

Länsstyrelserna och landsbygds- politiken

– Sammanställning av årsredovisningar



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

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

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

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

© Tillväxtverket

Stockholm, maj 2021

ISBN digital: 978-91-89255-20-3

Rapport: 0370

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Klas Fritzon

Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Sverige har sedan 2018 en nationell landsbygdspolitik med ett övergripande mål som fokuserar på likvärdiga förutsättningar och hållbar utveckling i hela landet. Utgångspunkten är tydligt tvärssektoriell – med ett brett perspektiv på utveckling. Ett effektivt arbete mot de landsbygdspolitiska målen förutsätter att såväl sektorer som nivåer i samhället mobiliseras. Där olika aktörer bidrar utifrån sina respektive roller för att tillsammans göra skillnad.

Sveriges 21 länsstyrelser och den sammanhållna landsbygdspolitiken är på många sätt som gjorda för varandra. Länsstyrelserna med sin tvärssektoriella verktygslåda och uppdrag att främja utvecklingen inom sina respektive län. Den sammanhållna landsbygdspolitiken med sina breda målsättningar som kräver både konkretion på regional nivå och sektorsövergripande perspektiv.

Tillväxtverket har omfattande verksamhet med betydelse för utvecklingen i landsbygder. Vi har också regeringens uppdrag att stärka genomförandet av politikområdet. Inom ramen för den rollen har vi ställt samman hur Länsstyrelserna redovisar sitt uppdrag från regeringen att beskriva hur de bidrar till politikens tre delmål.

Resultat från sammanställningen bekräftar bara i viss utsträckning att länsstyrelserna bidrar till politikens genomförande inom ramen för sin omfattande verktygslåda. Visst syns betydelsen och våra erfarenheter talar också för att länsstyrelsernas bidrag till politikgenomförandet är mer omfattande än vad redovisningarna visar – men den kanske tydligaste slutsatsen vi drar är att den här typen av sektorsövergripande perspektiv tar tid att etablera. Det gör också att behovet av en långsiktig och ändamålsenlig styrning från regeringen får central betydelse.

Vår förhoppning är att resultatet bidrar med fördjupad förståelse av genomslaget för den sammanhållna landsbygdspolitiken. Och därmed också med insikter kring det fortsatta genomförandet av politikområdet, ur såväl ett praktiskt som ett mer policyorienterat perspektiv. Arbetet har genomförts av Evelina Selander, Per Johansson och Klas Fritzon.

Martin Olauzon

Enhetschef

Tillväxtverket

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Uppdraget	8
2.1	Bakgrund	8
2.2	Mål och målgrupp	9
2.3	Genomförande.....	10
3	Sammanställning.....	11
3.1	Strukturen i redovisningarna	11
3.2	Innehållet i redovisningarna	13
	3.2.1 Smala eller breda redovisningar	13
	3.2.2 Samverkan, finansiering, kunskapsutveckling	15
	3.2.3 Interna insatser.....	17
3.3	Bedömning av resultat	18
3.4	Landsbygd i övriga dokumentet.....	19
4	Slutsatser.....	21
4.1	Förslag till utveckling	24

1 Sammanfattning

I regleringsbrevet 2020 fick länsstyrelserna för första gången i uppdrag av regeringen att redovisa hur de bidrar till målen för den sammanhållna landsbygdspolitiken. I den sammanställning Tillväxtverket gjort är slutsatsen att genomslaget för detta uppdrag är svagt i redovisningarna.

Tillväxtverkets bedömning är att redovisningarna inte ger en rättvisande bild av hur länsstyrelserna i praktiken bidrar till den sammanhållna landsbygdspolitikens målsättningar. Framför allt är perspektivet smalt, med tyngdpunkt i insatser som följer av länsstyrelsernas roll i arbetet med Landsbygdsprogrammets genomförande. Detta står i kontrast till politikens breda perspektiv inom områden som till exempel innovation och företagande, kompetensförsörjning, samhällsplanering och tillgänglighet till service. Tidigare kartläggningar och dialogprocesser visar också att länsstyrelsernas bidrag är mer mångfacetterad än vad som framkommer i redovisningarna.

För 2021 har Länsstyrelserna inte något uppdrag att redovisa hur de bidrar till de landsbygdspolitiska målen. Om regeringen har som ambition att återkomma till länsstyrelsernas roll i politikens genomförande, bedömer Tillväxtverket att det finns utvecklingspotential för såväl uppdraget att redovisa som för hur länsstyrelserna i praktiken bidrar till målsättningarna i sin faktiska verksamhet.

En framgångsfaktor för kommande uppdrag från regeringen är att de är långsiktiga. Denna typ av tvärsektorieella frågor tar tid att etablera och ett förslag är därför att frågan bör adresseras inom länsstyrelsernas instruktion, § 5. Vi bedömer också att länsstyrelserna har bättre förutsättningar att ta en aktiv roll i genomförandet av politiken om uppdrag också följs av resurser.

Redan nu tror vi att länsstyrelserna inom ramen för sin nuvarande verksamhet kan stärka sitt bidrag till de landsbygdspolitiska målen. Även om sammanställningen visar att redovisningarna som helhet brister i vissa avseenden, finns goda exempel att lära av redan i årets redovisningar. Detta gäller framför allt i det interna arbetet, men också vad gäller externt riktade insatser.

