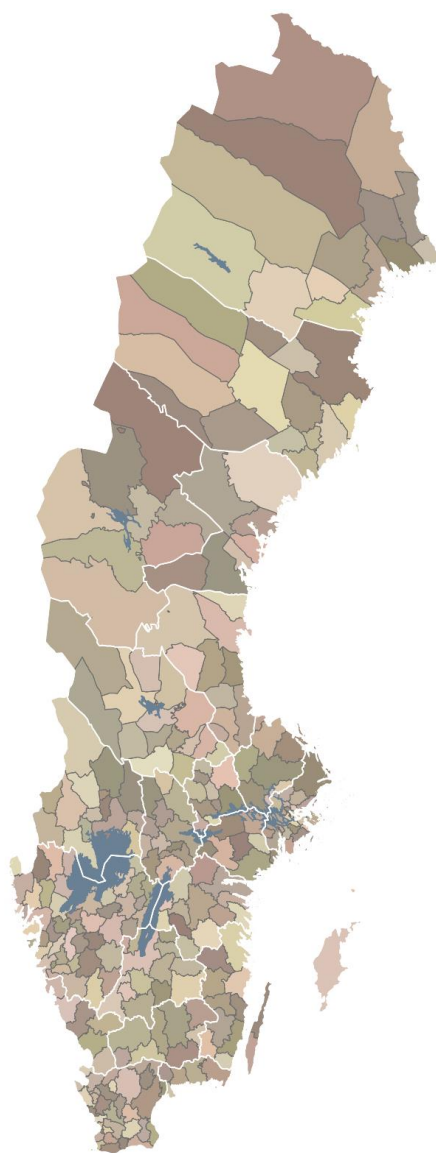


HUR SYNS LANDSBYGDER I MYNDIGHETERS VERKSAMHET?

2022-06-03



HUR SYNS LANDSBYGDER I MYNDIGHETERS VERKSAMHET?

KUND

Tillväxtverket

KONSULT

WSP

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10-722 50 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
wsp.com

KONTAKTPERSONER

Per Johansson, Tillväxtverket
Patrik Tornberg, WSP

UPPDRAGSNAMN

Hur syns landsbygder i
myndigheters verksamhet?

UPPDRAG
0411

ISBN
978-91-89255-96-8

UPPDRAGSNUMMER
10332034

FÖRFATTARE

Patrik Tornberg, Sara Hedman,
Kristina Westermark

DATUM

2022-06-03

SAMMANFATTNING

Inom ramen för uppdraget att verka för ett samordnat agerande hos statliga myndigheter inom en sammanhållen landsbygdspolitik har Tillväxtverket genomfört ett arbete med att utveckla metodstöd för landsbygdsanalys och konsekvensbedömningar i samarbete med utvalda statliga myndigheter.

Ett av målen för Tillväxtverkets arbete är en myndighetsgemensam genomlysning som visar hur myndigheters verksamheter sprids geografiskt via indikatorer. Som ett tidigt steg på vägen mot ett sådant mål har Tillväxtverket gett WSP i uppdrag att undersöka förutsättningarna för geografiska beskrivningar av myndigheters verksamheter.

Det övergripande syftet med uppdraget har varit att analysera möjligheter att synliggöra kontinuerligt kunna följa upp utfall av myndigheternas verksamheter i geografin. Genomförandet har varit explorativt och slutrapporten är ett resultat av ett iterativt arbete baserat på dels samtal med myndighetsföreträdare, dels bearbetning av exempeldata från myndigheterna.

Studiens slutsatser sorteras i tre kategorier (mer utförligt beskrivna i rapportens avslutande kapitel) med tillhörande rekommendationer: Nyttan med geografisk uppföljning, syftet med geografisk uppföljning och praktiska förutsättningar för geografisk uppföljning.

Slutsatser rörande nyttan med geografisk uppföljning

- Geografisk uppföljning på kommunnivå kan synliggöra landsbygdsperspektivet och därmed komplettera regionala analyser
- Geografisk beskrivning av myndigheternas verksamheter kan bidra till att synliggöra "vita fläckar" i myndigheternas uppmärksamhet
- Geografisk beskrivning av myndigheternas verksamheter kan bidra till insikter i löpande uppföljning och/eller fördjupade analyser
- Geografisk uppföljning av myndigheters verksamheter kan tjäna som utgångspunkt för efterföljande mer riktade och fördjupade analyser
- Geografiska analyser av myndigheters verksamheter kan tjäna som underlag för dialog med Länsstyrelserna om regional enhetlighet i arbetssätt
- *Rekommendation: Identifiera potentiella nyttor med geografisk uppföljning i myndighetsnätverket och utkristallisera behov för att dessa ska infinna sig.* WSP rekommenderar myndigheterna att tillsammans identifiera ytterligare potentiella nyttor av geografisk uppföljning, tillika att bygga vidare på och konkretisera de nyttor som lyfts i denna rapport. I samband med detta ser vi även anledning för myndigheterna att diskutera vad som skulle behövas för att uppnå dessa i praktiken.

Slutsatser rörande syftet med geografisk uppföljning

- Geografisk uppföljning bör utgå från ett tydligt syfte
- Geografisk uppföljning av myndigheternas verksamheter kan vara olika relevant för olika aktörer och/eller ur olika perspektiv
- Vad myndigheterna redovisar geografiskt beror ofta på vad myndigheterna har i uppdrag att redovisa

- Indikatorer för geografisk uppföljning behöver utformas på ett sätt som är relevant utifrån syftet med uppföljningen
- Alla indikatorer för geografisk uppföljning måste tolkas utifrån sina relevanta sammanhang
- *Rekommendation: Tydliggör syftet med geografisk uppföljning genom att specificera på vilka sätt och för vilka aktörer detta är relevant. WSP rekommenderar myndigheterna, och särskilt Tillväxtverket, att tydliggöra syftet med geografisk uppföljning för måluppfyllelse av landsbygdspolitiken och/eller för utvecklade angreppssätt inom den enskilda myndigheten.*

Slutsatser rörande praktiska förutsättningar för geografisk uppföljning

- Geografisk uppföljning av myndigheters verksamheter förekommer i förhållandevis begränsad omfattning idag, men de praktiska möjligheterna att utvecklas i den riktningen är goda
- Årsredovisningen är inte nödvändigtvis en lämplig redovisningsform för geografisk uppföljning
- Redovisningsformat för geografiska beskrivningar bör inte per automatik ske utifrån en given mall, utan anpassas efter innehåll och syfte
- *Rekommendation: Utforma riktlinjer för geografisk uppföljning inom landsbygdspolitiken och kartlägg interna resurser hos myndigheterna. WSP rekommenderar Tillväxtverket att, med inspiration från andra myndigheters pågående arbete, tydliggöra ramarna för hur och om geografisk uppföljning bör ske hos aktuella myndigheter, både med hänsyn till redovisningsform och metodik. Detta för att uppnå mer konsekvent och tillförlitlig geografisk återsrapportering med praktisk bäring.*

