensivt skeende med parallella processer. Delrapporteringen ska därmed ses som en ögonblicksbild av Tillväxtverkets operationalisering av uppdraget – så som den ser ut vid ingången av november 2018.

Vi konstaterar att breddningen av landsbygdspolitiken så som den beskrivs i propositionen gör att den nya roll som tillskrivs Tillväxtverket landar mjukt inom myndigheten. Våra uppdrag inom såväl näringspolitiken som den regionala tillväxtpolitiken kommer en sammanhållen landsbygdspolitik till del. Befintliga nätverk, upparbetad kunskap och löpande projektverksamhet får ökad räckvidd.

² Landsbygdsuppdraget – Förslag på näringslivsinsatser och besöksnäring, dnr Å2018-1189:02

Det samlade uppdraget inom landsbygdspolitiken berör Tillväxtverkets hela verksamhet. Mot denna bakgrund genomförs planeringen med deltagande från hela organisationen – och den pågår både övergripande för uppdraget som helhet och i underliggande projektgrupper.

1.1.2 Extern förankringsprocess

Parallellt med det interna arbetet pågår under hösten en förankring av Tillväxtverkets uppdrag och ambitioner med aktörer i det system inom vilken landsbygdsuppdragen genomförs. Den 6 november samlade Tillväxtverket till exempel de 15 myndigheter som ingår i det så kallade samordningsuppdraget. Andra avstämningar har skett (eller sker inom kort) med till exempel länsstyrelser (G45-gruppen), Landsbygdsnätverket, Jordbruksverket, Hela Sverige ska leva och Sveriges Kommuner och Landsting. I Tillväxtverkets strategiska dialoger med regionalt utvecklingsansvariga aktörer har politikområdet lyfts fram i närmare hälften av regionerna. Dessa första kontakter ska ses som inledningen på långsiktiga relationer.

En hearing med regionerna planerades till den 22 november, men ställdes in som en följd av det osäkra politiska beslutsläget.

1.1.3 Det fortsatta arbetet

Rekrytering och bemanning av uppdraget pågår ännu vid detta rapporteringstillfälle. Vid rapporteringstillfället är det dock oklart hur det slutliga uppdraget från regeringen utformas, samt vilka resurser som det innefattar. Tillväxtverket följer utvecklingen och hanterar den fortsatta riggningsen av arbetet med utgångspunkt i hur beslutsläget förändras.

1.2 Synergieffekter

Det finns många skärningspunkter mellan Tillväxtverkets uppdrag inom landsbygdspolitiken och redan befintlig verksamhet inom näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. Under 2019 kommer myndigheten etablera ett internt arbetssätt med ett av huvudsyftena att identifiera och genomföra insatser på ett sådant sätt att dessa synergieffekter tas till vara. Vi ser att synergierna handlar om såväl ökad kvalitet som ökad effektivitet i genomförandet av insatser.

Synergieffekter har i detta skede identifierats mellan olika uppdrag kopplat till landsbygdspolitikens genomförande. Ett exempel är att genomförandet av Näringslivsinsatser kommer ha nytta av de många samverkansytor med aktörer i hela flernivåsystemet som finns inom övriga deluppdrag. Ett särskilt område i detta sammanhang är kopplingen mellan näringslivsinsatser och det stöd som ges till socioekonomiskt eftersatta kommuner och landsbygdskommuner för sin näringslivsutveckling. Ett annat exempel är hur arbetet med

indikatorer och uppföljning och metodutveckling kommer utgöra värdefulla delar i samordningen av myndigheter – där de olika delarna förväntas berika varandra.

1.2.1 Tillväxtverkets tre verktyg

Andra synergieffekter ligger i de verktyg som Tillväxtverket genomgående arbetar med:

- Vad gäller *kunskap*, kan synergieffekter handla om hur landsbygdsperspektivet hanteras inom de regionala utvecklingsstrategierna och särskilda landsbygdsperspektiv i kunskapsproduktioner som *Företagens villkor och verklighet* och *Tillstånd och trender för regional tillväxt*. Här vill vi betona att det också kommer att finnas behov av genomföra särskilda insatser för att stärka kunskapsutvecklingen inom det breddade politikområdet.
- Vad gäller *nätverk och samverkan* finns tydliga synergieffekter kopplat till det strategiska regionarbetet, samordning av myndigheter som deltar i det regionala tillväxtarbetet, *Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft* samt tematiskt underliggande samverkansforum. Det sistnämnda återfinns till exempel inom ett område som service – men sannolikt också inom områden som traditionellt ligger längre från landsbygdsutveckling – till exempel kompetensförsörjning och planeringsfrågor.
- Inom *finansiering* finns tänkbara synergier genom till exempel riktade utlysningar, men här återstår ett arbete för att identifiera vad som är möjligt och önskvärt. Vi ser också att omfattande delar av den finansiering som Tillväxtverket arbetar med idag landar tydligt inom landsbygderna. Två tydliga exempel är transportbidragen, som syftar till att minska avståndsrelaterade nackdelar hos företag i norra Sverige samt projektverksamhet och kunskapsutveckling kopplat till besöksnäring, bredband och digitalisering. De resurser som finns inom den regionala utvecklingsfonden är centrala för dessa insatser.

Skärningspunkterna mellan landsbygdsfrågorna och Tillväxtverkets övriga verksamheter är många. En av huvuduppgifterna i den pågående utvecklingsprocessen är att prioritera och avgränsa hur brett arbetet ska riktas.

1.2.2 Kommersiell service³

Ett särskilt område för synergier gäller service. Tillväxtverket arbetar sedan 2009 med att främja tillgängligheten till kommersiell och viss

³ Läs mer i Bilaga 1.

offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden. Vi ser att de erfarenheter och den kunskap som genereras inom ramen för arbetet med kommersiell service utgör viktig input till genomförandet av uppdragen inom den nya landsbygdspolitiken.

Kommersiell och offentlig service behövs för att skapa miljöer där det är attraktivt att bo, arbeta och driva företag. Tillväxtverket arbetar främst med att stärka den kommersiella servicen såsom dagligvaror och drivmedel i gles- och landsbygder. Dessa samordnas ofta med ombudsfunktioner för annan kommersiell service såsom post/paket, apotek och betaltjänster. Vår utgångspunkt är alltid den kommersiella servicen. Den offentliga servicen i vårt arbete handlar om att ge kommersiella aktörer fler ben att stå på. Vi arbetar inte med generella frågor om skola, vård och omsorg. Det är kommunernas ansvar.

Insatserna inom kommersiell service handlar om:

- Olika funktioner kopplat till de ekonomiska stödformer som finns inom området.
- Att utgöra metodstöd till de Regionala serviceprogrammen.
- Att driva och samordna Centralt samordningsforum.
- Att vara stödmyndighet i Landsbygdsprogrammet 2014-2020.

En särskild insats som blir viktig input till kommande arbete med att utveckla metodikstöd för landsbygdsanalys och konsekvensbedömningar, gäller utvecklingen av ett webbaserat analysverktyg – Pipo Serviceanalys. I nuläget kan verktyget användas för att göra tillgänglighetsanalyser som beskriver hur befolkningen och företagens tillgänglighet ser ut och förändras till dagligvarubutiker drivmedelsanläggningar, grundläggande betaltjänster (dagskassor, kontanter, betalningsförmedling), apotek, posttjänster. På sikt är det ett verktyg som kommer kunna användas för mycket som berör landsbygdsutveckling. Tillväxtverkets ser goda möjligheter att utveckla användning av verktyget, förutsatt en förstärkning av myndighetens resurser inom området. Idag har Serviceanalys cirka 180 användarkonton – fördelar på regioner, länsstyrelser, myndigheter och kommuner.

1.3 Landsbygder som begrepp⁴

Tillväxtverket har ingen strävan att arbeta med samma avgränsning av begreppet landsbygder i alla deluppdrag. Ambitionen är däremot att

⁴ Läs mer i Bilaga 2.

hantera begreppet utifrån likartade principer, där det är tydligt vad vi avser i varje enskilt fall.⁵

Vi ansluter oss till den definition som utarbetades av *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* under 2014, vilket också görs i regeringens proposition. Vi bedömer att denna definition uppfyller de krav vi ställer på å ena sidan flexibilitet och kommunikativa förutsättningar och å andra sidan möjligheter till operationalisering i ett uppföljningsperspektiv. Vidare bedömer vi att den är vedertagen och neutral, samt att andra förekommande definitioner i varierande utsträckning bygger på likartade principer.

I korthet innebär definitionen att Sverige delas in i sex kategorier av kommuner utifrån faktorer som täthet, storlek och avstånd till större städer. Då indelningen baseras på koordinatsatt data på kilometernivå är det också möjligt att kombinera indelningen av kommuner med ett mer funktionellt perspektiv.