2 Uppdraget

2.1 Bakgrund

I mars 2018 lanserade regeringen en nationell landsbygdspolitik genom propositionen 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*. Politiken bygger i stor utsträckning på den parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande från januari 2017, som bland annat innehåller 75 förslag för att utveckla Sveriges landsbygder.¹

Inriktningen i politiken är bred med det övergripande målet:

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

Till detta finns tre delmål:

- Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.
- Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls.
- Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

De tematiska områden som politiken adresserar är Näringsliv och företagande, Digital kommunikation och transportinfrastruktur, Kompetensförsörjning, Samhällsplanering och bostadsbyggande, Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur. Ytterligare dimensioner i politiken gäller statens närvaro i landsbygderna, civilsamhällets betydelse samt hållbarhetsperspektivet.

¹ På Tillväxtverkets webbplats finns mer att läsa om politikens framväxt och dess genomförande: [Livskraftiga landsbygder - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](https://www.tillvaxtverket.se/livskraftiga-landsbygder)

Genomförandet av politiken är beroende av en fungerande flernivåsamverkan där olika sektorer och nivåer bidrar utifrån respektive uppdrag och roller. Politiken genomförs som ett integrerat perspektiv i hela flernivåsystemet, genom särskilda satsningar (bland annat inom ramen för den landsbygdspolitiska budgetramen) och genom utveckling av strukturella villkor². En av de centrala aktörerna i detta flernivåsystem är länsstyrelserna, som både har verktyg inom det smala landsbygdsperspektivet och uppdrag inom samtliga tematiska områden som den sammanhållna landsbygdspolitiken adresserar. Med smalt landsbygdsperspektiv avser vi i detta fall insatser som följer av Landsbygdsprogrammet och/eller riktar sig mot områden som jordbruk, skogsbruk, fiske och rennäring.

I regleringsbrevet för 2020 fick länsstyrelserna i uppdrag att redovisa hur de bidrar till politikens genomförande.

Länsstyrelserna ska redovisa hur de inom respektive myndighets ansvarsområde har bidragit till det övergripande målet och de tre delmålen för en sammanhållna landsbygdspolitik (prop. 2017/18:179, bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:359 och 2017/18:360).³

Tillväxtverket bidrar till den sammanhållna landsbygdspolitiken genom insatser inom den regionala utvecklingspolitiken och näringspolitiken samt genom operativa insatser direkt inom landsbygdspolitiken. Tillväxtverket bidrar också till politikens genomförande i sin samordnande roll där myndigheten ska stärka genomförandet av landsbygdspolitiken och verka för att de landsbygdspolitiska målen nås⁴. Detta gör vi framför allt genom insatser för samverkan, samordning och kunskapsutveckling.

2.2 Mål och målgrupp

Inom ramen för Tillväxtverkets samordnande roll har vi identifierat behovet att ställa samman och lära av länsstyrelsernas redovisningar av hur de bidrar till den sammanhållna landsbygdspolitikens mål. Genom detta är ambitionen att bidra med kunskap om länsstyrelsernas

² Detta är Tillväxtverkets tolkning av genomförandet. Regeringen har inte en formaliserad modell hur det ska ske – med till exempel preciserade och tidsatta mål riktat till aktörer i systemet.

³ [Regleringsbrev 2020 Myndighet länsstyrelserna - Ekonomistyrningsverket \(esv.se\)](#)

⁴ Regeringsuppdrag 2018-07-12 N2018/04123/HL

nuvarande bidrag till politikens genomförande och skapa underlag för utveckling.

De huvudsakliga målgrupperna för sammanställningen är Regeringskansliet, Sveriges 21 länsstyrelser och Tillväxtverket.

2.3 Genomförande

Sammanställningen bygger på de redovisningar samtliga länsstyrelser gjort i årsredovisningen för 2020.⁵ I sammanställningen tillämpar vi en övergripande analysram som dels fokuserar på *hur* länsstyrelserna redovisar, dels på *vad* de redovisar.

Trots användningen av en analysram finns behov av att göra tolkningar i sammanställningar i den här typen av kvalitativt material. Detta är särskilt relevant eftersom redovisningen görs för första gången och kan betraktas som komplex då den har ett tydligt sektorsövergripande perspektiv.

Sveriges 21 länsstyrelser har gemensamma riktlinjer för årsredovisningen och enligt dessa ska uppdraget, benämnt RB1A11, redovisas under avsnittet *Areella näringar*. Detta följer strukturen i statens budget där den sammanhållna landsbygdspolitiken redovisas under utgiftsområde 23, som innefattar områdena jordbruks- och trädgårdsnäring, fiskerinäring, landsbygd, livsmedel, djur, skog och jakt samt rennäring och andra samiska näringar. Utgiftsområdet omfattar även viss verksamhet inom utbildning och forskning.

Som ett komplement till sammanställningen under *Areella näringar* använder vi också en genomlysning av hela årsredovisningarna. Detta sker via sökordet *landsbygd**. Avsikten med denna bredare scanning är inte att göra en fullständig analys av årsredovisningarna. Vi bedömer det däremot som ett sätt att fånga upp i vilken utsträckning relevanta insatser redovisas också under andra uppdrag. Vi bedömer även att vi genom detta får en övergripande förståelse över hur förankrat uppdraget att redovisa bidraget till de landsbygdspolitiska målen är i myndigheterna som helhet.

⁵ För dig som vill fördjupa dig finns årsredovisningarna tillgängliga hos respektive länsstyrelse, vanligtvis nedladdningsbara via deras webbplatser som du når via www.lansstyrelsen.se.

För att skapa förutsättningar för lärande har vi valt att vara frikostiga med exempel.

