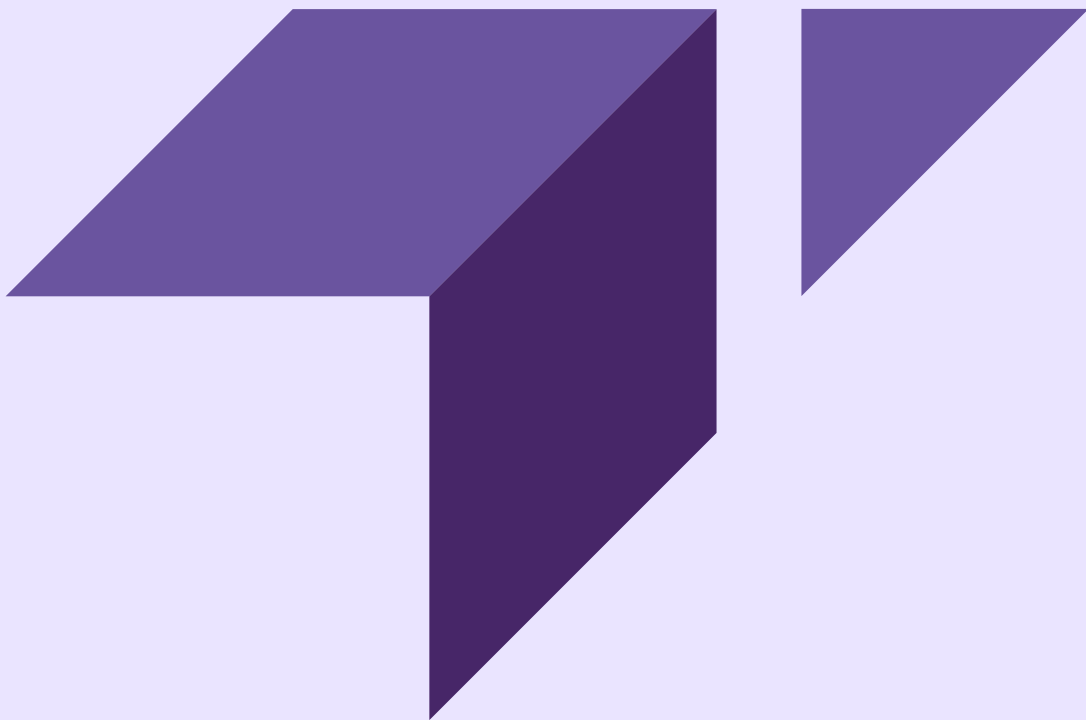


Att sätta fokus på landsbygder

Del 2: Lärdomar från kommuner och regioner



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

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

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

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

© Tillväxtverket

Österund, september 2021

Digital: ISBN 978-91-89255-32-6

Rapportnummer: 0377

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Klas Fritzon

Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Ett effektivt genomförande av den sammanhållna landsbygdspolitiken är beroende av att många mobiliserar. Att aktörer inom olika sektorer, på olika nivåer och med olika roller enskilt och gemensamt bidrar till genomförandet av politiken.

Landsbygdsfrågorna hanteras inom ramen för ett utpräglat flernivåsystem där ingen kan göra allt. Men där alla kan göra något. Just detta ligger som grund för föreliggande studie. Genom att utveckla kunskap om hur kommuner och regioner organiserar och driver arbetet med landsbygdsperspektiv inom sina verksamheter är ambitionen att bidra med förståelse för hur det arbetet – i systemet som helhet – kan stärkas ytterligare.

Studien utgör den andra och avslutande delen i ett samarbetsprojekt mellan Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och Tillväxtverket.

- I den första delstudien målade vi upp en övergripande bild av förekommande strukturer och arbetssätt på kommunal och regional nivå – baserat på en kvantitativ kartläggning.
- I denna andra del beskriver vi arbetet med landsbygdsintegrering som praktik på kommunal och regional nivå. Vi lyfter också lärdomar som kan bidra till förståelsen av landsbygdsintegrering i offentlig verksamhet generellt.

Vår förhoppning är att resultaten bidrar med inspiration till nya initiativ för aktörer i hela flernivåsystemet. För SLU utgör de två rapporterna byggstenar för fortsatt kunskapsutveckling. För Tillväxtverket bidrar resultaten direkt till uppdraget att stärka genomförandet av landsbygdspolitiken. Under 2021 bland annat som underlag till insatser för att sprida lärande exempel för hur landsbygdsperspektivet hanteras av aktörer på såväl kommunal som regional och nationell nivå.

Studien har genomförts av Patrik Cras och Nora Wahlström, Avdelningen för landsbygdsutveckling, Institutionen för stad och land vid SLU.

Från Tillväxtverkets sida har Elisabet Olofsson och Klas Fritzson deltagit i arbetet.

Tillsammans gör vi skillnad.

Ingrid Arltoft Henriksson

Seema Arora-Jonsson

Enhetschef
Tillväxtverket

Ämnesansvarig
Sveriges Lantbruksuniversitet

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Inledning	7
1.1 Empiriska och analytiska landsbygdsbegrepp	7
1.2 Undersökningsmetoder	7
1.3 Rapportens disposition	8
2 Tidigare studier av landsbygdsintegrering	9
2.1 Landsbygdsintegreringens historia	9
2.2 Slutsatser från tidigare studier	12
3 Landsbygdsintegrering som perspektiv	13
3.1 Landsbygdsperspektiv som idé	14
3.2 Lokalpolitikens landsbygdsdefinition.....	15
3.3 Landsbygdsperspektivets begränsningar.....	17
3.4 Invändningar mot landsbygd som perspektiv.....	18
3.5 Sammanfattning: Landsbygd som perspektiv.....	19
4 Landsbygdsintegrering som arbetssätt	20
4.1 Landsbygdsbedömning i olika former.....	20
4.2 Landsbygdsintegreringens tjänstemannaroller	26
4.3 Landsbygdsbedömningarnas förtjänster	28
4.4 Landsbygdsbedömningarnas utmaningar.....	30
4.5 Förvaltningsamordning som stödjande struktur.....	34
4.6 Sammanfattning: Metoder för landsbygdsintegrering	34
5 Landsbygdsperspektiv genom medborgardialog	35
5.1 Former för landsbygdsinriktad dialog	36
5.2 Landsbygdsdialogens förtjänster	39
5.3 Landsbygdsdialogens utmaningar.....	40
5.4 Sammanfattning: Dialog som källa till landsbygdsperspektiven.....	42
6 Landsbygdspolitikens politiska förankring	42
6.1 Landsbygdsstrategier	43
6.2 Särskilda landsbygdspolitiska organ	47
6.3 Sammanfattning: Den strategiska styrningens bidrag till landsbygdsintegrering	48

7	Slutsatser: Landsbygdsbedömning i offentlig verksamhet.....	49
7.1	Landsbygdsbedömningens principiella vägval.....	49
7.2	Landsbygdsbedömningens grunder.....	52
8	Referenser.....	56

Sammanfattning

Den nationella landsbygdspolitiken pekar ut vikten av *landsbygdsperspektiv* i offentlig sektor. I den studie som ligger till grund för denna rapport har vi undersökt vad detta kan innebära på kommunal och regional nivå. Strukturer för att aktivt bedöma och försöka påverka utfallet av all typ av politik generellt utifrån dess inverkan på landsbygder kan kallas integrering av landsbygdsperspektivet, eller *landsbygdsintegrering*. Den konkreta bedömningen av om, och i så fall hur, landsbygden utgör en relevant dimension i en specifik politisk fråga kallar vi landsbygdsbedömning. I rapporten har vi fokus på de kommunala och regionala företrädarnas erfarenheter av hur landsbygdsintegrering kan organiseras som praktik.

Syftet med rapporten är att beskriva landsbygdsintegrering som praktik på kommunal och regional nivå, samt lyfta fram lärdomar som kan bidra till förståelsen av landsbygdsintegrering i offentlig verksamhet generellt. Studien är baserad dels på kvalitativa intervjuer med 40 företrädare för kommuner och regioner (tjänstepersoner och politiker), dels på analyser av kommunala och regionala landsbygdspolitiska dokument.

På kommunal nivå har landsbygdsintegrering kommit att kallas *landsbygdssäkring* medan regionerna utvecklar *hållbarhetsbedömning* som paraplybegrepp där *territoriella/geografiska perspektiv* eller *platsperspektiv* pekas ut som en del av flera vid bedömningen. I rapporten konstateras att förekommande landsbygdsbedömningar skiljer sig åt i två dimensioner. Dels gällande bredden i analysen, dels gällande formen av territoriellt fokus.

Rapporten redogör även för hur de kommunala och regionala företrädarna uppfattar betydelsen av andra typer av strukturer och arbetsätt inom organisationen som kan samverka med strukturerna för landsbygdsbedömning. Vi lyfter betydelsen av landsbygdsinriktat dialogarbete, politisk förankring av landsbygdsperspektiven samt förvaltningssamordning.

Rapportens övergripande slutsatser presenteras i form av en diskussion om ett antal identifierade principfrågor gällande hur landsbygdsintegrering kan utformas, samt i form av en tankefigur som illustrerar variationer i kunskapsgrunden för landsbygdsbedömningar. Vi finner stor variation gällande hur olika tjänstepersoner kombinerar vetenskaplig kunskap, erfarenhetsbaserad kunskap och politiska bedömningar som underlag för landsbygdsbedömningar. De uttrycker dock närmast samstämmigt att en betydande utmaning gällande att göra landsbygdsbedömningar är att finna relevant kunskapsunderlag som belyser geografiska dimensioner. Landsbygdsbedömningar kan dock inte reduceras till en fråga om kunskap. Flera informanter uttrycker att rutiner för landsbygdsbedömning tenderar att bli tandlösa utan politiskt tryck för en viss landsbygdspolitisk ambitionsnivå, det vill säga landsbygdsbedömningar kräver också landsbygdspolitiska målsättningar. I slutänden är landsbygdsbedömningen en politisk bedömning.

1. Inledning

Denna rapport presenterar erfarenheter från kommuner och regioner som utarbetat särskilda generella arbetsätt för att lyfta landsbygdsperspektiv i berednings- och beslutsprocesser. Vi benämner sådana arbetsätt för landsbygdsintegrering.

Rapporten grundar sig på en studie genomförd i två steg. Under hösten 2020 genomfördes en enkätstudie som besvarades av ett slumpmässigt urval av Sveriges kommuner och samtliga regioner. Utifrån enkäten presenterade vi en kartläggning över olika organisatoriska strukturer och arbetsätt som tillämpas i svenska kommuner och regioner för att sätta fokus på landsbygder. I ett andra steg genomfördes under våren 2021 en serie fördjupande intervjuer med ett strategiskt urval av kommuner och regioner med fokus på ett urval av arbetsätt som identifierats i den första rapporten. I denna andra rapport presenterar vi alltså en kvalitativ undersökning med fokus på arbetsätt med potential att bidra till integrering av landsbygdsperspektiv i kommunal och regional verksamhet.

Syftet med rapporten är att beskriva landsbygdsintegrering som praktik på kommunal och regional nivå, samt lyfta fram lärdomar som kan bidra till förståelsen av landsbygdsintegrering i offentlig verksamhet generellt. För att uppnå detta syfte har vi i föreliggande studie utgått från frågeställningarna:

- ▀ Vad innebär "landsbygdsperspektiv" på kommunal och regional nivå?
- ▀ Hur arbetar kommuner och regioner med att integrera ett landsbygdsperspektiv i kommunal och regional verksamhet?
- ▀ Vilka generella lärdomar om landsbygdsintegrering i offentlig verksamhet kan dras av kommunernas och regionernas erfarenheter?

1.1 Empiriska och analytiska landsbygdsbegrepp

Ett antal begrepp med landsbygd- som prefix kan uppfattas utgöra nyckelbegrepp i denna rapport. Fyra sådana nyckelbegrepp betraktar vi i denna rapport som empiriska begrepp: *landsbygd*, *landsbygdspolitik*, *landsbygdsperspektiv* och *landsbygdssäkring*. Vi undersöker vad de som är verksamma i kommuner och regioner lägger för betydelse i dessa begrepp. Innebörden av dessa begrepp är alltså något vi studerar. Landsbygd är således vad som i kommunal och regional verksamhet definieras som landsbygd.

För att strukturera vår analys och diskussion använder vi begreppen *landsbygdsintegrering* och *landsbygdsbedömning*. Med landsbygdsintegrering avser vi strukturer och arbetsätt som integrerar en landsbygdspolitisk dimension inom andra politikområden. Med landsbygdssäkring avser vi den konkreta bedömningen av om, och i så fall hur, landsbygderna utgör en relevant dimension i en specifik politisk fråga.

En längre teoretisk diskussion om landsbygd som politisk dimension presenteras i vår första rapport från denna studie (Cras & Wahlström, 2021).

1.2 Undersökningsmetoder

De statistiska uppgifter som förekommer i denna rapport och anger förekomsten av olika arbetsätt i kommuner och regioner är hämtade ur vår första rapport. I den tidigare rapporten finns en beskrivning av hur dessa data är insamlade.

Den huvudsakliga källan till de kvalitativa resultat som presenteras i denna rapport utgörs av 40 kvalitativa intervjuer med tjänstemän och politiker i 26 kommuner och fem regioner. Dessa intervjuer är gjorda via videomöte eller över telefon av forskare eller forskningsassistent vid Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU. Intervjuerna har varit mellan 30 och 90 minuter långa och har i de flesta fall spelats in och transkriberats, vissa av intervjuerna har endast dokumenterats med minnesanteckningar.

Informanter för intervjuer har valts ut för att täcka en bredd av förekommande arbetssätt (ett så kallat strategiskt urval). I fokus står kommuner som angett att de arbetar med landsbygdsintegrering/landsbygdssäkring. Som kontrast till detta har vi valt att även intervjua representanter för kommuner som angett att de inte har några specifika arbetssätt kring landsbygd som politisk dimension.

Kompletterande urvalsteman har varit kommuner som arbetar med landsbygdspolitiska organ, landsbygdsstrategiska dokument, samt landsbygdsinriktad medborgardialog och samverkan.

Analysmetoden har bestått dels i syntetisering av förekommande arbetssätt som möjliggjort jämförelser på abstraherad nivå, dels jämförelser av informanternas uttalande om specifika teman definierade utifrån undersökningens syfte och frågeställningar.

I tillägg till de fördjupande intervjuerna har 40 olika kommunala landsbygdspolitiska dokument studerats. Detta har skett genom att först läsa igenom dokumenten i sin helhet och därefter söka efter och jämföra olika teman i dokumentens innehåll.

Ambitionen har inte varit att söka "best practice" utan att nyttja förekommande variation i arbetssätt för att beskriva vad landsbygdsintegrering och landsbygdsbedömning kan vara i praktiken och vad som utgör potentiella fördelar och utmaningar med olika arbetssätt.

För att säkerställa att informanterna i största möjliga mån skulle känna sig fria att beskriva sina erfarenheter och åsikter fritt har vi valt att anonymisera informanterna. För att åstadkomma detta har kommentarer om olika typer av arbetssätt sammanställts generellt och inte kopplats ihop med en specifik kommun i vår presentation.

Vi har valt att i vår framställning ge indikationer på om det är en eller flera informanter som uttrycker liknande ståndpunkter, detta genom skrivningar som "flera", "de flesta", "en informant" och så vidare. Läsaren bör vara uppmärksam på att detta är en kvalitativ studie, inte ämnad för statistisk generalisering.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel två redogör vi för bakgrunden landsbygdsintegrering som politisk idé och vad tidigare studier säger oss om ämnet. I kapitel tre undersöker vi landsbygdsintegrering som förhållningssätt. I kapitel fyra undersöker vi landsbygdsintegrering som arbetssätt. I kapitel fem undersöker vi hur kommuner arbetar för att ta del av landsbygdsinvånarnas landsbygdsperspektiv. I kapitel sju undersöker vi den övergripande landsbygdspolitiska styrningen. I det avslutande åttonde kapitlet lägger vi samman de tidigare kapitlens olika lärdomar till några olika tankemodellen kring landsbygdsintegrering som praktik.

2 Tidigare studier av landsbygdsintegrering

Landsbygdsintegrering som uttalad idé går att spåra historiskt som en idé som först utvecklats i Canada och delar av Storbritannien och senare plockats upp i svensk politik. Som ofta med denna typ av spridning av politiska idéer är det dock delar av den ursprungliga idén och tillvägagångssättet som får spridning och sätts samman med andra idéer på de platser där idén plockas upp. Det går också att parallellt, genom att sådana hänvisningar har gjorts både i dokument och i våra intervjuer, härleda idéerna till både jämställdhetsintegrering och integrering av miljö- och hållbarhetsperspektiv i politiken. I detta kapitel ger vi en kort tillbakablick av landsbygdsintegrering internationellt och vad forskningen hittills sagt om denna idé och praktik.

2.1 Landsbygdsintegreringens historia

I jämställdhetspolitiken har argumentet att "jämställdhet inte kan vara en sidoordnad fråga, utan måste finnas med i allt politiskt arbete", format idéer om jämställdhetsintegrering (Rönblom, 2014, s. 8). Med integrering avses strävan att jämställdhetsarbetet ska genomsyra alla politikområden och inte kan bedrivas enbart som ett avskilt politikområde. På motsvarande sätt finns idéer inom den samtida politiken om att landsbygd som politisk dimension behöver integreras brett inom flertalet politikområden. Genom att läsa de beslutsunderlag och de rapporter som behandlar integrering av landsbygdsperspektiv i Sverige så går det att spåra idéerna cirka 20 år tillbaka i tiden.

1998 inför Canada åtgärder för att säkerställa landsbygdsperspektiv i politiken, de kallar det då *rural lens* (landsbygds-lins). Med denna idé följde en checklista för hur man bevakar landsbygdsperspektivet och en guide för att tillämpa checklistan (Agriculture Canada, 2001). Liknande idéer och arbetssätt utvecklas parallellt i England där krav om *rural proofing* (*landsbygdssäkring*) nationellt införs år 2000 (Atterton, 2008). Atterton beskriver det som regeringens strävan att också *tänka ruralt* (ibid.). Även i Englands arbete med landsbygdsintegrering återfinns checklistan som en del av modellen. Finland lanserar en version av landsbygdssäkring utan checklista 2007 (Tillväxtanalys, 2016) och Nya Zeelands regering släpper 2008 guiden "Rural Proof Your Policy" inspirerad av den engelska förlagan (Ministry for Primary Industries, 2021; Rowarth, 2020).

2011 aviserar Alliansregeringens landsbygdsminister i form av centerpartiets Eskil Erlandsson ambitionen att "landsbygdssäkra" regeringens politik. Erlandsson förklarar modellen som:

"Därför vill jag, i ett första skede, införa en modell som jag kallat för Flataklocksmodellen. Flataklocken är en plats i Medelpad, som faktiskt ligger precis mitt i Sverige. Med modellen vill jag sätta fokus på vad som är vår utgångspunkt. Jag vill vända på perspektiven, är det Flataklocken eller Stockholm som är ocentralt? [...] För att ett förslag ska anses vara godkänt enligt modellen ska det 1) Bidra till jobb och utvecklingskraft i Flataklocken. 2) Göra det enklare att bo och leva i Flataklocken."

(Erlandsson, 2011)

Den svenska varianten av landsbygdssäkring, liksom de ovan beskrivna föregångarna, beskrivs i först hand som något som sker på departementsnivå i beredningen av politiska förslag: "en förstärkt samverkan mellan departementen i landsbygdsfrågor" beskriver landsbygdsministern landsbygdssäkring som svar på en fråga i riksdagen (Erlandsson, 2013).

Idén plockas även upp på myndighetsnivå av Jordbruksverket. 2013 aviserade Jordbruksverket ambitionen att börja landsbygdssäkra sina beslut. Jordbruksverket beskriver det som att:

"Att landsbygdssäkra innebär att på ett medvetet, objektivt och systematiskt sätt ta hänsyn till och beakta landsbygdens särskilda förutsättningar"

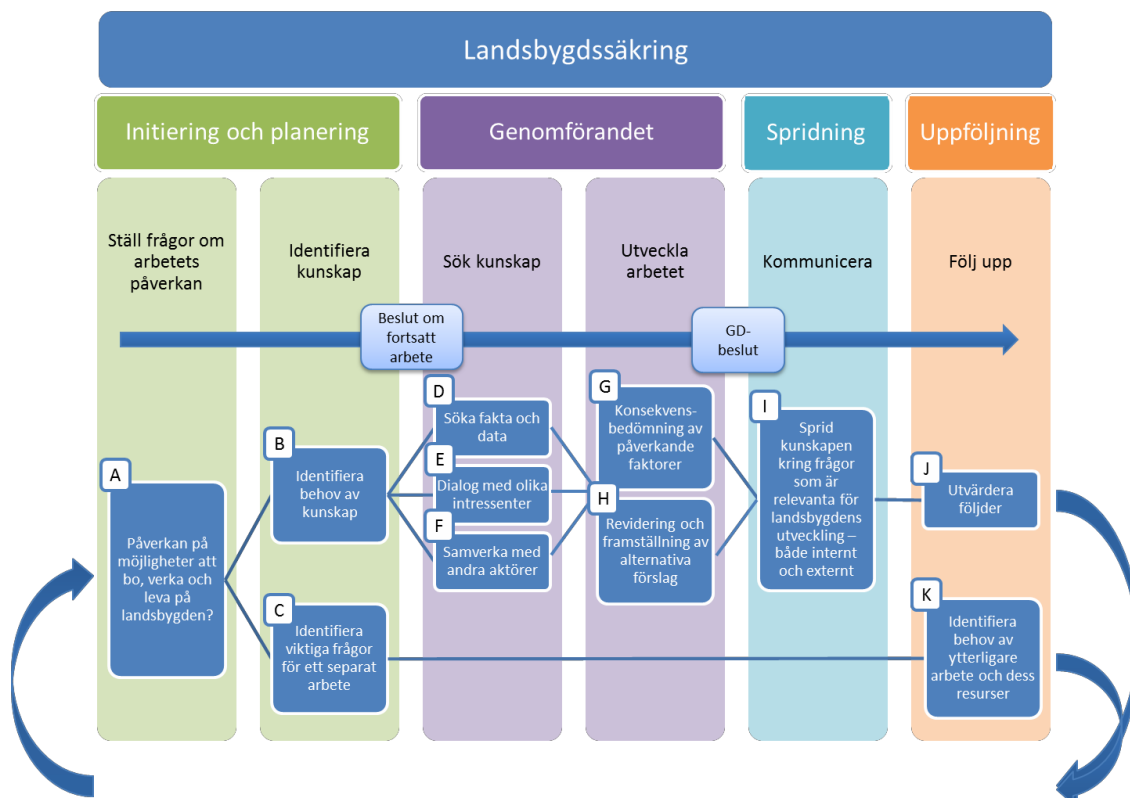
(Jordbruksverket, 2013, s. 1)

Det går att observera nyansskillnaden mellan hur landsbygdsministern respektive myndigheten beskriver landsbygdssäkring. Ministerns formulering innehåller en uttryckt strävan att all politik ska formas för att bidra till jobb och göra det enklare att bo på landsbygden. Myndighetsformuleringen talar om att *ta hänsyn* och *beakta* landsbygden.

Jordbruksverkets (2013, s. 2) modell byggde på att under handläggningsprocessen ställa sig frågor som:

- "Hur ser den nuvarande situationen ut?"
- "Vilka är de förväntade resultaten?"
- "Vilka geografiska områden, grupper, organisationer och individer påverkas av arbetet?"