Valda definition bygger vidare på arbete som OECD och Eurostat har gjort, vilket underlättar internationella jämförelser.

1.3.1 Effekten på landsbygderna avgörande

I en landsbygdspolitik är det territoriella perspektivet en avgörande faktor, men det får heller inte bli begränsande. Landsbygderna är rent fysiskt skilda från tätorten/staden, men det pågår ett kontinuerligt växelspel mellan dessa områden.

Insatser som görs för att gynna landsbygders utveckling behöver inte nödvändigtvis i ett första skede genomföras i landsbygder. Olika värdekedjor dras mellan landsbygder och städer och därför kan insatser som görs i täta områden ha positiva effekter i landsbygderna. Vad som blir av stor vikt i sammanhanget är att följa upp att effekterna verkligen når landsbygderna, genom att identifiera indikatorer på olika nivåer i resultatkedjan. Det avgörande i detta sammanhang är att effekterna kommer landsbygderna till del.

Tillväxtverket har för avsikt att uppdatera indelningen under hösten 2019.

⁵ Detta gäller även uppdraget att genomföra näringslivsinsatser (*Landsbygdsuppdraget – Förslag på näringslivsinsatser och besöksnäring*, dnr Å2018-1189:02), där vi använder också använder nedanstående indelningsprinciper som grund.

2 Ett kunskapsorienterat genomförande

På många håll i landet krymper landsbygden. Av 78 kommuner med minskande befolkning det senaste decenniet fanns 64 landsbygdskommuner. Landsbygdsföretag är ofta små med få anställda och tycks ha svårt att växa. Landsbygdens näringsliv är mindre ofta förankrad i värdekedjor lokalt och internationellt, vilket kan vara en förklaring varför lönsamheten hos företag i genomsnitt är lägre. Detta avspeglas även i landsbygdskommuners eftersläpning vad gäller löne- och skatteinkomster, vilket påverkar försörjning med infrastruktur och olika servicefunktioner. Landsbygder blir mindre attraktiva och det syns i negativa flyttströmmar och en åldrande befolkning.⁶ Sammanlagt en nedåtgående utvecklingsspiral.

Andra landsbygder har en växande befolkning, sysselsättning och ekonomi.⁷ Det är ofta platser som har lyckats att förnya sig, ibland genom att bli en del av en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi⁸, eller genom förmågan att samla och samordna företag och entreprenörer, exempelvis kring besöksnäring eller matproduktion, för att bearbeta nya marknader i städer och internationellt. Utvecklingen bygger då inte nödvändigtvis på täthet och skalfördelar utan snarare på tillgängliga naturresurser, personrelationer och en entreprenörsanda i en tät symbios med lokalsamhället som kan tänka glokalt.⁹

En av de centrala faktorerna för att identifiera och att ta tillvara på den utvecklingspotential som finns på landsbygderna är att utveckla kunskap¹⁰ – om landsbygdernas utveckling och hur den kan organiseras, om de särskilda förutsättningarna. En fungerande kunskapsförsörjning kräver i sin tur ett stödsystem som övervinner sektorisering och stimulerar samordning och ett gemensamt lärande om landsbygders särskilda behov och möjligheter.

Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att samordna en sammanhållen landsbygdspolitik med stor bredd vad gäller samhällssektorer, branscher och aktörer - och ett ökat fokus på landsbygdens företag. Genomgående ambitioner i detta arbete är att driva på själva kunskapsutvecklingen och utveckla spridningen av

⁶ Tillväxtverket belyser olika aspekter av företagens villkor och regioners förutsättningar i ett antal rapporter exempelvis i rapportserien Företagens villkor och verklighet eller sammanfattningsvis i rapporten Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018.

⁷ Landsbygdskommittén (2016). På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder. Delbetänkande.

⁸ Nordregio (2015) Bioenergy Development in Finland and Sweden.

⁹ Gawell M, Johannisson B och Lundquist M (2009) Samhällets entreprenörer. KK-stiftelse.

¹⁰ Lina Bjerke på ESPON-seminariet i Växjö.

densamma. I nästa steg bedömer vi att detta resulterar i beslut som stärker landsbygdernas utveckling och ett mer samlat agerande hos aktörerna i systemet. Kunskapsutvecklingen ska ses i ett brett perspektiv och berör såväl genomförandet av näringslivsinsatser som samordning av myndigheter samt det långsiktiga arbetet med uppföljning och analys. En fungerande flernivåsamverkan blir i alla avseenden en nyckel i hur väl ambitionerna kan förverkligas.

3 Stärkt flernivåsamverkan

Utgångspunkten för Tillväxtverket är att bidra till att landsbygdernas tillväxt- och utvecklingspotential tillvaratas i högre utsträckning än tidigare. Tillväxtverket kommer utöver att genomföra operativa insatser med direkt koppling till företag i landsbygder också att arbeta med mer systemorienterade insatser.

Framgångsrika insatser inom dessa områden lägger grund för en fungerande flernivåsamverkan, vilket i sin tur bidrar till förbättrade möjligheter till såväl utveckling som spridning av kunskap. En fungerande flernivåsamverkan bidrar också till ett effektivt genomförande av de mer operativa insatserna.

Exempel på det senare genomförs inom ramen för deluppdraget Näringslivsinsatser, men också inom uppdrag som tillfaller andra myndigheter. De systemorienterade insatserna har i detta perspektiv lika stor bäring på Tillväxtverkets insatser, insatser som genomförs av andra myndigheter samt insatser som genomförs av en rad andra aktörer som kräver en fungerande samverkan.

Vi ser också att eventuellt kommande uppdrag inom ramen för landsbygdspolitiken kan relateras till denna struktur.

Jordbruksverket och Landsbygdsnätverket är centrala samverkansaktörer för Tillväxtverket i genomförandet av insatser och på en mer strategisk nivå. Vi kommer inte bara stödja de myndigheter som regeringen valt ut i uppdraget, utan avser även att etablera en samverkan med dessa aktörer för att stärka vårt och deras arbete inom området.

3.1.1 En breddning av politiken

I regeringens proposition *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder - för ett Sverige som håller ihop* betonas vikten av helhetstänkande. Landsbygdernas utmaningar och möjligheter är vidare än de åtgärder som hanteras inom de areella näringarna och genomförandet av EU:s jordbrukspolitik. Det har medfört att den nya sammanhållna landsbygdspolitiken ska stärka samverkan mellan olika politikområden samt mellan nationell, regional och lokal nivå. I sammanhanget handlar det om att gå från en snäv landsbygdspolitik till en politik med bredd.

I genomförandet av de åtgärder som hanteras inom de areella näringarna och genomförandet av EU:s jordbrukspolitik finns centrala aktörer på olika nivåer i Sverige. För att förstärka arbetet har en rad olika nätverk och samverkanskonstellationer utvecklats och etablerats. Dessa bidrar bland annat till att underlätta erfarenhetsutbyte mellan och inom olika nivåer samt till att fånga upp landsbygdernas utmaningar och möjligheter att bidra till Sveriges utveckling.

På nationell och regional nivå skrivs handlingsplaner som ska visa hur de olika myndigheterna genom sina prioriteringar bidrar till målen i landsbygdsprogrammet. På nationell nivå är Jordbruksverkets, Skogsstyrelsens och Tillväxtverkets handlingsplaner vägledande för hanteringen av stöd inom landsbygdsprogrammet. På regional nivå har de 21 länsstyrelserna och Sametinget motsvarande ansvar.

För att bredda landsbygdspolitiken framhålls att det behövs en mer utvecklad styrning och samordning utifrån de roller och ansvar olika aktörer har samt åtgärder som stärker incitamenten för dialog, samverkan och kunskapsöverföring mellan aktörer och nivåer. Landsbygdsutvecklingsarbetet bör bedrivas inom ramen för en flernivåmodell där nationella, regionala och lokala aktörer samt samhällssektorer samordnas och samverkar.

3.1.2 Regional nivå

På regional nivå ska Länsstyrelsen verka för att nationella mål får genomslagskraft i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska även utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Regionalt utvecklingsansvariga ansvarar bland annat för att utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi för länets utveckling och för att samordna insatser för att genomföra strategin. Den regionala utvecklingsstrategin ska arbetas fram utifrån en analys av förutsättningarna i länet, analysen ska ta hänsyn till funktionella samband och till olika typer av landsbygder och tätorter. Strategin ska bland annat särskilt beakta landsbygdsprogrammet, regionala serviceprogrammet, kommunala översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning.