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
1 INTRODUKTION	7
1.1 BAKGRUND OCH SYFTE	7
1.2. METOD OCH GENOMFÖRANDE	8
1.1.1 Inläsning och inledande samtal med myndighetsföreträdare	8
1.1.2 Insamling och bearbetning av exempeldata från myndigheterna	9
1.2 RAPPORTENS DISPOSITION	10
2 MYNDIGHETERNAS KOPPLING TILL GEOGRAFISKA PERSPEKTIV	11
2.1 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I DERAS UPPDRAG OCH/ELLER INSTRUKTIONER	11
2.2 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I ÅRSREDOVISNINGARNA	12
2.2.1 Benämning av myndigheternas bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken i årsredovisningarna	12
2.2.2 Benämning av geografiska perspektiv i årsredovisningarna i övrigt	14
2.3 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I ANDRA SAMMANHANG ÄN ÅRSREDOVISNINGARNA	14
2.4 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I INTERVJUERNA	16
2.4.1 Prioriteringskrav och uppfattning av nyttor med geografiska perspektiv	16
2.4.2 Förvaltningstraditioner och praktiska svårigheter saktar ner integrering av landsbygdsperspektiv	17
2.4.3 Skepsis om vad geografisk uppföljning (inte) visar	17
2.4.4 Politisk backning och uppdragsspecifikation	18
3 ATT MÄTA OCH FÖLJA UPP MYNDIGHETERS VERKSAMHET I GEOGRAFIN KVANTITATIVT	19
3.1 ANVÄNDANDET AV INDIKATORER SOM UPPFÖLJNINGSTRUMENT	19
3.2 VAD ÄR DET FÖR VERKSAMHET SOM SKA FÖLJAS UPP?	20
3.3 INDIKATORERS VALIDITET OCH DATATILLGÅNG	21
3.4 KOMMUNNIVÅN SOM MYNDIGHETSGEMENSAM GEOGRAFISK NIVÅ FÖR UPPFÖLJNING UR ETT LANDSBYGDSPERSPEKTIV	22
4 GEOGRAFISK UPPFÖLJNING MED OLIKA FOKUS	24
4.1 UPPFÖLJNING MED FOKUS PÅ INSATSERS GENOMFÖRANDE	25
4.1.1 Exempel Havs- och vattenmyndighetens bidrag till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA)	25
4.1.2 Exempel Naturvårdsverkets lokala naturvårdssatsning (LONA)	29
4.1.3 Exempel Riksantikvarieämbetets kulturmiljövårdsanslag (KMV)	32

4.2	UPPFÖLJNING MED FOKUS PÅ BEHOVET AV INSATSER	36
4.2.1	Exempel Patentansökningar hos Patent- och registreringsverket	36
4.2.2	Exempel Ansökningar hos Myndigheten för yrkeshögskolan om att bedriva yrkeshögskoleutbildning	40
4.3	KONTEXTUELLT UPPFÖLJNINGSFOKUS	43
4.3.1	Exempel Boverkets bostadsmarknadsenkät	43
4.3.2	Exempel Post- och telestyrelsens bredbandskartläggning	46
4.4	UPPGIFTER MED EN TYDLIG GEOGRAFISK DIMENSION MEN SOM ÄR SVÅRA ATT FÖLJA UPP PÅ KOMMUNNIVÅ	48
4.4.1	Exempel Trafikverkets investeringar i transportsystemet	48
4.4.2	Exempel Kulturrådets stöd till fria grupper	49
5	NYTTAN MED ETT GEOGRAFISKT PERSPEKTIV PÅ MYNDIGHETERS VERKSAMHETER	51
5.1	GEOGRAFISKA MÖNSTER SOM UNDERLAG FÖR MYNDIGHETERNAS KUNSKAPSHÖJANDE ARBETE	51
5.2	GEOGRAFISKA MÖNSTER SOM UNDERLAG FÖR ATT IDENTIFIERA BEHOV AV UTVECKLADE ARBETSSÄTT	54
6	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	57
6.1	NYTTAN MED GEOGRAFISK UPPFÖLJNING	57
6.2	SYFTET MED GEOGRAFISK UPPFÖLJNING	59
6.3	PRAKTISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GEOGRAFISK UPPFÖLJNING	60

1 INTRODUKTION

1.1 BAKGRUND OCH SYFTE

I prop 2017/18:179 "En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop" framhöll regeringen att det är angeläget att myndigheter i sina verksamheter beaktar vilka konsekvenser som myndighetens beslut eller åtgärder får för landsbygderna. Studier som Tillväxtverket har låtit göra visar samtidigt att det finns potential att utveckla landsbygdsperspektivet ytterligare i många myndigheters verksamheter. Bland annat har det framkommit att få myndigheter redovisar hur deras verksamheter faller ut geografiskt.

Om myndigheter ska kunna beakta konsekvenserna av sina verksamheter för Sveriges landsbygder finns det därför anledning att utveckla metoder för att bättre förstå det geografiska utfallet av verksamheterna. Ett tydligare geografiskt perspektiv på myndigheters verksamheter skulle exempelvis kunna förväntas bidra till en fördjupad förståelse för hur olika politikområden behöver anpassas till olika geografiska områden för att få önskvärt genomslag. I det avseendet kan ett mer framträdande landsbygdsperspektiv ha en "hävstångsfunktion" för måluppfyllelse inom andra politikområden.

Inom ramen för uppdraget att verka för ett samordnat agerande hos statliga myndigheter inom en sammanhållen landsbygdspolitik har Tillväxtverket genomfört ett arbete med att utveckla metodstöd för landsbygdanalys och konsekvensbedömningar i samarbete med utvalda statliga myndigheter. Uppdraget redovisades i maj 2021.¹ Metodstödet syftar till att i längden stötta kommuner, regioner och myndigheter i att utifrån respektive ansvarsområde synliggöra, beakta och integrera ett landsbygdsperspektiv i verksamheten.

Ett av målen för Tillväxtverkets arbete är en myndighetsgemensam genomlysning som visar hur myndigheters verksamheter sprids geografiskt via indikatorer. Som ett tidigt steg på vägen mot ett sådant mål har Tillväxtverket gett WSP i uppdrag att undersöka förutsättningarna för geografiska beskrivningar av myndigheters verksamheter. Det övergripande syftet med uppdraget har varit att analysera möjligheter att synliggöra, och undersöka förutsättningar för att kontinuerligt kunna följa upp, utfall av myndigheternas verksamheter i geografin.

Angreppssättet till ovan nämnda syfte har varit explorativt, med stor hänsyn till såväl praktiska förutsättningar som resonemang kring myndigheternas respektive verksamhetsstruktur, uppdrags- och instruktionsspecifikation och tillgängliga interna resurser. Slutrapporten är således att se som ett resultat av ett iterativt arbete ihop med myndigheterna, tillika ytterligare ett steg framåt i det långsiktiga arbete som Tillväxtverket bedriver inom området.

De myndigheter som ingår i studien är de 16 som pekats ut av regeringen inom den sammanhållna landsbygdspolitiken. Dessa är, förutom Tillväxtverket själva, de som listas i Tabell 1.1 nedan.

¹ [Slutrapporterade regeringsuppdrag - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](https://www.tillvaxtverket.se/Slutrapporterade-regeringsuppdrag-Tillvaxtverket-tillvaxtverket.se)

Tabell 1.1 Utpekade myndigheter inom den sammanhållna landsbygdspolitiken, som samtliga varit del av uppdraget som WSP har bedrivit för Tillväxtverkets räkning

Boverket	Kulturrådet	Post- och telestyrelsen
Energimyndigheten	Livsmedelsverket	Riksantikvarieämbetet
Havs- och vattenmyndigheten	Myndigheten för yrkeshögskolan	Patent- och registreringsverket
Jordbruksverket	Naturvårdsverket	Skogsstyrelsen
Trafikverket	Vinnova	Sametinget

1.2. METOD OCH GENOMFÖRANDE

Genomförandet av uppdraget har skett i två huvudsakliga moment:

1. Inläsning och inledande samtal med myndighetsföreträdare
2. Insamling och bearbetning av exempeldata från myndigheterna

Dessa moment beskrivs här övergripande.

1.1.1 *Inläsning och inledande samtal med myndighetsföreträdare*

Då uppdraget genomförs i ett relativt tidigt skede av det långsiktiga utvecklingsarbete Tillväxtverket bedriver har utgångspunkten varit ett utforskande angreppssätt, där individuella samtal med respektive myndighet har varit en central del i metodiken. De ingående myndigheterna har mycket olika typ av verksamheter, och lämpligheten såväl som förutsättningarna att beskriva deras verksamheter geografiskt varierar mycket.