Jordbruksverket beskrev sin landsbygdssäkring som en process. Jordbruksverkets illustration av denna process återfinns i figur 1.



Figur 1. Landsbygdssäkringens faser och steg enligt Jordbruksverket (2013, s. 4).

Jordbruksverket förde i sin guide för landsbygdssäkring fram fem motiv för landsbygdssäkring; bättre beslut, förbättrad kommunikation, förstärkt dialog och samverkan, bygga kunskap och rättvisa. Ingen annan myndighet följde efter Jordbruksverket i att införa landsbygdssäkring, eller fick uppdraget att göra det.

Jordbruksverkets guide för landsbygdssäkring är särskilt intressant på så sätt att flera av de kommuner som har rutiner för landsbygdssäkring anger att denna guide utgjort förlaga för utveckling av deras respektive rutiner. Jordbruksverket har sedan fortsatt utveckla sin

modell och arbetar sedan 2020 istället bredare med vad de benämner som hållbarhetsbedömning. Hållbarhetsbedömningen utgår ifrån de tre hållbarhetsdimensionerna: ekonomisk, social och miljömässig. Möjligheterna att bo och verka i landsbygder bedöms inom dimensionen om social hållbarhet.

Den nationella regeringen i Kanada avvecklade redan 2013 sitt *rural lens* arbete i och med nedläggningen av sitt landsbygdssektariat (Hall & Gibson, 2016; Tillväxtanalys, 2016). Det går dock att finna exempel på Kanadensiska delstater som även fortsättningsvis säger sig tillämpa rural lens som praktik (Public Engagement and Planning Division - Government of Newfoundland and Labrador, 2019).

OECD har under de senaste decennierna haft med idén om landsbygdssäkring som ett av sina landsbygdspolitiska råd (OECD, 2006, 2019). EU-kommissionen också fortsatt förespråkade utvecklingen av denna typ av arbetssätt i Europa. När EU-kommissionen tar ett omtag om landsbygdspolitiken genom en andra landsbygdskonferens i Cork 2016 så förespråkade det antagna slutdokumentet en landsbygdssäkringsmekanism:

*“The rural potential to deliver innovative, inclusive and sustainable solutions for current and future societal challenges such as economic prosperity, food security, climate change, resource management, social inclusion, and integration of migrants should be better recognized. **A rural proofing mechanism** should ensure this is reflected in Union policies and strategies. Rural and agricultural policies should build on the identity and dynamism of rural areas through the implementation of integrated strategies and multi-sectorial approaches.”*

(The European Conference on Rural Development, 2016, s. 2)

I EU-kommissionens “A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040” från juni 2021 uttrycker kommissionen behovet av att belysa EU-policy genom en rural lens och uppmanar också medlemsländerna att överväga att implementera landsbygdssäkring på nationell, regional och lokal nivå (EU-kommissionen, 2021).

Under den Parlamentariska landsbygdskommitténs arbete 2015-2017 gav kommittén myndigheten Tillväxtanalys i uppdrag att undersöka förekomsten av landsbygdssäkring i andra länder och presenterade en sådan analys 2016. När utredningen läggs fram är landsbygdssäkring inte längre med som begrepp men idén återfinns under benämningen landsbygdsbedömning. Kommittén förespråkade “Landsbygdsbedömning” som “en metod för att öka genomslaget för landsbygdspolitiken” (Parlamentariska landsbygdskommittén, 2017, s. 198) och beskriver det som en utveckling av alliansregeringens landsbygdssäkringsarbete. Konsekvenserna för landsbygderna bör uppmärksammas genom en särskild landsbygdsbedömning

Kommittén skriver att andra länders landsbygdsbedömningar och de miljöbedömningar som redan sker i Sverige utgör förebilden. Kommittén argumenterar vidare att genom en sådan bedömning uppmärksammas konsekvenserna tidigt i processen, vilket gör det möjligt att utveckla förslaget så att det blir så gynnsamt som möjligt för landsbygderna. Av den vidare beskrivningen framgår att det är bedömningar som är tänkt att ske på nationell nivå. Av betänkandet framgår vidare att utredningen tänker sig ett förfarande understött av en frågelista som ska besvaras när ett ärende bereds.

I landsbygdspropositionen som följer i utredningens spår skriver regeringen att den förda politiken behöver ha ett tydligt landsbygdsperspektiv där landsbygdsfrågor inte enbart reduceras till sektorsfrågor och aviserar att de avser uppdraga åt Tillväxtverket att “utveckla metodstöd till myndigheter för att i relevanta delar stärka landsbygdsperspektivet i

verksamheterna” (Regeringen, 2018, s. 27). Tillväxtverket har påbörjat denna metodutveckling i samarbete med flera myndigheter och andra aktörer.

Landsbygdssäkring på kommunal nivå har tidigare kartlagts av två kommuninitierade undersökningar (Karlsson, 2020; SBK Värmland, 2017). Båda dessa kartläggningar finner att landsbygdssäkringsarbete på den kommunala nivån är i sin linda och förekommer i mycket begränsad omfattning i ett fåtal kommuner.

2.2 Slutsatser från tidigare studier

I tidigare summering av befintlig forskning på detta område konstateras att trots två decenniers idé- och praktikutveckling finns mycket få studier om landsbygdssäkring (Nordberg, 2020). De studier som finns av landsbygdsintegrering har framförallt rört landsbygdsintegrering på nationell nivå i de ovan nämnda länderna (Canada, England, Nordirland och Finland), samt teoretiska utblickar mot möjlig landsbygdssäkring i Australien.

En genomgång av denna litteratur visar att landsbygdsintegreringsarbete står på tre olika ben (Atterton, 2008; Shortall & Alston, 2016; Tillväxtanalys, 2016):

- ▀ Någon form av checklista/instruktion för att lyfta landsbygdsperspektivet.
- ▀ En aktör med rollen att inom den offentliga förvaltningen agera pådrivare, stöd/rådgivare och utbildare för övrig offentlig förvaltning att ”tänka ruralt” (”en rural champion”).
- ▀ En aktör med rollen att agera granskare och utvärderare av landsbygdsperspektivets genomslag (en ”rural watchdog”).

Bilden som ges av landsbygdsintegrering genom dessa studier är att de arbetsätt (checklistor, guider mm) som finns fastställda inte tillämpas konsekvent (Shortall & Alston, 2016; Tillväxtanalys, 2016). Det gör det dock möjligt för utredare och forskare att uttala sig om vad som bedöms bidra till ett bättre ett mer välfungerande arbete. Denna litteratur kan summeras med punkterna att landsbygdsintegreringsarbete bedöms fungera bättre om 1) landsbygdssäkringsdimensionen lyfts tidigt i policyprocessen, 2) arbetet är förankrat och drivs på från hög ledningsnivå, 3) ambitionen av vad som ska åstadkommas är definierad samt 4) att det skapas förutsättningar för uppföljning genom både målformulering och statistikinsamling (Atterton, 2008; Shortall & Alston, 2016; Tillväxtanalys, 2016).

Både den tidigare kanadensiska och de arbetsmodeller som förekommer i delar av Storbritannien innehåller checklistor som stöd till den konsekvensbedömning som ska göras i utrednings- eller handläggningsarbetet. Denna checklistemodell har beskrivits ha brister i form av checklistorna tenderar att leda till fokus på ”typiska” policyutmaningar för landsbygden, riskerar att ersätta konsultation med berörda målgrupper, samt att det leder till en ”bocka-av”-mentalitet där landsbygdssäkringen reduceras till ytterligare en administrativ uppgift (Atterton, 2008).

Tidigare studier har också landat i flera kritiska slutsatser gällande grunderna i landsbygdssäkring som idé. Sherry & Shortall skriver att idén om landsbygdsintegrering bygger på ”önsketänkande” om att man kan uppnå landsbygdspolitiska mål utan resurstilldelning (Sherry & Shortall, 2019). Samtidigt är de två forskarna också kritiska mot att de versioner av landsbygdssäkring som finns inom Storbritannien vilar på en bild av landsbygden som behovande, istället för att utgå från ett mångfaldsperspektiv där politik alltid bör anpassas till skilda förutsättningar. Det har föreslagits att man kan mildra den möjligt stigmatiserande effekt landsbygdssäkringspraktiken kan ge genom att istället tala om geografisk integrering och ha en mer öppen bild av vilka olika typer av geografiska aspekter som behöver vägas in vid beslutsfattande (Nordberg, 2020).

OECD har argumenterat för att den engelska landsbygdssäkringen har *likhet* som grundläggande premis (OECD, 2011). Det handlar om att vara uppmärksam på de små skillnaderna mellan urbant och ruralt som gör det relevantt att med mindre justeringar anpassa den generella politiken till landsbygderna. Shortall & Alston tar denna likhetspremiss som grund för att ifrågasätta överförbarheten av denna modell till sammanhang där de geografiska skillnaderna är stora (Shortall & Alston, 2016). Om skillnaderna är stora krävs istället sektorspolicy för landsbygden som hanterar detta argumenterar de två forskarna. De noterar även en annan viktig skillnad mellan de engelska förutsättningarna jämfört med Australien eller de nordiska länderna. De menar att det i England finns starka kopplingar mellan stad och land och landsbygdsbefolkningen är en både resursstark och en politiskt stark gruppering. I sammanhang där stadens befolkning har betydligt svagare faktisk relation till landsbygden och landsbygdsbefolkningen är en politiskt svagare grupp är risken att prioriteringar alltid faller till landsbygdsbefolkningens nackdel, även om konsekvenserna av detta är väl belysta i en konsekvensanalys.

Det mesta som skrivits om landsbygdssäkring har rört landsbygdssäkring på nationell nivå. Det finns dock även i litteraturen exempel på att landsbygdssäkring också tillämpas på regional och lokal nivå. Både Atterton (2008) och Nordberg (2020) argumenterar för relevansen att inkludera den lokalpolitiska nivån. Genom att landsbygdssäkring också sker på den lokala och regionala nivån ökar chansen att nå olika typer av landsbygders olika förutsättningar. Enligt Atterton är de slutsatser som kan dras på nationell nivå också giltiga för landsbygdssäkring på lokal nivå. Förutsättningarna för att bedömningar ska kunna göras i samverkan med representanter för landsbygdernas invånare anges vara bättre vid lokalpolitisk landsbygdssäkring (Atterton, 2008; Nordberg, 2020).

Nordberg (2020) har presenterat en teoretisk grund för behovet av att sätta landsbygdsperspektiv på politik. Denna analys landar i att landsbygdspolitiken uppstår i ett behov av att adressera två olika politiska frågor, vi kan sammanfatta det som:

- (Tillräcklig) territoriell/geografisk rättvisa?
- (Tillräckliga) territoriella/geografiska anpassningar i politiska lösningar?

När det gäller frågan om geografisk rättvisa kan olika etiska och ideologiska ställningstaganden leda till att man drar olika slutsatser om hur politiken bör utformas i relation till sådana rättviseavväganden. Realpolitiska avvägningar gällande vad som anses möjligt att åstadkomma spelar också in här. När det gäller den andra frågan har de senaste decenniernas forskning om samhällsinnovationer visat på olika typer av lösningar som tar hänsyn till landsbygdernas särskilda förutsättningar när det gäller att finna lösningar på samtida samhällsproblem. En landsbygdspolitisk bedömning av en politisk åtgärd kan landa i anpassade politiska lösningar.

3 Landsbygdintegrering som perspektiv

En av de kommundienstpersoner vi intervjuat förklarar att landsbygd utgör "ett perspektiv, ett förhållningssätt och en metod ibland mer än att det är en sakfråga." Vi kallar denna infallsvinkel för landsbygdintegrering. En infallsvinkel som kan utgöras av både ett perspektiv och av arbetsmetoder. I detta kapitel stannar vi vid att undersöka landsbygden som perspektiv, vart riktas blicken när man inom offentlig verksamhet talar om landsbygdsperspektiv?

För att närma oss frågan om begreppet "landsbygdsperspektiv" betydelse har vi valt att primärt utgå från dokument där perspektivet är synligt. Vi har utgått från 40 kommunala

landsbygdspolitiska dokument från de kommuner som i enkätdelen av vår studie angav att de hade fastställt sådant dokument. Det är till största del landsbygdsstrategier/-program men också övergripande kommunala utvecklingsplaner eller avsnitt ur översiktsplanen som specifikt resonerar om landsbygden. Detta urval är inte representativt för kommunerna som helhet utan snarast representativt för de kommuner som valt att fastställa landsbygdspolitiska styrdokument. I texten relaterar vi också dokumentanalysens material till våra informanternas uttalanden. I avsnitt 3.8 nedan presenterar vi alternativa perspektiv utifrån kommunföreträdare som uttrycker att de inte finner landsbygdsperspektiv vara ett relevant begrepp.

En analys av de regionala utvecklingsstrategierna visar att regionerna väljer att inte tala om landsbygder i någon större utsträckning (Tillväxtverket, 2021). Endast tre regioner har antagit ett specifikt landsbygdsstrategiskt dokument (Cras & Wahlström, 2021), varav ett har fokus på näringslivsutveckling på landsbygden. Därför får regionerna relativt liten uppmärksamhet i detta kapitel. Regionerna verkar sträva efter andra sätt att lyfta geografiska perspektiv vilket bör studeras ytterligare, men hamnar utanför ambitionen med denna rapport.

3.1 Landsbygdsperspektiv som idé

Landsbygdsperspektiv kan sammanfattas som en ambition att ta på sig *landsbygdsglasögonen* som en av våra informanter uttrycker det. Begreppet *landsbygdssäkring* används delvis som synonym till landsbygdsperspektiv i den kommunala vokabulären. Som vi presenterar i nästa kapitel så har dock landsbygdssäkring också kommit att namnge en särskild typ av arbetssätt.

Flera kommuner påtalar i sina strategidokument vikten av att "inte glömma bort landsbygden i det kommunala arbetet" som Örebro kommun uttrycker det (Örebro kommun, 2017, s.11). Alltså försök att motverka det som i den akademiska litteraturen har beskrivits som territoriell eller geografisk blindhet (Atterton, 2008; Roberts & Green, 2013). Flera kommuner trycker också på att det handlar om att tänka in landsbygden i tid. Exempelvis Hedemora kommun ger begreppet landsbygdsperspektiv följande definition:

"Ett landsbygdsperspektiv innebär att man i ett tidigt skede i planerings- och beslutsprocesser identifierar effekter och konsekvenser så att rätt prioriteringar kan göras."

(Hedemora kommun, 2017, s. 6).

Falu kommun skriver "Hur påverkas invånarna i den här landsbygden?" och att initiera dialoger med landsbygdsinvånarna i kommunen "leder till att bättre beslut tas då både stad och land har behandlats och integrerats i beslutet" (Falun kommun, 2017, s. 12). Eftersom landsbygdssäkring leder till att både stad och land beaktas så kan man implicit utläsa att utan detta uttryckta perspektiv så fattas beslut utifrån att enbart beakta staden.

Ljungby kommun påpekar att landsbygdsperspektivet betyder att "helheten av kommunens geografiska yta tänks in vid beslutsfattande" (Ljungby kommun, 2017, s. 2) och Kristianstad skriver att "[...] en hållbar utveckling för kommunens alla delar bara kan uppnås genom att fokusera på landsbygden." (Kristianstad kommun, 2016, s. 3). Idén som uttrycks i flera styrdokument är alltså att en ambition att ha fokus på hela kommunens territorium kräver att man också ser specifikt till landsbygden.

Detta grundas i en förståelse av att landsbygden och staden är olika. Skara skriver:

"Landsbygden och staden har strukturella skillnader som gör att kommunala beslut får olika konsekvenser för medborgarna. Ofta är utgångspunkten för besluten stadens struktur, vilket kan innebära att landsbygdens befolkning inte ges samma förutsättningar."

(Skara kommun, 2016, s. 7)

En liknande formulering återfinns exempelvis i Hedemora kommuns ställningstagande:

”Det som däremot gör att det är relevant med ett landsbygdsperspektiv är att förutsättningarna för att kunna tillhandahålla service och andra viktiga samhällsfunktioner på landsbygden skiljer sig mot staden.”

(Hedemora kommun, 2017, s. 6)

Landsbygdsperspektivet innehåller också ofta en implicit platspolitisk förståelse av att enskilda beslut får större samhällskonsekvenser på landsbygden jämfört med staden. Kalix kommun uttrycker det som att ställa sig frågan:

”Hur kommer detta beslut att påverka byn som helhet?”

(Kalix kommun, 2016a, s. 2)

Hur argumenterar man då för vikten av detta? Skara kommun framstår som ett undantag då de förankrar det landsbygdspolitiska ställningstagandet i kommunallagen och hänvisar till grundprincipen om att alla medborgare ska behandlas lika (Skara kommun, 2016). I de flesta kommunalpolitiska dokument uttrycks behovet på ett sätt som för tankarna till att problemet är okunskap, glömska eller oförmåga att väga in flera aspekter samtidigt. I Örebro kommun dokument för landsbygdssäkring finner vi en av de få explicita maktanalyser som underliggande argument:

”I Sverige idag finns dock en maktordning där stadens utveckling har en privilegierad position i förhållande till landsbygden [...]. Staden blir en symbol för möjligheter, modernitet och utveckling, medan landsbygden kan ses som problematisk. Att bryta denna norm är viktigt eftersom det kan få konsekvenser för vilka prioriteringar som görs och hur vi utformar samhället. Det kräver en ökad medvetenhet och att både landsbygd och stad uppmärksammas i kommunens arbets- och beslutsprocesser.”

(Örebro kommun, 2019, s. 5)

Detta resonemang känns igen från statsvetaren Malin Rönnbloms (2014) maktanalys i vilken hon för fram slutsatsen att det finns en urban norm i samhället som får genomslag i politiken.

Landsbygdsperspektivet är ett begrepp som tillämpas bredare än enbart i de kommuner som beslutat sig för att jobba aktivt med landsbygdintegrering av något slag. Den första slutsats vi drar är att *landsbygdsperspektivet* i första hand är en analys av geografiska skillnader. Perspektivet kan också innehålla ett ställningstagande om vikten att tänka in hela geografin. Denna analys eller ställningstagandet kräver kontrasten för att vara relevant. I svaren på vår inledande enkätundersökning uttrycker flera kommunrepresentanter från kommuner klassificerade som landsbygdskommuner att begreppet landsbygdsperspektiv blir svårförståeligt eller irrelevant i deras perspektiv då de menar att landsbygd är den enda typ av geografi de förhåller sig till i sitt arbete. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.4 nedan.

3.2 Lokalpolitikens landsbygdsdefinition

Vad är landsbygd? SCB definierar tätort och det som faller utanför denna definition utgör landsbygd. Landsbygd är enligt denna definition de områden som ligger utanför en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare (SCB, 2016, 2018). Jordbruksverket definierar landsbygd, berättigad till landsbygdspolitiska insatser med projektmedel, som områden utanför tätorter med mer än 3 000 invånare (Regeringskansliet, 2017). Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Tillväxtverket definierar inte landsbygd utan definierar istället hela kommuner som landsbygdskommuner. Enligt SKR är en landsbygdskommun en

kommun där största tätorten har mindre än 15 000 invånare (SKR, 2017). Tillväxtverkets definition är mer komplext uträknad baserat på befolkningskoncentration i kvadratkilometerrutor. Befolkningen i till varandra angränsade kilometerrutor med högre befolkningstäthet än 300 invånare/kvadratkilometer ska överstiga 5000 invånare för att anses icke ruralt (Tillväxtverket, 2020). Varken SKR:s eller Tillväxtverkets definition syftar till att användas för att peka ut vad som utgör landsbygd eller inte inom en specifik kommun. För att summera sätter de statistiska definitionerna olika gränsvärden för det rurala.

Det förekommer att kommunala strategier och planer resonerar om hur kommunens geografi förhåller sig till dessa typer av strikta definitioner men när landsbygd definieras politisk på den kommunala nivån så definieras det så gott som alltid som det kommunala territoriet som ligger utanför centralorten. Kransorterna till centralorten definieras då som landsbygd likväl som resten av territoriet, exempelvis som att med landsbygd "menas i detta sammanhang hela kommunen utanför Örnsköldsviks centralort" (Örnsköldsviks kommun, 2014, s. 10). Många av de orter som SCB utdefinierar ur sin landsbygdsstatistik definierar alltså den kommunala landsbygdspolitiken som landsbygd. En ortsstorlek som i en kommun är landsbygd kan i en annan vara landsbygdens motpol om en ort av den storleken utgör centralort i kommunen.

Ett alternativ är att rikta den kommunala landsbygdspolitiken mot orter utanför kommunens centralort som är av tillräcklig storlek för att ha vissa funktioner. Exempelvis Hedemora lägger fokus på fem serviceorter (Hedemora kommun, 2017). I detta fall lägger den lokala landsbygdspolitiken alltså fokus på ortsutveckling.

Det finns exempel på kommuner som i sin landsbygdspolitik pekar mot en mer differentierad syn på sitt territorium än stad/land, då med kategorier som: staden/centralorten, basort/serviceort, småort, övrig/ren landsbygd. Då lyfts också ofta någon typ av tanke om service-hierarki, att man bör förvänta sig olika nivå på serviceutbudet i de olika typerna av geografier. Många landsbygdsstrategier lyfter fram att en betydande andel av kommuninvånarna (30-50 procent) bor på landsbygden enligt den definition kommunen anger för sin interna landsbygdspolitik.

I regionerna är det mer ovanligt att tala om landsbygd. I en studie om landsbygden i de regionala utvecklingsstrategierna framkom att regionerna i huvudsak föredrar att tala om hela regionen och med detta säga sig avse både städer och landsbygder (Tillväxtverket, 2021). I vårt intervjumaterial förekommer det att man lyfter skillnader i form av små och stora kommuner. I enskilda dokument lyfts ändå siffermässiga landsbygdsdefinitioner, en region uttrycker exempelvis i sin serviceplan att en ortsstorlek på 3000 invånare utgör gränsen mellan stad och landsbygd. I en av regionerna som har ett specifikt landsbygdspolitiskt strategidokument går att läsa att de avsiktligt undviker att definiera landsbygd:

"I det här sammanhanget är en exakt definition av begreppet landsbygd mindre intressant. Vi behandlar de aspekter på samhällsutvecklingen som påverkas av att vi behandlar de delar av regionen som är glest befolkade, vilket i sin tur ger specifika möjligheter och problem. I det sammanhanget ser vi det som nödvändigt att inkludera även många mindre tätorter i landsbygdsbegreppet då dessa tätorter ofta delar den "rena" landsbygdens problem samtidigt som tätorterna många gånger ger de nödvändiga förutsättningarna för en levande landsbygd genom att fungera som stödjepunkter för många viktiga funktioner." (Östsam, 2012)

Vid jämförande studier av landsbygdspolitik som denna blir det tydligt att landsbygd som politiskt begrepp utgör ett relativt begrepp snarare än en benämning på en generellt mätbar kategori. Det har tidigare betonats vid jämförelser mellan länder (Bollman & Reimer, 2020), men framträder också vid jämförelser mellan kommuner och mellan regioner.

I nästa avsnitt presenterar vi att i flera landsbygdskommuner anses dock landsbygdsepitetet inte tillföra så mycket för den interna politiken.

3.3 Landsbygdsperspektivets begränsningar

I jämställdhetspolitiken finns i mångt och mycket samstämmighet kring målen – lika villkor för män och kvinnor är vad som eftersträvas. I landsbygdspolitiken blir det övergripande målet mer komplext eller otydligt. Här finns exempelvis en grundläggande acceptans för att mycket samhällsservice lokaliseras till mer tätbefolkade miljöer och inte kan finnas tillgänglig på alla mindre orter.