Arbetet har genomförts i en arbetsgrupp med tre personer, men innehållet har också förankrats med sakkunniga inom Tillväxtverket och med representanter för länsstyrelserna.

För den som vill ha flera bilder av hur offentliga aktörer bidrar till utveckling i landsbygder rekommenderar vi läsning av Tillväxtverkets sammanställningar av åiterrapporter från såväl nationella myndigheter som regioner. Dessa rapporterades till regeringen i april 2021.⁶

3 Sammanställning

Omfattning, inriktning och struktur på redovisningarna skiljer sig kraftigt åt mellan de 21 länsstyrelserna.

Samtliga länsstyrelser redovisar dock omfattande insatser under avsnittet *Areella näringar*. Samtliga länsstyrelser redovisar däremot inte explicit hur de insatserna bidrar till den sammanhållna landsbygds politikens genomförande och de tre delmålen. Genomlysningen av årsredovisningarna som helhet förtydligar länsstyrelsernas landsbygdsrelevans genom uppdrag och insatser som redovisas under andra avsnitt, som till exempel *Regional tillväxt och infrastrukturplanering*.

3.1 Strukturen i redovisningarna

12 av 21 länsstyrelser nämner uppdraget att bidra till/redovisa det landsbygds politiska målet under den inledande rubriken *Verksamhetens mål och uppdrag*.

⁶ [U 3.1 RB 2020 Myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet Å2020 378.pdf \(tillvaxtverket.se\)](#) och [Regionalt tillväxtarbete 2020.pdf \(tillvaxtverket.se\)](#) Regionernas åiterrapporter innehåller inte explicita åiterrapporteringskrav vad gäller den sammanhållna landsbygds politiken – men väl hur regionerna hanterar inomregionala skillnader. Inomregionala skillnader kan i redovisningarna tolkas som synonymt med landsbygdsperspektiv, då inga regioner lyfter insatser som riktar sig mot täta strukturer eller städer i redovisningen av 2020.

Bland dessa 12 finns exempel på länsstyrelser som låter uppdraget vara okommenterat, men det finns också exempel på dem som sätter det i relation till en regional ambition, tolkning eller kontext.

Ett exempel finns i redovisningen från länsstyrelsen Stockholm:

Länsstyrelsen driver ett strategiskt utvecklingsarbete med fokus på landsbygden, vilket bidrar till målen för en sammanhållen landsbygdpolitik och EU:s politik för jordbruk och fiske. (s 72)

Ett annat exempel finns i redovisningen från länsstyrelsen Gävleborg:

Arbetet med sammanhållen landsbygdpolitik kan beskrivas som horisontellt. Det innebär att den handläggning av stöd, projektarbete, främjandearbete och utvecklingsarbete som genomförs inom verksamhetsområdet har sikte på livskraftiga landsbygder och att möjliggöra företagande och boende i hela länet. Även verksamhetens arbete med att svara på internremisser bidrar till arbetet. (s 102)

Ett tredje exempel finns i redovisningen från länsstyrelsen Västerbotten:

Länsstyrelsens målsättning är att bidra till att skapa förutsättningar för en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktig hållbar utveckling i hela Västerbotten. För att nå målet strävar Länsstyrelsen efter att genomföra ett samordnat och åtgärdsinriktat arbete för en långsiktig hållbar utveckling av Västerbottens landsbygder. (s 88)

Av de nio länsstyrelser som inte nämner uppdraget inledningsvis under *Areella näringar* har tre stycken särskilda rubriker som ändå hanterar redovisningen. Övriga sex kan inte sägas kompensera för denna avsaknad genom att till exempel hantera den sammanhållna landsbygdpolitiken som ett integrerat perspektiv inom övriga redovisningar eller på annat sätt. I den kompletterande genomsökningen av hela årsredovisningarna ser vi dock att även dessa sex redovisar uppdrag och insatser som har betydelse för genomförandet av politiken.⁷

⁷ Läs mer om detta i kapitel 3.4.

Totalt är det nio länsstyrelser som redovisar den sammanhållna landsbygdspolitiken under en särskild rubrik.

Den sammanhållna landsbygdspolitiken tre delmål nämns i uppdraget från regeringen men ger begränsat avtryck i redovisningarna. Tre länsstyrelser använder delmålen för att sortera befintliga insatser. I inget fall ser vi att delmålen ligger som grund för utveckling av insatser. I några fall nämns delmålen under den inledande rubriken, utan att senare beröras.

3.2 Innehållet i redovisningarna

Samtliga länsstyrelser redovisar uppdrag och insatser under *Areella näringar*. I vissa fall är det dock svårt att bedöma vad som ska tolkas som redovisning av uppdraget att bidra till den sammanhållna landsbygdspolitiken, och vad som ska tolkas som redovisning av andra politiska mål eller uppdrag. När så varit fallet har vi valt att tolka redovisningarna generöst. Vi har därmed inkluderat även de som inte nämner uppdraget inledningsvis och de som inte har en särskild rubrik för uppdraget, i sammanställningen och analysen.

Vi sorterar den innehållsliga sammanställningen under tre rubriker:

- Smala eller breda redovisningar
- Samverkan, finansiering eller kunskapsutveckling
- Interna insatser

3.2.1 Smala eller breda redovisningar

Den sammanhållna landsbygdspolitiken har en sektorsövergripande utgångspunkt vilket gör den tematiskt bred. I detta avseende påminner den i stor utsträckning om den regionala utvecklingspolitiken och dess nationella prioriteringar. En utgångspunkt för politikens genomförande är därmed att ett stort antal sektorer behöver bidra till målen. Detta får till exempel genomslag i de uppdrag regeringen gett Tillväxtverket att genomföra samordnande insatser riktat till 15 nationella myndigheter.