Den sammanhållna landsbygdspolitiken är i sig sektorsövergripande och därför i hög grad beroende av samspelet mellan verksamheter hos olika myndigheter. Det innebär att enskilda myndigheters bidrag till politikområdet ofta behöver bedömas i ljuset av utvecklingen och verksamheter inom flera sektorsområden samtidigt. Detta medför metodmässiga utmaningar i utvecklandet av en uppföljningsmetodik ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv. Det som är relevant att följa ur den enskilda myndighetens perspektiv är inte nödvändigtvis relevant ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv, och det som är relevant ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv är inte nödvändigtvis relevant ur den enskilda myndighetens perspektiv.

I stället för att eftersträva en gemensam mall för geografiska beskrivningar har ambitionen varit att undersöka olika sätt som geografiska beskrivningar är möjliga och relevanta att genomföra. Samtalen med myndigheterna har därför haft karaktären av förhållandevis öppna intervjuer, med syftet att dels få en fördjupad förståelse för myndigheternas verksamhet ur ett geografiskt perspektiv, dels samla in data som kan användas för geografiska beskrivningar av myndigheternas verksamheter. Som stöd för samtalen har följande vägledande frågor (se Tabell 1.2 och 1.3) meddelats i förväg till de deltagande myndighetsföreträdarna, och under själva samtalen har fokus legat på olika aspekter beroende på upplevd relevans i respektive samtal.

Tabell 1.2 Allmänna intervjufrågor utifrån uppdragets syfte

- Är det viktigt för er att förstå hur er verksamhet faller ut geografiskt i landet?
- Är det någon del av er verksamhet som skulle kunna utvecklas ytterligare med hjälp/stöd av ett geografiskt underlag?
- Är det någon av era uppgifter som kräver geografisk redovisning i återrapporteringen till regeringen?

Tabell 1.3 Mer specifika intervjufrågor utifrån uppdragets syfte

- Vilka uppgifter skulle kunna vara lämpliga att redovisa geografiskt om syftet är att synliggöra er verksamhets geografiska utfall?
- Vad finns det för typ av data över dessa uppgifter?
- Är det möjligt att redovisa på kommunnivå?

En central del av genomförandet av denna studie har handlat om att i dialog med myndigheterna och Tillväxtverket identifiera myndighetsuppgifter som är relevanta att följa upp geografiskt – antingen ur myndighetens egna verksamhetsperspektiv eller ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv. Förutom att i flera fall resultera i en konkret uppsättning indikatorer har dessa samtal utgjort ett viktigt underlag för rapportens diskussion kring om, hur och varför ett geografiskt perspektiv på myndigheters uppgifter kan vara av värde.

Myndighetssamtalen har förberetts genom inläsning av myndighetens uppdrag och verksamhet, framför allt så som den beskrivs i årsredovisningar. I uppdraget till WSP har det ingått att undersöka förutsättningar att utveckla årsredovisningarna med ett tydligare geografiskt perspektiv, varpå det har varit av särskilt intresse att använda just årsredovisningarna som inläsningsmaterial. Därtill har myndigheternas övriga information på hemsidor, regleringsbrev, instruktioner och rapporter utgjort underlagsmaterial i inläsningen.

1.1.2 Insamling och bearbetning av exempeldata från myndigheterna

Fokus i detta uppdrag har varit att söka efter tillvägagångssätt och metoder för att utveckla ett mer kvantitativt sätt att följa upp myndigheters verksamheter ur ett geografiskt perspektiv. Därför har en huvuduppgift i uppdraget varit att dels identifiera sådana uppgifter som är lämpliga att följa upp geografiskt, dels identifiera indikatorer för att göra uppföljningen med.

En viktig utgångspunkt för arbetet har varit att utgå från uppgifter och data som redan finns att tillgå. Det har således inte varit aktuellt att samla in data som förutsätter nya empiriska undersökningar. Utgångspunkten har i stället varit att den datainsamling som görs inte ska innebära en administrativ börda för myndigheterna, utöver den begränsade tid som behövt avsättas för att bli intervjuade och hämta ut data ur befintliga register och redovisningssystem.

Vilken data som har använts har bestämts utifrån de samtal som förts med myndigheterna. I vissa fall har myndigheterna skickat data som sedan bearbetas i olika grad av WSP. I andra fall har samtalen med myndigheterna resulterat i att vi har samlat in befintliga data från myndigheternas hemsidor.

För vissa myndigheter har det varit lättare att identifiera lämpliga uppgifter och indikatorer att följa upp geografiskt. För andra har det av olika skäl varit svårare. Sammantaget har det resulterat i ett fokus på några myndigheters uppgifter. Dessa används i rapporten som exemplifieringar av olika typer av geografiska beskrivningar av myndighetsuppgifter. Myndigheter som det varit svårare att välja lämpliga indikatorer för har i stället fungerat som bidrag till en problematiserande diskussion kring metodologiska och analytiska förutsättningar att beskriva myndigheters verksamheter geografiskt.

1.2 RAPPORTENS DISPOSITION

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 ett empiriskt nedslag kring myndigheternas respektive anknytning till geografiska perspektiv idag. Detta avsnitt syftar till att illustrera förutsättningar för att integrera geografiska analysmetoder hos verksamheterna och kan ses som rapportens ”vad”.

I kapitel 3, följt av kapitel 4, görs ett försök att beskriva och exemplifiera på vilka sätt myndigheternas uppgifter och insatser kan kvantifieras och följas upp löpande. Kapitlen syftar således till att testa undersökta metodologiska angreppssätt i praktiken och kan ses som rapportens ”hur”. Fokus i kapitel 3 är att lyfta centrala överväganden och förutsättningar vid användandet av indikatorer som uppföljningsverktyg, medan kapitel 4 huvudsakligen påvisar exempel utifrån den datainsamling som skett inom ramen för uppdraget.

Kapitel 5 lyfter sedan ett par centrala lärdomar och medskick kring de nyttor som kan uppstå för såväl enskilda myndigheter som måluppfyllelse inom den sammanhållna landsbygdspolitiken. Detta avsnitt syftar till att resonera kring och förtydliga de möjligheter som kan uppstå till följd av metodutvecklingen och kan ses som rapportens ”varför”.

Figur 1.1 nedan illustrerar fördelningen av dessa kapitel, med tillhörande övergripande frågeställning i fokus. Sammantaget utgör dessa rapportens huvuddel. Kapitel 6 summerar avslutningsvis vad som belysts genom rapporten, tillsammans med ett antal huvudsakliga slutsatser, och presenterar även tre mer konkreta rekommendationer från WSP för det fortsatta arbetet med metodutveckling för geografisk analys.



Figur 1.1 Disposition och syfte med rapportens huvudkapitel, 2–5.

2 MYNDIGHETERNAS KOPPLING TILL GEOGRAFISKA PERSPEKTIV

Detta uppdrag genomförs mot bakgrund av Tillväxtverkets uppdrag inom landsbygdspolitiken. Vår utgångspunkt för uppdraget har samtidigt varit att undersöka förutsättningarna för integrering av geografiska perspektiv och analysmetoder hos aktuella myndigheter att utveckla både myndighetsinterna angreppssätt och bidra till högre måluppfyllelse inom den sammanhållna landsbygdspolitiken. För att Tillväxtverket ska träffa rätt i vilken typ av metodstöd som myndigheterna behöver i relation till detta bedöms det som viktigt att ta hänsyn till respektive myndighets initiala koppling till geografien. Det vill säga *om* och i så fall *hur* geografiska perspektiv spelar en roll i verksamheten idag.

Detta kapitel utgör med ovan i åtanke ett nedslag i resonemang som identifierats hos myndigheterna kring geografi i stort och landsbygdspolitik mer specifikt. Resonemangen utgår från beskrivningar i myndigheternas årsredovisningar och andra rapporteringssammanhang, såväl som insikter från samtal med myndighetsrepresentanter under uppdragets gång.