I landsbygdspolitiska diskurser på kommunal nivå upptäcker vi att det förekommer två begrepp, rimlighet och rådighet, som till viss del används för att uttrycka landsbygdsperspektivets begränsningar.

Ett urval av exempel på tillämpningen av rimlighetsbegreppet är:

”En rimlig basservice ska finnas i hela Hedemora kommun. Det innebär att hushållen inom rimlig tid ska kunna nå sin samhällsservice och även den kommersiella servicen såsom tillgång till dagligvaror, betallösningar och posttjänster.”

(Hedemora kommun, 2017, s. 12)

”För att det ska vara möjligt behöver kommunen satsa på att utveckla rimliga service- och infrastrukturbehov samt stödja en tillväxtskapande näringslivsutveckling där centralorten och landsbygden kompletterar varandra.”

(Mariestads kommun, 2016, s. 3)

”Behålla skolor på landsbygden så länge det finns förutsättningar för detta med bland annat ett rimligt elevunderlag och att god kvalitet kan upprätthållas.”

(Motala kommun, 2015, s. 17)

”Definition av god service är tillgång till dagligvaror minst en gång i veckan, tillgång till drivmedel och ombudsfunktioner som apotek, betaltjänster, system, Svenska Spel, ATG och tillgång till återvinningsstation inom rimliga avstånd och till realistiska kostnader.”

(Kalix kommun, 2016b, s. 3)

”Kommunens ambition är att skapa förutsättningar för en rimligt god servicestruktur.”

(Norrköpings kommun, 2020, s. 2).

Rimligt kan ses utgöra vad som med diskursteoretisk begreppsapparat kan kallas en flytande signifikant (Boréus & Bergström, 2012). Det är ett centralt begrepp utan på förhand överenskommen definition. Det gör det möjligt att komma överens om att ha det rimliga som gemensam landsbygdspolitisk ambitionsnivå. Vad som anses vara rimligt kan det dock troligtvis råda stora meningsskiljaktigheter kring inom kommunal politik och mellan kommunen och berörda invånare. Rimlighet signalerar behov av bedömning, att målsättningar inte går att definiera absolut. Detta känns igen från Sherry & Shortalls beskrivning av Englands landsbygdssäkring där uttrycket ”due regard” fyller denna funktion (Sherry & Shortall, 2019).

Det andra begreppet, rådighet, signalerar juridiska och praktiska gränser för kommunens möjliga åtagande. Rådighet kan exempelvis användas på följande sätt:

”Perspektiven i programmet är kommunala, men arbetet kommer också att genomföras i sammanhang där kommunen inte har rådighet. Allt som står i detta program är därmed

inte ett kommunalt ansvar utan arbetet präglas i hög grad av dialog mellan medborgare, företagare, myndigheter och andra organisationer.”

(Örebro kommun, 2017, s. 3)

Varbergs kommuns landsbygdsstrategi har ett helt avsnitt som diskuterar rådighet (Varbergs kommun, 2020), där förklaras att en kommun inte har samma förutsättningar att verka på landsbygden som i staden. Kommunen äger inte mark och uttrycker att de således inte kan anlägga parker eller lekparkar, och att de inte ansvarar för vägar eller cykelvägar utanför större orter. På motsvarande sätt förklarar Mariestads kommun i sin landsbygdsstrategi att de saknar rådighet över landsbygdens särskilda utmaningar såsom logistik, bredband, mobiltäckning, kollektivtrafik, handel osv (Mariestads kommun, 2016). Flera av de kommunala tjänstepersoner vi intervjuat trycker också på vikten av att tydliggöra kommunens bristande rådighet över landsbygdens utmaningar för att skapa rätt förväntningar i dialogen med medborgarna. En tjänsteperson uttrycker det exempelvis som:

”Man var redan från början väldigt tydliga med vilka aktörer som har rådighet i vilka frågor. För det är väldigt lätt annars att det blir ”kommunen borde göra det här och det här och det här”.”

Hen förklarar vidare att det finns en risk att kommunen skapar för stora förväntningar när de ger sig in i dialogarbete med landsbygdens invånare, landsbygdens invånare bör som vi diskuterat ovan ha rimliga förväntningar enligt informanten. Ett likande resonemang landar i beskrivningen att dialogförfaranden utan rimliga förväntningar tenderar att generera ”önskelistor” som kommunen saknar möjlighet att genomföra.

Rådighetsproblematiken kan exemplifieras med frågan om cykelvägar, en intervjuad tjänsteperson säger:

”Det här med gång- och cykelvägar är en sån där grej som är väldigt, väldigt het i vår kommun till exempel. Och där är vi tyvärr inte rådande själva när vi direkt kommer utanför en ortsgrens, utan då har vi en statlig myndighet som ska medfinansiera [...]”

Ett andra likartat exempel:

”För att det är också så att mycket av det som dök upp, då handlar det om länsstyrelsen och det handlar om Trafikverket, och där kan inte vi göra så himla mycket.”

Den begränsade rådigheten betyder inte att kommunen inte agerar men de vill tydliggöra att de endast kan verka som ombud för landsbygdens medborgare i påverkansarbete gentemot andra aktörer såsom regionen, staten, privata markägare och privata företag. Den begränsade rådigheten som uppges är inte alltid fråga om juridik eller ansvarsfördelning mellan politiska nivåer. Exempelvis vart kommunen är markägare eller inte handlar om resultaten av kommunens egna tidigare beslut. Det finns kommuner som har påbörjat strategiska markförvärv även i kommunens mindre orter för att säkra möjligheten att påverka orternas framtida utveckling.

3.4 Invändningar mot landsbygd som perspektiv

Ett flertal representerar för kommuner som faller under kategorin landsbygdskommun i Tillväxtverkets kommunklassificering påtalar att landsbygden är den ordinarie utgångspunkten i deras kommun och att begreppet därmed anses förlora sin relevans. ”Precis som många andra små kommuner [...] är vi ju landsbygd hela vår kommun” förklarar en informant. En annan informant uttrycker på likande sätt:

”För vår kommun så är liksom.... [tankepaus], vi är en landsbygdskommun och vi arbetar med utveckling av hela kommunen.”

Under sådana kommunala förutsättningar anges landsbygdens förutsättningar utgöra fokus för alla i den kommunala organisationen. En informant uttrycker det som att "[...] oavsett om man är samhällsbyggnadschef eller om man är näringslivschef så har man liksom ett landsbygdsperspektiv med sig."

En annan utgångspunkt för att invända mot landsbygdsperspektiv som idé är att se det som stigmatiserande. En tjänsteperson uttrycker följande:

"Det jag vänder mig emot är väl på något sätt att man ser den ena geografin som ett problem och den andra geografin som liksom något positivt på något sätt. Det är klart att det finns utmaningar i, men ja, att det blir oftast beskrivet som att det ena är rätt och det andra är fel och då är det så att jag tror att, det känns i alla fall och det är så man upplever det."

En tredje invändning (som relaterar till den ovan beskrivna) är avsaknad av landsbygdsperspektiv. Vi får det beskrivet för oss som att den relativt välmående landsbygden också minskar behov av landsbygdsperspektiv i politiken:

"Och jag ska bara säga, för det är också som en speciell förutsättning i vår kommun, det är att vi har mer utveckling på landsbygden än vad vi har i våra tätorter, vi har högre marknadsvärde och så på hus på landsbygderna än vad vi har i våra tätorter, och vi har nybyggnationerna på landsbygden och inte i tätorterna, så att det är liksom en lite. Ja det kanske inte är så det ser ut överallt, men det är förutsättningen hos oss. (...)"

Så det finns även olika invändningar mot landsbygdsperspektiv som idé, framförallt att det är urbant perspektiv som en informant uttrycker det. På så sätt att det kräver att man har ett urbant perspektiv som behöver kontrasteras.

3.5 Sammanfattning: Landsbygd som perspektiv

I detta kapitel konstaterar vi att landsbygdsperspektiv förekommer som en idé i flertalet kommuner, och drar slutsatsen att perspektivet grundar sig i en idé om att man aktivt behöver eftersträva att motverka geografisk blindhet i offentlig verksamhet. Flera kommunala landsbygdspolitiska skrivningar som använder begreppen landsbygdsperspektiv ger uttryck för att det urbana är den givna utgångspunkten och landsbygden är det man behöver vara särskilt observant på för att inte missa. De kommunala definitionerna av de landsbygder som perspektivet ska sätta i fokus varierar utifrån lokala förutsättningar där de geografiska enheter som bedöms stå i ett politiskt underläge gentemot kommunens centralort utgör kommunens landsbygd. Landsbygden kan snarast ses som en dimension på en skala av ruralt och urbant och kräver den urbana kontrasten för att vara relevant. Kommunerna använder begreppen rimlighet och rådighet för att uttrycka att landsbygdsperspektivet inte innebär att kommunen utlovar samma åtaganden på landsbygden som i staden eller centralorten. Löftet om landsbygdsperspektiv sträcker sig till löftet om att aktivt överväga vad som utgör rimliga kontraster. Regionerna undviker att definiera landsbygd och det gäller även de regioner som har formulerat olika typer av landsbygdspolitiska skrivningar.

4 Landsbygdintegrering som arbetssätt

I detta kapitel redogör vi för olika ansatser till institutionalisering av landsbygdsperspektiv i kommuner och regioner. Att uttala ambitionen att vara konsekvent med att bedöma kommunal politik utifrån ett landsbygdsperspektiv kallas landsbygdssäkring i de kommuner där vi funnit denna praktik. Landsbygdssäkring som idé på kommunal nivå har exempelvis beskrivits som:

"Att landsbygdssäkra innebär att på ett medvetet, objektivt och systematiskt sätt ta hänsyn till och beakta landsbygdens och stadens olika förutsättningar."

(Skara kommun, 2016, s. 7).

"Landsbygdssäkring är ett medvetet och systematiskt sätt att beakta landsbygdens särskilda förutsättningar."

(Örnsköldsviks kommun, 2021).

Dessa beskrivningar känns igen från Jordbruksverkets guide för landsbygdssäkring där definitionen lyder:

"Att landsbygdssäkra innebär att på ett medvetet, objektivt och systematiskt sätt ta hänsyn till och beakta landsbygdens särskilda förutsättningar."

(Jordbruksverket, 2013, s. 1).

Enligt vår enkätundersökning uppger sex procent av kommunerna att de arbetar med landsbygdssäkring eller motsvarande metod (Cras & Wahlström, 2021). Vid en uppföljning visar det sig att ett antal av dessa kommuner med detta avser att de har det tidigare diskuterade landsbygdsperspektivet på något sätt uttryckt som en avsiktsförklaring för kommunens arbete. Dock finns det inte några specifika rutiner utarbetade för hur man ska realisera det systematiskt. I vår initiala kartläggning fann vi att 4 av 21 regioner sade sig ha rutiner, eller ett pågående arbete för att ta fram rutiner, för konsekvensbedömning som inkluderar geografiska perspektiv. Tillväxtverkets analys av landsbygdsperspektivet i regionala styrdokument pekar på att regionerna i större utsträckning väljer att tala om andra geografiska perspektiv såsom hela regionen, när de geografiska glasögonen tas på (Tillväxtverket, 2021).

Våra resultat här baseras på vidare kontakt med kommuner och regioner spridda över Sverige som vi via vår enkät, webbsökningar, och tidigare rapporter fått indikation på arbetat med landsbygdssäkring eller annan bedömningsmodell som tar med territoriella/geografiska perspektiv. Dessa är kommunerna Arvidsjaur, Avesta, Flen, Hedemora, Karlstad, Luleå, Sala, Skellefteå, Ängelholm och Örnsköldsvik, samt regionerna Gotland, Kronoberg och Värmland. I några fall har kontakten stannat vid några frågor via e-post. I de flesta fall inkluderar vår undersökning av respektive kommun eller region intervjuer med en eller flera tjänstepersoner samt att vi tagit del av dokument som beskriver kommunens eller regionens arbete.

4.1 Landsbygdssbedömning i olika former

Landsbygdintegrering förefaller vara ovanligt som strukturerat förhållningssätt. Några av de kommuner som under 2010-talet fattat beslut om att arbeta med landsbygdssäkring för att integrera landsbygdsperspektiv brett i kommunen har redan lämnat detta bakom sig, på så sätt att det inte är ett beslut som tillämpas i praktiken. I andra kommuner har sådana beslut endast fått genomslag i en del av organisationen. "Allt haltar lite" säger en av de tjänstepersoner vi intervjuat gällande kommunens landsbygdssäkringsarbete och den

beskrivningen förefaller giltig även för landsbygds-integrering som förhållningssätt generellt i kommunsverige.

Även om flera kommuner använder samma begrepp, landsbygdssäkring, så visar det sig betyda olika saker i olika kommuner. Grupperar vi de arbetssätt som liknar varandra identifierar vi tre typer av landsbygdssäkring som beskrivs nedan. Framställningen nedan kan ge intrycket av att detta är väl definierade och etablerade arbetsmetoder i de kommuner där de tillämpas. I realiteten förefaller det dock vara löst institutionaliserade praktiker. I kommuner med landsbygdssäkring som strukturerad praktik skiljer det sig också åt var det tillämpas. I en kommun är det framförallt inom omsorgsförvaltningen, i en annan inom utbildningsförvaltningen och i en tredje inom tekniska förvaltningen. Våra informanter pekar mot att det delvis beror på vilka frågor som blivit aktuella landsbygdsfrågor i dessa kommuner men att det också beror mycket på var det funnits drivande personer. En informant förklarar det senare som:

"Och vad jag vet så är vi egentligen de enda som faktiskt har tagit det lite på allvar som nämnd. Och bakgrunden är nog ganska mycket, ja, men dels våra nämndsekreterare ... Det var inte något som drevs av vår förvaltningschef som vi hade då, utan nämndsekreterare och politiskt då att man ville ha in fler stöd för besluten helt enkelt."

Med reservation för att detta inte är stabilt etablerade praktiker ser vi att det är relevant att presentera det som tre typer av landsbygdsbedömning på det sätt som vi gör nedan.

Typ 1. Platsfokuserad konsekvensbedömning inför större beslut

Ett sätt att tillämpa landsbygdssäkring är att reservera begreppet för en mer omfattande konsekvensbedömning av större beslut i kommunen som antas få betydande konsekvenser i det landsbygdsområde som berörs. Örnsköldsviks kommun har beslutat att införa denna typ av landsbygdssäkring och Karlstad kommuns modell bygger delvis på Örnsköldsviks arbetsmodell.

Örnsköldsviks nyligen uppdaterade beskrivning av kommunens landsbygdssäkringsarbete anger att en konsekvensbedömning ska se till ekonomisk påverkan, ekologisk effekt och social effekt (Örnsköldsviks kommun, 2021). Det ekonomiska är specificerat som "tillgång på arbetskraft och kompetensförsörjning, näringsklimat och förutsättningar för entreprenörskap och mindre företag". Ekologisk effekt är specificerat som "naturen med avseende på kvalitet, kvantitet och biologisk mångfald, nyttjande av mark och nybyggnationer samt mark för odling med mera". Social effekt är specificerat som "tillgång till utbildning och kommunikation" samt "mångfald och jämställdhet". Respektive nämnd och förvaltning har ansvar för landsbygdssäkringen inom sitt område. Karlstad kommun har fattat beslut om en liknande modell där landsbygdssäkring reserverat för "beslut av större principiell betydelse" (Karlstad kommun, 2017). Karlstads modell definierar frågor att ta hänsyn till vid beslut av sådan principiell betydelse, frågorna lyder: påverkar beslutet möjligheten 1) att bo på och/eller flytta till landsbygden, 2) arbeta på och/eller arbetspendla eller 3) tillgången till kommunal och/eller annan service på landsbygden? Respektive nämnd har getts ansvar att organisera sitt eget arbete utifrån denna modell och är de som avgör vilka beslut som är av den art att landsbygdssäkring ska ske.

Örnsköldsviks landsbygdssäkring har hittills endast genomförts inför beslut av nedläggningar av kommunala inrättningar på landsbygden, såsom äldreboenden. Vår informant förklarar att det är just den typen av beslutssituationer då kommunens landsbygdssäkring aktualiseras:

"Så har vi verksamheter som till exempel ska avvecklas, det är främst då den här frågan kommer upp. Det här är inte någonting vi gör dagligdags utan det här görs vid de tillfällen vi hamnar där."

Enligt kontakt med Karlstad kommun har ingen uppföljning av deras arbetsmodell gjorts och det finns ingen samlad överblick över om någon konsekvensanalys har initierats under åren sedan beslut om arbetsmodellen togs 2017.

Gränsdragningen av vad som kvalificerar in för att landsbygdssäkras är inte givet men en informant exemplifierar med att neddragning av skolverksamheten på en ort från F-6 till F-3 inte föranlett en landsbygdssäkring inför beslutet:

”Så där har man inte gjort det, men det har ändå pågått dialoger och genomförts vissa saker. Men man har inte kallat det [landsbygdssäkring], eller gjort en sådan rapport eller konsekvensanalys helt fullt ut.”

Örnsköldsvik har förutom specifikationen på konsekvensområden också utarbetat en arbetsmodell för insamling av underlag för analysen som föreskriver att analysen ska grundas på enkäter till berörda och dialog med intressenter. De konsekvensanalyser som genomförts har resulterat i en rapport på upp till 15 sidor. Nedanstående utdrag visar på denna typ av skrivningar:

”Sammantaget visar landsbygdssäkringen att beslutet om avveckling av [verksamheten] kan leda till:

- att anställda [orts]-bor sannolikt kommer att bo kvar på orten om de behöver byta arbetsort*
- att delar av näringslivet riskerar att tappa kunder*
- negativa konsekvenser för det sociala livet och framtidstron för många – vilket i sin tur kan öka risken för utflyttning.*

Det är av den anledningen angeläget att en plan för framtida användning av lokalerna fastställs så snart som möjligt med utgångspunkt av vilken typ av verksamhet som bäst skulle kunna fylla dessa lokaler, skapa arbetstillfällen och bidra till samhällsnytta och attraktivitet [på orten].”

Landsbygdssäkring utgörs här av en bred analys, ”konsekvensanalysen över hela platsen” som en tjänsteperson beskriver rutiner. Liknande typ av lokal platsfokuserad landsbygdssäkring har i England kallats ”Community proofing” (Atterton, 2008; OECD, 2011). Landsbygdssäkring av denna första typ har likheter med de mer omfattande konsekvensbeskrivningar som produceras vid miljökonsekvensbeskrivningar av enskilda projekt, så kallad projekt-MKB (Hedlund & Kjellander, 2018) eller de sociala konsekvensanalyser som i mindre skala tillämpas i Sverige men är mer vanliga inom samhällsplaneringen i andra länder (Therivel & Wood, 2017). Precis som gällande miljökonsekvensbeskrivningar finns en idé om att detta ska tillämpas på projekt med urskiljning och det finns en tröskel för när processen ska dra igång motsvarande MKB-processens betydande påverkan.

I tabell 1 nedan sammanfattar vi grunderna för landsbygdsbedömning enligt platsbedömningstyp.

Tabell 1 – Landsbygdssäkring i form av specifik platsbedömning

Vad ska bedömas?	Ärende av viss dignitet med möjlig betydande påverkan på en viss ort eller område.
Bedömningens bredd	Bred bedömning - Primära och sekundära effekter av beslutet för orten som helhet.
Grund för bedömning	Enkät, medborgardialog, tjänstemannabedömning.

Typ 2. Rutinmässig landsbygdsbedömning i tjänsteskrivelser

En andra identifierad form av landsbygdssäkring är att en checklista med frågor läggs till som handläggningsrutin för tjänstemännen i kommunen, i huvudsak inriktad på när underlag skrivs fram till nämnder och andra politiska organ. Dessa checklistor föregås i de exempel vi hittat av motsvarande checklistor för jämställdhet och barnperspektiv.

Sala och delvis Skellefteå har inrättat sådana arbetsmodeller och Örebro har ett utarbetat förslag som kommunen ännu inte fattat beslut om att införa.

Skellefteås kommunfullmäktige har fattat ett beslut om landsbygdssäkring som innebär att:

”Kommunens nämnder erinras om vikten av att, i de frågor där detta krävs, se till hela kommunens bästa i ärendeberedning och beslutshantering.

Kommunens nämnder och förvaltningar rekommenderas att i tjänsteskrivelser och protokoll avseende viktiga principiella frågor ange att en bedömning av frågans betydelse för alla delar av kommunen har gjorts.”

(Skellefteå kommun, 2016, s. 29)

Fullmäktige beslutar även att detta ”förleder ingen ytterligare åtgärd” (ibid.). Respektive nämnd ansvarar för sina egna rutiner och utbildningsförvaltningen i kommunen har utifrån detta tagit fram en checklista för landsbygdssäkring inom sitt ansvarsområde som utgör en del av förvaltningens handläggarstöd. Checklistan innehåller fem punkter:

- *Finns aspekter i ärendet som gör att konsekvensen inte blir densamma mellan landsbygder och stad?*
- *Redovisa vilka skillnader det rör sig om.*
- *Vad säger forskning rörande ärendet?*
- *Beskriv beslutets konsekvenser för verksamhet i landsbygder respektive stad.*
- *Föreslå åtgärder för att korrigera osakliga skillnader eller likheter.*

(Skellefteå kommun, 2020, s. 5)

Dessa punkter kompletteras med en karta som pekar ut vad kommunen definierat som stad respektive landsbygd. Det är med denna modell upp till handläggaren bedöma om förslaget innebär särskilda konsekvenser för landsbygden.

Sala kommun har checklistor för handläggning som inkluderar landsbygdsperspektivet men också barnperspektivet, tillgänglighet, icke-diskriminering och jämställdhet. I Checklistan för landsbygdsperspektivet går att läsa instruktionen:

”Bedömer ni att beslutet kommer att innebära särskilda konsekvenser för landsbygden – nu eller i framtiden?”

Vid JA hur bedömer ni att beslutet påverkar:

*Att det blir lättare eller svårare att bo på landsbygden?
Att det skapas fler eller färre jobb på landsbygden?
Att det ökar eller minskar tillgången till god service på landsbygden?"*

(Sala kommun, 2021, s. 1)

Tjänstepersoner på Örebro kommuns landsbygdsenhet har utvecklat en liknande modell med frågor som inte antagits av den politiska ledningen med motiveringen att det liggande förslaget riskerade att bli för administrativt tungt. Tänkt arbetsgång var följande:

"Initiering av ett nytt ärende: tjänstepersonen besvarar frågorna i [ett elektroniskt formulär].

Landsbygdsenheten kontaktas om stöd behövs.

Resultatet skickas vid avslut till tjänstepersonens mail varpå denne bifogar dokumentet i ärendet i [ärendehanteringssystemet].

Diskussion sker genom hela ärendet, i förvaltningar, nämnder och styrelser, av både tjänstepersoner och förtroendevalda.

Eventuella ändringar utifrån beslutets påverkan på landsbygden görs innan beslut tas."