3.1.3 Tillväxtverkets roll

Den sammanhållande landsbygdspolitiken är tvärsektoriell och Tillväxtverket har en central roll att verka för ett samordnat agerande hos statliga myndigheter samt att bidra till politikens genomförande. Tillväxtverket ska även enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket främja en hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt i alla delar av landet. I arbetet ingår att genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

3.1.4 Insatser 2019

Med utgångspunkt i breddningen av landsbygdspolitiken och de ökade behovet av en stärkt flernivåsamverkan kommer Tillväxtverket under 2019:

- Ta initiativ till att föra en samlad strategisk dialog med länsstyrelsen och regionalt utvecklingsansvarig aktör om landsbygdsområdet. Detta sker inom ramen för Tillväxtverkets etablerade arbetssätt Strategiskt regionarbete (se mer utförlig beskrivning i Bilaga 3).
- Delta aktivt i redan etablerade forum – med utgångspunkt i de uppdrag som följer av en sammanhållen landsbygdspolitik. Detta gäller både forum kopplat till de areella näringarna och forum kopplade till ett bredare tillväxt- och utvecklingsperspektiv.
- Genomföra ett utvecklingsarbete kring hur dialog och samverkan kan stärkas för att utveckla flernivåsamverkan. Ambitionen är att i den utsträckning det är möjligt bygga på redan etablerade strukturer.
- Genomföra ett utvecklingsarbete kring vilka behov av kunskapsutveckling som finns kopplat till en sammanhållen landsbygdspolitik med utgångspunkt i territoriella förutsättningar. Resultatet av detta utgör central input till bland annat den samlade strategiska dialogen.
- Föra fram betydelsen av ett strategiskt förhållningssätt till landsbygderna inom ramen för regionernas strategiska utvecklingsplanering. Under 2019 pågår revideringar av regionala utvecklingsstrategier i cirka två tredjedelar av regionerna – och i dessa är Tillväxtverket en av remissinstanserna.
- Parallellt med ett aktivt deltagande i dialoger och genomförande av utvecklingsarbete kommer Tillväxtverket under 2019 att vidareutveckla systemet för uppföljning av den sammanhållna landsbygdspolitiken, med indikatorer som tydligt länkar samman konkreta insatser med övergripande mål (se vidare avsnitt 4). Arbetet kommer att ske i nära dialog med Näringsdepartementet och Tillväxtverket.

3.1.5 Gemensam förståelse som första steg

Inledningsvis är den övergripande ambitionen att genom ovanstående bidra till att etablera en gemensam förståelse av den nya landsbygdspolitiken samt tydliggöra ansvar och roller. Arbetet ska ses som långsiktigt med gradvis ökade effekter, men ambitionen är att insatserna redan från 2019 ska leda till resultat. Insatserna som sker inom ramen för denna systemorienterade roll förväntas bidra till:

- En mer strategisk hantering av landsbygdsfrågorna hos aktörerna i systemet, vilket på sikt också förväntas leda till

operativa insatser genom gradvis förändrade arbetsätt och prioriteringar.

- Ett effektivt genomförande av operativa insatser genom till exempel spridning av information, gemensam kunskapsutveckling samt förbättrade möjligheter till samfinansiering.

Tillväxtverket avser att arbeta utifrån en kunskapsbaserad utgångspunkt och etablera ett tematiskt övergripande arbetsätt för att skapa förutsättningar att spegla bredden i den nya politiken. Genom detta ökar också möjligheterna att ta tillvara på synergier kopplat till myndighetens befintliga uppdrag inom den regionala tillväxtpolitiken och näringspolitiken.

3.1.6 Förslag på hur flernivåsystemet kan stärkas

För att stärka flernivåsystemet vill Tillväxtverket, mot bakgrund av myndighetens roll inom den regionala tillväxtpolitiken, lyfta fram att en framtida regering bör se över möjligheten att stärka den regionala nivån med koppling till genomförande av den nya politiken.

- Ett förslag är att tydliggöra hur regionerna kan verka för samordning av insatser och aktörer på regional nivå inom landsbygdspolitiken. Detta skulle till exempel kunna genomföras inom ramen för en breddning av de regionala serviceprogrammen (Läs mer i Bilaga 1 – punkten Regionala serviceprogram).
- Ett annat förslag är att tydliggöra hur Länsstyrelsen i samverkan med Tillväxtverket kan stödja statliga myndigheters arbete inom landsbygdspolitiken – med avseende på att främja flernivåsamverkan.

4 Uppföljning och analys av en sammanhållen landsbygdspolitik

4.1 Modell för indikatorer

Tillväxtverket har fått i uppdrag att följa upp den sammanhållna landsbygdspolitiken. Landsbygdskommitténs elva delmål kommer att vara centrala utgångspunkter i genomförandet av uppdraget. Var fjärde år ska Tillväxtverket inkomma med en fördjupad analys av utveckling och måluppfyllelse av politikområdet.

Huvudmålet och delmålen för landsbygdspolitiken är enligt följande:

En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Delmål 1.

Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.

Delmål 2.

Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls.

Delmål 3.

Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

Den parlamentariska Landsbygdskommittén har formulerat 11 delmål i slutbetänkandet¹¹ inom olika områden.

Näringsliv och företagande:

- *Landsbygdernas förutsättningar tas till vara för att skapa ett mångsidigt, konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv med god förmåga till förnyelse.*

¹¹ SOU 2017:1, För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd

Digital kommunikation och transportinfrastruktur:

- *Hela landet drar nytta av digitaliseringens möjligheter*
- *En infrastruktur som säkerställer person- och godstransporter till medborgarna och näringslivet i landsbygderna.*

Kompetensförsörjning:

- *Utbildningssystemet säkerställer kompetensförsörjningen och ökar tillgängligheten till högre utbildning i hela landet.*

Samhällsplanering och bostadsbyggande:

- *Bosättning i landsbygderna underlättas*
- *En samhällsplanering som underlättar landsbygdernas utveckling.*

Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur:

- *God tillgång till kommersiell service.*
- *Likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg oberoende av bostadsort.*
- *Likvärdiga möjligheter att utöva och uppleva kultur oberoende av bostadsort.*

Statens närvaro i landsbygderna:

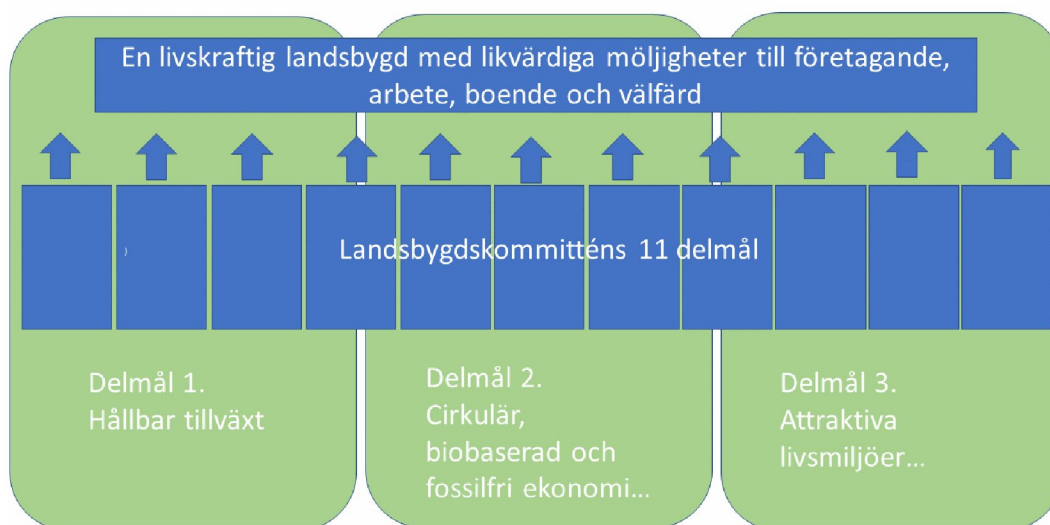
- *Staten är fysiskt närvarande i landsbygderna med arbetsplatser, myndighetsservice och polis.*
- *Staten främjar det civila samhällets engagemang i landsbygdernas utveckling.*

Huvudmålet med de tre delmålen samt Landsbygdskommitténs elva delmål innehåller många aspekter av tillväxt och utveckling som behöver konkretiseras för att göra politikområdet uppföljningsbart. De indikatorer Tillväxtverket kommer att föreslå och utforma ligger på olika nivåer och ska sammantaget ge en bild av hur resultat från konkreta insatser bidrar till de långsiktiga målen om utveckling i Sveriges landsbygder.