Kapitlet gör inte anspråk på att beskriva en helhet, men lägger till viss del en grund för kommande kapitel av rapporten. I ett större perspektiv syftar kapitlet även till att uppmuntra fortsatt diskussion inom myndighetsnätverket angående beröringspunkterna som lyfts, såväl som områden därbortom.

2.1 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I DERAS UPPDRAG OCH/ELLER INSTRUKTIONER

De 16 utpekade myndigheterna inom den sammanhållna landsbygdspolitiken kopplar an till geografien på olika sätt. Inledningsvis utgör myndigheternas respektive sektorsfrågor tillika förordnade uppdrag en viss grund för hur nära geografiska perspektiv ligger till hands i myndighetsutövningen. Till exempel kan vi se att myndigheter såsom Post- och telestyrelsen, Jordbruksverket och Tillväxtverket redan idag använder geografisk analys i relativt stor utsträckning. Något som vid närmare anblick faller sig naturligt då de alla har ansvar för landsbygdsfrågor i sina instruktioner. Stor variation återfinns samtidigt avseende vilken typ av geografisk analys som appliceras mellan myndigheterna, där faktorer så som relevant geografisk skala tillika interna resurser och prioriteringsområden spelar in.

För majoriteten myndigheter förefaller det sig initialt något svårare att koppla an sektoriella sakfrågor till utfall i geografien. För majoriteten av de utpekade myndigheterna inom landsbygdspolitiken saknas exempelvis ett utjämnande och/eller uppsökande uppdrag, varpå geografiska analysmetoder kan ses som mindre relevant eller lägre prioriterat än huvuduppgifterna. Något som bekräftats i flera av myndighetssamtalen. Uppbyggd intern organisation, med anknytande arbetssätt och resonemang, såväl som branschpraxis och resursallokering kan också inverka på de perspektiv som lyfts och prioriteras inom respektive myndighet. Detta är dock inte detsamma som att konstatera att geografiska analyslager inte kan vara viktiga även för dessa myndigheter framåt. Endast att området är mindre utforskat idag.

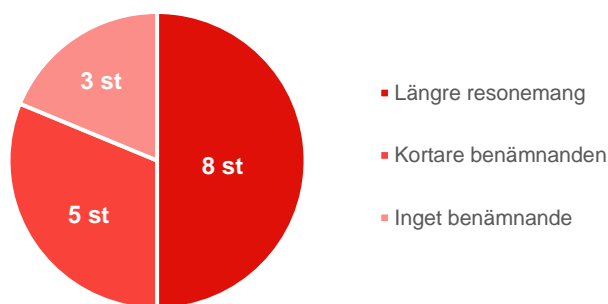
2.2 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I ÅRSREDOVISNINGARNA

För att få en något tydligare fingervisning om vilka myndigheter som dels reflekterar kring sina bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken, dels lyfter geografiska perspektiv i andra avseenden, har årsredovisningarna för verksamhetsåret 2020 studerats². Kompletterande insikter har även hämtats från årsredovisningar för verksamhetsåret 2021.

Syftet med en genomgång av årsredovisningarna har varit att se om och hur geografiska perspektiv lyfts i ett sammanhang där hela verksamheter ska återspeglas. De har även använts för att samla insikter kring vare sig årsredovisningarna är rätt forum för rapportering av myndigheternas respektive bidrag till landsbygdspolitiken, och i så fall på vilka sätt denna rapportering rimligen bör ske ur ett längre perspektiv.

2.2.1 Benämning av myndigheternas bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken i årsredovisningarna

En överblickande jämförelse mellan årsredovisningarna för år 2020 och 2021 tyder på att 2021 är ett år då betydligt färre myndigheter benämner den sammanhållna landsbygdspolitiken, och då särskilt kopplat till myndighetens bidrag till måluppfyllelse inom området. Något som delvis kan tänkas bero på att det nära angränsade regeringsuppdraget *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020* avrapporterades år 2020.³ I majoriteten av de aktuella myndigheternas regleringsbrev uppges dock att redovisning avseende myndigheternas bidrag till landsbygdspolitiken ska ske även för verksamhetsåret 2021 och 2022.⁴ En första insikt är därav att det är anmärkningsvärt att rapporteringen i ett flertal fall avtar efter år 2020.



Figur 2.1 Översikt av myndigheternas respektive beskrivningar av verksamheternas bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken i årsredovisningarna för verksamhetsåret 2020.

Om vi blickar tillbaka till årsredovisningarna för år 2020 finns däremot mer information att hämta. Av de 16 aktuella myndigheterna lyfter åtta av dessa relativt utvecklade resonemang kring deras bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken. Fem myndigheter beskriver vidare deras roll mycket kortfattat, bland annat genom att påtala att man medverkar i anordnade

² Då studien inleddes hade inte årsredovisningarna för 2021 publicerats ännu.

³ Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2020 att den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till att uppnå landsbygdspolitikens mål. En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder ska på motsvarande sätt bidra till att målen för den regionala tillväxtpolitiken nås. Politikområdena hänger alltså tätt samman och synergier och gemensamma strukturer mellan dem ska främjas.

⁴ Regleringsbrev för 2021 och 2022 för respektive myndighet

myndighetsträffar av Tillväxtverket i syftet. De återstående tre myndigheterna benämner varken medverkan i nätverket eller deras respektive bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken i ett större perspektiv. Denna fördelning redovisas i Figur 2.1 ovan och är aktuell för verksamhetsåret 2020. För år 2021 är beskrivningarna alltså betydligt kortare och färre än så.

För de åtta myndigheter som för längre resonemang kan konstateras att majoriteten av dessa befinner sig i ett relativt "reaktivt" och "övergripande" stadiet, varpå vi menar att man snarare beskriver de uppgifter man redan gör i myndigheten och anknyter dessa till landsbygdspolitiken i viss mån, snarare än att signalera att geografiska perspektiv guidar myndighetsutövningen i någon större mån. Detta kan delvis tänkas bero på att den sammanhållna landsbygdspolitiken, tillika de aktuella myndigheternas medverkan däri, inte varit ett officiellt utpekat område längre än ett par år. Anpassning av verksamheten till landsbygdsperspektiv kan rimligen antas innefatta en viss startsträcka för att mer djupgående analyser och angreppssätt ska införas.

Hur ser då dessa beskrivningar ut och vad innehåller de i grova drag? För ett par myndigheter är konkretiseringsnivån något högre, med vilket vi menar att specifika uppdrag, insatser och aktiviteter lyfts och knyts an till lands- och glesbygdsperspektiv. Ett exempel på detta är Post- och telestyrelsen, som bland annat lyfter målområdet att utveckla digital infrastruktur och att stötta företag, organisationer och/eller människor att dra nytta av digitaliseringens möjligheter i hela landet. Ett annat exempel är Jordbruksverket, som bland annat lyfter genomförandet av EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik, tillika prioriteringar i den nationella livsmedelsstrategin för jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Tillväxtverket pekar även ut insatser och övriga bidrag med högre konkretiseringsgrad, vilket förefaller sig naturligt med tanke på deras samordnande roll inom den sammanhållna landsbygdspolitiken.

För ett par myndigheter tar återrapporteringen form genom mer övergripande och analytiska resonemang, med indirekt påverkan för landsbygdspolitiken. Riksantikvarieämbetet lyfter till exempel bidrag till landsbygdsutveckling genom deras strategiska investeringar i kulturarv som kan möjliggöra synergieffekter mellan olika mål och finansieringskällor i hela landet. Livsmedelsverket betonar deras arbete med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete och välfärd genom att peka på att berörda aktörer, huvudsakligen livsmedelsföretag, utgör Sveriges tredje största industrigren och kanske den mest geografiskt spridda industribranschen. Genom deras insatser sker alltså en indirekt geografisk spridning per automatik.