(Örebro kommun, 2019, s. 8)

Skellefteå och Sala har olika bredd i sin bedömning. Skellefteå har en mer verksamhetsnära ansats där fokus ligger på att identifiera geografiska skillnader inom nämndens kärnverksamhet, exempelvis geografisk variation i skolsegregation, skolors storleks betydelse för kvaliteten och ekonomin i verksamhet och möjligheten att ha samma struktur på skolenheterna i kommunen. I dessa frågor diskuterar tjänsteutlåtandet variationer som kan ses finnas mellan skolor i centralorten och i den omgivande landsbygden. Perspektivet framstår vara en strävan efter att motverka geografiska skillnader i den kommunala verksamheten. Salas modell har en bredare ansats och syftar istället till att landsbygdsbedömningen ska uppmärksamma hur kommunens agerande påverkar på boende och företagande generellt.

De exempel vi funnit på denna typ av konsekvensbedömning varierar från kortare sammanfattande texter på några rader till några sidor som även kan inkludera redovisning av statistik.

Detta arbetssätt påminner om olika arbetsmodeller som utvecklats för jämställdhetsintegrering (Alnebratt & Rönnblom, 2016) och tillämpas också parallellt med motsvarande checklistor för jämställdhet. Det handlar om skillnader mellan insatser och enheter beroende på om de befinner sig på landsbygden eller inte.

I Sala är tillämpningen av landsbygdsräkningsrutiner helt decentraliserad och rutinen innehåller ingen uttalad stödfunktion. I Skellefteå kommun är också uppdraget decentraliserat till respektive tjänsteperson som skriver tjänsteskrivelser till nämnden men genom att begränsa antalet tjänstemän som producerar sådana skrivelser är det i praktiken en mindre grupp som producerar sådana dokument regelbundet. I Örebros version är tanken att det ska finnas en uttalad stödfunktion att vända sig till för råd och stöd kring landsbygdsräkning.

Region Gotland beslutade 2014 att alla politiskt fattade beslut inom Region Gotland ska landsbygdsräknas (Region Gotland, 2014b). Som svar på en fråga i interpellation i fullmäktige i slutet av 2014 förklarar den politiska ledningen att intentionen med

landsbygdssäkringsarbetet i praktiken är levande i regionen och att de även har för avsikt att ta fram en regiongemensam rutin för arbetet men att tjänstemannaorganisationen av olika anledningar ännu inte tagit fram ett sådant förslag (Region Gotland, 2014a). Vid kontakt 2021 pågår fortfarande utvecklingsarbetet och någon regionövergripande rutin finns inte framtagen. Det skiftar mellan förvaltningar och nämnder i vilken mån beslutsunderlag innehåller en landsbygdsbedömning. Exempelvis inom Teknikförvaltningen återfinns tjänsteskrivelser där landsbygdsperspektivet berörs. Ett exempel är ett underlag inför beslut om att avyttra flertalet fastigheter på flera orter runt om i regionen. I denna tjänsteskrivelse konstateras att "Att försälja de föreslagna fastigheterna påverkar inte någon av Region Gotlands verksamheter på landsbygden." Detta är ett exempel på verksamhetsnära bedömning då fastigheternas eventuella betydelse för ortsutvecklingen i stort inte berörs. Region Gotland har dock ett pågående utvecklingsprojekt för att ta fram metoder för hållbarhetsbedömning där landsbygdsbedömningen är tänkt att ingå som en del.

Region Kronoberg har utvecklat en omfattande generell guide som stöd för generell hållbarhetssäkring och en specifik guide för "social konsekvensanalys i regional transportplanering" (Region Kronoberg, 2018, 2021). Båda dessa guider pekar ut ett "geografiskt perspektiv" som en möjlig bedömningsgrund vilket beskrivs som:

"Ett geografiskt perspektiv, som ringar in vilka geografier som påverkas av en insats. Exempelvis tätort, vilka delar av tätorten, landsbygd, vilken typ av landsbygd. En insats påverkar olika grupperns livskvalitet, beroende på var en person bor, arbetar eller har sin fritid."

(Region Kronoberg, 2021)

Region Kronoberg beskriver möjligheten att baserat på frågans eller projektets art välja mellan en förenklad och en full konsekvensanalys. Den förenklade konsekvensanalysen görs utifrån sammanställning av befintlig statistik och befintliga rapporter eller baserat på expertkunskap som finns tillgänglig i organisationen. Den fördjupade konsekvensanalysen innebär att samla in fördjupad kunskap om bland annat vissa geografiska områden som kan ske exempelvis via enkäter eller intervjuer.

Både Region Gotland och Region Kronoberg har ett pågående arbete för att utveckla och implementera rutiner för generell hållbarhetsbedömning där geografiska dimensioner ingår. Även Region Värmland har ett pågående utvecklingsarbete för att ta fram ett digitalt verktyg för hållbarhetsbedömning men de har valt att fokusera detta på regionens arbete med regional utveckling.

I tabell 2 nedan sammanfattar vi grunderna för landsbygdsbedömning som ordinarie handläggningsrutin.

Tabell 2. Landsbygdsbedömning som rutin för ordinarie beredning av ärende

Vad ska bedömas?	Det ansvarig tjänstepersonen bedömer som relevant.
Bedömningens bredd	Smalare mer verksamhetsnära bedömning alternativt bred bedömning.
Grund för bedömning	Tjänstepersonens bedömning av vad som är relevant att lyfta fram. I kommunerna primärt befintligt kunskapsunderlag såsom rapporter/forskning i ämnet och kommunens befintliga statistiksammanställningar.

Typ 3. Strategisk landsbygdsbedömning

En tredje identifierad arbetssätt är landsbygdsbedömning som i huvudsak sker på strategisk nivå. En grupp informanter beskriver att landsbygdssäkring primärt sker vid utveckling och revidering av strategier, planer och program. I detta arbete övervägs då landsbygdens specifika förutsättningar i relation till temat för strategidokumentet. De kommuner som uppger att enbart detta arbetssätt utgör deras landsbygdssäkring har ingen specifik checklista eller liknande utan i flertalet fall innebär det att en tjänstemannaroll med uttalat landsbygdsansvar bjuds in i beredningsprocessen eller att kommentera på planer och program i ett remissförfarande för att säkerställa att landsbygdsperspektivet också övervägs. Medborgardialog kan utgöra en del av detta arbete genom att landsbygdens invånare bjuds in att lämna synpunkter som ett sätt att säkerställa att landsbygdernas perspektiv blir synliga. Flen, Hedemora och Örebro är exempel på kommuner från vilka vi fått beskrivningar av landsbygdssäkringsarbete på denna strategiska nivå. Detta kan liknas vid strategisk MKB eller den typ av jämställhetsintegreringsarbete som sker på departementsnivå vid utformning av politik (Alnebratt & Rönnblom, 2016; Hedlund & Kjellander, 2018).

Informanterna lyfter att utan deras insats för att påverka utvecklingen av olika styrdokument tenderar dessa att ha centralorten som utgångspunkt även om de beskrivs gälla hela kommunen. Exempel som ges är att generella beskrivningar om befolkningstäthet och närhet som variabler har utgått ifrån centralortens förhållanden och inte är applicerbara i andra delar av kommunen.

De regionala arbetsmodeller för geografisk bedömning inom ramen för hållbarhetsssäkring som finns i Region Kronoberg och beskrivs i föregående avsnitt anges också vara tillämpliga i regionens arbete med strategier.

Tabell 3. Strategisk landsbygdsbedömning

Vad ska bedömas?	Strategidokument och övergripande planer
Bedömningens bredd	Bred analys
Grund för analys	Expertbedömning, medborgardialoger

4.2 Landsbygdsintegreringens tjänstemannaroller

Bedömningsmodellerna för landsbygdsintegrering lägger fokus på att landsbygdsperspektivet ska lyftas inom den ordinarie verksamheten som ett perspektiv bland flera. I centrum för landsbygdsbedömning som strukturerad praktik står en eller flera kommunala eller regionala tjänstepersoner. Flera informanter uttrycker på olika sätt svårigheter i detta:

”Ta en som jobbar med elevhälsa och så handlar det om hur särskilt stöd går till i förskolan eller i grundskolan eller vad som helst. [...] så ska du göra de här checklistorna och börja leta det där, då ... Det är där de har fastnat och känt att ”oj, hur ska jag hitta det här?”

Detta väcker frågor om vem som står för hantverket att förhandsbedöma kommunala och regionala vägval utifrån ett landsbygdsperspektiv? Alnebratt och Rönnblom har gällande jämställdhetsintegrering dragit slutsatsen att avsaknaden av separat förvaltningsstruktur gör att utfallet blir i hög grad personberoende (Alnebratt & Rönnblom, 2016). Detsamma verkar gälla landsbygdsintegrering.

I de landsbygdsintegreringsmodeller som beskrivits som typ 1 och typ 2 ovan är grundmodellen att landsbygdsbedömningen sker inom den ordinarie verksamheten. I den modell som presenterades som typ 3 kallades i stället en landsbygdsexpert in som stöd för att belysa landsbygdsaspekter i det pågående strategiarbetet.

Ser vi först till uppgiften att hantera landsbygdsperspektivet som ett bland flera perspektiv i sin yrkesroll finner vi två typer av tjänstemannaideal att luta sig mot. Det ena är tjänstepersonen som lyssnar in en viss målgrupp genom någon typ av dialogförfarande och därmed kan agera som representant för berörda medborgare i beredningsprocessen. Det andra är den neutrala utredaren med kompetens att söka och sammanställa befintligt kunskapsunderlag i olika former och utifrån det göra en saklig bedömning av konsekvenser av allehanda slag.

De flesta av våra informanter uttrycker en idé om att det är bra att landsbygdsperspektivet är delegerat ut i hela organisationen men att det kan stärkas av en stödstruktur med landsbygdsspecialister. Alltså någon form av den struktur vi tidigare beskrivit att Örebro kommun har tagit fram på förslag men ännu inte genomfört. Ingen av de decentraliserade landsbygdsintegreringsmodeller som vi studerat och som är i drift har en uttalad stödstruktur som en del av sin rutin. Flera informanter uttrycker dock ett behov av en sådan stödfunktion såsom:

"Då har det blivit "vem i organisationen ska göra den?" Man kanske behöver stöd i processen och så vidare. Så det finns många dimensioner på det här som är svåra.

Förvaltningen kan tycka att det är svårt att "ska vi landsbygdssäkra det här? Vi har inte den kunskapen". Men de kanske behöver stöd i det.

Det handlar också om att problematiken delvis handlar om att "det blir så med frågor som inte görs så ofta".

Det har dock uppstått informella stödstrukturer i en del av kommunerna, en informant som författat handläggningsrutiner förklarar:

"Så jag har försökt vara ett stöd till kollegor också, att kanske både peppa dem men även hjälpa dem med att hitta underlag. Det handlar också om att man måste vara ganska intresserad utav, kan jag tänka ..."

I flera kommuner finns också en roll som landsbygdsutvecklare som kan fungera som formell eller informell stödfunktion. Som denna roll är inrättad är det dock inte nödvändigtvis den landsbygdskompetens är den som stärker uppdraget att landsbygdssäkra, en informant ger exempelvis uttryck för detta på följande sätt:

"Jag försöker hålla ... på ett sätt hålla den ifrån mig, för det är svårt för mig som jobbar med utvecklingsfrågor att sitta och landsbygdssäkra eller jobba med den typen av frågor."

De som är landsbygdsexperten i kommunerna är ofta anställda med en tjänstebeskrivning som har fokus på att arbeta med "landsbygdsutveckling" i form av att agera stödfunktion åt det landsbygdsutvecklingsarbete som sker i näringslivet och civilsamhället. Deras funktion är tänkt att stötta lokala aktörer med att finna vägar till projektmedel, hitta rätt kontakter inom kommunen, länsstyrelsen osv. De är alltså anställda i en operativt inriktad funktion.

De, i det ytterst begränsade urval av tjänstepersoner vi intervjuat, som uttrycker sig vara tillfreds med uppdraget att landsbygdsbedöma är de som befinner sig i en generalistfunktion som utredare eller analytiker. En sådan tjänsteperson beskriver att eftersom hen jobbar på förvaltningsnivå med systematiskt kvalitetsarbete, analyser och utredningar dagligdags, går

det att förhålla sig till landsbygdsdimensionen på samma sätt som andra perspektiv som behöver vägas in i författandet av allehanda tjänsteskrivelser.

Flera kommuner har fattat beslut om landsbygdssäkring som är tänkt att genomföras decentraliserat men när vi tar kontakt med dem i samband med denna studie visar det sig att det inte genomförts i praktiken. Samma sak finner konsultföretaget SBK Värmland i sitt kartläggningsarbete år Karlstad kommun några år tidigare (SBK Värmland, 2017). Studier om jämställdhetsintegrering i Sverige pekar på betydelsen av de organisatoriska enheter som agerar samordnare och pådrivare (Alnebratt & Rönnblom, 2016). Företrädare för jämställdhetsarbetet inom Regeringskansliet beskriver sig själva som en polismyndighet i jämställdhetsfrågor gentemot resten av Regeringskansliet. Liknande slutsatser dras i internationell forskning om landsbygdsintegrering så som beskrivits i rapportens andra kapitel. I de fall där landsbygdsintegrering fått genomslag på den kommunala nivån har det funnits någon som tar sig an polisrollen och/eller agerar stödfunktion. Informanterna ger samtidigt uttryck för att landsbygdsbedömning är något man kan träna upp:

"[...] vi är [nu] färre personer som skriver [tjänsteskrivelser som inkluderar landsbygdsbedömning]. Så att vi är en grupp som skriver ganska många. Sen är det så där att ... Ja, men så att med vanan så kommer det också ..."

En annan informant förklarar att det är en kunskapshöjande insats att bara börja prata om landsbygden inom den kommunala förvaltningen.

Landsbygdsintegrering verkar kräva landsbygdsansvariga som i någon mån agerar guider och pådrivare för att landsbygdsintegrering ska få genomslag i praktiken.

Inte i något av de exempel på landsbygdsintegreringsarbete vi identifierat förekommer en uppföljningsfunktion liknande den som har utgjort ett av tre ben i den engelska landsbygdssäkringsmodellen, och som tidigare forskning lyft fram som en central del av landsbygdsintegrering som praktik. De som kommer närmast är Örebro kommun vars landsbygdsnämnd har cirkulerande avstämningar med de andra kommunala nämnderna avseende deras landsbygdsarbete.

Vi finner således två typer av experter, fackexperten och landsbygdsexperten. De olika modellerna fördelar ansvaret olika mellan dessa två roller. De olika informanternas beskrivningar tyder dock på att precis som inom jämställdhetsområdet eller miljöområdet stärker ett samspel mellan dessa två expertroller landsbygdsarbetet. Det som genomgående saknas är uppföljning av det landsbygdsbedömningsarbete som genomförs och det är därmed svårt att bedöma resultatet och vidareutveckla arbetsmodellerna.

4.3 Landsbygdsbedömningarnas förtjänster

Vad bidrar arbetssättet med enligt våra informanter? Utifrån vår undersökningsmetod kan vi inte uttala oss om arbetsmetodernas faktiska konsekvenser. Det vi kan dra slutsatser om är hur våra informanter uttrycker sig om arbetssättens kvaliteter. De tjänstepersoner vi intervjuat om arbete med landsbygdssäkringsarbete uttrycker alla på olika sätt att det arbete de utför har betydelse.

Det tjänstepersoner som arbetat med landsbygdsbedömningar har gemensamt är att de på olika sätt poängterar att arbetet handlar om att ge politikerna goda beslutsunderlag. De trycker primärt inte på att de ska påverka vilket beslut som tas utan att det ska finnas goda underlag för att göra politiska värderingar. En av informanterna använder begreppet "skickliggöra" i sin förklaring:

"Det är inte så att man ska prioritera någonting och sånt där. Så det är inte någon hård styrning där, utan det handlar mer om att politiken vill bli skickliggjord när de ska fatta beslut helt enkelt. Ser vi som beredare i ett ärende att det kan finnas anledning att föra upp den här frågan helt enkelt på bordet?"

Hen ger vidare uttryck för sin förståelse för politikerrollen:

"Att vara fritidspolitiker, det är ... Jag tänker att de är en form av superhjältar nästan i vardagen. Alltså tänk att ta på sig det där uppdraget. Det är ingen som tycker om dig. Du drivs utav EN fråga och så ska du sitta och fatta beslut om ... Det är miljonfrågor och det är komplexa och så där. Jag förstår att de vill bli skickliggjorda. Vi måste se det som en service till våra politiker att visa på olika perspektiv i frågor."

Utöver detta går synpunkterna mer isär. Informanterna lägger olika vikt vid vad som synliggörs, är det landsbygdersnas särskilda förutsättningar, är det förekomsten av geografiska skillnader eller är det viktiga sekundäreffekter av olika politiska beslut?

En del informanter uttrycker att beslut och beslutsunderlag som på pappret uttrycker att de gäller hela kommunen kan ha ett underliggande perspektiv där centralorten är utgångspunkten. Det som har kallats förekomsten av en urban norm (Rönblom, 2014). En informant tar en policy om parkmiljöer som exempel. Något så oskyldigt som en policy som påtalar vikten av parkmiljöer och resonerar i termer av närhet och befolkningstäthet i parkens upptagningsområde kan vid tillämpning i kommunens mindre orter i stället betyda att policyn (omedvetet) utdefinierar dessa invånares behov av parkmark. Genom att belysa och bedöma en sådan policy med de mindre orterna i fokus kan man tydliggöra sådant och låta beslutsfattarna ta ställning till vad som är rimliga avvägningar av kommunens åtaganden. Med detta perspektiv handlar landsbygdsbedömning om att kommunen ska överväga behovet av att anpassa sina beslut till olika typer av geografier. Helt enkelt, generella skrivningar tenderar att dölja att utgångspunkten ofta är centralortens förutsättningar. Medvetna landsbygdsbedömningar anges ha potential att komma åt detta.

Andra informanter betonar snarast det motsatta, att man i stället strävar efter likformighet. Genom att rutinmässigt belysa geografiska skillnader inom verksamhetsområdet på olika indikatorer av vikt så tvingas man ta ställning till vilka skillnader som är rimliga och vilka som kan behöva åtgärdas. Ett exempel är att om man tar fram statistisk över kvalitetskillnader mellan de verksamhetsenheter som är belägna på landsbygden och de verksamhetsenheter som är belägna i staden så kan man komma att upptäcka geografiska skillnader gällande det kvalitetsmått som används. Detta kan leda vidare till att man genom sin landsbygdsbedömning drar slutsatsen att det finns ett behov av att stänga landsbygdsenheter för att uppnå likvärdighet för landsbygden sett till kvalitet. Man kan å andra sidan göra bedömningen att sådana strukturella skillnader motiverar en landsbygdspremie, en högre per capitakostnad, för att upprätthålla enheten på landsbygden.

Båda dessa utfall av landsbygdsbedömning grundas i en bedömning av verksamhetsnära effekter och väger nödvändigtvis inte in andra typer av konsekvenser i sin konsekvensanalys. Andra informanter betonar i stället att kärnan i deras konsekvensbedömning är just att uppmärksamma sekundäreffekter av olika åtgärder. Om den primära effekten som eftersträvas exempelvis är bättre kvalitet i den specifika verksamheten eller lägre driftskostnader för verksamheten så kan landsbygdsbedömningen också öppna upp för att ställa dessa vinster mot indirekta effekter såsom betydelsen av verksamheten som exempelvis lokal arbetsgivare, som kundunderlag för lokal service eller dess bidrag till liv och rörelse i bygdens lokala centrum. En informant ger följande exempel:

"Om vi ser till skolan till exempel, deras uppdrag är tydligt för eleverna. När nämnden ska fatta beslut] har [de] inte uppdraget att titta på hur påverkar det här kvinnors möjlighet till arbete lokalt, till exempel. Det ingår inte i deras nämndmål, eller förvaltningens uppgifter. Och det är därför man skapar en sån här landsbygdssäkring. Det är därför konsekvensanalysen ska göras bredare, för att tydliggöra att det behöver ... man behöver titta på hur det här påverkar den här platsen i ett större ... i fler olika dimensioner i ett större sammanhang."

Samma informant betonar att identifiering av sådana sekundära effekter kanske i första hand inte bidrar till att påverka beslutet men det kan bidra till att man identifierar behov av kompletterande eller kompensatoriska åtgärder:

"Alltså om vi går tillbaka till de landsbygdssäkringar som man gjorde här, så kanske vi inte i första hand förändrade besluten. Men i det långa siktet har det oftast blivit andra kompensatoriska eller andra saker som vuxit fram, eller man har byggt nytt eller man har ... Alltså du vet, man har gjort andra saker, men det tar mycket längre tid. Det kan man inte ta på så kort aspekt."

En annan informant betonar att storleken på kommun spelar in här. I en större kommun med tydlig stuprörsorganisation kan möjliga och lämpliga kompletterande åtgärderna missas för att de faller inom en annan nämnds ansvarsområde utan insyn i ärendet. De mindre kommunernas företrädare uttrycker att detta kan vara ett mindre problem då kommunorganisationen är mer sammanhållen och man har lättare att ha en överblick över vad som sker i olika delar av kommunen.

Nästan samtliga tjänstemän vi pratat med lyfter också med lite olika uttryck betydelsen av landsbygdssäkringen för landsbygdsbefolkningen alldeles oavsett utfallet av ärendehantering. Detta går att uttrycka med positiva konnotationer som kan tolkas som att beskrivningarna som görs kan erkänna och bekräfta landsbygdsinvånarnas bild, en mer cynisk tolkning kan vara att det blir ett spel för galleriet som ändå kan ha en positiv effekt för hur kommunen uppfattas.

4.4 Landsbygdsbedömningarnas utmaningar

Vilka är arbetssättens utmaningar enligt våra informanter? Landsbygdsbedömningar beskrivs på olika sätt som svåra att göra i praktiken, exempelvis:

"Vi har sett att det är svårt för dem som skriver att, om man inte löpande gör det här, att tänka sig hur ... Alltså det blir en väldigt jobbig del av att skriva tjänsteskrivelsen för dem som ska skriva det."

Vi sammanfattar här tre typer av utmaningar som våra informanter har lyft. Det handlar om svårigheter att finna relevant bedömningsunderlag, frågornas känslighet och frågor om den geografiska bedömningens prioritet.

Hur syns det geografiska – en fråga om kunskap?

Landsbygdsbedömning som arbetsmetod med checklistor eller guider för arbetat kan ge bilden av att landsbygdsbedömning hanteras enligt en byråkratisk bedömningslogik där tjänstepersonen utgår från uppställda kriterium och har i uppgift att till beslutsfattaren objektivt rapportera om hur det förhåller sig med aktuella fakta kring dessa kriterium. I våra intervjuer förekommer det också uttalanden som pekar mot en tjänstemannaroll enligt ideal likt dessa:

"Vi ska inte tycka lika mycket, utan vi ska försöka förhålla oss till fakta. Utan man ska belysa om det finns olika ... om det finns skillnader helt enkelt som man bara beaktar vid beslutet. Det är det som det handlar om. Det är inte så att man ska prioritera någonting och sånt där."

De som har haft i uppdrag att följa dessa checklistor verkar dock bli varse om att det i praktiken är långt ifrån någon rutinartad bedömning som är möjlig. I praktiken tenderar det att bli ett trevande sökande för att förstå vad landsbygdsperspektivet på en fråga kan tänkas vara: "Man får börja beta sig ner i det hela innan man börjar förstå vad det kan tänkas vara" förklarar en informant. Hen beskriver vidare vikten av en kollegial process för att hamna rätt: "Så det är till viss del också tolkningar som man behöver prata med varandra om, vi som skriver alltså, hur ska vi tänka kring det här." Hen förklarar att ambitionen är att utgå från forskningen men att det sällan ger det stöd som eftersöks: "då försöker man ta fram om det kan finnas forskning som har berört den här frågan, och det är inte jättevanligt att det finns det. Eller vad vi har hittat i varje fall.". Detta resonemang leder fram till att informanten landar i att landsbygdsbedömningsuppgiften kräver ett visst mått av kreativitet och att ha rätt inställning:

"Så att man får vara lite påhittig också i hur man tar sig an den här delen. Men det är ganska mycket också, ska jag säga, en inställningsfråga hos dem som skriver."