De tre delmålen, som syftar till hållbar social, ekologisk och ekonomisk tillväxt är av stor betydelse för samtliga indikatorer. Det är av vikt att kunna se om de insatser som görs träffar rätt. Har kvinnor samma förutsättningar att ta del av insatserna som män? Yngre människor som äldre människor? Människor som är födda utanför Sverige som människor födda i Sverige? Är en miljödimension integrerad? Dessa

frågor bör vara lika viktiga som frågan om ekonomisk tillväxt, för att få en hållbar utveckling i Sveriges landsbygder. De elva delmålen innefattar många olika delar av samhällsutvecklingen och därmed flera olika politikområden, vilket beror på att politiken är tvärssektoriell och territoriell. Tanken är att indikatorerna ska följa systemet i Figur 1, där de elva delmålen ska verka för att nå huvudmålet och de tre delmålen som syftar till en hållbar utveckling ska ingå i samtliga områden.

Figur 1: Modell för uppföljning.



Den geografiska aspekten är av stor betydelse eftersom landsbygden inte är homogen, utan består av områden med olika förutsättningar, möjligheter och utmaningar. För att ge en rättvisande bild av utvecklingen i Sveriges landsbygder är en typologi som tar hänsyn till detta viktigt. Tillväxtverket avser att använda den indelning av landsbygd som togs fram av Tillväxtanalys 2014¹², vilket beskrivits närmare i avsnitt 1.3 samt Bilaga 1.

4.1.1 Ett ramverk för uppföljning av landsbygdspolitik

Om Figur 1 ger en bild av vad som är politikens inriktning och som därmed bör följas upp med relevanta indikatorer så kvarstår frågan om hur politiken ska genomföras. Ett sätt att förklara hur insatser når ett önskat mål är genom resultatkedjor. Aktiviteter genomförs och förväntas ha effekter på olika lång sikt och syftar i förlängningen till att nå ett övergripande mål eller ett önskat tillstånd. I detta sammanhang kan huvudmålet och de tre kopplade delmålen sägas vara önskade tillstånd. De elva delmålen som formulerats av landsbygdskommittén

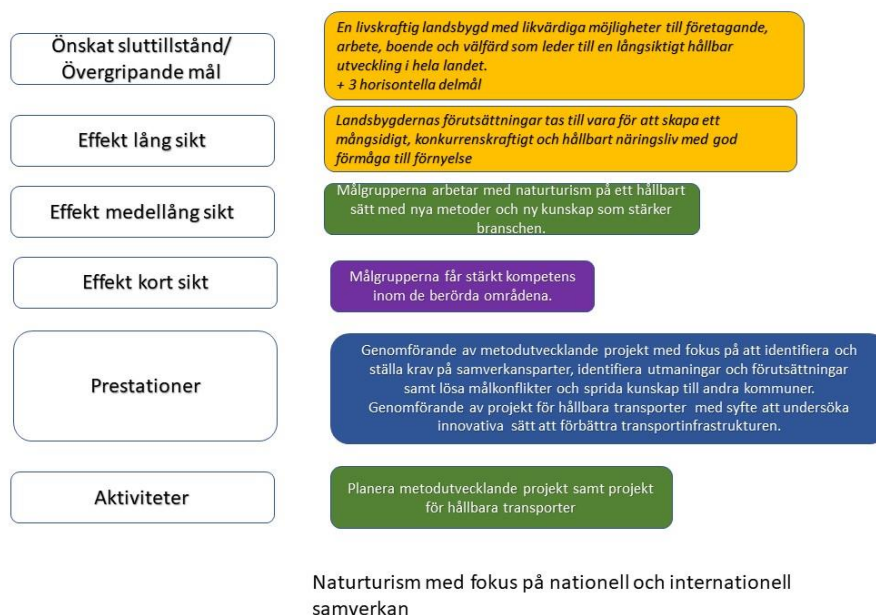
¹² Tillväxtanalys (2014). Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik. Rapport 2014:04.

är i modellen effekter på lång sikt. De aktiviteter som genomförs resulterar i prestationer som bidrar till att delmålen på sikt uppnås.

Tillväxtverket kommer under 2019 att utveckla ett uppföljningssystem med indikatorer som förmår fånga resultat av konkreta insatser på ett sätt som har en tydlig koppling till både delmål och övergripande mål. För att göra det behöver politikens programteori och därtill hörande resultatkedjor från övergripande nivå ner till enskilda insatser förtydligas. För att säkerställa relevans bör indikatorer för effekter på kort och medellång sikt därmed utvecklas parallellt med att insatsernas konkreta inriktning och aktiviteter formuleras. Under 2019 avser Tillväxtverket därför initiera och driva en process som involverar de aktörer som ansvarar för genomförandet av politiken. Som utgångspunkt för den levererar myndigheten i föreliggande rapportering förslag på indikatorer för de långsiktiga effekterna, eftersom dessa är tydligt formulerade och handlar om vad politiken ska sikta emot för att utveckla en livskraftig landsbygd.

För närvarande har Tillväxtverket levererat "Landsbygdsuppdraget – Förslag på näringslivsinsatser och besöksnäring" där vissa näringslivsinsatser redan finns formulerade. Figur 2 visar ett exempel på hur Tillväxtverkets utvärderingsmetod skulle kunna appliceras till en av de åtgärder som föreslås i "Landsbygdsuppdraget – Förslag på näringslivsinsatser och besöksnäring". Figuren visar hur en resultatkedja skulle kunna se ut för insatsen "Naturturism med fokus på nationell och internationell samverkan" och hur aktiviteterna syftar till att nå det övergripande målet.

Figur 2 Uppbyggnad av resultatkedjor – ett exempel.



4.1.2 Ett tvärsektorielt och territoriellt politikområde.

När det gäller övriga politikområden har den regionala tillväxtpolitiken liknande förutsättningar som landsbygdspolitiken, eftersom båda är tvärsektorIELLA och territoriella. Ett uppföljningssystem som ligger nära det för den regionala tillväxtpolitiken kan därför ge positiva effekter. Ett uppföljningssystem för landsbygdspolitiken bör därmed bygga på liknande principer som systemet för uppföljningen av 1.1-medlen (utgiftsområde 19, regional tillväxtpolitik). Där har grundläggande resultatkedjor definierats för att följa utvecklingen inom politikområdet och under 2019 kommer systemet att vidareutvecklas. I detta arbete är det också viktigt att se kopplingarna till de system för uppföljning och indikatorer som är under utveckling inför kommande programperiod för de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

I övrigt är flertalet andra politikområden relevanta. Framst gäller det politikområden som ligger under Näringsdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet, eftersom under dessa departement ligger myndigheter som är utpekade i propositionen. Men även andra politikområden kan komma att bli berörda. Indikatorer som redan används i berörda politikområden kan komma att vara relevanta i uppföljningen av landsbygdspolitiken, dock är det av vikt att det territoriella perspektivet får utrymme vid utformningen av sådana indikatorer ur ett landsbygdsperspektiv.

Arbetet med framtagande av indikatorerna ska det ske i dialog med ett antal statliga myndigheter. De myndigheter som är utpekade i uppdraget är uppräknade per departement i Tabell 1.

Tabell 1 Berörda statliga myndigheter per departement

Kultur-departementet	Miljö- och energi-departementet	Närings-departementet	Utbildnings-departementet
Kulturrådet	Energimyndigheten	Boverket	Yrkehögskolan
Riksantikvarie-ämbetet	Havs- och vattenmyndigheten	Statens Jordbruksverk	
Sametinget	Naturvårdsverket	Livsmedelsverket	
		Post- och Telestyrelsen	
		Patent- och registreringsverket	
		Skogsstyrelsen	
		Trafikverket	
		Vinnova	

4.1.3 Internationella jämförelser

I följande avsnitt görs en kortfattad beskrivning av hur landsbygdspolitiken följs upp i Finland och Norge för att få kunskap och idéer om hur landsbygdspolitiken kan följas upp i praktiken.

4.1.3.1 Finland

I Finland har det Landsbygdpolitikiska rådet ett brett ansvar för landsbygdspolitiken, vilket bland annat innefattar att ta fram riktlinjer för landsbygdspolitiken och samordna utvecklingsåtgärderna för landsbygden. Regeringen har tilldelat rådet tio uppgifter som följs upp årligen. Baserat på resultatet från uppföljningen fastslås kommande års verksamhet. Uppföljningen används också för att göra en verksamhetsberättelse där måluppfyllelsen i föregående års verksamhetsplan mäts.

Ett större och mera långsiktigt arbete görs med det landsbygdpolitiska helhetsprogrammet. Detta är egentligen

landsbygdspolitikens verksamhetsplan för sex år framåt. Det nuvarande programmet *Möjligheternas Landsbygd. Det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2014–2020* innehåller över 60 åtgärder.