Ett exempel på en myndighet som har en relativt utvecklad beskrivning av myndighetens bidrag till landsbygdspolitiken, samtidigt som man påpekar att man inte låter sig guidas av detta i större utsträckning, är Vinnova. Deras rapportering berör huvudsakligen frågor kring näringslivsinsatser och regionala tillväxtfrågor i bredare bemärkelse, i form av stöd till forskning och innovation. Något som de påpekar faller ut och får effekt i en geografi, även om tilldelning inte sker med hänsyn till detta primärt. I relation till detta påtalas nyttan i att aktörer på landsbygderna känner till, deltar och är med och utvecklar det innovationsfrämjande ekosystemet, varpå insatser som riktar sig särskilt till aktörer i landsbygderna också tar plats.

2.2.2 Benämning av geografiska perspektiv i årsredovisningarna i övrigt

Sett till vår genomgång av årsredovisningarna upplevs avsaknaden av geografiska/territoriella/landsbygdsrättsliga perspektiv i övriga avseenden som relativt beständig. I ett par av myndigheternas årsredovisningar lyfts dock geografiska perspektiv kopplat till verksamheten i övriga avseenden än landsbygdspolitiken något mer.

För Jordbruksverket framkommer till exempel landsbygdsrättslig perspektivet kontinuerligt genom årsredovisningen, vilket förefaller sig naturligt genom utförandet av EU:s landsbygdsrättslig politik i stort och *Landsbygdsprogrammet 2014–2020* mer specifikt. Strategisk lokalisering av distriktsveterinärerna lyfts och diskuteras även kopplat till geografisk placering för ökad tillgänglighet. I årsredovisningen redovisas viss kvantitativ uppföljning, främst berörande stöd, men däremot sker inte denna på kommunal nivå eller genom kartläggning, utan snarare på en översiktlig/nationell nivå.

På ett liknande sätt genomsyras Tillväxtverkets årsredovisning av geografiska beskrivningar och hänsynstaganden. Detta sker primärt med hänsyn till den regionala skalan, vilket förefaller sig naturligt med tanke på myndighetens huvuduppdrag att främja regional tillväxt. När det kommer till mer specifik redovisning har vi inte heller här kunnat identifiera kvantitativa eller illustrerande rapportering i form av exempelvis kartor och tabeller på mer detaljerad geografisk nivå.

Genomgången av myndigheternas årsredovisningar i över lag återspeglar att det geografiska perspektivet ligger närmare till hands för vissa myndigheter än för andra, vilket även lyftes i föregående avsnitt. De som framstår som "mer geografiska" i ett ursprungsläge, sett till huvuduppgifter och uppdrag, tenderar att också lyfta och resonera kring geografien mer.

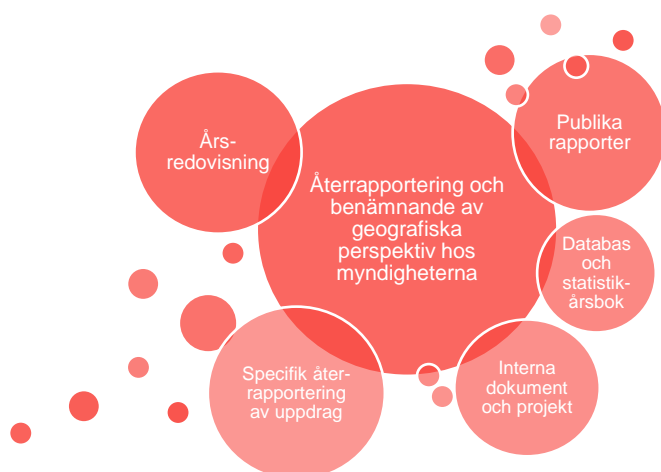
Samtidigt finns vissa avstickare, som i ett utgångsläge kan anses ha något svagare anknytning till geografien i sina uppgifter, men som trots detta reflekterar relativt utvecklat kring respektives roll i landsbygdsrättslig politik och geografien i stort. Exempel på detta är Vinnova, Sametinget och delvis Riksantikvarieämbetet, även om sistnämndas uppgifter bedöms ha en något tydligare koppling till geografien än de första två myndigheterna.

Det finns även exempel på myndigheter som enligt sina instruktioner har ansvar för landsbygdsfrågor men som har relativt begränsade resonemang om geografiska perspektiv i årsredovisningarna, med hänsyn till sina uppdrag och huvuduppgifter.

2.3 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I ANDRA SAMMANHANG ÄN ÅRSREDOVISNINGARNA

Under projektets gång framkom tidigt att det inte nödvändigtvis är årsredovisningarna som återspeglar myndigheternas geografiska redovisningar i över lag, eller deras bidrag till den sammanhållna landsbygdsrättslig politik specifikt. Årsredovisningarna ska trots allt täcka in många rapporteringsområden över ett verksamhetsår och återspegla

myndigheterna som helhet, varpå både sakfrågor och djup i relaterade beskrivningar kräver intern prioritering och uppdelning i olika forum.



Figur 2.2 Exempel på andra sammanhang än myndigheternas årsredovisningar där geografiska och/eller landsbygdspolitiska perspektiv kan lyftas

Från denna insikt har vi kunnat lokalisera att geografiska perspektiv kan lyftas i exempelvis externt publicerade statistikårsböcker, databaser, särskild återrapportering av uppdrag och i diverse publikationer på myndigheternas webbplatser (se Figur 2.2 ovan). Utöver dessa forum kan interna dokument och projekt givetvis även lyfta perspektiven i vidare bemärkelse. En tröghet i att få en bild av myndigheternas hänsyn till geografiska perspektiv i dessa sammanhang är dels spretigheten i de medier som nyttjas av respektive myndighet, dels att geografiska hänsynstagandena kan ligga inbäddade och således "gömda" under mindre avsnitt i större huvudresonemang.

En källa som lyfter myndigheters geografiska perspektiv och bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken mer konkret är den återrapportering som samtliga myndigheter lämnade till Tillväxtverket år 2021, angående deras respektive bidrag till landsbygdspolitikens målområden.⁵ Denna utgår från 10 målområden inom den sammanhållna landsbygdspolitiken, där respektive myndighet ombeds specificera vilka av dessa man främst arbetat inom med tillhörande kort motivering, specificering av insatser där tillämpligt och beskrivning av hur insatsen följts upp eller redovisats.

Hur man har återrapporterat till Tillväxtverket enligt ovan, i vilken detaljgrad och med vilket fokus varierar dock även här stort mellan myndigheterna. Dels finns myndigheter som tenderar att lyfta fram mer direkta insatser, dels myndigheter som beskriver mer indirekta perspektiv, analyser och samverkansinitiativ. Alltså ligger det någorlunda i linje med variationen i det som lyfts i årsredovisningen. Det tycks dock finnas en trend att de som beskriver medverkan i den sammanhållna landsbygdspolitiken relativt utförligt i årsredovisningen har kortare beskrivningar i den specifika återrapporteringen till Tillväxtverket, vice versa.

⁵ Myndigheterna rapporterade till Tillväxtverket under början av 2021 hur respektive verksamhet bidragit till målen för en sammanhållen landsbygdspolitik eller hur myndigheten i samverkan med andra statliga aktörer bidragit till en sammanhållen landsbygdspolitik, med utgångspunkt i Tillväxtverkets uppdrag.

2.4 GEOGRAFISKA PERSPEKTIV HOS MYNDIGHETERNA I INTERVJUERNA

I våra sonderande samtal med de aktuella myndigheterna inom ramen för detta uppdrag har vi försökt fånga upp inställningar till relevansen och nyttan av geografiska perspektiv i myndighetsutövningen idag. I vår intervjuguide ingick frågeställningarna i Tabell 2.1 nedan i syftet.