De olika checklistorna som finns i kommunerna innehåller frågor att ställa i bedömningsprocessen. Det finns dock ingen vedertagen praxis tvärs igenom offentlig förvaltning gällande vad som är relevant att inkludera i en landsbygdsbedömning, och vilka kausala samband som är troliga (vad som påverkar vad). Alla som uttalat sig uppger att de får uppfinna sin egen praxis och sina egna referensramar givet den instruktion eller checklista som de utgår ifrån i respektive organisation.

Landsbygdssäkring som praktik kräver en typ av tjänstemannaroll som tillskrivs kompetensen att göra en professionell samlad bedömning. En tjänsteperson förklarar:

"Men det som var svårt, det var att göra en konsekvensanalys av ... Ja, men "de här konsekvenserna har de tillfrågade lyft fram", men att sen göra själva bedömningen av om det är en hög eller låg risk, och att man skulle göra det på ett bra, enkelt, pedagogiskt sätt. [...] Dels med den här tidspressen, att hinna med att göra det på ett bra sätt. Men också att det skulle bli någonting annat än min subjektiva bedömning."

Särskilt svårt blir det om uppdraget är att skriva fram och värdera möjliga konsekvenser som ligger utanför det angivna huvudsakliga målet för den egna förvaltningen. En tjänsteperson utbildad i vårdvetenskap och anställd som utredare på omsorgsförvaltningen kan söka stöd från forskningen i hur studier om avstånd till vårdinrättning påverkar vårdkvaliteten. Men om samma person ska söka de potentiella sekundära konsekvenserna som exempelvis att undersöka sådana konsekvenser som hur tillgång till service påverkar in och utflyttning från en ort befinner den sig istället mycket längre utanför sitt kompetensområde. Det finns få tjänstemannaideal att söka stöd i för att uppleva legitimiteten i sådant arbete.

En av de få av våra informanter som uttrycker sig vara relativt bekväm i rollen att ta fram landsbygdsbedömningar beskriver sig som en professionell generalist med brett intresse:

"Det handlar också om att man måste vara ganska intresserad kan jag tänka ... Jag är lite mer allmänt [tankepaus] ... Jag är intresserad av politik. Det är inte så att jag är politiskt aktiv eller någonting, men jag är intresserad."

Hen förklarar vidare att hen är van att arbeta med att söka och sammanställa information av allehanda slag, det ligger i fokus för tjänsten. De flesta övriga efterfrågar någon typ av stödfunktion internt i kommunen, eller externt, som kan utgöra bollplank i analysarbetet.

De som söker efter forskning uttrycker att denna är svår att finna om ingen myndighet sammanställt relevant forskning på ett mer lättillgängligt sett. De som söker stöd i statistiska underlag uttrycker att denna oftast inte finns sammanställd utifrån relevanta geografiska perspektiv. När kommunerna själva gör enkäter har de inte som standard att ha med någon typ av geografisk markör (ex. boende i centralort eller inte) så det är enligt våra informanter svårt att utläsa geografiska dimensioner ur den generella statistikinsamlingen kommunen gör. De som söker sig till medborgardialogen för sin kunskapsinhämtning uttrycker att det vanligtvis har resursbegränsningar som gör att det endast blir partiell inhämtning av information. De uttrycker samstämmigt att det är dåligt upplagt för geografiska bedömningar, det är exempelvis betydligt vanligare att det går att finna konsuppladad statistiskt underlag i olika former (även om så inte heller alltid är fallet).

Det är känsligt – en fråga om politisering?

En andra utmaning är att landsbygdsbedömningar kan vara känsliga. En av de intervjuade beskriver det som att:

"För det man måste förstå är att saker som vi i alla fall har landsbygdssäkrat är oerhört känsliga frågor. Det är jättejobbiga frågor för bygden, de är jättejobbiga frågor för politiken att ta beslut kring, det är jobbigt för förvaltningen att hantera. Men det är sånt som man måste göra så klart, i en kommun."

Det uttrycks alltså vara potentiellt känsligt på flera olika sätt. Informanterna uttrycker på olika sätt att viljan att vara transparent inte alltid ligger i politikens intresse:

"För att vi kan bedriva verksamheter överallt, men det kostar olika mycket. Och den diskussionen bör då föras kanske lite mer öppen, men politiskt sett så brukar man inte vilja föra den dialogen öppet därför att, ja, det är känsligt."

Att tydliggöra målkonflikter för politiken innebär samtidigt potentiellt ett erkännande av de prioriteringar som de facto görs i politiken men inte alltid kommuniceras tydligt. Ställda inför att behöva göra resursmässiga prioriteringar är det inte alltid angenämt för politiken att offentligt belysa målkonflikter eller alternativa perspektiv. En av informanterna påtar att man som tjänsteperson ofta är varse om vilka frågor som är politiskt känsliga:

"Beroende på vad man föreslår så förstår man var det här barkar. Det var bland annat därför som jag ställde frågan till förvaltningschefen "kan jag skriva så här nu då?"

Hen förklarar att hen i det exempel hen tar upp var medveten om att vissa föreslagna skrivningar kunde leda till att det "hettar till" politiskt.

Landsbygdssäkring som arbetsmetod bygger delvis på att synliggöra målkonflikter och möjliggöra medvetna ställningstaganden kring dessa. Denna transparens är också en av metodens utmaningar. Beslutsunderlag till nämnder och andra politiska organ påverkar inte bara de politiska diskussionerna i dessa politiska organ utan har också potential att spridas till en bredare allmänhet och därmed också utgöra potentiellt bränsle för kritik av det beslut kommunen eller regionen sedermera fattar. De som skriver tjänsteskrivelser har att ta ställning till hur man förhåller sig till att lyfta fram konsekvensanalyser som kan uppfattas som politiskt känsliga.

Flera kopplar denna diskussion även till en problematisering av ordet "säkra" i landsbygdssäkring. Det anses ge fler medborgarna fel associationer då metodens löfte egentligen bara är bedömningen.

För att summera, landsbygdsbedömningar är inte en teknisk landsbygdspolitisk lösning utan handlar om att lyfta fram och lägga till ytterligare politiska dimensioner som behöver hanteras politiskt.

Det tappas bort - en fråga om målträngsel?

Flera kommuner har fattat beslut om att införa landsbygdssäkring utan att det resulterat i att landsbygdsbedömningar sker i förvaltningen. En informant beskriver att det finns svårigheter att nå ut med information i en stor organisation:

"Vi har ju 3 000 anställda på kommunen så att det är mycket handpåläggning i information och så där, och risk att man drunknar i bruset lite grann, alla vill nå fram med sina dokument. Sen har ... Vi är ändå inte en jättestor organisation [...]."

Fullmäktigebeslut om att införa exempelvis landsbygdssäkring verkar kunna förbli okänt i organisationen i stort. Informanterna beskriver vidare att det inte räcker att skapa kännedom om landsbygdssäkringsambitionen för att landsbygdsbedömningar ska bli en etablerad praktik. Flera beskriver att det är lätt att landsbygdsbedömning, liksom andra tvärgående perspektiv, prioriteras ned då arbetsbelastningen är hög. Det kan vara tidskrävande att få fram relevanta underlag kring olika geografiska aspekter:

"Man kan få lägga ganska mycket tid om man ens vill få fram någonting ibland. Och det är klart att tiden är det som hela tiden kostar."

Även om bedömningarna görs kan de vara nedprioriterade på så sätt att de kommer in sent i processen:

"Men det vanliga är att det här gör man på slutet, så att "just jäklar, det är de här checklistorna också". Och då blir de kanske inte så bra heller."

Risken är att det enbart blir en administrativ överbyggnad. I ett kommunalt beslutsunderlag kan man exempelvis läsa:

"Checklistan för barnets bästa är inte tillämplig då barn inte tillfrågats i ärendet. Checklistan för jämställdhet är inte tillämplig då det inte finns aspekter i ärendet som gör att konsekvensen inte blir densamma mellan olika kön. Checklistan för landsbygdssäkring är inte tillämplig då konsekvensen är densamma mellan landsbygder och stad."

Liknande texter återfinns i skrivelser från andra kommuner. Om man många gånger lagt in en sådan text i olika tjänsteskrivelser riskerar det att blir slentrian, den typ av avbockningsmentalitet kring landsbygdssäkringsarbetet som tidigare studier varnat för (Shortall & Alston, 2016).

Dessa olika exempel på svårigheten att upprätthålla landsbygdssäkring som praktik kan tolkas som svårigheter att få utrymme för flera tvärsektoriella perspektiv parallellt – det blir på sätt och vis målträngsel gällande vilka målaspekter som ska utredas och tas hänsyn till.

4.5 Förvaltningssamordning som stödjande struktur

Flera informanter gör uttalanden som vi tolkar som att strukturer för förvaltningssamordning bidrar till bättre förutsättningar för att lyckas med att identifiera landsbygdsperspektiv på den offentliga verksamheten. Det beskrivs både av tjänstepersoner som arbetar i kommuner som idag har samordningsmöten kring landsbygdsfrågor och tjänstepersoner som arbetar i kommuner där de tycker att sådana strukturer saknas.

I vår enkät fanns tyvärr ingen fråga med om detta. Vi kan således inte redogöra för hur vanligt förekommande det är. En handfull kommuner nämner i enkätsvaren strukturer såsom tjänstemannagrupper kring landsbygdsfrågor när de får utrymme att göra egna tillägg utöver de standardiserade enkätfrågorna.

De exempel på förvaltningssamordning vi finner består av att tjänstemannagrupp skapats med syfte att mötas med viss regelbundet för att samtala om och samordna sig kring sådant som de bedömer utgör landsbygdsfrågor och/eller ortsutveckling.

I en kommun är det en så pass stor grupp som 20 personer som samlas. Den konstellationen inkluderar även representanter för ett antal kommunala bolag. Vår informant från denna kommun konstaterar att i en sådan stor konstellation "[har] en del [...] betydligt mer beröring med de här frågorna än vad andra har.", men hen tycker ändå att det finns ett värde i att inkludera hela kommunkoncernen. I andra kommuner så är den landsbygdsinriktade förvaltningssamordningen utformad så att det består av en handfull tjänstepersoner som möts.

Som vi redogjort för ovan kan landsbygdsbedömning innebära platsfokus och att man ser till hur kommunens agerande påverkar en viss plats. Att se frågor ur detta perspektiv innebär ofta att se utanför sitt eget primära ansvarsområde och en bredare arbetsgrupp kan underlätta sökandet efter sådana perspektiv. Att upptäcka sådana konsekvenser kan i sin tur ofta innebära att se ökat behov av koordinering.

När vi intervjuat landsbygdskommuner med utgångspunkt i frågan varför de inte har särskilda arbetssätt för att lyfta landsbygdsfrågor är ett av argumenten som framkommit att koordinering av kommunens agerande på mindre orter åstadkoms lättare i mindre kommuner. Två olika fenomen bidrar till detta. Dels så förklarar intervjuande tjänstepersoner att man som tjänsteperson i en mindre kommun har fler ansvarsområden och därmed tvingas vara mer av generalister. Dels träffas chefer och tjänstepersoner från olika delar av den kommunala organisationen varandra i större utsträckning jämfört med en större kommun.

4.6 Sammanfattning: Metoder för landsbygdsintegrering

I kapitlet har olika former av förekommande landsbygdsintegreringsmetoder presenterats. Dessa är inriktade på olika typer av landsbygdsbedömningar. Vid en jämförelse med internationell forskning om landsbygdsbedömningsstrukturer finner vi att de fall vi identifierat har till stor del decentraliserat ansvar för landsbygdsbedömningar där det faller på enskilda tjänstepersoner att följa de handläggningsrutiner som sätts upp utan någon uttalad stödfunktion. I ett antal kommuner finns dock en informell stödstruktur i form av landsbygdsansvarig att vända sig till. Vi finner inget uppföljningsarbete kring landsbygdsbedömningar och inget strukturellt organiserat lärande kring själva bedömningsprocesserna. Ett undantag är en kommun som beskriver att de har en kollegial process i ärendebereidning tjänstemän konsulterar varandra kring.

Arbetet bidrar till politikens förutsättningar att väga in geografiska aspekter vid beslutsfattandet. Även när detta inte ger ett utfall som är gynnsamt för landsbygden i det specifika fallen kan det bidra till att överväga kompensatoriska åtgärder som kan ha större

betydelse på längre sikt. En del informanter menar också att bara att synliggöra landsbygdens perspektiv är ett erkännande av landsbygdens invånare som har betydelse i sig.

Det är en stor utmaning att finna relevant kunskapsunderlag för landsbygdsbedömningar och vid målträngsel är det lätt att landsbygdsbedömningarna prioriteras ned, särskilt om de är svåra och resurskrävande att göra. Att ha en stödstruktur att konsultera kring landsbygdsbedömningar verkar vara en framgångsfaktor. Våra informanternas erfarenheter tyder också på att i de kommuner eller regioner som har strukturer för förvaltningsamordning på plats kan dessa strukturer utgöra en viktig organisatorisk struktur i landsbygdsintegreringsarbetet.

Det vi inte avhandlat i kapitlet hittills är vad som avses bli slutprodukten av förvaltningens landsbygdsbedömning. En kommun har baserat sitt arbete på de riksbedömningsmodeller som kommunen använder sig av generellt. Tjänstepersonen ska då sammanfatta sin analys i en graderad skala av hur stor risken för olika konsekvenser bedöms vara. Intervjuade tjänstepersoner uttrycker kritik mot lämpligheten med just detta moment. Bedömningarna av identifierade potentiella konsekvenser är snarast av den art att de slutgiltiga avvägningarna kräver politiska bedömningar och värderingar. Även modeller med färdiga formulär med ja och nej-rutor får kritik av samma skäl. I stället för att besvara enskilda frågor med ja eller nej förefaller den modell som har potential att få reell betydelse likna det som i den irländska landsbygdsäkringsmodellen kallas "Rural Issues Statement", det vill säga att sammanfatta bedömningen ur landsbygdsperspektiv i löpande text där argumentation kring olika möjliga landsbygdsavvägningar och underlagen för dessa är det centrala.

5 Landsbygdsperspektiv genom medborgardialog

I enkäten till kommuner svarade 36 procent av kommunerna att de har inrättat någon typ av samverkansforum för interaktion med landsbygdens aktörer lokalt. Storstadskommunerna drar ned det snittet och i exempelvis de mycket glesa landsbygdskommunerna svarar 50 procent av kommunerna att de har sådant forum. 12 av 21 regioner svarade i enkäten att de har ett landsbygdsinriktat samverkansforum, och av de regioner som angett att de har sådant forum svarar knappt 60 procent att de inkluderar civilsamhället och drygt 40 procent att de inkluderar näringslivet i detta forum (Cras & Wahlström, 2021). Det är alltså en tredjedel av regionerna som anger att de har ett forum för dialog kring landsbygdsfrågor som också inkluderar representanter för civilsamhället. I detta avsnitt tittar vi närmare på hur detta dialogarbete kan fungera och vad det kan få för betydelse för att lyfta landsbygdsperspektiven gentemot kommuner och regioner.

En aktör som är satt att göra konsekvensbedömningar kan nyttja samrådet till många delar av bedömningsprocessen såsom 1) en källa till bakgrundsdata, 2) identifiering av alternativ, 3) förutsägelser om konsekvenser och 4) identifiering av kompletterande åtgärder (Hedlund & Kjellander, 2018). Det finns en omfattande litteratur om medborgardialogens funktion och förtjänster och omfattande metodstöd om olika sätt att bedriva dialogarbete. Myndigheten MUCF med ansvar för civilsamhällsfrågor arbetar med samverkansformer generellt och råd för att skapa plattformar (MUCF, 2021) och organisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR, 2021) har ett omfattande utvecklingsarbete kring medborgardialog. I dessa arbeten finns många goda erfarenheter och råd som även är tillämpbara för det landsbygdsinriktade dialog- och samverkansarbetet. Vår ambition i detta avsnitt är endast att belysa i vilka former landsbygdsinriktat dialogarbete bedrivs och vad det tillför den kommunala och regionala landsbygdspolitiken.

5.1 Former för landsbygdsinriktad dialog

Utifrån vår fördjupade studie av landsbygdsinriktad dialog finner vi ett antal olika former som presenteras nedan.

5.1.1 Medborgardialog på orts- eller bygdenivå

Flera kommuner arbetar med dialogmöten med fokus på en bygd eller en ort i taget. Antingen mer ad hoc eller med en strukturerad plan för att inkludera alla orter eller bygder sett över några års tid.

Vi tar här Sävsjö kommun som exempel på denna dialogform. Kommunen kallar sitt dialogarbete, som för tillfället pausats på grund av Corona-pandemin, för "landsbygdsdialoger". Syftet enligt kommunen är dels att kommunicera att kommunen erbjuder utvecklingsmedel att söka för lokala grupper, dels att samtidigt få till en bredare dialog om landsbygden i kommunen. Mötena har varit öppna för allmänheten och medverkande från kommunen har varit en bredd av tjänstepersoner och de kommunstyrelseledamöter som så önskat. Från tjänstemannahåll har det varit roller som samordnare för besöksnäring och landsbygd, utvecklingschef, gata-parkchef, economichef och kommunikationschef. Träffarna har erbjudit fika och presentation av kommunens arbete och satsningen på orts- och byautveckling som följts av samtal i grupper. I dessa samtalsgrupper har deltagande medborgare fått samtala med varandra och med politiker och tjänstepersoner om olika ämnen som kommunen förberett. Valda samtalsteman har på olika sätt berört ortens framtid.

Denna typ av landsbygdsinriktade dialogturnéer förekommer i flertalet kommuner. Kommunen bjuder in till lokala möten i exempelvis den lokala bygdegården, församlingshemmet eller Folkets hus för ett lokalt möte med kommunens företrädare. Ibland struktureras arbetet genom en serie möten genom vilka mötesdeltagarna uppmanas konkretisera sina planer och önskemål och prioritera bland dessa. Sådant arbete kan resultera i en utvecklingsplan där bygdens representanter definierar vad de själva ska göra för att utveckla orten i samverkan med kommunen. Andra kommuner arbetar med så kallad medborgarbudget där de erbjuder bygden investeringsmedel och dialogprocessen syftar till att klargöra vad dessa medel ska användas till. Många gånger är det dock fråga om enstaka möten utan konkret slutprodukt men där dialogen lyfter ett antal frågor som kan tas tillbaka in i den kommunala organisationen. Under sådana möten kan det dock komma upp en stor mängd förslag och frågor. En kommunal landsbygdsutvecklare som agerar sekreterare på kommunens dialogturné förklarar att varje dialogmöte genererar en liten lista med frågor som hon sedan kan kommunicera vidare till respektive berörd förvaltning. Enligt informanten tenderar det att främst bli specifika frågor av mer teknisk natur:

"De klagade på det här som inte blir gjort. När ska ni asfaltera där och när ska ni sätta upp det och varför ...? [...] 95 procent av frågorna rör 10 procent av budgeten. Det är i princip så. Det är väldigt mycket tekniska som råkar ut för sånt här för det är sånt som folk ser. Så då bara bockar vi av det."

De flesta dialogmöten, oavsett vad som är det ursprungliga temat, tenderar att generera en bredd av synpunkter på och frågor om diverse som anses röra kommunens insatser för just den ort eller bygd som står i fokus för mötet. En informant förklarar att alldeles oberoende av tema för dialogmöten så slutar det med att "Du får ta med dig frågor hem."

Vi identifierar två regioner som arbetat med bygdeinriktad dialogverksamhet, Kalmar och Gotland, men det verkar var undantagsfall på regional nivå. Region Gotland är samtidigt också

kommun och det förefaller något oklart inom vilket ansvar det bygdeinriktade dialogarbetet förs.

5.1.2 Föreningsinriktad dialog på Orts- eller bygdenivå

En variant på föregående form av dialog är att rikta in dialogen på olika bygder och orters lokalt organiserade företrädare i form av utvecklingsgrupper, byalag, sockenråd eller liknande. Flera beskriver den kontinuerliga dialogen med sådana grupper som en del av deras ordinarie verksamhet, ofta som ett komplement som kan ske mer frekvent än den typ av mötesforum som beskrevs ovan. Detta beskrivs som mer informella processer. I en kommun förklarar tjänstepersonen att eftersom det är en liten kommun och man känner till varandra så har hen kontinuerlig kontakt med byalag och utvecklingsgrupper genom att många hör av sig direkt till tjänstepersonen. En annan informant uttrycker samma sak:

”Jag har ganska bra kontakt med ordföringarna i utvecklingsgrupperna. Det har jag. Den tappar jag inte. De ringer och mejlar och frågar och diskuterar och lyfter frågor. Men det är inte samma sak som gemene man.”

En kommun kan på detta sätt upprätta löpande kontakt med representanter för det organiserade civilsamhället på landsbygden.

5.1.3 Dialogforum på kommunal nivå

I flera kommuner finns forum som samlar representanter för kommunen och representanter för landsbygdsområden och orter för dialog. Sådana forum finner vi initierade från två olika håll.

I flertalet kommuner har engagerade i lokala utvecklingsgrupper, sockenråd, byalag osv. gått samman och bildat sammanslutningar på kommunal nivå, ofta benämnt som kommunbygderåd men också andra namn såsom ”Landsbygdsalliansen” i Ulricehamn. På flera håll ser dessa organ sig som en del av organisationen Hela Sverige ska levas organisationsstruktur, men inte överallt. Där sådana organ finns kan kommunen vara regelbundet inbjuden som mötesdeltagare eller så vänder sig kommunen regelbundet till detta forum som remissinstans.

I andra kommuner där sådant föreningsdrivet samverkansråd saknas kan istället kommunen ha initierat bildandet av ett motsvarande forum. Flertalet kommuner har format någon form av samverkansråd på kommunal nivå som drivs i kommunal regi och där både kommunen och civilsamhället finns representerade. De har konstruktionen av att civilsamhälletsrepresentanter representerar olika bygder eller att de representerar olika organisationer med landsbygdsanknytning.

Ett exempel på den första varianten är Olofströms kommun där landsbygdsutvecklaren har rollen att representera kommunen i kommunbygderådet. Hen beskriver att hen har en stående punkt på mötena där hen kan informera från kommunens sida. På så sätt utgör den föreningsdrivna strukturen grund för kommunens landsbygdsinriktade dialogarbete. Enligt tjänstepersonen blir kommunbygderådet civilsamhällets främsta kanal in till kommunen för landsbygdsfrågor. Tjänstepersonen blir genom sitt mötesdeltagande också en kontaktperson som kan slussa frågor vidare in i kommunen.

Ett exempel på den andra varianten är Arvidsjaurs Landsbygdsråd som består av by-representanter, kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd. De möts två gånger om året och kommunen anger att de ska vara rådgivande i frågor som rör landsbygden. Ett annat exempel finner vi i Luleå där det går under benämningen Luleå byaforum. Detta forum är sammansatt av tre representanter vardera från tre kommundelar i kommunen (totalt nio

personer), en skärgårdsrepresentant, tre politiker ur kommunstyrelsen samt en kommunal tjänsteperson i form av samhällsstrateg med fokus på landsbygder. Beroende på vilka ärenden som ska diskuteras bjuder även samhällsstrategen in kollegor från andra delar av förvaltningen att medverka under rådets möten. Forumet fungerar också som remissinstans för dokument och strategier som tas fram av Luleå kommun.