De 60 åtgärderna följs upp i olika etapper. Oftast görs en mellangranskning med de olika aktörer som nämns i programmet som delansvariga för åtgärderna halvvägs in i programmet. Utöver det landsbygdspolitiska nätverk, inkluderat de som har tilldelats ansvarsområden i helhetsprogrammet, görs också en runda med de politiska partier som sitter i riksdagen, där fokus är diskussioner på ett allmänt plan hur de ser på landsbygdsfrågorna och vad de tycker är viktigt. I slutet av programperioden görs en uppföljning med en mer ingående granskning av status för åtgärderna. Därtill diskuteras också det kommande helhetsprogrammets innehåll och vad de olika aktörerna ser som viktigt att ta upp i programmet. Diskussioner förs också med de politiska partierna. Baserat på dessa diskussioner påbörjas uppbyggnaden av det kommande helhetsprogrammet som det landsbygdspolitiska rådet slutligen godkänner.¹³

4.1.3.2 Norge

I Norge har Kommun- och moderniseringsdepartementet en koordinerande roll i regeringen vad gäller den breda landsbygdspolitiken. Den smala landsbygdspolitiken är knuten till de landsbygds- och regionalpolitiska instrument som ligger hos samma departement.

Kommunal och Moderniseringsdepartementet publiceras årligen rapporten *Regionale utvecklingstrekk* som följer upp målen i regional- och distriktspolitiken. Den har inte till syfte att mäta måluppfyllelsen, då indikatorerna inte är utformade på det viset, utan är en analys av riktningen i utvecklingen i regionerna och landsbygderna. Rapporten är fördelad på ett antal teman, under vilka relevanta indikatorer analyseras. Temana är enligt följande:

- Ekonomisk tillväxt och näringslivsutveckling
- Arbetsmarknad och kompetens
- Levnadsförhållanden
- Demografi och befolkningsutveckling
- Natur, klimat och miljö

I analysen av regional utveckling har centralitet varit ett viktigt verktyg, och den norska statistiska centralbyrån har utvecklat ett nytt index för att mäta detta. I indexet rangordnas alla kommuner i Norge efter befolkningens tillgång till arbetsplatser och olika sorters tjänster.

¹³ Information från Christell Åström, Landsbygdspolitiska rådets generalsekreterare.

Indexet har sedan delats in i sex kategorier med ytterligheterna "mest central" och "minst central". Dessa kategorier används sedan som en analyskategori i rapporten. Centralindexet är också en av flera ingående delar i det distriktsindex som används som en av flera underlag i fördelning av medel. Rapporten används som underlag i flera sammanhang, bland annat i en stortingsmedling om regionalpolitiken som görs för närvarande.

En slutsats som går att dra är att våra grannländer har omfattande och välutvecklade metoder för sin landsbygdspolitik. I det fortsatta arbetet kommer Tillväxtverket mer i detalj titta på hur de riggat sitt arbete med indikatorer och uppföljning – för att om möjligt identifiera delar som är relevanta att använda också i Sverige.

4.1.4 Förslag på indikatorer

Ett antal relevanta indikatorer för att mäta landets utveckling och tillväxt är redan etablerade i de berörda politikområdena. Emellertid är det viktigt att ta hänsyn till den territoriella dimensionen när dessa indikatorer mäts. Nedan ges förslag på hur redan befintliga indikatorer kan användas för att följa upp de elva delmålen, samt även en del nya förslag. I det fortsatta arbetet kommer dessa kompletteras med andra indikatorer, för att åstadkomma en heltäckande bild av landsbygdernas utveckling.

Vad gäller den geografiska nivån kommer utgångspunkten att vara kommunnivån. Sedan kommer brytningar att göras på den indelning i sex grupper som är beskriven tidigare i rapporten. Det kan också behövas tillföras en regional dimension, då fördelningen av de olika kommungrupperna ser olika ut i olika delar av landet.

Figur 3: Förslag på indikatorer.

Delmål	Indikator	Källa
Landsbygdernas förutsättningar tas till vara för att skapa ett mångsidigt, konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv med god förmåga till förnyelse	*Dynamik i näringslivet (växande företag och nystartade företag)	BP indikator för UO 24
	*Företagens tillgång till kapital	BP indikator för UO 24
	*Näringslivets växthusgasintensitet CO2e-utsläpp ¹⁴ per inkomst	BP indikator för UO 19

¹⁴ Med CO2e-utsläpp avses CO2-ekvivalenter. Det är ett mått på utsläpp av växthusgaser som tar hänsyn till att olika sådana gaser har olika förmåga att bidra till växthuseffekten och global uppvärmning. När man uttrycker utsläppen av en viss växthusgas i koldioxidekvivalenter anger man hur mycket koldioxid som skulle behöva släppas ut för att ge samma verkan på klimatet.

	*Utsläpp av CO2e per capita	
Hela landet drar nytta av digitaliseringens möjligheter	*Andel befolkning med tillgång till bredband med 1 Gbit/s	Mål i bredbandsstrategin
En infrastruktur som säkerställer person- och godstransporter till medborgarna och näringslivet i landsbygderna	*Andel befolkning per kommungrupp som bor inom 20 respektive 30 minuters bilresa till en järnvägsstation *Bussgods servicenät	Indikator för att följa upp de transportpolitiska målen Tillväxtverkets rapport "Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018"
Utbildningssystemet säkerställer kompetensförsörjningen och ökar tillgängligheten till högre utbildning i hela landet	*Befolkningens uppnådda utbildningsnivå, per kön, ålder och bakgrund	BP-indikator för UO 16
Bosättning i landsbygderna underlättas	*Antal färdigställda bostäder i förhållande till befolkningens utveckling.	BP-indikator för UO 18
En samhällsplanering som underlättar landsbygdernas utveckling	*Kommuner som har aktuella kommunala översiktsplaner med ett tydligt landsbygdsperspektiv	
God tillgång till kommersiell service	*Tillgänglighet till dagligvaruhandel	BP-indikator för UO 18
Likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg oberoende av bostadsort	*Tillgänglighet till grundskola *Tillgänglighet till vårdcentraler	BP-indikator för UO 19 Tillväxtverkets rapport "Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018"
Likvärdiga möjligheter att utöva och uppleva kultur oberoende av bostadsort	*Tillgänglighet och deltagande i kulturaktiviteter i Sveriges landsbygder *Tillgänglighet till bibliotek	Underlag från Kulturanalys Tillväxtverket, BRP+
Staten är fysiskt närvarande i landsbygderna med arbetsplatser, myndighetsservice och polis	*Antal nya statliga arbetstillfällen utanför storstadsområdena *Antal kommuner med statliga servicekontor	
Staten främjar det civila samhällets engagemang i landsbygdernas utveckling	Leaderområden med programfinansiering	

Tillväxtverket kommer att vidareutveckla förslaget på övergripande indikatorer till den träff med de myndigheter som ingår i Tillväxtverkets samordnande uppdrag, som planeras till januari/februari 2019 (läs mer under Kapitel 5.2). För specifika områden kommer nämnda myndigheter att kontaktas innan detta underlag är klart.

Indikatorerna ska följas upp årligen och var fjärde år ska en djupare analys av utveckling och måluppfyllelse inom landsbygdspolitiken genomföras. I denna analys ska utvecklingen som skett mätas på olika effektnivåer, som beskrivet i avsnitt 4.1.1.

4.2 Att följa forskning, analyser och utvärderingar om landsbygden

Tillväxtverket ska inom ramen för detta uppdrag följa aktuell forskning, analyser och utvärderingar inom landsbygdsområdet och vid behov inhämta kunskap från myndigheter inom andra sektorer med analysuppdrag. Tillväxtverket kommer att ta del av kunskaper på olika sätt; genom konkreta erfarenheter från olika insatser samt genom kontakter med olika myndigheter och aktörer. Därutöver kommer Tillväxtverket även fortsättningsvis få del av aktuell forskning och analyser från olika kunskapsnätverk (OECD, ESPON, Nordiska ministerrådet, universitet och högskolor, Näringsdepartementets analysgrupp samt regionernas analytikernätverk med flera).

Den stora bredden och mängden på relevanta kunskaper innebär att Tillväxtverket behöver samordna och systematisera kunskaper om landsbygder. En viktig funktion i detta arbete tillfaller myndighetens omvärldsanalys som avser att förstärka och vidareutveckla bevakningen av landsbygdsområdet. I övrigt kommer arbetet på området ingå som en central del i myndighetens arbete att stärka och utveckla Tillväxtverkets roll som kunskapsmyndighet. Framsteg i detta arbete kommer att avrapporteras löpande i ramen för myndighetens årsredovisning. En översikt av forskning, analyser och utvärderingar om landsbygder föreslås göras inom ramen för den efterfrågade fördjupade analysen av utveckling och måluppfyllelse av en sammanhållen landsbygdspolitik vart fjärde år.