Tabell 2.1 Intervjufrågor till myndigheterna som syftade till att fördjupa förståelsen för respektive myndighets infallsvinklar till geografiska perspektiv i verksamheten

- Är det viktigt för er att förstå hur er verksamhet faller ut geografiskt i landet?
- Är det någon del av er verksamhet som skulle kunna utvecklas ytterligare med hjälp/stöd av ett geografiskt underlag?
- Är det någon av era uppgifter som kräver geografisk redovisning i återrapporteringen till regeringen?

I diskussioner kopplade till frågeställningarna ovan framkom kompletterande och fördjupade resonemang från myndigheterna än vad som identifierats i andra sammanhang. Dessa berörde främst geografins analytiska relevans för respektive verksamhet, tillika eventuella trögheter för att geografisk analys ska ske i högre utsträckning. Ett par huvudsakliga iakttagelser sammanfattas i efterföljande underavsnitt.⁶

2.4.1 Prioriteringskrav och uppfattning av nyttor med geografiska perspektiv

I ett av samtalen med en myndighet som inte lyfter landsbygdspolitiken alls i årsredovisningen eller påtalar geografisk relevans i övriga forum uttrycktes intresse för vad Tillväxtverkets arbete syftar till. Samtidigt upplevde man att ledningen i dagsläget inte prioriterar perspektiven över andra områden, vilket utgör en tröghet för praktisk implementering och vidare metodutveckling. För att den geografiska analysen ska få bäring i praktiken, och inte riskera att bli en administrativ börda, lyftes betydelsen av att klargöra nyttan av vad man får ut av föreslagen metodutveckling. Det vill säga att testa, gå före och visa att det territoriella perspektivet inte behöver stå i konflikt med det sektoriella ansvaret. Det senare påtalades även av Tillväxtverket, som uttryckte att integrering av territoriella perspektiv ofta innebär arbete ”i uppförsbacke”, mot det sektoriella ansvaret som premierats under en längre tid.

Liknande resonemang framkom i fler myndighetssamtal, där vikten av prioritering inom myndighetsutövningen framhölls som en nödvändig trögrörlighet för att hantera arbetstrycket som redan finns idag. Även om man kan se relevansen av den metodutveckling Tillväxtverkets arbete syftar till, så upplevs nyttan inte överstiga uppfattningen av åtagandet idag. För att integrera geografiska perspektiv ytterligare anser ett flertal respondenter att det behövs tydligare instruktioner från ledningen.

⁶ Dessa iakttagelser baseras på samtal med cirka 1–3 företrädare för varje myndighet. Flera av respondenterna arbetar särskilt med områden som berör landsbygdsfrågor eller geografi inom myndigheten, varpå utgångspunkten för samtalet legat närmare det aktuella uppdragets syfte än vad som kan antas om myndigheten som helhet.

2.4.2 Förvaltningstraditioner och praktiska svårigheter saktar ner integrering av landsbygdsperspektiv

Ytterligare en aspekt som framhölls i flera samtal var upplevda praktiska svårigheter kopplat till att undersöka just den kommunala nivån, eftersom många myndigheter har en vana att verka på och adressera den regionala nivån. En förvaltningstradition som har ett historiskt ursprung och fått som följd att inblicken på den närmare geografiska nivån är begränsad och mer svårhanterad, i dagsläget. Något som även Tillväxtverket medgav var ett hinder för deras interna utveckling av geografiska analysmetoder.

Sametinget uttryckte en liknande men något säregen form av svårighet relaterat till detta, genom att lyfta hur deras verksamhetsutövning sträcker sig över administrativa gränser (såväl regionala som kommunala). Att hitta ett applicerbart arbetssätt för detta i linje med vad uppdraget eftersöker uppfattas till följd som något av en utmaning, även om man ser den övergripande nyttan av att se till de geografiska perspektiven mer än vad man gör idag i myndighetsutövandet.

Från samtal med myndigheterna framkom även att resurser i form av kompetens, tid och budget för kontinuerlig kvantitativ uppföljning av myndigheternas verksamhet skiljer sig åt mycket. Inom till exempel Jordbruksverket och Post- och telestyrelsen finns särskilda avdelningar som arbetar med just geografisk analys och uppföljning, vilket också formar den typ av data man "plockar hem". På till exempel Sametinget, vars verksamhet har mer begränsade resurser och berör något mer avgränsade geografiska områden, ser situationen motsatt ut. Här upplevs tillgång till data såväl som intern möjlighet till analys av denna som mycket begränsat.

2.4.3 Skepsis om vad geografisk uppföljning (inte) visar

Ett par myndigheter uttryckte under våra samtal en mer generell skepsis till geografisk beskrivning av verksamhetens utfall i geografien. Detta eftersom det föreligger en risk att den geografiska analysen endast visar en förenklad, och i vissa fall missvisande, del av en större helhet. Något som i sin tur riskerar kan föranleda "fel" beslutstagande och oanade konsekvenser.

Som exempel lyftes av en myndighetsrepresentant att man i praktiken skulle kunna kartlägga var deras ekonomiska stöd faller ut i landet, men att detta inte är detsamma som att se var det får effekt och vad det är man faktiskt uppnår. I detta framhölls det som viktigt att tydliggöra principerna för hur uppgifter väljs ut, vad dessa faktiskt visar och vad de kan användas till.

Eftersom territoriella hänsynstaganden befinner sig i ett relativt "omoget" stadiet i myndighetsutövningen uttrycktes kopplat till ovan att iakttagande av geografiska perspektiv behöver ske stegvis, snarare än att man tar i för mycket från början och får fel uppfattning av dagsläget och vägen framåt. Man efterfrågar en större robusthet i de metoder som appliceras innan dessa får tillåtas bli vägledande för myndighetsutövningen.

I samtalet med Tillväxtverket framkom ett relaterat resonemang, ur mer positiv bemärkelse, att det är just "att skrapa på ytan" till vad som skulle kunna göras inom metodutveckling för geografisk analys som är det intressanta i dagsläget. I ett längre perspektiv är förhoppningen att metoder kan förfinas och vidareutvecklas utefter kollektivt insamlad kunskap.

2.4.4 Politisk backning och uppdragsspecifikation

Slutligen framkom i majoriteten av samtalen att det i dagsläget inte finns några specifika krav på geografisk redovisning i återrapporteringen till regeringen. Att ramarna är så pass öppna leder således till stor variation mellan och inom myndigheterna över tid. Något som kunde konstateras även från vår egen genomgång av skriftligt material.

Att krav, instruktioner eller rekommendationer saknas kring geografisk uppföljning och återrapportering upplevdes som ett hinder och en trögrörlighet för att beakta perspektiven ytterligare och utveckla metodiken. Flera myndigheter uppgav att det krävs politisk backning och ett tydligt formulerat uppdrag för att arbeta med geografisk hänsyn kontinuerligt och på ett givande sätt för verksamheten såväl som landsbygdspolitiken.

Däremot bör nämnas att det finns ett antal myndigheter som trots avsaknad av tydligt uppdrag och återrapporteringskrav från regeringen fortfarande testat och fortsätter att arbeta med geografisk analys. Ett exempel på detta är Vinnova, som under vårt samtal visade en intern kartläggningfunktion för forsknings- och innovationsstöd på kommunnivå. Ett verktyg som använts bland annat för att identifiera "vita fläckar" i landet, där ansökningar och bidrag faller ut i mindre utsträckning.

Även om Vinnova i vårt samtal uttryckte att ovan exempel inte är en stor och vägledande del av verksamheten idag, så visar det på att vissa steg redan är tagna hos vissa myndigheter. Ibland utan vetskap från aktörer runtom som skulle kunna dra lärdomar av verktyget till den egna verksamheten. Detta signalerar att samverkan i form av kunskapsdelning av interna metoder och resonemang håller potential att bidra till gemensam metodutveckling framåt.