Förutom att det skiljer sig åt vem som tar initiativet och därmed också kanske i större utsträckning sätter mötesformen och agendan så skiljer det sig åt hur kommunen är representerad. I vissa kommuner utgör dessa forum en direktkanal in till den högsta politiska ledningen i form av kommunalråd eller andra kommunstyrelseledamöter medan de i andra kommuner utgör en kontaktyta framförallt med en kommunal tjänsteperson som representant för kommunen.

5.1.4 Samverkan och dialog på regional nivå

På regional nivå finner vi två former av samverkansforum. Dels forum som uttalat har en bredare landsbygdsagenda, dels forum som utgår från regionernas uppdrag att stötta utvecklingen av kommersiell service. Den senare formen, partnerskapen för serviceprogrammen, kan i praktiken få en bredare landsbygdsagenda i brist på andra forum för dessa frågor.

På regional nivå används benämningen partnerskap för mötesforum som syftar till dialog. I enkätundersökningen anger flera regioner att det partnerskap för landsbygdsprogrammet som länsstyrelsen i deras region driver utgör det regionala dialogforumet för landsbygdsfrågor. Flera regioner drar fortfarande en skarp gräns där ordet landsbygd reserverats för länsstyrelsen. Exempelvis säger en regional tjänsteperson i ett samtal om avsaknad av regiondrivet samverkansforum för landsbygdsfrågor:

"Nej, för ansvaret för landsbygdsutvecklingen ligger ju kvar på länsstyrelsen. Så att vi har ju inte det ansvaret. Landsbygdsprogrammet hanteras ju av länsstyrelsen, i samarbete med oss då. Men vi har ju det regionala utvecklingsansvaret, och där ryms ju inte landsbygdsutveckling då."

Exempelvis Region Sörmland intar en helt annan hållning. De anger i stället att regionen formellt driver det regionala partnerskapet för landsbygdsfrågor men att det delvis sker i samarbete mellan länsstyrelsen och regionen. På denna nivå handlar samverkan i första hand om samverkan mellan regionen, länsstyrelsen och kommunerna men i flera av forumen finns även civilsamhället och näringslivet representerade utifrån sin motsvarande högre organisationsnivå. Det handlar om näringslivsstödjande organisationer som Almi och Coompanion och organiserat civilsamhälle såsom Hembygdsgrändarnas riksförbund. Vi tar region Sörmland som exempel. Region Sörmlands partnerskap möts två gånger per år. Det är ett tjänstemannafokuserat forum där ibland kommunpolitiker deltar medan regionen så gott som uteslutande företräds på tjänstemannanivå. Agendan sätter regionen och länsstyrelsen ihop. De försöker få punkter från de andra organisationerna till agendan, men informanten beskriver det som svårt, att de har inte riktigt kommit dit än.

Ett annat exempel är det Skärgårdsråd som regionerna Östergötland och Kalmar driver tillsammans. Rådet inkluderar de två skärgårdskommunerna Västervik och Kalmar. Med i rådet sitter tjänstemän från de två regionerna och från kommunerna, ofta landsbygds- eller skärgårdsutvecklare, samt representanter för de två länsstyrelserna, en regionpolitiker från Region Östergötland (ordförande i trafik- och samhällsplaneringsnämnden), kommunpolitiker, samt representanter för ett stort antal föreningar. Det händer ofta att de bjuder in andra tjänstepersoner för att diskutera en fråga som rådet vill ta upp, exempelvis någon som arbetar med kollektivtrafik. Det går att ansöka om att få sitta med i skärgårdsrådet. Rådet möts två

gångar om året och vartannat år hålls ett större möte där allmänheten är inbjuden. Agendan för mötena sätts ihop av en tjänstemannagrupp som består av en representant för varje region och kommun. De säger sig sätta ihop en agenda utifrån vad de vet är aktuellt och efter sin kompetens. De har alla även kontakt med rådets medlemmar och får input via dem, om någon förening vill ha upp en fråga på agendan så kan de anmäla detta.

Det finns alltså olika sätt en region kan organisera forum för dialog kring just landsbygdsfrågor (eller skärgårdsfrågor) där regionen får inspel på sin verksamhet från en bredd av aktörer. I de flesta fall vi studerat är regionpolitiker inte deltagare i dessa forum utan regionen är i huvudsak representerad på tjänstemannanivå.

5.2 Landsbygdsdialogens förtjänster

Flera informanter beskriver dialogarbetet som ett av arbetssätten för att stötta det utvecklingsarbete som bedrivs lokalt i utvecklingsgrupper och byalag. Det handlar bland annat om att informera om kommunala stöd och uppmuntra människor att organisera utvecklingsprojekt. Flera kommunala dokument pekar ut kommunens roll som samverkansaktör. "Samverkan är ett avgörande verktyg" som Kristianstad kommun formulerar det och skriver vidare att "[...] för att nå det övergripande målet måste alla krafter på landsbygden involveras (Kristianstad kommun, 2016, s. 20). Samma sak uttrycker Kalix kommun som skriver att det krävs "Gemensamt utvecklingsarbete med byar, föreningar och företag för attraktiva bygder (Kalix kommun, 2016a, s. 3). I olika dialogforum formas samarbetet mellan föreningar och kommunen. På så sätt är dialogarbetet ofta en viktig del att stötta det landsbygdsutvecklingsarbete som sker lokalt i civilsamhället.

På kommunal nivå ger de som arbetat dialoginriktat på olika sätt också uttryck för att det ger lokalkunskap och perspektiv som annars skulle saknas i kommunen. En av informanterna som arbetat med landsbygdsinriktad dialog uttrycker att de här perspektiven inte finns hos de förvaltningar och enheter som inte på samma sätt är ute och möter landsbygdsbor. En informant sammanfattar det som att syftet är dels att skapa en kanal för landsbygdsborna in till den politiska ledningen, för att kunna lyfta in frågor som de ser som viktiga, och dels ett sätt för kommunen att samla en berörd målgrupp för att diskutera sakfrågor. Enligt tjänstepersonen behövs dialogen för att det i en kommun är lätt att "råka" fokusera enbart på den stora tätorten. Flera informanter återkommer till att det ger en bättre förståelse och ny kunskap för både politiker och tjänstepersoner.

Frågor som är aktuella i kommunstyrelsen eller i olika nämnder kan belysas ur landsbygdsperspektiv. Exempel på frågor som kommunstyrelsen i en av de studerade kommunerna fört upp på agendan för diskussion är frågan om "bra skolvägar":

"[...] man tittade på skolvägar kring skolorna stadsnära, i stan och ute på landsbygden. Där fick landsbygdsrådet vara remissinstans och tycka till."

När man har dialog på ortsnivå ger det en bild av vilka frågor som prioriteras på respektive ort men genom flertalet sådana dialoger får kommunen också en bild av vilka frågor som är aktuella tvärs över flera orter.

Som vi redogjort i föregående avsnitt används dessa forum också av kommuninvånarna för att framföra synpunkter på mer tekniska åtgärder som man önskar att kommunen åtgärdar. Informanten uttrycker att det till stor del kommer upp ärenden som är av felanmälsans-typ gällande sådant som kommunen anses missa att lösa. En informant förklarar att politikern som deltar i dialogmöten i kommunen brukar inleda med att styra sådana frågor till landsbygdsutvecklaren att hantera genom att de säger något i stil med:

"Och som vanligt [skratt] så har vi NN med som antecknar och hon kommer att ta upp det här sen efteråt med våra tjänstemän."

Denna dialog riktar sig direkt till tjänstepersoner med olika ansvarsområden i kommunen.

Flera informanter uttrycker dock också betydelsen av att dialog och samverkan sätter politiker längst ut i det kommunala gränssnittet mot landsbygdsinvånarna och att den kommunala förvaltningen inte utgör ett filter mellan de två. En av de intervjuade tjänstepersonerna uttrycker att det är väldigt viktigt att det finns en politiker med i dialogen. Det ger frågor mer tyngd. Att politikerna är med tidigt i processer "banar väg" för att hantera frågorna på bra sätt säger en intervjuad tjänsteperson. I detta fall finns ordförande i nämnden som ansvarar för samhällsbyggnadsfrågor med som en nyckelpolitiker i samverkansforumet. Informanter beskriver detta som politiker med en "nyckelfunktion". Att kommunen representeras av ordförande för viktig nämnd har stor betydelse anser informanten. En annan informant uttrycker en liknande ståndpunkt genom att betona betydelsen av att ha med "rätt politiker" och utvecklar resonemanget att "Det gäller ju att ha tunga politiker med". Hen resonerar kring att man kan bedöma de olika kommunala rådens tyngd utifrån vilka politiker som sitter med: "kommunalråden sitter med i råden de tycker är viktiga". En av de intervjuade tjänstepersonerna förklarar betydelsen av att ha nämndordförande med i samverkansrådet:

"[...] hon är den som sitter på de frågorna i nämnden så hon kan egentligen svara direkt hur politiken har tänkt. Och hon kan ta med sig ... Det som hon får med sig från skärgårdsrådet kan hon ta med sig direkt in i nämnden också."

I en av kommunerna som saknar politiker i kommunens landsbygdsinriktade dialog säger informanten:

"Någon landsbygdspolitiker skulle jag verkligen vilja ha för då får man en helt annan struktur, man hamnar rätt in i KS och får KS-frågor på landsbygden."

Vi tolkar våra informanters uttalanden som att det landsbygdsinriktade dialogarbetet kan ge ett viktigt bidrag till integrering av landsbygdsperspektiv i den kommunala politiken, antingen direkt via dialog mellan politiker och medborgare eller via dialog mellan medborgare och tjänstepersoner. Det verkar både genom att politiker och tjänstepersoner får ta del av upplevelser av politikens konsekvenser på landsbygden men också genom att politiker och tjänstemän ställs inför att förklara och försvara politiken aktivt i förhållande till landsbygdsperspektiven.

5.3 Landsbygdsdialogens utmaningar

De utmaningar våra informanter ger uttryck för handlar primärt om frågor om representativitet och att ha kanaler för att föra frågor vidare utifrån den dialog som förs.

Den utmaning som beskrivs av flest informanter är brister gällande representativitet. En informant uttrycker exempelvis att hen anser att företagande kunde vara bättre representerat i samverkansrådet. Flera uttrycker problematik gällande olika generationers deltagande. Det uttrycks bland annat som:

"Utmaningarna är ju att föryngras. Det är ju den största utmaningen. Ungdomar idag har väldigt sällan tid att sitta med i sådana här forum eller så har de inget intresse av det."

Flera informanter uttrycker dock att det ligger på kommunen att anpassa dialogförfarandet till olika målgrupper. Exempelvis förklarar en tjänsteperson att det föreningsdrivna rådet som i nuläget utgör grund för landsbygdsdialogen blir tungrott på så sätt att den yngre generationen

inte kan förmås ta över sådana strukturer. Informanten ser dock lösningar, att lyfta bort föreningsformaliamen men ändå ha kvar dialogforumet:

"Det är bättre just för att då behöver man inte axla någon särskild roll, man behöver inte vara kassör eller man behöver inte vara ordförande, man behöver inte vara sekreterare för det har man tjänstemän som är."

Om det blir mindre administrativt ansvar att delta i ett forum kanske det är lättare att få med andra målgrupper, resonerar hen. Det är dock inte bara föreningsformalia som uttrycks vara problem. En tjänsteperson, som beskrivit att kommunen drivit vad hen ser är framgångsrikt dialogarbete under lång tid, kommer att behöva omvärdera sitt arbetssätt:

"Jag tror att de sista åren så har den här generationen [tankepaus], det är väldigt fult att säga "dött ut" men [vi kan säga] tappat intresse eller fallit ifrån. De som tycker det är kul att gå ut på kvällarna och diskutera såna här saker med politikerna."

Hen förklarar dock att det inte är intresset att diskutera frågorna utan just mötesformen med kvällsmöten i bygdegårdar eller liknande:

"För på senare år så [...]. Utvecklingsgrupperna har sina egna Facebook-sidor, där de lägger ut allting som händer och frågeställningar. Det finns Facebook-grupper där man pratar om lokala nyheter och chattar med politiken. Politikerna själva i ledande position har sina egna Facebook-grupper där de kan gå ut med information och säga "Nu kommer vi jobba med det här - Vad tycker ni om det?" och så svarar folk."

Hen beskriver vidare att om man i ett läge där det pågår en konstant dialog om aktuella frågor på nätet bjuder in till möte på bygdegården inte får samma gensvar länge:

"Då tänker folk att "Nej, men vad fasen. Nej, men jag är vän med honom på Facebook så jag vet vad de håller på med." Jag tror inte intresset är lika stort."

Pandemin har tvingat kommunen att pausa tidigare arbetssätt för byggedialoger och informanten tror att detta uppehåll i ordinarie mötesformer och dialogstrukturer retroaktivt kommer kunna ses om ett trendbrott när kommunerna kom till insikt att de måste hitta nya sätt att fånga upp människors engagemang och att man möter en annan grupp engagerade landsbygdsbor på nätet än de som dyker upp på samrådsmöten i hembygdsgården.

Flera informanter resonerar kring att dialogens funktion inte bara beror på hur dialogmöten utformas utan även hur frågorna fångas upp i kommunen. En tjänsteperson som representerar kommunen i dialogen beskriver hur hen ibland "springer runt som en lobbyist" internt i kommunen med frågor som kommer in under rådet. En annan tjänsteperson resonerar kring att om det funnits en tjänstemannagrupp kring landsbygdsfrågor i kommunen som dialogprocessen responderar mot hade det kunnat vara lättare att få de frågor som lyfts förankrade i kommunen. I flera fall utgörs den huvudsakliga kontaktpersonen av en utpekad tjänsteperson som efter bästa förmåga får föra frågor vidare i kommunen till olika tjänstepersoner. Det finns exempel på när dialogarbetet kopplats ihop med en tjänstemannagrupp som är sammansatt tvärs över förvaltningsgränserna för att samordna och fånga upp sådant som kommer upp i dialogerna. Exempelvis har Flens kommun utarbetat en sådan modell med ett flödesschema över hur samverkansarbetet är tänkt att länkas samman med samordning på tjänstemannanivå tvärs över förvaltningsgränserna (Flens kommun, o.d.) .

5.4 Sammanfattning: Dialog som källa till landsbygdsperspektiven

I kapitlet presenteras några olika former av dialog med fokus på landsbygden.

Flera av informanterna ger uttryck för beskrivningar som vi tolkar som att dialogarbetet kan ses utgöra forum för animation, dvs. att uppmuntra och stötta kommuninvånarna att ta eget ansvar för lokalt utvecklingsarbete och utvecklingsprojekt, som möjligtvis kan bedrivas med visst stöd från kommunen. Flera kommuner erbjuder mindre ekonomiska stöd som medfinansiering till sådana insatser och dialogförfarandet kan vara ett sätt att sprida information om detta. Som en informant uttrycker det har kommunen inför dialogmöten ”lockat med att det finns möjlighet att söka en bygdepeng”. Kommunens representanter kan också genom dialogen stötta upp med projektmakeri genom att dela med sig av sin kunskap och kontakter för lokalt utvecklingsarbete.

Vårt fokus har dock varit att undersöka huruvida samverkansformerna också understödjer landsbygdsintegreringsarbetet. Flertalet informanter beskriver att dialogarbetet också bidrar till att lyfta landsbygdsperspektiv på många kommunala frågor, det vi i rapporten kallar landsbygdsintegrering. På motsvarande sätt som många kommuner har råd för funktionshinderfrågor, näringslivsfrågor, äldre frågor eller ungdomsfrågor för att lyfta perspektiv på politiken, som annars anses kunna få för lite utrymme, så kan landsbygdsperspektiv på den kommunala verksamheten lyftas genom landsbygdsinriktad dialog.

Att länsstyrelsen och regionen samverkar kring sin dialog med externa parter förefaller vara en uppskattad konstruktion. Detta ger förutsättningar att ta ett större helhetsgrepp kring landsbygdsfrågor när länsstyrelsens och regionens ansvar för landsbygdsfrågor har tydliga beröringspunkter och överlapp. Vi ställer oss dock frågande till varför regionpolitiker i stor utsträckning verkar stå utanför dessa forum. Det förefaller rimligt att anta att dessa forum skulle kunna ha samma funktion för att lyfta landsbygdsperspektiv på den samlade politiken som våra informanter ger uttryck för sker på kommunal nivå. För tjänstemännen finns dock också behov av ett operativt samarbete med en mindre grupp såsom fokuserat på kommunala landsbygdsutvecklare eller liknande roller.

Utmaningarna för dialogarbete upplevs framförallt vara att hitta former som gör dialogen mer representativ och ha former för att landa de frågor som lyfts in i den kommunala och regionala organisationen.

Gällande koppling av dialogarbetet till rutiner för landsbygdsbedömningsarbete är det värt att notera ytterligare en problematik. Aktiverar man dialogen enbart i beredningsprocessen inför större beslut om att avveckla kommunal verksamhet beskriver våra informanter att dialogarbetet riskerar att få en negativ laddning. En kontinuerlig dialogprocess kan minska den risken.

6 Landsbygdspolitikens politiska förankring

I endast ett fall hittar vi en kommun som använder ordet diskriminering när det gäller att se på skillnader i villkor mellan stad och land. Sala kommun uttrycker i sin checklista för bedömningar utifrån landsbygdsperspektiv att skillnader mellan stad och land kan utgöra diskriminering (Sala kommun, 2021). I alla andra exempel pekar landsbygdsbedömningsguider endast ut vikten av att politisk även göra välgrundade geografiska avvägningar.

Som vi beskrivit i kapitel tre och fyra innebär landsbygdsintegrering som förhållningssätt ingen given uttalad landsbygdspolitiska agenda på sätt att det definierar vilken hänsyn som ska tas till landsbygdernas specifika förutsättningar. Landsbygdsintegrering som princip innebär snarare att överlämna landsbygdspolitiska överväganden till att hanteras i respektive ärende. Flera informanter förklarar för oss att rutiner för landsbygdsbedömning tenderar att bli tandlösa utan samlat politiskt tryck för en viss landsbygdspolitik ambitionsnivå.

Vi finner två olika sätt som den landsbygdspolitiska agendan kan förankras i den politiska ledningen på ett mer strukturellt plan i kommunen. Det ena sättet är att anta specifika landsbygdspolitiska strategier och styrdokument vilket är relativt vanligt i kommunerna, men ovanligt i regionerna. Det andra är att skapa särskilda politiska organ med fokus på landsbygden vilket är ovanligt i både kommun och region men förekommer. I detta kapitel diskuterar vi dessa två företeelser med fokus på deras potentiella roll att integrera landsbygdsperspektiv brett i kommunen eller regionen.

6.1 Landsbygdsstrategier

23 procent av kommunerna har ett särskilt styrdokument som fokuserar på landsbygden såsom landsbygdsstrategi, landsbygdsplan, landsbygdsprogram eller liknande (Cras & Wahlström, 2021). I studien har vi intervjuat företrädare för fem kommuner som angett att de har ett landsbygdspolitiskt styrdokument. De landsbygdsstrategiska strategidokumenterna tar upp olika teman i olika kommuner. Val av fokusområden kan härledas till skiftande utmaningar och möjligheter i olika typer av landsbygdsområden men påverkas också av var i den kommunala organisationen strategidokumenterna utvecklas. En informant förklarar det som:

"[...] i vissa kommuner blir [landsbygdsstrategin] mer näringslivsinriktad beroende på [att där] ligger landsbygdsutvecklingen [som ansvarsområde] hos näringsliv[-savdelningen], då blir det kanske en mer så näringslivsinriktad strategi. Jag finns på samhällsbyggnad så för mig blir det kanske mer markfrågor och tomtkö och lägre planavgifter för landsbygdsboenden, sånt kommer vi kunna klämma fram massa roliga grejer kring [i en strategi] för att det ligger så nära oss."

Informanterna ger också uttryck för att olika stora kommuner har olika behov av ambitionsnivå på strategiska dokument:

"[...] jag har kämpat med [...] att känna in nivån, för man vill inte bli överambitiös. Det finns fantastiska landsbygdsstrategier som andra har skrivit som man skulle kunna sno och implementera, men hos oss kanske det skulle ses som fluff och flum, fast jag som intresserad av ämnet skulle tycka att de är fantastiska."

De flesta strategier och program är framtagna på liknande sätt som övriga strategier och planer i kommunerna. En tjänsteperson har lett skrivprocessen och det har processats fram skrivelser i dialog med styrande politiker och representanter för landsbygdens befolkning. Avesta kommuns "Program för landsbygdsutveckling" är framtagen på ett intressant alternativt sätt där programmet istället i grunden är en sammanställning av vad befintliga strategier inom olika politikområden säger med relevans för landsbygden (Avesta kommun, 2018).

I vår analys här har vi valt att inte gå in på tematiken i dokumenten utan fokusera på deras funktion i den kommunala verksamheten. Nedan följer en redogörelse för vilken betydelse våra informanter anger att ett landsbygdspolitiskt strategidokument kan få i verksamheten.

6.1.1 Landsbygdsstrategiernas förtjänster

Att arbeta med landsbygdspolitiska styrdokument beskrivs både som externa och interna kommunikationsverktyg. Den externa funktionen beskrivs bland annat som att det är "politikens sätt att visa att man bryr sig". Ytterligare två exempel på hur denna aspekt beskrivs är:

"Jag uppfattar anledningen till att vi tar fram det här dokumentet är att politiken ska kunna visa att vi har ett uttänkt arbete kring landsbygdsutveckling, att vi har en plan. Titta här, det här ska vi göra. Vi vill någonting och vi är aktiva i hela vår kommun."

Som medborgare var det väldigt svårt att få sin bild av hur kommunen tycker och tänker kring olika frågor som har bäring på landsbygden och sånt. Så att därför så ville man ta ett samlat grepp om det här då.

Vi fokuserar dock i vår analys nedan på strategiernas funktion internt i organisationen. Som internt verktyg beskrivs det bland annat som: "en påminnelse på politikernas och tjänstepersoners bord när man fattar beslut i olika frågor". Dokumenten pekar ut att det landsbygdspolitiska ansvaret faller brett i kommunen. En informant resonerar enligt följande om ansvaret för strategins genomförande:

"Då är det bland annat samhällsbyggnadsavdelningen som är ansvarig för vissa områden. [...] Kommunchefen står som ansvarig på några uppdrag, kulturutvecklaren, miljö- och byggchef, landsbygdsutvecklare, chef för teknisk affärsverksamhet, mark- och exploateringschef. Så det är ganska många som anges som ska ta ansvar för strategin."

En annan informant förklarar att ansvaret att strategin följs vilar på hela kommunkoncernen:

"Jag hoppas att den ska gälla hela koncernen. Så både primärkommun och våra bolag hoppas jag."

En tredje säger:

"Det är det jag försöker ... som jag vill få fram, att vi har det här dokumentet nu, vi har sagt att vi ska jobba för det här och då är de andra verksamheterna inkluderade också. Det ska inte vara ... Det ska in i deras ordinarie verksamhet. Det ska inte vara någonting utöver det ordinarie arbetet typ."