5 Samordning/stöd statliga myndigheter

Ett flertal myndigheter bidrar utifrån sina uppdrag och sektorsmål till landsbygdernas utveckling. Tillväxtverket ska verka för ett samordnat agerande för att uppnå de landsbygdspolitiska målen och inom ramen för uppdraget verka för samordning av statliga myndigheter.

Tillväxtverket ska genom ökad samverkan med andra statliga myndigheter verka för ett samordnat nationellt agerande, ett mer effektivt genomförande av landsbygdspolitiken samt främja synergier mellan samhällssektorer.

Inom ramen för uppdraget ska Tillväxtverket:

- Vara ett stöd för 15 utvalda statliga myndigheters medverkan i genomförandet av en sammanhållen landsbygdspolitik.
- Bidra till ökad kunskap och främja erfarenhetsutbyten mellan myndigheterna.
- Bidra till att stärka samordning av statliga myndigheters insatser där så är möjligt, i syfte att bidra till de landsbygdspolitiska målen.

Tillväxtverket ser att fokus inom ramen för deluppdraget att samordna och stödja statliga myndigheter är att skapa former, samt en plattform för en kontinuerlig dialog och samverkan mellan berörda myndigheter. Syftet är vidare att skapa förutsättningar för- och främja ett samordnat agerande genom samsyn, kunskapsutveckling och gemensamma arbetssätt och metoder.

Tillväxtverket samordnar inom ramen för uppdraget att stödja statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet ett myndighetsnätverk med 19 myndigheter.¹⁵ Vi ser att det finns synergier mellan uppdragen att samordna och stödja statliga myndigheter inom regional tillväxtpolitik och landsbygdspolitik och avser därför att nära samordna de båda uppdragen. Tillväxtverket kommer därför att bjuda in de myndigheter som omfattas av vårt samordnande uppdrag inom landsbygdspolitiken som inte redan deltar i det befintliga myndighetsnätverket. Vi kommer också att bjuda in eventuella nya kontaktpersoner för frågorna i de myndigheter som redan inkluderas.

5.1 Tematiska arbetsgrupper

För att främja ett samordnat agerande och synergier i olika samhällssektorer ser Tillväxtverket att, utöver det större myndighetsnätverket som samlar samtliga utvalda myndigheter både inom den regionala tillväxtpolitiken och landsbygdspolitiken, att

¹⁵ Läs mer om detta i Bilaga 4.

Tillväxtverket samlar, deltar och driver tematiska arbetsgrupper inom strategiska områden från och med våren 2019.

Tillväxtverket ser att vi även kan erbjuda enskilda myndigheter enskilt kunskapsstöd och coachning i myndigheternas nya eller befintliga uppdrag som påverkar landsbygderna.

I de tematiska arbetsgrupperna och i enskilda dialoger med myndigheterna kan Tillväxtverket fånga upp myndigheternas idéer och initiativ om arbetssätt eller metoder som kan stärka utvecklingen på landsbygderna. För policyutvecklande insatser kan Tillväxtverket erbjuda finansiellt stöd i form av projektmedel, för det ändamålet kan Tillväxtverket bevilja 10 mkr per år under 2019–2020.

Tillväxtverket ser att myndighetsnätverket och de tematiska grupperna kan fungera som ett forum för dialog om det metodikstöd för landsbygdsanalyser och konsekvensbedömningar som Tillväxtverket tillsammans med myndigheterna ska ta fram. Metodikstödet kommer att fungera som ett viktigt operativt verktyg för myndigheternas medverkan och för Tillväxtverkets stöd i myndigheternas medverkan i genomförandet av en sammanhållen landsbygds politik. Genom att nyttja myndighetsnätverket, som samlar de myndigheter som omfattas av Tillväxtverkets motsvarande stödjande uppdrag inom den regionala tillväxtpolitiken, sprids metodikstödet till en bredare grupp myndigheter och fler berörda personer inom myndigheterna.

5.2 Insatser 2019

I januari/februari 2019 planerar Tillväxtverket att bjuda in myndigheterna inom myndighetsnätverket för en fördjupad dialog om en sammanhållen landsbygds politik och Tillväxtverkets uppdrag att verka för ett samordnat agerande mot de landsbygds politiska målen. Vid detta tillfälle kommer det också finnas utrymme för att komma med inspel till Tillväxtverkets fortsatta arbete med att rigga indikatorer och uppföljning av landsbygds politiken.

Sammanfattningsvis ser Tillväxtverket att arbetet med att stödja och samordna statliga myndigheter för ett samordnat agerande mot de landsbygds politiska målen fokuseras vid följande huvudaktiviteter:

- Utvidga och samordna myndighetsnätverket för regional tillväxt och landsbygds politik och stärka kopplingen mellan politikområdena och Tillväxtverkets två stödjande uppdrag.
- Stärka Tillväxtverkets och andra aktuella myndigheters deltagande i tematiska grupper.
- Stödja och coacha enskilda myndigheter i uppdrag och insatser som påverkar landsbygder
- Nyttja uppdraget att ta fram och implementera ett metodikstöd för landsbygds analys och konsekvensbedömning som ett operativt verktyg i arbetet.

- Erbjud tematiska grupper eller myndigheter projektstöd för att ta fram och testa policyverktyg som stärker myndigheternas arbete för landsbygdernas utveckling.

Bilaga 1: Kommersiell service

Tillväxtverket arbetar sedan 2009 med att främja tillgängligheten till kommersiell och viss offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden. Kommersiell och offentlig service behövs för att skapa miljöer där det är attraktivt att bo, arbeta och driva företag. Vi arbetar främst med att stärka den kommersiella servicen såsom dagligvaror och drivmedel i gles- och landsbygder. Dessa samordnas ofta med ombudsfunktioner för annan kommersiell service såsom post/paket, apotek och betaltjänster. Vår utgångspunkt är alltid den kommersiella servicen. Den offentliga servicen i vårt arbete handlar om att ge kommersiella aktörer fler ben att stå på. Vi arbetar inte med generella frågor om skola, vård och omsorg. Det är kommunernas ansvar.

Stöd till kommersiell service

Tillväxtverket har en samordnande roll och supportfunktion när det gäller olika ekonomiska stöd till kommersiell service som hanteras av regioner och länsstyrelser. Målgrupp för stöden är främst dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i serviceglesa områden. De olika stödtyperna är investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag, hemsändningsbidrag samt särskilt driftstöd till dagligvarubutiker. För driftstödet har vi uppdraget att fördela medel till de regionala aktörerna som beslutar om stödet.

Regionala serviceprogram

Varje län har ett Regionalt serviceprogram (RSP) som syftar till att samordna insatser och aktörer i arbetet med att främja tillgänglighet till kommersiell och viss offentlig service. RSP utgör också grunden för prioritering av de olika stöden till kommersiell service. Tillväxtverket har en metodstödande roll som innebär att vi stöttar länen utifrån deras behov samt verkar för en spridning av goda exempel över landet. Arbetet med RSP ska samverka med regionala utvecklingsstrategier (RUS) och regionala genomförandestrategier för Landsbygdsprogrammet 2014–2020. Genomförandet av RSP består av olika insatser i länen allt ifrån stödhantering till kommunal serviceplanering eller olika av möten för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Fr.o.m. 2019 är det de regionalt utvecklingsansvariga organisationerna som ansvarar för RSP i samtliga län. Nuvarande uppdrag med RSP pågår t.o.m. 2020.

I vår återrapportering till regeringskansliet för budgetåret 2017 ansåg vi att om regeringen avser förlänga och permanenta RSP som verktyg för att säkerställa och främja tillgängligheten till kommersiell service i gles och landsbygder så krävs ett omtag med styrningen av arbetet. Vi föreslog att regeringen antingen beslutar om förnyade riktlinjer för RSP från 2021 alternativt så ges uppdraget till regionalt

utvecklingsansvariga aktörer att utarbeta obligatoriska handlingsprogram för landsbygdsutveckling. I dessa program skulle tillgänglighet till kommersiell service kunna vara ett tematiskt område som ska åiterrapporteras till regeringen. Det senare skulle koppla bra ihop med den nya förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Anledningen till det senare förslaget är att i flera län så finns ett bra arbete inom RSP med en kontinuerlig dialog med länsstyrelsen, kommunerna och även lokala utvecklingsgrupper. Det är inte ovanligt att frågor som diskuteras är betydligt bredare än kommersiell service och i flera län tror vi att RSP relativt enkelt skulle kunna vidgas till att vara det regionala forumet för landsbygdsfrågor. Frågan om kommersiell service är också relativt liten i flera län för att genomföra RSP enligt befintliga riktlinjer, exempelvis med ett partnerskap för RSP. Vi bedömer att det i många län skulle vara bättre om frågor om kommersiell service diskuteras i ett bredare sammanhang kring samhällsplanering.