3 ATT MÄTA OCH FÖLJA UPP MYNDIGHETERS VERKSAMHET I GEOGRAFIN KVANTITATIVT

3.1 ANVÄNDANDET AV INDIKATORER SOM UPPFÖLJNINGSSINSTRUMENT

Uppföljning av myndigheters verksamheter kan vara såväl kvalitativa som kvantitativa, eller både och. Som framgår av föregående avsnitt har många av de myndigheter som omfattas av detta uppdrag någon form av återrapportering till regeringen om sitt bidrag till den sammanhållna landsbygdspolitiken i årsredovisningen, men saknar specifika krav eller ramar för denna. Den uppföljning som sker där är huvudsakligen kvalitativ och beskriver olika typer av insatser och åtgärder som av myndigheten bedöms bidra till den sammanhållna landsbygdspolitikens genomförande. Som regel är dessa beskrivningar mycket översiktliga och innehåller sällan kvantifierade beskrivningar av omfattningen på sådana uppgifter, hur stora behoven av dem är eller vilka effekter de får.

En kvantitativ geografisk uppföljning av myndigheters verksamhet ur ett landsbygdsperspektiv är således mer ovanlig. Grovt sett kan kvantitativa uppföljningar i princip bygga på två typer av mått. Antingen mäts exakt det som ska följas upp, det vill säga själva verksamheten som står i fokus, eller så mäts något som antas spegla det som ska följas upp, det vill säga indikatorer på verksamheten. Få (om några) verksamheter är så pass avgränsade att de i sin helhet kan reduceras till enskilda mått utan att de begränsas i sin beskrivning. I praktiken bygger därför uppföljningar mestadels på indikatorer.

Vid användandet av indikatorer är det således viktigt att inledningsvis konstatera att indikatorer inte är synonymt med fullständiga avspeglings. Ordet *indikator* har samma etymologiska grund som ordet *indicium*, och ska därför förstås i meningen "tyder på", "gör troligt" och liknande. Denna förförståelse är viktig därför att det framhåller behovet av tolkning som komplement till rent empiriska mätningar. En enskild indikator speglar endast en del av det som ska beskrivas och underlätta förståelsen av helheten, men ska inte förväxlas med denna helhet.

Till exempel har Trafikverket, i syfte att utveckla sin samverkan med kommunala och regionala aktörer, beslutat att alla kommuner och regionalt utvecklingsansvariga ska erbjudas möjlighet att teckna en överenskommelse om strukturerad samverkan med Trafikverket. Huruvida Trafikverket har nått sitt mål att erbjuda alla kommuner och regioner denna möjlighet eller inte kan enkelt följas upp med en sammanställning av de kommuner och regioner som fått detta erbjudande. En sådan uppföljning kan lika enkelt kompletteras med motsvarande sammanställning av de kommuner och regioner som överenskommelser faktiskt har tecknats med. Om Trafikverket däremot vill undersöka om man har uppnått det underliggande syftet med dessa överenskommelser, det vill säga att skapa tydlighet gällande hur parterna ska samverka i tidiga skeden, kan förekomsten av överenskommelser indikera att en sådan tydlighet finns, men enbart förekomsten av en överenskommelse säger i realiteten inte mer än att parterna är överens om

att samverkan ska ske i vissa former. Det säger alltså inget om hur väl denna samverkan fungerar. För en sådan uppföljning behövs kompletterande indikatorer och metoder som ger en mer ingående förståelse för relationen mellan Trafikverket och kommunerna/regionerna.

Oavsett val av indikator kommer därför alltid uppföljning med hjälp av indikatorer att behöva bäddas in i en samlad bedömning och kvalitativ tolkning av det som visas med hjälp av indikatorerna. För att underlätta denna tolkning och samlade bedömning är det därför viktigt att vara medveten om dels vad indikatorerna faktiskt visar, dels vad de inte visar.

3.2 VAD ÄR DET FÖR VERKSAMHET SOM SKA FÖLJAS UPP?

För att en indikator ska vara meningsfull som uppföljningsverktyg behöver den vara relevant och belysa ett område eller en uppgift som är viktig för verksamheten. Vad som är relevant beror på syftet med uppföljningen.

Om syftet är att följa upp en myndighets kärnverksamhet behöver således indikatorn vara nära knuten till själva kärnverksamheten. Om syftet är att följa upp en myndighets verksamhet som helhet kommer det krävas ett stort antal indikatorer och ju mer omfattande verksamheten är desto fler indikatorer kommer behöva användas.

Bredden på de verksamheter som myndigheterna ansvarar för varierar. Till exempel har Boverket ett ansvar som bland annat omfattar fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. I det ingår kunskapshöjande aktiviteter, rådgivning, tillsyn, bidragsgivning och bidragssamordning, statistikframställning, avtalstecknande med kommuner, med mera. Naturvårdsverket är ett annat exempel på en myndighet med ett mycket brett ansvarsområde med uppgifter av olika karaktär. Bland annat innefattas frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning.

Myndigheter som i detta sammanhang kan anses ha något mer avgränsade ansvarsområden är till exempel Patent- och registreringsverket och Myndigheten för yrkeshögskolan. Ingen myndighet har dock ett så pass snävt uppdrag att någon enstaka eller ett fåtal indikatorer kan ge en rättvisande bild av verksamheten som helhet. I genomförandet av denna studie har det blivit tydligt att det sällan är meningsfullt att försöka identifiera ett fåtal indikatorer för att följa upp de breda verksamheter som myndigheterna har ansvar för. I sökandet efter kvantitativa mått på verksamhetens geografiska utfall har det i stället ofta varit mer relevant att identifiera indikatorer som kan vara användbara i mer avgränsade uppföljningssammanhang, till exempel inom ramen för en specifik insats.

I uppdragets kontext är det samtidigt inte enbart den enskilda myndighetens verksamhet som avgör indikatorers relevans. Studien har sin utgångspunkt i Tillväxtverkets uppdrag att bidra till ett samordnat genomförande av insatser som kan bidra till genomförandet av den sammanhållna landsbygdspolitiken. Övriga myndigheters uppdrag behöver inte nödvändigtvis ligga i linje med detta, vilket även är något som har betonats i de samtal som förts med myndigheterna. En synpunkt som framförts där är att den bredare analysen av sektorverksamheternas betydelse för landsbygdspolitikens genomförande

ligger utanför den enskilda myndighetens ansvar, och att någon annan behöver "ta vid" i detta syfte. Indikatorer kan därmed vara relevanta ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv utan att uppfattas som relevanta ur den enskilda myndighetens verksamhetsperspektiv.

Vad en myndighet bedömer som relevant att följa upp beror också på vilka förväntningar och formella krav på uppföljning och återrapportering som finns på myndigheterna. I sina instruktioner, årsredovisningar, regleringsbrev, med mera har myndigheterna sällan krav på geografisk redovisning. Om det inte finns ett tydligt uppdrag till myndigheterna att följa upp en verksamhet på ett visst sätt kan det vara svårt att förvänta sig att det kommer att ske.

3.3 INDIKATORERS VALIDITET OCH DATATILLGÅNG

Ovanstående avsnitt handlar om *relevansen* i en uppföljning av en specifik uppgift. Utöver bedömning av relevans i en uppgift behöver motsvarande bedömning göras av vilka indikatorer som bäst speglar den valda uppgiften. Detta är en fråga *validitet*. Medan relevansdiskussionen har att göra med hur väl en specifik uppgift speglar den verksamhet som ska följas upp handlar indikatorers validitet om att själva indikatorn ska spegla den valda uppgiften på ett bra sätt. Vad är det en indikator egentligen indikerar?

En aspekt av detta, och ofta en utmaning, är möjligheten att faktiskt insamla data för den eller de indikatorer som bedöms vara lämpliga utifrån diskussionen ovan. För att överhuvudtaget vara användbara behöver indikatorer vara mätbara och bygga på data som är tillgänglig, antingen i befintliga databaser och underlag eller genom särskild datainsamling.