Redovisningarna från länsstyrelserna skiftar i detta avseende. Vi bedömer som helhet att tyngdpunkten ligger på vad som kan beskrivas som smala redovisningar. Med detta avser vi redovisningar som fokuserar på insatser inom de areella näringarna (inklusive livsmedelsstrategin) och som i stor utsträckning finansieras av Landsbygdsprogrammet. En mellankategori som vi placerar ungefär en tredjedel av länsstyrelsernas redovisningar i gäller de som till viss del

har ett bredare perspektiv, men som ändå styrs av finansieringen i Landsbygdsprogrammet. De bredare områden som då lyfts fram gäller framför allt bredband och kommersiell service.

I de fall då det varit otydligt om länsstyrelserna redovisat uppdraget vad gäller den sammanhållna landsbygdspolitiken, där både uppdragsbeskrivning och särskilda rubriker saknas, är det smala perspektivet särskilt framträdande. Men även i övriga redovisningar bedömer vi att det smala perspektivet överväger.

Ett exempel på hur det kan uttryckas finns i redovisningen från länsstyrelsen Västerbotten:

Vårt arbete inom Areella näringar är till stora delar kopplat till de EU-finansierade direktstöden och stöden inom Landsbygdsprogrammet. Vi handlägger, erbjuder rådgivning, kontrollerar och beslutar om utbetalning av jordbrukarstöd och utvecklingsstöd till lantbruket och landsbygdsföretagen i länet. Målet med vårt arbete är att ge lantbruks- och landsbygdsföretag ekonomiska förutsättningar att bedriva miljö- och klimatmässigt hållbar verksamhet, samt att i grunden bidra till ökad konkurrenskraft för svensk livsmedelsproduktion.

Ett annat exempel finns i redovisningen från länsstyrelsen Blekinge:

Länsstyrelsen anordnar genom egen regi och upphandlade externa aktörer kompetensutveckling, information, demonstration samt enskilda rådgivningar inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2014-2020 (Blekinge Regional Handlingsplan 2020). Genom att handlägga företags- och projektstöd och miljöinvesteringar inom Landsbygdsprogrammet bidrar länsstyrelsen till en hållbar utveckling av verksamma på landsbygden.

Vi vill trycka på att de insatser som vi här definierar som smala bidrar till den sammanhållna landsbygdspolitikens mål och kan hanteras i ett brett perspektiv. Detta gäller till exempel företagande inom de areella näringarna som har stor betydelse för utvecklingen i landsbygder, och har liknande utmaningar som övrigt näringsliv vad gäller kapitalförsörjning, innovationsförmåga och kompetensförsörjning.

Andra områden som förekommer i de redovisningar vi kategoriserar som breda gäller till exempel bostadsförsörjning, besöksnäring, kontanthantering, laddinfrastruktur, samhällsplanering,

transportfrågor, kulturmiljö och insatser för skyddad natur och friluftsliv.

En generell iakttagelse är att insatser som handlar om samverkan ofta har ett brett perspektiv och insatser som handlar om finansiering ett smalt perspektiv. Det finns dock exempel på det motsatta där samverkan definieras som tydligt knuten till genomförandet av Landsbygdsprogrammet och där annan finansiering lyfts fram.

Ett exempel på det sistnämnda finns i redovisningen från länsstyrelsen Kalmar län:

ERUF-programmet är vid sidan om landsbygdsprogrammet och övriga fonder ett viktigt instrument för att bidra till förutsättningar för att utveckla företagandet och möjligheterna till att bo och verka på landsbygden.

3.2.2 Samverkan, finansiering, kunskapsutveckling

Tyngdpunkten i redovisningarna ligger på samverkan och finansiering där den kunskapsutvecklande rollen syns i mindre omfattning. Med kunskapsutvecklande avser vi i detta fall redovisning av till exempel kartläggningar och analyser.

Flera länsstyrelser redovisar arbete med samverkansforum där till exempel regionen och olika landsbygdsaktörer ingår. Beskrivning av inriktningen på dessa varierar från smalt, tydligt knutet till Landsbygdsprogrammets genomförande, till brett.

Ett exempel på det sistnämnda finns i redovisningen från länsstyrelsen Uppsala län:

Länsstyrelsen är huvudman för partnerskapet för landsbygdsutveckling som är ett forum för landsbygdsfrågor där samverkan möjliggörs mellan regionen, kommunerna och landsbygdsaktörer i länet. Länsstyrelsen vill med detta forum aktivt lyfta landsbygdernas behov och förutsättningar i aktuella samhällsfrågor... landsbygdsfrågorna har stor betydelse för samhällsutvecklingen i ett bredare perspektiv än specifikt areella näringar.

Länsstyrelsen Uppsala län redovisar också att de under året genomfört:

Samverkansmöten med tre Leader-organisationer i länet: Mälardalen, Nedre Dalälven och Upplandsbygd. Genom samverkan

har organisationerna arbetat mer samstämt och förenklat för föreningar och företag som vill arbeta för att utveckla landsbygderna i Uppsala län.

Andra länsstyrelser som också redovisar samverkan är Kronoberg och Västernorrland, där man lyfter fram närvaron av regionen.

Redovisningar av insatser som handlar om finansiering fokuserar i stor utsträckning på stöd som fördelas via landsbygdsprogrammet.