Centralt samordningsforum

Tillväxtverket driver och samordnar mötesplatsen Centralt samordningsforum (CSF). Här ingår ett 20-tal bolag och myndigheter som är viktiga för utvecklingen av service i gles- och landsbygder. Syftet med CSF är att olika beslutsfattare och intresseorganisationer ska mötas och delge varandra information och synpunkter i olika frågor. I förlängningen ska detta leda till bättre beslutsunderlag och förhoppningsvis mer samordnade beslut om kommersiell service. Det kan exempelvis handla om att samordna olika ombudsfunktioner i butiker. Vi medverkar även i andra nationella evenemang där vi berättar om betydelsen av kommersiell service för företag och medborgare i gles- och landsbygder.

Stödmyndighet Landsbygdsprogrammet 2014-2020

Tillväxtverket har uppdraget som stödmyndighet i Landsbygdsprogrammet 2014–2020. Vi ansvarar för projektmedel på 210 miljoner kronor som ska bidra till att utveckla servicestrukturen i Sveriges gles- och landsbygder genom att utveckla och hitta nya lösningar för kommersiell och viss offentlig service.

I vår åiterrapportering till regeringskansliet för budgetåret 2017 meddelade vi att projektmedlen inte efterfrågas i så stor omfattning som det finns medel för ändamålet. Vi menar att det som efterfrågas i högre grad är generella landsbygdsfrämjande åtgärder i syfte att utveckla kommuners och orters attraktivitet. En plats som är attraktiv för boende och näringsliv är förvisso en förutsättning för att det ska finnas ett kundunderlag att bedriva kommersiell service. Men vår ingång i frågan, enligt vår handlingsplan för Landsbygdsprogrammet 2014-2020 som vi följer, är att komplettera platsen och skapa goda

förutsättningar genom att stärka tillgången till kommersiell service för boende och näringsliv.

Analysverktyg för tillgång till kommersiell service

Tillväxtverket utvecklar en webbaserad tjänst för presentation, analys och redigering av servicedata kallad Pipo-Serviceanalys. Tjänsten är i första hand avsedd att användas som stöd för handläggare på länsstyrelser och regioner i ärenden som rör kommersiell service men även som stöd för myndigheter som har uppdrag inom serviceområdet. Med Pipo-Serviceanalys kan man idag göra tillgänglighetsanalyser som beskriver hur befolkningen och företagens tillgänglighet ser ut och förändras till dagligvarubutiker drivmedelsanläggningar, grundläggande betaltjänster (dagskassor, kontanter, betalningsförmedling), apotek, posttjänster.

Pipo-Serviceanalys är fortfarande under utveckling och får under projektperioden fram t.o.m. 2019 ekonomiskt stöd via Landsbygdsprogrammet 2014-2020. Idag har Pipo-Serviceanalys cirka 180 användarkonton, främst av handläggare på regioner och länsstyrelser men även myndigheter som Post och Telestyrelsen, Riksbanken och Trafikverket använder Serviceanalys. Sedan 2017 pågår ett även test i Västerbotten, Skåne, Jämtland och Kronoberg med att även ge samtliga kommuner tillgång till Serviceanalys. Testet syftar till att kommuner, regioner och länsstyrelser ska kunna kommunicera mellan varandra med samma analysunderlag som grund. Målet är att alla kommuner som vill ska ha möjlighet att använda Pipo-Serviceanalys i sin serviceplanering senast 1 januari 2020.

Bilaga 2: Definition landsbygder

Landsbygdernas förutsättningar kan vara svårfångade när ett nationellt perspektiv ska antas. Landsbygder finns i alla delar av Sverige, men dessa områden kan se mycket olika ut och ha skilda behov och förutsättningar för utveckling och tillväxt. Utöver detta faktum har olika indikatorer betydelse i på olika territoriella nivåer (t ex arbetsmarknader omfattar ofta flera kommuner än en, medan tillgänglighet till grundskola mäts utifrån andra förutsättningar) så en viss flexibilitet är nödvändig.

Landsbygd kan definieras på olika sätt. Exempel på detta är att SCB avgränsar tätorter som sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare. Områdena utanför tätorterna klassas som glesbygd. SKL har en kommuntypindelning som tar hänsyn till befolkningsunderlag samt även pendling och i viss mån näringsstruktur. I

Landsbygdsprogrammet 2014-2020 kategoriseras generellt landsbygd som områden vilka ligger utanför tätorter med mer än 3 000 invånare, men även aspekter av befolkningstäthet ingår. Dessa kategoriseringar baseras i mer eller mindre utsträckning på samma indikatorer som i den indelning Tillväxtverket ämnar använda inom

landsbygdspolitiken. Fördelen med den sistnämnda är att den är flexibel, då det går att ha en indelning som baseras på administrativa gränser, men även gå under den nivån, då indelningen baseras på koordinatsatt data på kilometerrutenivå. Fördelen är också att den går att uppdateras vid behov då underlagsdata uppdateras årligen, samt att det är fördelaktigt att det ingår en dimension av tillgänglighet, vilket är en mycket viktig faktor i fråga om utveckling och tillväxt.

Definition med en europeisk utgångspunkt

Tillväxtverket avser att använda den indelning av landsbygd som togs fram av Tillväxtanalys 2014¹⁶ i uppföljningen av landsbygdspolitiken. Den föreliggande indelningen grundar sig på befolkningsstorlek, befolkningstäthet, samt avstånd, vilket är faktorer som kan sägas vara avgörande skillnader mellan stad och landsbygd. Indelningen bygger vidare på arbete som OECD och Eurostat har gjort. Detta underlättar internationella jämförelser.

Indelningen utgår från ett geografiskt lager där bosättningsstrukturen illustreras genom kilometerrutor. I varje ruta finns information om antalet folkbokförda. I de områden där befolkningen är stor aggregeras rutorna upp till områden, varav en gräns har lagts på 5 000 invånare. Sammanhängande områden med detta befolkningsunderlag som undre gräns definieras som icke-rurala områden, medan de som ligger utanför dessa definierats som rurala. På detta sätt skapas ett underlag

¹⁶ Bättre statistik för bättre regional och landsbygdspolitik, Tillväxtanalys, 2014:04

som delar in Sveriges olika delar i landsbygd och icke-landsbygd, utan hänsyn till administrativa gränser. Detta underlag går sedan att anpassa till administrativa eller funktionella indelningar. Till detta adderas information om tillgängligheten till närmaste större stad, eftersom landsbygder nära en större stad kan dra nytta av tillgängligheten till en större arbetsmarknad och serviceutbud, bland annat. Fördelen med att kunna bryta indelningen på administrativ/funktionell nivå och icke-administrativ nivå är att det blir lättare att identifiera förutsättningar på en geografisk nivå, som bättre sätt belyser landsbygdens speciella förutsättningar. Mestadeln av den statistik som är lättillgänglig följer administrativa gränser, vilket gör att en landsbygdsindelning på kommunnivå gör den enklare att analysera med annan statistik, medan specialstudier kan göras med indelningen som går under den administrativa nivån.

Sex kategorier av kommuner

Baserat på dessa faktorer har sex kommunkategorier utvecklats, där tätheten/storleken är ett kriterium, där kommunerna delats in i 3 kategorier, för att sedan addera avståndskriteriet där kommunerna definieras som stadsnära eller inte, samt att en kategori för de mycket avlägset belägna kommunerna definieras. Vad gäller skillnaderna mellan dessa kommunkategorier är uppdelningen i landsbygdskommuner och icke landsbygdskommuner binär, det vill säga det är antingen eller. Det som sedan särskiljer är huruvida det finns närhet till större städer, eftersom det är belagt att det finns starka samband mellan utveckling och närhet till en större stad. De landsbygdskommuner som ligger nära större städer har helt andra utvecklingsförutsättningar än de som finns lång bort, vilket är viktigt att ta med i analysen när det gäller vilka behov och vilka styrkor olika landsbygder har.

Indelningen ser ut enligt nedan:

1. Storstadskommuner: Kommuner där mindre än 20 procent av befolkningen bor i rurala områden och som tillsammans med angränsande kommuner har en samlad folkmängd på minst 500 000 invånare.
2. Täta kommuner nära en större stad: Övriga kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där minst hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.
3. Täta kommuner avlägset belägna: övriga kommuner där mindre än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där mindre än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

4. Landsbygdskommuner nära en större stad: Kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och minst hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

5. Landsbygdskommuner avlägset belägna: kommuner där mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden och där mindre än hälften av befolkningen har mindre än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

6. Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna: Kommuner där hela befolkningen bor i rurala områden och har minst 90 minuters genomsnittlig resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare.

Befolkningen i de olika områdena skiljer sig kraftigt åt, både vad gäller befolkningsmängd och befolkningsutveckling. Tillgängligheten till större städer har stor betydelse för befolkningsutvecklingen.