Informanter påtalar också att strategiskrivningar gör det möjligt på kommunövergripande nivå tydliggöra att kommunens verksamhet hänger ihop tvärs över stuprören i den kommunala verksamheten. Något som ofta betonas vara viktigt att se särskilt till i den glesare geografien:

"Att det blir som en helhet och att man faktiskt kan visa "den här åtgärden vi gör här, vi kan inte bara ta bort den för den hänger ihop i en helhet i vårt landsbygdsutvecklingsarbete" eller ... Ja. Att det blir systematiskt och helhet och lite så här röd tråd [...]."

Informanterna trycker också på att processen att utarbeta dokumenten har en viktig funktion genom att lyfta fram landsbygdsperspektiv på kommunala frågor:

"Bara av att ta fram det här så gav det väldigt positiv effekt även inom organisationen, att det blev en liten kunskaphöjning bara av det för att man [i arbetet med att utveckla strategin] hade en intern arbetsgrupp med representanter från olika verksamheter."

Strategierna pekar alltså ofta ut brett landsbygdsansvar i organisationen.

6.1.2 Strategierna som verktyg

Inget av de fall vi studerat har implementerat en utarbetad modell för uppföljning av landsbygdsstrategin. Informanterna förklarar dock att de aktualitetsprövar den och har ambitionen att finna en uppföljningsmodell:

"Vi har ingen uppföljningsmodell riktigt så. Men däremot ... Det är någonting som också står i programmet, att vi ska jobba fram någon sådan metod typ. Till hösten så ska vi ... Eller ja, det är ett arbete som påbörjas redan nu. Vi håller på att arbeta fram typ en ... Ja, vad ska man kalla det? Statistikrapport eller kunskapsrapport eller någonting med fokus på landsbygden."

De landsbygdsstrategiska dokumenten framstår därmed inte vara hårt styrande genom att nämnder och förvaltningar följs upp gentemot strategierna. Flera beskriver att strategiska landsbygdspolitiska skrivningar får lite uppmärksamhet i den kommunala organisationen:

"Ja, nej, där är min upplevelse att den inte har fått så stor betydelse, att det har varit ganska mycket ... I alla fall att de här andra som ska ta ansvar för den kanske inte har gjort det så mycket, är min upplevelse."

"Men jag upplever att många av mina kollegor kanske inte ens knappt känner till vad som står i den, lite så."

"Det är väl det som jag märker, att det inte räcker med att vi har det här dokumentet och att det tydligt står på området god service till exempel att skolnämnden står med där. Det är inte ... Det räcker inte för att det ska bli verkstad."

I flera fall går det att hitta landsbygdspolitiska styrdokument som verkar ha glömts bort i de kommuner där de är antagna. De ligger kvar på kommunens hemsida efter uppgivet utgångsdatum och har inte uppdaterats eller aktualitetsprövats men har inte heller plockats bort.

Vår tolkning är att landsbygdspolitiska skrivningar i sig inte får den dignitet att de i sig utgör strukturell styrning av kommunal verksamhet. De får snarast betydelse som verktyg för enskilda aktörer i sitt interna påverkansarbete. Det är dock kanske inget specifikt för enbart denna strategi:

"För om man ska vara krass så tycker jag att vi inte är en kommun där strategierna alltid spelar roll, utan det är snarare engagemang eller politisk vilja eller så som spelar roll."

Flera beskriver dokumenten som framförallt något att ta spjärn emot om man har ett specifikt ansvar att arbeta med landsbygdsfrågor: "[...] man [får] använda sin strategi eller handlingsplan som lite hävstång" som en av tjänstepersonerna uttrycker det. Andra beskriver det som:

"Ja, det är ju ett stort stöd för mig som landsbygdsutvecklare egentligen. För det här är lite politikens sätt att säga ... peka åt okej, vad är det jag ska lägga fokus på, vad är det som man tycker är viktigt när det gäller landsbygdsutveckling. Så det är väl en fördel, tänker jag."

Och:

"Jag tänker, det var jättejättebra för mig som ny att när jag kom in så hade vi de här dokumenten som var antagna i kommunfullmäktige. Och det är väldigt bra för mig att

kunna peka mot [...]. För det är inte bara jag som landsbygdsutvecklare som ska göra det här. Jag är helt beroende av att de andra verksamheterna är med på bollen.”

Att få in ett landsbygdsperspektiv på en fråga i en strategi, plan eller program kan bli ett verktyg, en slägga som en informant uttrycker det:

”Jag ser var är det man måste ha släggan med sig in, alltså vilket uppdrag måste jag faktiskt skriva in och var är dörrarna alltid öppna.”

Men även en slägga fyller ingen funktion utan dess ihärdiga brukare:

”Men jag tror också att det behöver kompletteras med mycket tjat från en landsbygdsutvecklare eller att det finns bärare av strategin på viktiga platser i kommunen.”

På så sätt blir landsbygdspolitiska skrivningar med uttalade landsbygdspolitiska mål också viktiga för landsbygdsintegreringsarbetet. En informant förklarar att:

”Det hade varit tusen gånger svårare om jag inte hade haft det här dokumentet där politiken så tydligt har sagt att ”det här tycker vi är viktigt, det här ska vi jobba med.”

Flera trycker alltså på att det framförallt är enskilda tjänstepersoner som blir de landsbygdspolitiska målens härförare.

6.1.3 Förankring och uppföljning

Flera uttrycker önskemål om större politiskt ansvar för landsbygdspolitiska styrdokument. Att inte stanna vid att låta dem utgöra en kommunikativ insats vars primära funktion är att visa landsbygdsinvånarna att de är uppmärksammade utan att efterfråga efterlevnad av de politiska ambitionerna som uttrycks:

”Jag tänker, politiken måste känna ägandeskap och bär... Den måste bli så relevant att de vill bära den och att de vill jobba, att de efterfrågar resultatet. För annars så blir det bara hyllvärmare.”

Förslag som ges på hur strategidokumentet kunde få större genomslag är att jobba mer med deras betydelse och tolkning av dem i olika delar av den kommunala organisationen, och att både den politiska ledningen och chefsnivån inom de olika förvaltningarna trycker på dess betydelse. En informant uttrycker på dessa delar extra tydligt:

”Workshops i alla nämnder och att [...] ledningen kan säga att det här är viktigt, och kanske inte bara den politiska ledningen utan kommunledning eller förvaltningsledning [...] Vi behöver hjälpas åt att bära våra strategier, och det är inte unikt för min strategi.”

Det finns också de som uttrycker önskemål om att också upprätta rutiner för uppföljning av landsbygdsstrategiska skrivningar och på sätt göra dem mer styrande i realiteten:

”Att hitta ett sätt att följa upp den regelbundet, det tror jag absolut skulle påverka. Och sen, jag har också varit inne på det här med ... det här med tanken att den skulle fungera lite som en landsbygdssäkring i olika beslut, om man kunde hitta någon form för det också. Att se när man fattar olika beslut ”går detta emot det som står i landsbygdsstrategin?” till exempel. Det hade nog kunnat vara bra. För det har vi inte riktigt någon form för.”

Strategiarbetet får funktion både i utarbetningsfasen om flera delar av den kommunala organisationen såväl som medborgare involveras i processen, och väl på plats kan de

landsbygdspolitiska skrivningarna få en funktion som verktyg eller slägga för politiker och tjänstepersoner som driver på att för integrera landsbygdsperspektiv i kommunens olika verksamheter. Flera informanter ger uttryck för att endast sådant som är tydligt politiskt prioriterat prioriteras i förvaltningen. Tjänstepersoner som har till uppgift att specifikt stödja landsbygdsarbetet i organisationen uttrycker ett behov av att påminna kollegor i kommunen eller politiker i olika organ om att det finns beslut på att prioritera landsbygden på olika sätt. De landsbygdspolitiska skrivningarna i sig själv framstår dock inte vara något som blir styrande och uppföljning saknas till stor del.

6.2 Särskilda landsbygdspolitiska organ

Sex procent av kommunerna har ett specifikt politiskt organ som ansvarar för landsbygder på olika sätt (Cras & Wahlström, 2021). I studien har vi intervjuat företrädare för fem kommuner som angett att de har eller haft ett särskilt politiskt organ som ansvarar för landsbygdsfrågor. Dessa organ visar sig att ha olika former och olika funktion.

Vi har intervjuat representanter för två kommuner som har politiska organ vars uppdragsbeskrivning sätter fokus på enbart landsbygdsfrågor. Örebro kommun är den enda av de fem som haft en renodlad landsbygdsnämnd. Denna nämnd bildades 2015 i samband med avvecklingen av tidigare kommundelsnämnder. Den beskrivs som en strategisk nämnd. Nämnden består av 15 ordinarie ledamöter och arbetet upptas, enligt våra informanter, till största delen av att fördela projektmedel till civilsamhällesorganisationer på landsbygden. Nämnden har också ett formellt uppdrag att följa upp landsbygdsperspektivet brett i kommunen.

I Gävle kommun finns en politisk styrgrupp för deras "ytterområdessatsning" som därmed utgör ett politiskt organ med särskilt landsbygdsansvar. Detta organ består av två politiker och har enbart uppdraget att fatta beslut om fördelning av de projektmedel som finns avsatta till satsningen. Styrgruppens landsbygdspolitiska inflytande i kommunen i övrigt är endast frågan om en potentiell bieffekt av de diskussion som uppstår i styrgruppen.

Ett antal kommuner har ett utskott där landsbygdsfrågor ligger som ett av flera utpekade ansvarsområden. Nyköping har sedan 2018 ett beredande utskott till kommunstyrelsen som heter "Utskottet för tillväxt- och landsbygdsutveckling" med sju ordinarie ledamöter. Rättviks kommun har ett "Samhällsutvecklingsutskottet" med sju ordinarie ledamöter där landsbygden är "ständigt närvarande eftersom de är en landsbygdskommun". Lindesbergs kommun har haft ett tillväxtutskott som haft landsbygdsfrågor som ett ansvarsområde men när arbetet 2021 omorganiserades till en Tillväxtnämnd beslutades samtidigt att landsbygdsfrågor skulle behandlas som tvärsektorielt perspektiv i hela kommunen (dvs. landsbygdsintegrering) och inte längre utgöra ett specifikt ansvarsområde enbart för denna nämnd. Nedan följer en beskrivning av vilken betydelse som tillskrivs det politiska organen av våra informanter.

6.2.1 Det politiska organets funktion?

Enligt initiativtagaren till ett av dessa organ är syftet att ge landsbygdsfrågorna tyngd och politisk förankring, enligt hen har det i kommunen funnits en urban norm baserad på en tanke om att investeringar i staden automatiskt ger effekter även på landsbygderna. I en annan kommun förklarar en intervjuad politiker att lyfta landsbygdsfrågor specifikt leder till större medvetenhet om stad-landperspektiv i kommunen.

Ett annat sätt att berättiga särskilda politiska forum är att landsbygdernas egna frågor inte riktigt får utrymme på den politiska agendan. En politiker uttrycker att hen märkte när hen var ute och pratade med människor på orter utanför centralorten att de var intresserade av frågor som var "så pass lokala" att de aldrig kom upp under valrörelsen.

I flera fall finns en länk mellan det specifika politiska organet och lokala utvecklingsgrupper verksamma i olika delar av kommunen. En tjänsteperson förklarar att även om det politiska organet med landsbygdsansvar inte uttalat har uppdraget att bevaka landsbygdsperspektivet i övriga politiska organ så ser hen att de politiker som sitter med blir lobbyister för landsbygdsperspektivet, då de får tillgång till landsbygdsinvånarnas åsikter och prioriteringar. Hen menar att hen som tjänsteperson med landsbygdsansvar kan använda dessa politiker som en "dörröppnare" för att driva landsbygdsperspektivet i kommunen.

På samma sätt fungerar det i de organ som har den uttalade rollen i sin uppdragsbeskrivning. Både tjänstemän och politiker talar dock om att det trots denna formella struktur fortfarande är svårt att integrera landsbygdsperspektivet hos andra nämnder och förvaltningar. De ger olika exempel på andra nämnder där de upplever att det för tillfället är extra svårt, en informant förklarar exempelvis att det för tillfället är svårt att få gehör för att lyfta vissa landsbygdsrelaterade frågor och perspektiv i samhällsbyggnadsnämnden.

Exemplet med en kommun som avvecklat ordningen med landsbygdsansvar för en specifik nämnd ger intressanta insikter. Ansvar för att bevaka landsbygdsfrågan politiskt flyttades från Tillväxtnämnden till att numera istället beskrivas som ett horisontellt perspektiv för samtliga nämnder i kommunen. Detta var en förändring som Näringslivsenheten hade arbetat för, eftersom de upplevde en frustration i att vara de som främst mötte invånare som var upprörda över skolnedläggningar, sjukvårds- och kommunikationsfrågor när de samtidigt inte hade mandat över sådana frågor. Tidigare ansvarig chef menar att detta i grunden är en bra utveckling, det betyder enligt hen större sannolikhet att frågan integreras i hela kommunens arbete, i stället för att landsbygderna bara anses vara en fråga för näringslivsenheten. Samtidigt uttrycker hen oro för att frågan helt kommer att försvinna när det inte finns ett speciellt utpekad ansvar. Hen menar att kunskapen och förståelsen för de här perspektiven inte finns hos de förvaltningar och enheter som inte på samma sätt är ute och möter landsbygdssbor.

6.3 Sammanfattning:

Den strategiska styrningens bidrag till landsbygdsintegrering

Det har framförts kritik mot både landsbygdsintegrering och jämställdhetsintegrering som går ut på att integrering som förhållningssätt till en politisk fråga ger fokus på utbildning och arbetsmetoder medan målsättningar lyser med sin frånvaro (Alnebratt & Rönnblom, 2016; Shortall & Alston, 2016). I sin kritik av jämställdhetsintegrering som förhållningssätt skriver Alnebratt & Rönnblom att det framstår som en "kollektiv väntan på ahaupplevelsens förändrade kraft" (Alnebratt & Rönnblom, 2016, s. 199). De argumenterar för det orimliga i att förvänta sig att bara man sprider kunskapen om jämställdhetsfrågan och påvisar ojämställda förhållanden så får det reella jämställdhetspolitiska effekter. Det går att dra paralleller till idén om landsbygdssäkring.

De tjänstepersoner vi intervjuat som arbetar med integrering av landsbygdsperspektiv i beslutsprocesser påtalar att det i slutändan är politikens ambitioner och värderingar som avgör genomslaget. Om fullmäktige även antar landsbygdspolitiska målsättningar genom landsbygdspolitiska strategier eller program finns något att ta spjärn mot för de som är satta att göra landsbygdsbedömningar och framför allt för de som ser som sin roll att driva på för rutiner för landsbygdsbedömningar upprätthålls. Vid sidan av landsbygdspolitiska skrivningar i olika styrdokument noterar vi att ett politiskt organ som särskilt bevakar landsbygdsperspektiven i kommunen som helheten kan få en betydelsefull roll i att löpande uttala och driva på landsbygdspolitiska ambitioner. Detta kan ställas mot risken att förekomsten av ett sådant organ blir ett alibi för övriga nämnder att inte lyfta landsbygdspolitiska perspektiv i sitt arbete.

7 Slutsatser: Landsbygdsbedömning i offentlig verksamhet

Med utgångspunkt i de beskrivningar av arbetssätt vi presenterat summerar vi här studien genom att reflektera kring generella lärdomar om landsbygdsbedömning som praktik i offentlig verksamhet.

7.1 Landsbygdsbedömningens principiella vägval

Vårt underlag är inte av den karaktär att vi kan uttala oss om vilka effekter olika arbetssätt ger, utan stannar vid en analys av inblandade tjänstepersoners och politikernas upplevelser av olika arbetssätt i kommuner och regioner. Vår övergripande slutsats är att landsbygdsintegrering som politisk strategi behöver organiseras anpassat till respektive sammanhang. Vi väljer därför att sammanfatta studien i form av ett antal frågor. Baserat på den variation av landsbygdsbedömningsarbete som förekommer i kommuner och regioner formulerar vi nedan sju principfrågor som en organisation som avser införa en geografisk bedömning kan ställa sig i utformningen av sina arbetssätt. "Svaren" på dessa principfrågor behöver inte vara antingen eller utan det går att arbeta med olika typer av landsbygdsbedömningar parallellt.

Principfråga 1. Ska bedömningen göras verksamhetsnära eller bred?

Det går att skilja på verksamhetsnära bedömningar och breda bedömningar. Den verksamhetsnära analysen utgår från verksamhetens primära mål och ser till geografiska aspekter av faktorer med betydelse med avseende på dessa mål. Exempelvis att se på hur geografiska aspekter påverkar skolkvalitet enligt vedertagna sätt att bedöma skolkvalitetens inom skolområdet.

Den breda bedömningen öppnar upp för att enskilda verksamheter har en betydligt bredare betydelse i samhället. Den breda bedömningen inom exemplet skolområdet innebär att gå utanför utbildningsförvaltningens huvudsakliga arbetsområde (att tillhandahålla utbildning) och se till andra konsekvenser av förvaltningens beslut i andra avseenden. Inom skolområden kan det exempelvis vara att bedöma skolans roll i att skapa attraktiva bostadsorter som lockar barnfamiljer till inflyttning, eller skolans roll som lokal arbetsgivare.

De studerade exemplen av landsbygdsbedömning har gjort olika vägval här. Den breda konsekvensbedömningen verkar ha svårt att få fäste inom en enskild nämnds arbete. Flera informanter påpekar att ärende kan bedömas olika i en facknämnd och i fullmäktige då det anses mer legitimt att ställa olika övergripande mål mot varandra i fullmäktige medan facknämnden prioriterar verksamhetens primära mål. Det leder oss till slutsatsen att rutinmässig landsbygdsbedömning behöver vara tillräckligt verksamhetsnära för att vara genomförbar resursmässigt och relevant. De som tillämpar en bred landsbygdsbedömning i praktiken gör det genom att reservera den bedömningen till enbart frågor som bedöms ha extra stor vikt. Det finns utmaningar i att finna lämplig ambitionsnivå gällande bredd i bedömningen.

Principfråga 2. Ska bedömningen göras generell eller platsspecifik?

Det går vidare att urskilja landsbygdsbedömningar som är platsspecifika och de som ser till generella geografiska aspekter. Med specifik bedömning avser vi att bedömningen har fokus på hur ett konkret beslut påverkar på en specifik plats. Den generella geografiska konsekvensbedömningen syftar till en analys av hur ett generellt politiskt beslut eventuellt får olika konsekvenser i olika typer av geografier. Här är det frågan om att bedöma beslutets

konsekvenser generellt inom den del av kommunens eller regionens territorium som bedöms utgöra landsbygd.

Principfråga 3. Ska bedömningen göras på strategisk eller på operativ nivå?

Den generella geografiska bedömningen kan göras på både strategisk och operativ nivå. På strategisk nivå genom att ta hänsyn till geografiska aspekter vid utarbetande av allehanda strategier och planer. På operativ nivå genom att bedöma generella aspekter av olika sätt att organisera verksamheten, exempelvis bedöma beslut om organisering av skolkök eller hemspråksundervisning utifrån geografiska aspekter. Detta bör rimligtvis ses som en glidande skala. En renodlad strategisk bedömning kan vara hur övergripande program och policies ska utformas och den renodlade operativa bedömningen rör verksamhetsnära frågor gällande den dagliga driften.

I figur 2 nedan illustrerar vi dessa olika dimensioner som vi lyfter fram i principfråga 1-2. Detta bör ses som en idealtyp-modell. De fall vi funnit i verkligheten går inte att renodlat kategorisera enligt denna modell.

		Ämnesfokus	
		Verksamhetsnära	Brett
Territoriellt fokus	Platsspecifik analys		
	Generell geografisk analys		

Figur 2. Landsbygdsbedömningens dimensioner

Vi noterar, utifrån de fall vi studerat, att landsbygdsbedömning förekommer på framförallt två nivåer; på policynivå och gällande ett enskilt ärende. Det som förefaller saknas i en jämförelse med jämställdhetsintegrering är att bedöma agerandet på enhetsnivå eller förvaltningsnivå utifrån ett landsbygdsperspektiv. Inom jämställdhetsområdet finns exempelvis lönekartläggningen som verktyg för att följa upp på denna mellannivå. Det är en sak att ha jämställdhetsperspektivet tydligt i sina strategier och att säga att man hanterar det i varje ärende, men först när frågor följs upp på aggregerad delnivå finns en chans att bedöma hur frågorna kan hanteras i praktiken.

Principfråga 4. Ska bedömningen generera konsekvensanalys eller policydesign?

Detta kan låta som en tokig fråga om vi antar att sökande efter konsekvenser implicit leder mot utformning av geografiska anpassningar, men i flera exempel uppfattar vi att bedömningen stannar vid att enbart identifiera konsekvenser.

En aha-upplevelse som uppenbarar sig i vårt analysarbete är att det framstår som om landsbygdsintegrering därmed tenderar att bli ett reaktivt förhållningssätt. Genom att lägga fokus på konsekvensbedömning så blir fokus på en ex-ante utvärdering av ett i princip färdigt förslag. Möjligtvis kan detta leda till att kompensatoriska åtgärder övervägs.

Som vi redogjort för i bakgrundskapitlet har tidigare forskning visat att landsbygdsintegrering kan härledas till två olika frågor; frågan om geografisk rättvisa och frågan om geografisk

anpassning eller policyinnovation. En förståelse av landsbygdssäkring som "konsekvensbedömning" riskerar att begränsa analysen. Att se landsbygdssäkring som en del av designprocessen vid utarbetande av åtgärdsförslag öppnar upp för att inte stanna vid att redovisa potentiella konsekvenser.

Det finns också andra arbetssätt i kommunsverige som vi inte fördjupat vår förståelse av i denna studie. Exempelvis Luleå, Kramfors och Vingåker har utvecklat arbetssätt för att inkludera orter och landsbygdsområden tydligt i samhällsplaneringsarbetet och dessa arbetssätt förefaller åtminstone vid en första anblick resultera i integrering av landsbygdsperspektiv som mer handlar om anpassad policyutveckling.

Principfråga 5. Ska ärendets dignitet avgöra behov av landsbygdssäkring?

Landsbygdssäkring kan förordas som en allmän ärendehanteringsrutin eller som en princip som ska aktiveras om ett ärende ses ha en viss dignitet. Även i detta avseende har de olika studerade kommunerna och regionerna gjort olika vägval. Det förefaller som att landsbygdssäkringen riskerar att hamna i två olika diken. Antingen reserveras till de stora tunga besluten där landsbygdsperspektivet tenderar att väga tungt i relation till andra mål som ekonomi, eller införs som en allmänt hållen handlägningsrutin, som gör att landsbygdsperspektivet snarare försvinner i målträngseln och mer kan uppfattas som en administrativ börda.

Principfråga 6. Hur ska landsbygdssäkringen organiseras?

Som vi beskrivit i bakgrundskapitlet så presenterar den internationella forskningen att landsbygdssäkringsarbete står på tre ben: (1) rutiner för landsbygdssäkring i linjeorganisationen, (2) en aktör med rollen att driva på för att linjeorganisationen ska göra landsbygdssäkringar och/eller agerar internt expertstöd kring landsbygdssäkringen, samt (3) uppföljning av landsbygdssäkringarna. Vi noterar att ben två och tre saknas eller är mycket svagt utvecklade i det kommunala och regionala arbetet. Landsbygdssäkring som rutin utan dessa kompletterande delar framstår få mindre betydelse, det är helt enkelt inte en teknokratisk lösning där checklistan räcker som styrmedel. De som designar rutiner för geografiskt saksarbete bör parallellt överväga utveckling av lämplig stödfunktion för saksarbetet samt designa och organisera sätt att följa upp och utveckla arbetet.