Ett exempel på detta finns i redovisningen från länsstyrelsen Södermanlands län:

Länsstyrelsen har beslutat de ca 60 miljoner kronor som funnits tillgängliga inom ramen för Landsbygdsprogrammet. Dessa medel räckte till tre bredbandsprojekt och ger minst 850 hushåll på den sörmländska landsbygden tillgång till en fiberuppkoppling. Bredbandsprojekten kommer genomföras på landsbygden i kommunerna Nyköping, Trosa och Eskilstuna.

Ett annat exempel på detta finns i redovisningen från länsstyrelsen Västerbotten:

Länsstyrelsens regionala genomförande av Landsbygdsprogrammet med dess omfattande direktstöd till jordbruket, investeringsstöd till landsbygdsföretag, kompetensutveckling och rådgivning riktar sig bara till länets landsbygd. Landsbygdsprogrammet är på detta sätt ett viktigt redskap för att gynna förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på landsbygden.

I praktiken består genomförandet av insatser och enskilda uppdrag ofta av såväl samverkan, som finansiering och kunskapsutveckling (det sistnämnda åtminstone i ett praktisknära perspektiv).

Ett exempel på detta finns i redovisningen från länsstyrelsen i Kronobergs län:

Länsstyrelsen och Region Kronoberg har möjlighet att bevilja investeringsstöd till kommersiell service på landsbygden enligt skilda regelverk. Att servicefrågorna finns i två olika program och att olika stöd till samma målgrupp handläggs av två olika organisationer ställer särskilda krav på väl fungerande samverkan. Länsstyrelsen och regionen har fortlöpande kontakter och informationsutbyte i stödfrågor liksom avstämning i enskilda ärenden. En informell

överenskommelse mellan organisationerna innebär att ansökningar lämnas till oss då vi har tillgängliga medel. Vid brist på medel eller om en ansökan inte ryms inom Landsbygdsprogrammets regelverk övervägs om ansökan i stället kan flyttas över till regionen.

Ett annat exempel på detta finns i redovisningen från länsstyrelsen Gotlands län:

Länsstyrelsen har även fortsatt arbetet med samverkan mellan regionala offentliga finansiärer på Gotland. Samverkan avser stöd ur Landsbygdsprogrammet och Havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020 genom Länsstyrelsen, stöd ur Socialfonden, Regionala utvecklingsfonden samt medel för regionala tillväxtåtgärder (anslag 1:1) genom Region Gotland, stöd för Lokalt ledd utveckling som innefattar samtliga fyra fonder genom Leader Gute samt företagslån genom Almi Gotland. Under året har ett möte hållits. Det har både handlat om en dialog på den övergripande, strategiska nivån, och om diskussioner i konkreta ärenden.

Samverkan mellan organisationerna har lett till god kännedom om varandras verksamheter och möjligheter till finansiering. Det har också medfört att förfrågningar kan lotsas till rätt myndighet snabbare än tidigare, vilket är en förenkling för de sökande.

3.2.3 Interna insatser

Endast fem länsstyrelser redovisar insatser under Areella näringar som har inslag av internt perspektiv – vilket speglar den stora dominansen av ett externt fokus i redovisningen av uppdraget. Bland dessa fem skiftar det från mycket övergripande till mer djupgående.

- Länsstyrelsen Stockholm lyfter fram att då många politikområden behöver aktiveras för att nå målen för den sammanhållna landsbygdspolitiken, är samverkan avgörande för framgång. Både internt på Länsstyrelsen och med länets aktörer.
- Länsstyrelsen Uppsala län redovisar att de har arbetat internt, myndighetsövergripande och tvärssektoriellt, med att integrera landsbygdsperspektivet i myndighetens arbete.
- Länsstyrelsen Värmland lyfter fram att arbetet med landsbygdsutveckling och en sammanhållen politik till exempel sker genom olika stödformer inom Landsbygdsprogrammet, fonderade bygdemedel – samt att landsbygdsutveckling är ett

perspektiv som länsstyrelsen beaktar vid föredragning av beslut.

- Länsstyrelsen Jämtlands län redovisar att landsbygdsutveckling utgör en av två strategiska prioriteringar i verksamhetsplanen för 2020 (vilket dock sker under annan rubrik i redovisningen).
- Länsstyrelsen Västerbotten redovisar flera exempel på interna insatser. Under 2020 tillsattes en projektledare för att driva arbetet med satsningen *Hela Västerbotten*, som påbörjades 2017. Under 2020 tillsatte också landshövdingen i Västerbotten en expertgrupp för landsbygdsfrågor. Gruppen består av representanter från politik, näringsliv, akademi och civilsamhälle. Gruppen ska fungera som ett rådgivande organ och bollplank till landshövdingen i frågor som rör landsbygd och landsbygdsutveckling kopplat till Länsstyrelsens uppdrag. En tredje insats under 2020 var utvecklingen av rutiner för ärendebereidning, vilket ska öka möjligheterna att belysa tvärsaktoriella frågor, som till exempel landsbygdsperspektivet.

3.3 Bedömning av resultat

Nio länsstyrelser gör en bedömning av resultatet av arbetet med den sammanhållna landsbygdspolitiken. Det finns ingen överensstämmelse mellan att det till exempel är de som redovisar uppdraget under en särskild rubrik, som också gör en bedömning av resultat.

Ingen av länsstyrelserna redovisar att resultatet har varit negativt. Precis som vad gäller övriga delar i sammanställningen så skiftar skrivningarna när länsstyrelserna skriver om resultat.