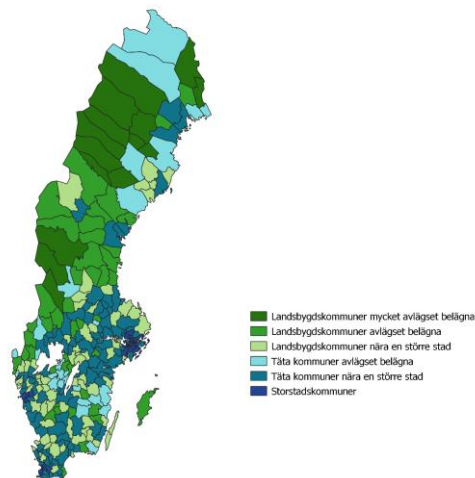
Landsbygdskommuner nära en större stad har t ex en bättre befolkningsutveckling än täta kommuner som är avlägset belägna.

Kommuntyp	Befolkning 2007	Befolkning 2017	Förändring
Storstadskommuner	2 859 650	3 359 114	17,5%
Täta kommuner nära en större stad	4 007 448	4 392 179	9,6%
Täta kommuner avlägset belägna	676 358	695 164	2,8%
Landsbygdskommuner nära en större stad	964 132	1 007 608	4,5%
Landsbygdskommuner avlägset belägna	589 600	586 058	-0,6%
Landsbygdskommuner mycket avlägset	85 739	80 119	-6,6%

belägna			
Riket	9 182 927	10 120 242	10,2%

Tillväxtverket planerar att uppdatera indelningen under hösten 2019 med senast befintliga befolkningsstatistik som grund.

Kommuntyper



Fokus på effekter

I en landsbygdspolitik är det territoriella perspektivet en avgörande faktor, men det får heller inte bli begränsande. Landsbygderna är rent fysiskt skilda från tätorten/staden, men det pågår ett växelspel mellan dessa områden hela tiden. Och insatser som görs för att gynna landsbygders utveckling behöver inte nödvändigtvis i ett första skede genomföras i landsbygder. Olika värdekedjor dras mellan landsbygder och städer och därför kan insatser som görs i tätta områden ha positiva effekter i landsbygderna. Vad som blir av stor vikt i sammanhanget är att följa upp att effekterna verkligen når landsbygderna, genom att identifiera indikatorer på olika nivåer i resultatkedjan, som inte kan uteslutas börja i urbana områden, men måste ha effekter i landsbygdsområden.

Bilaga 3: Strategiskt regionarbete

Regionalt utvecklingsansvariga aktörer arbetar för att utveckla attraktiva regionala miljöer där konkurrenskraftiga företag kan verka. De måste hantera regionala behov och förutsättningar utifrån de möjligheter och utmaningar som på en övergripande nivå domineras av globalisering, digitalisering, automatisering och demografiska förändringar.

Varje region har olika behov och förutsättningar. Genom Tillväxtverkets arbete inom det strategiska regionarbetet:

- Genomför vi strategiska dialoger i alla regioner. I dialogerna stödjer vi regionerna i prioriteringarna och att göra vägval som leder till ett effektivare genomförande av det regionala tillväxtarbetet.
- Sammanlänkar vi regionalt utvecklingsansvariga aktörer och nationella myndigheter kopplat till specifika regionala behov och utmaningar.
- Kan vi vid behov genomföra insatser som stärker det regionala ledarskapet. Det kan exempelvis handla om att genomföra olika utvecklingsprojekt eller andra insatser som stärker regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

Vårt arbete syftar till att utveckla det regionala ledarskapet och det regionala tillväxtarbetet till nytta för företagets konkurrenskraft.

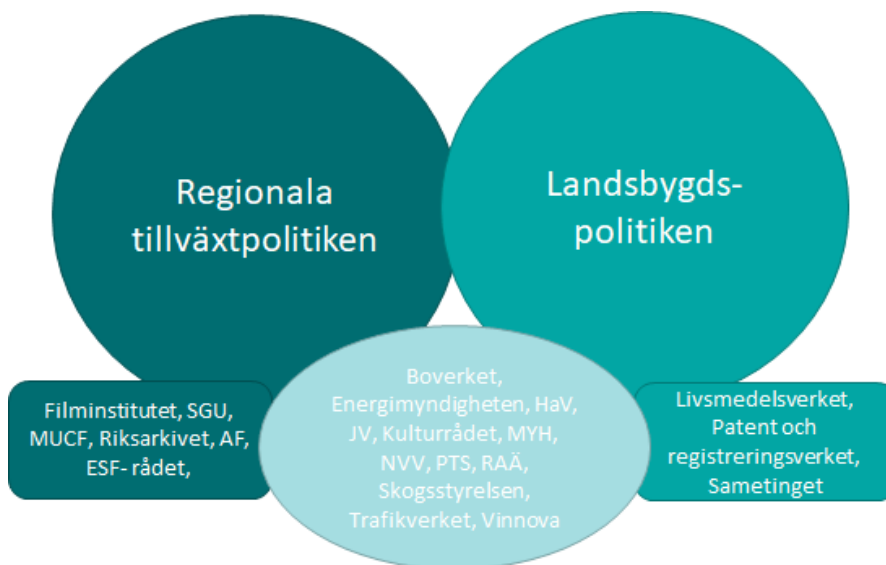
Bilaga 4: Stöd till myndigheter

I arbetet med att stödja statliga myndigheters medverkan mot de landsbygdspolitiska målen finns flera värdefulla erfarenheter att hämta från Tillväxtverkets motsvarande uppdrag inom den regionala tillväxtpolitiken.

Tillväxtverket har i uppdrag att stödja statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverket stödjer inom ramen för det uppdraget myndigheterna bl.a. genom att:

- Bidra till erfarenhetsutbyte mellan myndigheter om myndigheternas medverkan i regionalt tillväxtarbete.
- Verka kunskapsförande till en bredare grupp av nationella myndigheter och till enskilda myndigheter om regionalt tillväxtarbete.

I syfte att bidra till erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling samordnar Tillväxtverket ett myndighetsnätverk inom ramen för uppdraget. Myndighetsnätverket inkluderar 19 myndigheter, flera vilka är samma som de utpekade myndigheterna inom landsbygdspolitiken.



Tillväxtverket ser att det finns stor nytta i att samordna uppdragen om att stödja statliga myndigheters medverkan i landsbygds- och regional tillväxtpolitik. Tillväxtverkets arbete inom ramen för en sammanhållen landsbygds politik kan bidra till att lyfta frågorna högre upp på agendan också i det regionala tillväxtarbetet och hos de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. Likväl kan de regionala tillväxtfrågorna och synergier med landsbygds politiken lyftas fram i ett bredare sammanhang genom genomförandet av landsbygds politiken. Samtidigt är det viktigt att syftet med respektive

uppdrag samt hänsyn till roller och uppgifter inom de olika områdena säkras.

Inom ramen för Tillväxtverkets arbete med att stödja statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet ligger fokus starkt på att stärka myndigheternas kunskap om- och samordning med de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. I det arbetet är de regionalt utvecklingsansvariga och det regionala ledarskapet i fokus och de regionalt utvecklingsansvariga är alltid huvudsaklig målgrupp. Inom ramen för Tillväxtverkets uppdrag att stödja statliga myndigheters medverkan i landsbygdspolitiken ser Tillväxtverket att ett starkare fokus ligger vid att samordna myndigheterna dels med varandra, dels mot en bredare flora av viktiga regionala och lokala aktörer, av vilka de regionalt utvecklingsansvariga är en av flera viktiga aktörer. Det är därför viktigt att Tillväxtverkets arbete med de respektive uppdragen också kan ske parallellt när det bedöms vara nödvändigt, till exempel med hänsyn till olika målgrupper.

Tillväxtverket utgångspunkt är att utforma arbetet med att stödja myndigheternas medverkan i genomförandet av landsbygdspolitiken i nära samverkan med arbetet att stödja myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet. Samordning av aktiviteter och insatser inom ramen för de båda uppdragen kommer att vara huvudregel. Genom att samordna insatser och aktiviteter får frågorna en bredare förankring även inom myndigheterna, då det kan vara olika personer från olika delar av verksamheterna som arbetar med frågorna inom de olika myndigheterna.

Som ett första steg i att samordna uppdragen och myndigheterna inom de båda uppdragen bjöd Tillväxtverket in de fyra myndigheter som inte redan omfattas av Tillväxtverkets myndighetsnätverk till att delta vid en nätverksträff den 6 november. Under träffen diskuterades bland annat synergier och kopplingar mellan regional tillväxtpolitik och landsbygdspolitik.