Principfråga 7. Vilken typ av kunskap ska ligga till grund för landsbygdssäkring?

I figur 2 ovan identifierar vi att olika typer av beslutssituationer då en landsbygdssäkring kan vara aktuell. Hur finner man landsbygdsperspektivet i dessa olika saksituationer? Som vi visat i kapitel 4 söker sig de intervjuade tjänstepersonerna mot olika typer av kunskap som stöd för saksingen. Vi finner tjänstepersoner som söker sig primärt mot vetenskaplig kunskap och statistik. Vad säger forskningen? Vad säger rådgivande myndigheter? Hur ser statistiken i vår kommun eller region ut? Vi finner andra tjänstepersoner som primärt sökt stöd i medborgardialogen och riktade enkäter. Specifik kunskap om hur ett beslut kan påverka en specifik grupp kan på detta sätt eftersökas genom att konsultera målgruppen. I tillägg till detta pekar informanterna, uttalat eller mera indirekt, mot politikens betydelse av att prioritera landsbygden. Styrande politiska värderingar utgör en tredje grund för landsbygdssäkringen.

7.2 Landsbygdsbedömningens grunder

Vi avslutar här med en utveckling gällande principfråga 7 om vilken typ av kunskap som kan ligga till grund för landsbygdsbedömning i offentlig sektor. Vi ser alltså att tjänstemän i kommuner och regioner i olika omfattning vänder sig till tre olika källor för att få fatt på landsbygdsperspektivet; mot vetenskapen, mot medborgares erfarenheter och mot den politiska ledningen.

Den samhällsvetenskapliga litteraturen har återkommande tagit hjälp av forna tiders grekiska tänkare för att precisera analyser av de fenomen som studeras. Med hjälp av grekiskans kunskapsteoretiska begrepp kan vi specificera landsbygdsbedömningens grunder ytterligare. Vi lutar oss här framförallt mot James Scott (2008) och Jonna Bornemarks (2016, 2018) uttolkningar av dessa begrepp, men även mot Phillippe Baumard (Baumard, 1994) som i en artikel som föregår Scott och Bornemarks publikationer presenterat de olika begreppen i en och samma tankemodell. Både Scott och Bornemark intresserar sig för hur det offentliga ser och vet saker och ting. Scotts intresse är hur staten som aktör ser medan Bornemark förhåller sig tydligare till enskilda tjänstemän. På samma sätt som Scott ställer frågan om hur samhället är läsbart för staten kan vi fråga oss hur det är läsbart för kommunen eller regionen.

Det första kunskapsbegreppet, episteme, har vanligtvis översatts till vetenskap på svenska. Det är den teoretiska kunskap som är generell och abstrakt, frikopplad från det situationsspecifika. Detta är den typ av kunskap man kan ta del av i vetenskapliga artiklar och olika rapporter och som kan beläggas med uttalade bevis. Vid strikt tillämpning av denna typ av kunskap får tjänstepersoner förlita sig på att den generella kunskapen också är tillförlitlig i de specifika fall de har att hantera.

I vissa sammanhang kan episteme ligga till grund för att forma techne. Techne har översatts till teknisk kunskap. Med det avses inte kunskap om just teknik utan att kunskapen handlar om hur man går till väga i ett visst sammanhang för att nå ett visst syfte. Techne kan alltså byggas på och formas av episteme men definieras av att kunskapen är av den art att den är mer direkt tillgänglig som guide för hur man bör agera rationellt för att uppnå ett visst mål. Ett exempel är snickarens kunskap. Hur ett hus ska byggas för att undvika fuktskador har utvecklats med hjälp av forskning och vetenskaplig kunskap om fuktrörelser, men snickarens yrkeskunskap är snarast god kunskap om byggstandarder än fysikens kunskap om konvektion. Techne är den kunskap som kan beskrivas i rutiner, manualer eller recept. Krav på evidensbaserade praktiker i offentlig sektor kräver techne.

Både episteme och techne är opersonlig kunskap. Mot episteme och techne kan ställas kunskap med grund i personliga erfarenheter. Filosofen Jonna Bornemark diskuterar sådan kunskap med hjälp av begreppet fronesis. Statsvetaren och antropologen James Fergusson har innan dess fört en liknande diskussion med kunskapsbegreppet métis. Vi väljer här att utifrån Bornemark och Fergusson presentera det som ytterligare två olika typer av kunskap.

Hur agerar man i en viss situation utan techne som guide? Att i en viss situation, utifrån den situationens unika förutsättningar, tillämpa en viss kunskap om världen utifrån hur man värderar situationen och nyttjar sitt omdöme har kallats fronesis. Detta kunskapsbegrepp har översatts till klokhet eller vishet, ett reflekterande omdöme. Det är en kunskap som till stor del bygger på erfarenhet. Det är en personlig förmåga att göra omdömesgilla val i olika situationer som kan tolkas på flera olika sätt, där det inte går att följa en färdig guide.

Métis är också kunskap som inte kan härledas till ett antal grundläggande principer som kan läras ut tekniskt. Métis har översatts till list men i beskrivningar av métis förklaras det som en praktisk form av kunskap. Det är den typ av kunskap som fås genom praktiskt handlande och att man under lång tid fått hantera likartade men sällan identiska uppgifter. Uppgifter som kräver ständig anpassning till förändrade omständigheter bygger métis.

Scotts bok är till stor del en kritik mot att planera och genomföra samhällsinsatser och särskilt storskaliga utvecklingsprogram på övergripande nivå baserat på techne. Det är upplagt för misslyckanden enligt Scott eftersom verkligheten kräver mer anpassning. Enskilda insatser kräver en hel del *métis* för att bli ändamålsenliga. Den generiska formulan kan aldrig definieras så att den tar in tillräckligt med lokalkunskap för att översätta det generella till det specifika på ett tillräckligt bra sätt. Bornemark argumenterar på ett liknande sätt för att vår stora tilltro till episteme och techne gör att vi tappat förståelse för *fronensis* i exempelvis myndighetsutövning. Bornemark talar om situationskänslighet. Situationskänslighet berikas av det teoretiska, det abstrakta, det generella men som inte helt grundas i detta.

Baumard sätter samman de fyra kunskapsbegreppen i en och samma graf och visar på så sätt att kunskapsformerna inte är helt distinkta kategorier. Kunskapsformerna *episteme*, *techne*, *fronensis* och *métis* kan ses som en glidande skala i denna ordning (Baumard, 1994).

Bornemark påminner oss också om att en förutsättning i samhället är icke-vetande. Vi vet exempelvis inte hur framtiden kommer att bli. I alla situationer finns alltid det som inte går att härleda ur det generella och då behövs *fronensis* och *métis* för att hantera de bedömningar man ställs inför. Klokhet och list är kunskapsformer och skiljer sig från åsikter på så sätt att åsikter är bestämda.

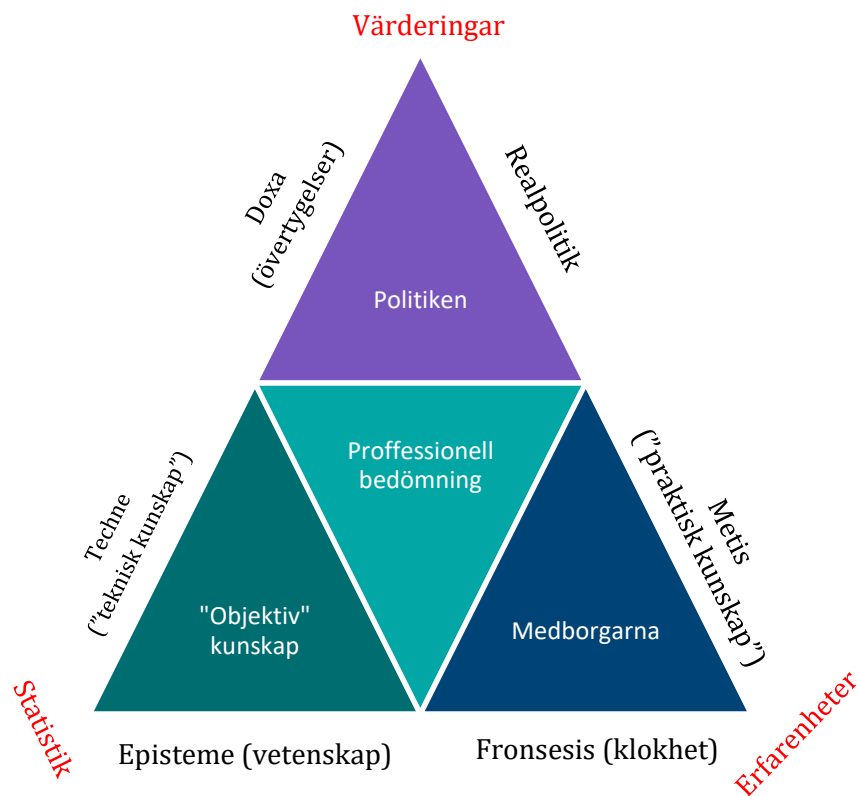
Bedömningar i politiskt styrda organisationer grundar sig dock inte bara på olika former av kunskap utan även på just åsikter och olika mer eller mindre uttalade värderingar. Ett tredjebenen att stå på är att söka sig mot politiken, vad tycker politiken är viktigt och hur värderar politiken? Det är också ett legitimt förhållningssätt för tjänstemän i policyskapande position. En tjänsteperson förklarar att genom att ta del av hur diskussionerna i nämnden går och följa diverse kommunpolitikernas twitter-konton så får hen en god bild av vad olika politiska grupperingar kan tänkas prioritera och underlaget som ska levereras influeras av detta. Flera informanter uttrycker att landsbygdsbedömningar många gånger innebär att lyfta upp konfliktdimensioner till ytan, att tydliggöra det politiska (Mouffe, 2008).

Vi kan ta in två typer av perspektiv även på det politiska. Tjänstemännen har att förhålla sig till politikens *doxa*. *Doxa* kan förklaras som den fastlåsta uppfattningen eller vedertagna föreställningar (Deer, 2014; Nationalencyklopedin, 2021). *Doxa* rymmer vad vi till stor del ofreflekterat anser är moraliskt rätt eller fel. Det kan beskrivas som en världsbild, en lära, en doktrin eller dogm. Det är den uppfattning som är normaliserad inom en viss grupp eller ett visst fält.

Vi har även mer flyktiga politiska ställningstaganden, den typ av politiska ställningstaganden som kan bygga på realpolitiska överväganden om vilka ställningstaganden som kan generera beslutsmajoriteter. (Tyvärr är rapportförfattarna okunniga om ett teoretiskt förankrat grekiskt ord för realpolitik varför symmetrin i tankefiguren inte blir komplett.)

Utifrån ett perspektiv av tjänstepersonen som central aktör i landsbygdsbedömningen som praktik försöker vi i figur 3 nedan tydliggöra tjänstepersonens situation i landsbygdsbedömnings-sammanhang.

Figur 3: Landsbygdsbedömningens grunder



Vi tänker oss att ovanstående figur utgör en illustration över de olika praktiker vi observerat. En del av våra informanter söker sig i första hand mot vetenskaplig kunskap. De letar faktaunderlag i form vetenskapliga belegg för vad som är troliga konsekvenser av vissa åtgärder. Andra informanter lutar sig i sin expertroll mer på fronesis eller métis. De beskriver att de har erfarenhetsbaserad förståelse av landsbygden att luta sig mot. De baserar sina bedömningar på erfarenheter av konsekvenser av tidigare fattade beslut och/eller förlitar sig till största del på dialogprocesser som genererar kunskap om invånarnas perspektiv på och erfarenhetsbaserade kunskap om de frågor som ska bedömas.

Olika typer av ärenden att bedöma kräver troligtvis olika typer av kunskapsinhämtning. Landsbygdsbedömning är något utav ett hantverk; det kräver å ena sidan episteme och techne – den generella kunskapen om landsbygden, och å andra sidan fronesis och métis – känsla för hur det påverkar förutsättningar i specifika bygder eller typer av bygder, och lämpliga sätt att agera utifrån dessa bedömningar. Tjänstepersonernas beskrivningar av hur bedömningsunderlag tas fram indikerar dock att processerna i praktiken till stor del formas genom det man inom samhällsvetenskapen ibland kallar bricolage och som i vardagligt tal skulle kunna uttryckas som "man tager vad man haver". Det grundar sig i att väga samman den kunskap man kan generera eller har tillgång till.

Flera av våra informanter efterfrågar stöd för landsbygdsbedömning à la techne. Men landsbygdsbedömningens techne har svårt att nå längre än till de presenterade grundläggande checklistorna över vilka teman som ska övervägas i bedömningen. Vi uppfattar att det snarare råder brist på stöd att tänka "landsbygd" inom olika sakområden. Statistiska

sammanställningar som används för att följa upp den kommunala eller regionala verksamheten är sällan uppbyggda för att understödja geografiska perspektiv. Tjänstepersoner vänder sig i beredningen av olika ärenden till respektive fackmyndighet för att söka kunskapsstöd, det vill säga Boverket, Skolverket, Socialstyrelsen och så vidare. Inte heller i dessa myndigheters olika typer av kunskapsunderlag upplever informanterna att det finns tydliga landsbygdsperspektiv. Vad vi i denna rapport kallat den verksamhetsnära landsbygdsbedömningen skulle stödjas av att myndigheternas kunskapsstöd även beaktade geografiska dimensioner och specifikt landsbygdernas särskilda villkor. På samma sätt kan den breda landsbygdsbedömningen stödjas av fortsatt utveckling av kunskapsstöd om landsbygdens utveckling generellt, vilket sker inom ramen för Tillväxtverkets uppdrag att ansvara för den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Idén med figur 3 ovan är också att påminna om att landsbygdsbedömning aldrig kan reduceras till enbart en fråga om kunskap. De tjänstepersoner vi intervjuat som arbetar med integrering av landsbygdsperspektiv i beslutsprocesser påtalar att det i slutänden är politiken som behöver ta ställning. Flera informanter förklarar att rutiner för landsbygdsbedömning tenderar att bli tandlösa utan politiskt tryck för en viss landsbygdspolitik ambitionsnivå. Landsbygdsbedömning i offentlig verksamhet är ofrånkomligt också politisk bedömning.

8 Referenser

- Agriculture Canada. (2001). *What do you see when you look through the rural lens? – Guide to using the rural lens*. Ottawa: Agriculture Canada.
- Alnebratt, K., & Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati : jämställdhetsintegrering som strategi*. Stockholm: Leopard förlag.
- Atterton, J. (2008). Rural proofing in England: a formal commitment in need of review. *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series, 20*.
- Avesta kommun. (2018). *Program för Landsbygdsutveckling*. Avesta: Avesta kommun.
- Baumard, P. (1994). Oblique knowledge: the clandestine work of organizations. *Cahier de recherche DMSP, Université de Paris-Dauphine (228)*.
- Bollman, R. D., & Reimer, B. (2020). What is rural? What is rural policy? What is rural development policy? In M. Vittuari, J. Devlin, M. Pagani, & T. G. Johnsson (red.), *The Routledge Handbook of Comparative Rural Policy* (pp. 9-26). New York: Routledge.
- Boréus, K., & Bergström, G. (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bornemark, J. (2016). Planeringens fronesis, intellectus och icke-vetande: En undersökning av den praktiska kunskapens djupdimensioner. In J. Bornemark (red.), *Medborgardialog - om det svåra i att mötas: Praktikers reflektioner om ett av demokratins viktigaste verktyg*. Stockholm: Arkus.
- Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans : En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante.
- Cras, P., & Wahlström, N. (2021). *Att sätta fokus på landsbygder : så gör kommuner och regioner - Del 1*. Östersund: Tillväxtverket.
- Deer, C. (2014). Doxa. In M. Grenfell (Red.), *Pierre Bourdieu : Key Concepts*. New York: Routledge.
- Erlandsson, E. (2011). Flataklocken ska styra politiken. *Norrköpings Tidningar 110323*.
- Erlandsson, E. (2013). *Utflyttning från småstäder och landsbygd - Svar på skriftlig fråga 2013/14:218*. Sveriges riksdag
- EU-kommissionen. (2021). *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*. Bryssel: EU-kommissionen
- Falu kommun. (2017). *Landsbygdsprogram Falu kommun 2018-2030*. Falun: Falu kommun.
- Flens kommun. (o.d.). *Flödeschema : Bygd och ort i balans*. Flen: Flens kommun.
- Hall, H., & Gibson, R. (2016). *Rural Proofing in Canada: An Examination of the Rural Secretariat and the Rural Lens*. <https://ruraldev.ca/rural-proofing-in-canada/>
- Hedemora kommun. (2017). *Landsbygdsprogram*. Hedemora: Hedemora kommun.
- Hedlund, A., & Kjellander, C. (2018). *MKB : Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Lund Studentlitteratur.
- Jordbruksverket. (2013). *Guide för landsbygdssäkring*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Kalix kommun. (2016a). *Kalix utvecklingsprogram ur ett landsbygdsperspektiv 2016-2020*. Kalix: Kalix kommun.
- Kalix kommun. (2016b). *Lokalt serviceprogram*. Kalix: Kalix kommun.
- Karlsson, L. (2020). *Landsbygdssäkring i Örnsköldsviks kommun - En genomlysning av arbetet med landsbygdssäkringen*. Örnsköldsvik: Örnsköldsviks kommun.
- Karlstad kommun. (2017). Kommunstyrelsens beslut i korthet : 20 juni 2017. <https://karlstad.se/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/Kommunstyrelsen/Beslut-i-korthet/beslut-i-korthet-2017/den-20-juni/>
- Kristianstad kommun. (2016). *Landsbygdsstrategi för Kristianstads kommun*. Kristianstad: Kristianstad kommun.

- Ljungby kommun. (2017). *Policy för landsbygdsutveckling*. Ljungby: Ljungby kommun.
- Mariestads kommun. (2016). *Landsbygdsstrategi*. Mariestad: Mariestads kommun.
- Ministry for Primary Industries. (2021). Rural proofing: guidance for policymakers. <https://www.mpi.govt.nz/legal/rural-proofing-guidance-for-policymakers/>
- Motala kommun. (2015). *Utvecklingsplan Landsbygd 2015-2020*. Motala: Motala kommun.
- Mouffe, C. (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft Förlag.
- MUCF. (2021). Samverkansmodell för offentliga aktörer och civilsamhället. <https://www.mucf.se/verktyg/samverkansmodell-offentliga-aktorer-och-civilsamhallet>
- Nationalencyklopedin. (2021). Doxa. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/doxa>
- Nordberg, K. (2020). Distributed Rural Proofing – An Essential Tool for the Future of Rural Development? *Sociologia Ruralis*, 61(1), 141-162.
- Norrköpings kommun. (2020). *Inriktning för landsbygdspolitiken*. Norrköping: Norrköpings kommun.
- OECD. (2006). Reinventing rural policy. *OECD Policy Brief, oktober 2006*.
- OECD. (2011). *OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). Principles on Urban Policy and on Rural Policy. *OECD Regional Development Ministerial, mars 2019*.
- Parlamentariska landsbygdskommittén. (2017). *För Sveriges landsbygder : en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén* (SOU 2017:1). Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Public Engagement and Planning Division - Government of Newfoundland and Labrador. (2019). *Rural Lens - Assessing Regional Policy Implications: A Guide for Public Bodies*. St. John's: Government of Newfoundland and Labrador.
- Regeringen. (2018). En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop. *Regeringens proposition 2017/18:179*.
- Regeringskansliet. (2017). *Sweden – Rural Development Programme (National)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Region Gotland. (2014a). Regionfullmäktiges protokoll 15 december 2014.
- Region Gotland. (2014b). Regionfullmäktiges protokoll 20 februari 2014.
- Region Kronoberg. (2018). *Social konsekvensanalys i regional transportplanering - Verktøy för att inkludera sociala aspekter*. Växjö: Region Kronoberg.
- Region Kronoberg. (2021). Hållbarhetssäkring. <https://www.regionkronoberg.se/gronakronoberg/arbetsmetod/hallbarhetssakring>
- Roberts, P., & Green, B. (2013). Researching rural places : On social justice and rural education. *Qualitative Inquiry*, 19(10), 765-774.
- Rowarth, J. (2020). Where's the rural proofing of policy? *Rural News 200715*. Retrieved from <https://www.ruralnewsgroup.co.nz/rural-news/rural-opinion/where-s-the-rural-proofing-of-policy>
- Rönblom, M. (2014). *Ett urbant tolkningsföreträde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Sala kommun. (2021). *Checklista avseende Barnperspektivet, Landsbygdsperspektivet och Horisontella principerna*. Sala: Sala kommun.
- SBK Värmland. (2017). *Landsbygdsssäkring i Karlstads kommun: Del 1 - omvärldsbevakning*. Karlstad: SBK Värmland AB.
- SCB. (2016). *Översyn av metod och definition för: SCBs avgränsningar av koncentrerad bebyggelse*. Stockholm: SCB.
- SCB. (2018). Befolkningen ökar svagt på landsbygden. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/befolkningen-okar-svagt-pa-landsbygden/>
- Scott, J. C. (2008). *Seeing like a state*. New Haven: Yale University Press.

- Sherry, E., & Shortall, S. (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of rural studies*, 68, 336-343.
- Shortall, S., & Alston, M. (2016). To rural proof or not to rural proof: A comparative analysis. *Politics & Policy*, 44(1), 35-55.
- Skara kommun. (2016). *Landsbygdssstrategi*. Skara: Skara kommun.
- Skellefteå kommun. (2016). Kommunfullmäktiges protokoll 2016-02-16.
- Skellefteå kommun. (2020). *Checklistor för att skriva tjänsteskrivelser till för- och grundskolenämnden*. Skellefteå: Skellefteå kommun.
- SKR. (2017). *Kommungruppsindelning 2017*. Stockholm: SKR.
- SKR. (2021). Medborgardialog. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog.372.html>
- The European Conference on Rural Development. (2016). *Cork 2.0 Declaration : A Better Life in Rural Areas*. Luxemburg: Publications Office of the European Union
- Therivel, R., & Wood, G. (2017). *Methods of environmental and social impact assessment*. New York: Routledge.
- Tillväxtanalys. (2016). *Landsbygdssäkring och landsbygdspolitik - I Finland, Norge, Storbritannien och Kanada*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtverket. (2020). Städer och landsbygder - Indelning i sex kommutyper. <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/stader-och-landsbygder.html>
- Tillväxtverket. (2021). *Geografier som inte syns - Om landsbygder och städer i de regionala utvecklingsstrategierna. Rapport 0362*. Östersund: Tillväxtverket.
- Varbergs kommun. (2020). *Landsbygdsstrategi : Underlag för dialog om landsbygdsstrategi för Varbergs kommun*. Varberg: Varbergs kommun.
- Örebro kommun. (2017). *Landsbygdsprogram för Örebro kommun*. Örebro: Örebro kommun.
- Örebro kommun. (2019). *Riktlinjer för landsbygdssäkring* Örebro kommun: Örebro kommun.
- Örnsköldsviks kommun. (2014). *Landsbygdsstrategi för Örnsköldsviks kommun 2014-2018*. Örnsköldsvik: Örnsköldsviks kommun.
- Örnsköldsviks kommun. (2021). Landsbygdssäkrade beslut. <https://www.ornskoldsvik.se/om-kommunen/medverka-och-vara-delaktig/utveckla-din-landsbygd/landsbygdssakrade-beslut>
- Östsam. (2012). *Insatsprogram Landsbygd 2014-2020*. Linköping: Regionförbundet Östsam.

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

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

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