I vissa fall nämns bara landsbygdsutveckling kort och övergripande, där det är svårt att tolka om detta avser den sammanhållna landsbygdspolitiken. I andra fall sker en något mer utförlig analys, även om det följer av mallen för årsredovisningen att hålla dessa bedömningar kortfattade.

Länsstyrelsen Uppsala län lyfter fram att:

Länsstyrelsen har lyft landsbygdernas behov och samordnat de insatser som rör landsbygderna, genom bland annat kommunikation och samverkan med Region Uppsala, Leader-områden, partnerskapet för landsbygdsutveckling, organisationer, föreningar och andra

myndigheter. Detta har fortgått, trots pandemin, om än i andra former än tidigare och resultatet får anses vara gott.

Länsstyrelsen Stockholm lyfter fram att:

En sammantagen bedömning för området är att Länsstyrelsen har uppnått ett gott resultat. Bedömningen grundas bland annat på att vi har beslutat och betalat ut en stor del av budgeten för landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet... Avgörande för bedömningen är att vi har arbetat i bred samverkan med andra myndigheter, organisationer och näringslivet, vilket bland annat har bidragit till att uppfylla målen för den nationella livsmedelsstrategin, det nationella skogsprogrammet och en sammanhållen landsbygdspolitik.

Länsstyrelsen Örebro län gör en i sammanhanget utförlig bedömning av resultatet, även om uppdraget i övrigt inte syns vare sig genom särskilda rubriker eller insatser:

Den sammanhållna landsbygdspolitiken berör många delar av Länsstyrelsens arbete. Att skapa goda boendemiljöer berörs av vårt arbete med kulturmiljöer och plansamråd, miljömålen arbetar vi brett med, klimatarbetet bidrar till ökad efterfrågan på lokalproducerad mat och energiråvara från landsbygden, landsbygdsprogrammet bidrar till investeringar och klimatomställning bland framför allt lantbrukarna. Ur ett helhetsperspektiv bidrar Länsstyrelsens arbete i mycket hög grad till en levande landsbygd och till den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Länsstyrelsen Gotlands län lyfter fram att en bidragit till det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken samt dess delmål på olika sätt både nationellt och regionalt.

3.4 Landsbygd i övriga dokumentet

Samtliga länsstyrelser redovisar uppdrag och insatser inom övriga årsredovisningen som har betydelse för de landsbygdspolitiska målen. Det är generellt sett uppdrag och insatser med ett brett perspektiv, som ändå har tydlig koppling till det tematiska innehållet i den sammanhållna landsbygdspolitiken. Spännvidden är stor, med insatser vad gäller såväl finansiering, som samverkan och kunskap.

Nedan ger vi exempel från den sökordsgenomgång vi gjort på ordet *landsbygd**. Avsikten är att illustrera att länsstyrelserna genomför mycket verksamhet som faller utanför de nu gjorda redovisningarna.

Länsstyrelsen Uppsala län redovisar hur de under 2020 arbetat övergripande med att belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna inom en rad olika uppdrag och tvärperspektiv, däribland landsbygdsutveckling inom uppdraget för grundläggande betaltjänster.

Länsstyrelsen Örebro län lyfter hur de prioriterar i finansiering av utvecklingsprojekt – kopplat till genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. De prioriterar bland annat projekt som bidrar till innovation och hållbar tillväxt som gynnar länets landsbygder och som ligger i linje med den regionala innovationsstrategin samt projekt som främjar entreprenörskap och företagande på landsbygden, särskilt med inriktning mot länets natur- och kulturmiljöer.

Flera länsstyrelser berör förutsättningar och tillstånd i landsbygder genom olika typer av analyser, vilket framför allt sker under *Landshövdingen har ordet* eller *Läget i länet*.

Länsstyrelsen Södermanlands län lyfter fram att befolkningen fortsätter att öka. Statistik visar även på en ökad inflyttning och ett ökat företagande på landsbygden, vilket är positiva signaler för länets utveckling.

Länsstyrelsen Örebro län lyfter i stället fram att det befolkningsmässiga glappet mellan landsbygd och stad ökar:

Sedan ett par år är regionhuvudstaden Örebro större än övriga kommuner tillsammans. Örebro stod för 80 procent av nybyggnationen av bostäder. Klyftan mellan stad och land yttrar sig inte sällan i olika opinionsyttringar inom områden som Länsstyrelsen har att hantera, såsom rovdjurspolitiken, planfrågor, natur- och skogsvård, vattenfrågor med flera. Vi eftersträvar alltid tidig kontakt, öppenhet och god dialog med olika aktörer. Vi får också positiva återkopplingar på att vi lyckas väl med det. Att snabbast möjligt handlägga ansökningar om stöd till landsbygdsföretagare har under året varit vår högsta prioritet.

Ett annat perspektiv i detta avseende kommer i redovisningen från Länsstyrelsen Östergötland där de lyfter fram att:

Under året har digitaliseringen av samhället accelererat och skapat nya möjligheter för många. Bland annat kan vi se att ökat användande av digitala tjänster kan minska klyftan mellan stad och landsbygd då tillgängligheten till många tjänster stärks när de blir digitala. Samtidigt ställer digitaliseringen och således samhället i stort allt högre krav på människors digitala kompetens och utrustning.

Ytterligare exempel på insatser som redovisas med relevans för de landsbygdspolitiska målen:

- Länsstyrelsen Kalmar län redovisar en förstudie för att fram en plattform för informationsutbyte mellan olika aktörer inom paket- och logistiktjänster
- Länsstyrelsen Skåne lyfter det avdelningsövergripande arbetet för att särskilt lyfta landsbygdernas synlighet och betydelse i översiktsplaner, detaljplaner och i ärenden kring jordbruksmarken som gemensam resurs.
- Länsstyrelsen Värmland lyfter att en under året prioriterat folkhälsofrämjande projekt inom ramen för arbetet med bygdemedel. Detta har bland annat bidragit till upprustningar av friluftssarenor såsom utegym och liknande på landsbygden i länet.
- Länsstyrelsen Jämtlands län lyfter fram insatser för att stärka det strategiska arbetet på regional och kommunal nivå med att utveckla den lokala servicen, bland annat genom samverkansplattformen Service Z.

4 Slutsatser

Den övergripande slutsatsen i denna sammanställning är att den sammanhållna landsbygdspolitikens genomslag är svagt i länsstyrelsernas redovisningar av hur de bidrar till politikens målsättningar. De redovisade insatserna har generellt sett ett smalt fokus, vilket inte harmonierar med ambitionerna eller det tematiska innehållet i den sammanhållna landsbygdspolitikerna. Länsstyrelsernas stora bredd speglas bara i begränsad utsträckning i redovisningarna, trots att det är just denna bredd som gör länsstyrelserna till en av de

mest betydelsefulla aktörerna för genomförandet av politiken. Vi bedömer att detta har flera orsaker.

En orsak kan vara otydliga styrsignaler från regeringen kring vad den långsiktigt förväntar sig av länsstyrelsernas bidrag till politikens genomförande. Ska de landsbygdspolitiska målen utgöra en grund för att sortera redan befintliga insatser? Eller förväntas de bidra till att länsstyrelserna också tar nya initiativ och utvecklar arbetssätt?

En andra orsak kan vara låg kännedom om den sammanhållna landsbygdspolitiken och vilka tematiska områden den adresserar. Mot bakgrund av placeringen av uppdraget under *Areella näringar* ligger det sannolikt nära till hands för den som inte är ordentligt insatt att rikta redovisningen mot just sektorer som jord, skog, fiske och rennäring. Redovisningarna speglar i hög grad innehållet i utgiftsområde 23 i statens budget, trots att det tematiska innehållet, den territoriella utgångspunkten och de sektorsövergripande ambitionerna har större likheter med utgiftsområde 19, regional utveckling. Landsbygd verkar i viss utsträckning fortfarande tolkas som synonymt med lantbruk.

En tredje orsak kan vara att uppdraget helt enkelt inte funnit sina former eftersom det var nytt för 2020. Genomförande och redovisning av denna typ av tvärgående frågor är tidskrävande, och sannolikt något som utvecklas över tid.

Tillväxtverket vill betona att redovisningarna inte ger en rättvisande bild av hur länsstyrelserna bidrar till den sammanhållna landsbygdspolitikens målsättningar. I till exempel Västra Götaland, där länsstyrelsen bara lyft det smala perspektivet, är ett av fem strategiska mål för myndigheten att *Hela länet ska ha kraft att verka och utvecklas*. I sin verksamhetsplan för 2021 lyfter länsstyrelsen bland annat delmål som visar att perspektivet på landsbygdsutveckling är brett och omfattar andra dimensioner än de som ryms inom areella näringar. Som helhet bedömer vi att länsstyrelsernas bidrag är både större och mer mångfacetterat.

Bilden blir mer rättvisande när vi genom sökord breddar perspektiven med hjälp av insatser inom fler avsnitt i årsredovisningarna. I många fall finns där insatser som i stor utsträckning stämmer överens med intentionerna i den sammanhållna landsbygdspolitiken. Vårt intryck är

att de insatser vår sökordsgenomgång⁸ genererar har ett mer strategiskt fokus jämfört med insatserna under *Areella näringar*.

Finansiering (i form av medel som länsstyrelsen beslutar) och samverkan utgör de övergripande verktyg som syns tydligast. Detta framstår som rimligt i relation till det smala fokus som dominerar i redovisningarna, där just finansiering genom Landsbygdsprogrammet är framträdande och genom sin konstruktion också följs av samverkan.

Vad gäller kunskapsrollen är intrycket att den inte fångas på ett relevant sätt i årsredovisningarna. Vår bedömning är att länsstyrelserna på många sätt arbetar kunskapsorienterat, men att den sällan ses genom till exempel rapporter och kunskapsunderlag – åtminstone inte i föreliggande redovisningar. Efter dialog med länsstyrelsen i Jämtlands län bedömer vi att kunskapsrollen i stället syns i vad som skulle kunna beskrivas som mer operativa perspektiv:

”Inom den sammanhållna landsbygdspolitiken har Länsstyrelsen på olika sätt bidragit till en ökad förståelse för landsbygdsens förutsättningar och Länsstyrelsens verktyg för att bidra till utveckling utöver EU-stöd”

Tillväxtverket genomförde under 2020 1) en övergripande kartläggning av hur länsstyrelserna integrerar ett landsbygdsperspektiv i sin verksamhet⁹ samt 2) en samverkans- och dialogprocess där länsstyrelser och regioner tillsammans fick diskutera hur vi gemensamt kan utveckla och stärka arbetet mot de landsbygdspolitiska målen¹⁰.

Innehållet i redovisningarna står i viss kontrast till den tidigare kartläggningen. I kartläggningen som genomfördes inom ramen för länsstyrelsernas chefsnätverk NHT21 (verksamhetskod 30) framstår bidraget till de landsbygdspolitiska målen som bredare än i nu gjorda redovisningar. En förklaring till skillnaderna är sannolikt att ansvaret för redovisningen av landsbygdsuppdraget ligger under verksamhetskod 60 och därmed chefsnätverk LD 21. Klart är att det

⁸ Vi är medvetna om att även denna sökordsgenomgång på begreppet landsbygd* ger en snäv träffbild. En kvalitativ genomgång av länsstyrelsernas uppdrag och insatser skulle sannolikt visa att det finns relevanta landsbygdsperspektiv inom mer eller mindre all verksamhet. Ambitionen i detta fall har dock inte varit att ge en komplett bild, utan mer synliggöra att de landsbygdspolitiska målen är beroende av insatser inom flera sakområden.

⁹ Dnr 2020-87

¹⁰ Dnr 2020-5371

spelar roll var ansvaret för ett uppdrag ligger. När det gäller denna typ av sektorsövergripande frågor kan det också finnas skäl att lyfta om ansvaret bör ligga under en enskild verksamhetskod – eller om det finns andra och mer ändamålsenliga lösningar?

Slutsatserna från processen bekräftar att den sammanhållna landsbygdpolitiken inte landat på ett tydligt sätt inom länsstyrelsernas organisationer. Också behovet av att öka kunskapen om politikens intentioner och genomförande framkommer i processen – vilket indikerar att skiftande kunskapsnivåer kan ligga bakom redovisningarnas något olika uttryck.

4.1 Förslag till utveckling

Tillväxtverket bedömer att det finns potential att utveckla såväl länsstyrelsernas redovisningar som deras faktiska bidrag till målsättningarna för den sammanhållna landsbygdpolitiken. Om regeringen (länsstyrelserna) har som ambition att synliggöra och stärka länsstyrelsernas (sin egen) roll inom politikens genomförande finns det flera vägar framåt.

- Intrycket är att den nuvarande strukturen i redovisningen, där den sammanhållna landsbygdpolitiken ligger inom *Areella näringar*, verkar styrande mot en för snäv tolkning av politiken. Det finns anledning att se över om detta bör förändras, eller åtminstone kommuniceras tydligt.
- En grundförutsättning är att eventuellt kommande uppdrag från regeringen är långsiktiga då denna typ av tvärsektoriella frågor tar tid att etablera. Ett förslag är därför att frågan bör adresseras inom länsstyrelsernas instruktion, § 5, alternativt införas som separat paragraf. Vid särskilda behov kan uppdraget dock förstärkas med tillfälliga och mer avgränsade uppdrag i regleringsbrev.
- Vi bedömer också att länsstyrelserna bör ges stärkta förutsättningar att ta en aktiv roll i genomförandet av politiken genom att uppdrag också följs av resurser. Detta avser såväl interna resurser för att ha möjlighet att prioritera frågorna som resurser för externa insatser och strategiska utvecklingsprojekt.
- Vi bedömer att nationell nivå kan katalysera utvecklingen genom samordnande uppdrag till Tillväxtverket. Detta

förutsätter att spegeluppdrag ges till länsstyrelserna och gärna också innefattar regionerna.

- Ett fokus i en sådan roll bör vara att i samverkan med såväl länsstyrelser som andra aktörer utveckla och sprida kunskap om metoder för att integrera landsbygdsperspektiv.¹¹
- Ett annat fokus i en sådan roll bör vara att stärka flernivåsamverkan inom ramen för landsbygdspolitikens genomförande. Rollerna på regional nivå med länsstyrelser och regioner är inte sällan kompletterande, men också lokala aktörer, kommuner och nationella myndigheter spelar viktiga roller i genomförande av politiken.

Med detta sagt bedömer vi att länsstyrelserna inom ramen för sin nuvarande verksamhet, med utgångspunkt i uppdraget att främja utvecklingen i länet, redan nu kan stärka sitt bidrag till de landsbygdspolitiska målen.

Om den sammanhållna landsbygdspolitikerna ska ha förutsättningar att genomföras integrerat inom många sektorpolitiska områden behöver de interna insatserna stärkas, med utvecklade metoder och verktyg. Att enskilt – eller inom ramen för samverkan mellan 21 länsstyrelser – säkra landsbygdsperspektiv i till exempel beslutsprocesser, samverkansstrukturer eller i rutiner för remissförfaranden skulle bidra till att stärka politikens genomslag i den samlade verksamheten.

Landsbygdsperspektivet kan också hanteras inom ramen för ett bredare territoriellt perspektiv, som riktar sig mot såväl glesa som täta strukturer. Vi menar också att såväl renodlade landsbygdsperspektiv eller bredare territoriella perspektiv med fördel kan hanteras tillsammans med hållbarhetsfrågor.

¹¹ Under våren 2021 har myndigheten drivit ett så kallat Landsbygdslabb tillsammans med 15 nationella myndigheter för att utveckla och testa metoder för landsbygdintegrering. Parallellt med detta har Tillväxtverket också samlat in lärande exempel från kommuner, regioner, länsstyrelser och nationella myndigheter på hur dessa aktörer redan idag arbetar för att integrera ett landsbygdsperspektiv i verksamheten. Det förstnämnda redovisades till regeringen den 14 maj 2021 och det sistnämnda planeras att kommuniceras på Tillväxtverkets webbplats under hösten 2021. Båda dessa insatser har genomförts med resurser som utgår under 2021.

Utvecklingspotentialen till trots finns redan idag exempel på länsstyrelser och insatser som andra kan lära av.

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.