I uppdraget till Tillväxtverket att stärka genomförandet av landsbygdspolitiken och verka för att de landsbygdspolitiska målen nås tryckte regeringen på vikten av att ta avstamp i myndigheternas ordinarie verksamhet, rapportering och analys. Att alltså inte öka den administrativa bördan hos myndigheterna. Ur ett sådant perspektiv är det rimligt att geografisk uppföljning utgår från data som redan finns. Datainsamling i det sammanhanget handlar då snarare om hur den sammanställas än att den ska produceras.

Föreliggande uppdrag har med ovan i åtanke utgått från att undersöka hur myndigheternas befintliga datakällor kan användas för att synliggöra geografien. Det är tydligt från detta uppdrag att det finns mycket data om myndigheternas uppgifter som går att sammanställa på kommun- eller regionnivå eller andra geografiska nivåer, beroende på vilka uppgifter det handlar om. Som några av exemplen visar nedan finns det många gånger också data redan sammanställd på kommunnivå, även om den inte analyseras ur ett landsbygdsperspektiv. Det finns således idag goda möjligheter att göra kvantitativa geografiska uppföljningar med data som är tillgänglig utan stora merkostnader.

Däremot tåls det att upprepas att den data som finns behöver kunna omtolkas till en indikator som speglar de uppgifter som ska beskrivas och som i sin tur är relevanta att följa upp. Mätbarhet är i sig inte ett argument för uppföljning. Syftet med användandet av indikatorer behöver alltid vara tydligt när uppföljningar görs.

3.4 KOMMUNNIVÅN SOM MYNDIGHETSGEMENSAM GEOGRAFISK NIVÅ FÖR UPPFÖLJNING UR ETT LANDSBYGDSPERSPEKTIV

För att närma sig en analysstruktur som ska kunna appliceras på flera myndigheter finns det anledning att utgå från en gemensam geografisk enhet att sammanställa data på. För olika verksamheter kan olika geografiska nivåer vara mer eller mindre meningsfulla och relevanta. Ur ett naturvårdsperspektiv kan exempelvis avrinningsområden vara en relevant typ av geografisk enhet. Ur ett samiskt perspektiv kan renbetesområden vara mer relevant, medan det ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan vara mer relevant att uppmärksamma pendlingsområden och lokala arbetsmarknadsregioner. Därför är det inte givet att en och samma geografiska nivå är lika relevant ur alla myndigheters perspektiv.

Mot bakgrund av den administrativa indelning vi har i Sverige har dock den kommunala (och även regionala) nivån en gemensam relevans för samtliga myndigheter (även om det kan variera myndigheterna sinsemellan). Alla myndigheter har på något sätt beröringspunkter med den kommunala nivån och behöver därför förhålla sig till den i något avseende. Många myndigheter agerar samtidigt i stor utsträckning genom länsstyrelserna. Det gäller exempelvis vid förmedlandet av statliga stöd och bidrag. Ofta fördelas dessa ut till länsstyrelserna som i sin tur fördelar vidare till slutmottagare såsom kommuner eller ideella organisationer, antingen genom ett särskilt ansökningsförfarande eller på andra grunder. Den tydliga kopplingen till länsstyrelserna ger myndigheterna en naturlig uppmärksamhet på den regionala nivån och en bitvis god uppfattning om den regionala fördelningen "norr till söder", som en informant uttryckte det. Den regionala nivån får därmed en filterfunktion som ibland skymmer de inomregionala mönstren och därmed också skillnader och likheter mellan kommuner av olika slag.

Med kommunnivån som analytisk basenhet öppnas möjligheten att aggregera data med hjälp av de kategoriseringar av kommuner i olika kommungrupper som skapats av exempelvis SKR eller Tillväxtanalys och som används i olika offentliga sammanhang. Kommungruppsindelningar som dessa gör det möjligt att aggregera geografiska data på ett sätt som är relevant ur ett landsbygdsperspektiv därför att de vanligaste kommungruppsindelningarna gör en åtskillnad mellan landsbygdskommuner och andra typer av kommuner. Som komplement till geografiskt baserad regional statistik kan därmed kommunbaserade data bidra med ett tydligare landsbygdsperspektiv i myndigheternas arbete.

SKR:s kommungruppsindelning uppdaterades 2017 och delar in landets 290 kommuner i tre huvudgrupper med sammanlagt 9 undergrupper⁷. Där ingår landsbygdskommuner i den huvudgrupp som benämns "Mindre städer/ tätorter och landsbygdskommuner" och två undergrupper enligt nedan (med landsbygdskommuner i fetstil):

⁷<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>

- A. Storstäder och storstadsnära kommuner (46 st)
 - A1. Storstäder (3 st)
 - A2. Pendlingskommun nära storstad (43 st)
- B. Större städer och kommuner nära större stad (108 st)
 - B3. Större stad (21 st)
 - B4. Pendlingskommun nära större stad (52 st)
 - B5. Lågpendlingskommun nära större stad (35 st)
- C. Mindre städer/tätorter och **landsbygdskommuner** (136 st)
 - C6. Mindre stad/tätort (29 st)
 - C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort (52 st)
 - C8. **Landsbygdskommun** (40 st)
 - C9. **Landsbygdskommun** med besöksnäring (15 st)

Tillväxtanalys kommungruppsindelning skapades 2014 och uppdaterades med vissa justeringar 2021. Den delar in Sveriges 290 kommuner i 3 grova grupper som i sin tur delas in i totalt 6 finare grupper enligt följande⁸ (med landsbygdskommuner i fetstil):

- **Landsbygdskommuner** (148 st)
 - Tätortsnära **landsbygdskommuner** (80 st)
 - Glesa **landsbygdskommuner** (53 st)
 - Mycket glesa **landsbygdskommuner** (15 st)
- Blandade kommuner (116 st)
 - Täta blandade kommuner (87 st)
 - Glesa blandade kommuner (29 st)
- Storstadskommuner (26 st)
 - Storstadskommuner (26 st)

Grupperingar av kommuner på detta sätt kan framstå som kategoriskt och klumpigt, och precis som i diskussionen om indikatorer ovan behöver även dessa statistiska kategorier hanteras i ett analytiskt sammanhang. Som nämnt är flera verksamheter gränsöverskridande i den meningen att de administrativa gränserna inte matchar verksamheternas faktiska geografier. Som underlag för en initial analys av skillnader och likheter mellan områden med mer eller mindre karaktär av landsbygder kan däremot dessa eller liknande kommungruppsindelningar bidra. För en djupare förståelse och analytiska nyanser finns det alltid anledning att utveckla analyserna i ett nästa steg.

⁸<https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/stader-och-landsbygder.html>

4 GEOGRAFISK UPPFÖLJNING MED OLIKA FOKUS

En geografisk uppföljning av myndigheters verksamheter kan ha olika fokus. Nedan listas tre exempel på sådana typer av geografiskt uppföljningsfokus.

- Uppföljning med fokus på insatsers genomförande
- Uppföljning med fokus på behovet av insatser
- Kontextuellt uppföljningsfokus

I nedanstående avsnitt används ett antal exempel på geografiska perspektiv i uppföljning. De diagram, tabeller och kartor som används ska läsas som just exempel på geografiska redovisningar och ska inte tolkas som ett anspråk på att utgöra fullständiga beskrivningar av de aktuella myndigheternas verksamheter.

Därtill finns ytterligare tänkbara fokus varav vissa är mer problematiska och svåra att mäta än andra. I avsnitt 4.4 nedan lyfts några sådana exempel på uppgifter som har en tydlig geografisk dimension men där en geografisk uppföljning av olika skäl kan vara problematisk.

En central metodmässig fråga i samband med analysen av en verksamhets geografiska utfall är hur indikatorer utformas för att vara relevanta utifrån olika perspektiv. I vissa situationer är det relevant att beskriva en variabels absoluta fördelning per geografiskt område, medan det i andra fall är viktigt att ställa variabelns utfall i relation till det geografiska områdets storlek, eller syftet med en specifik uppföljningsfråga.

I stora data-set kan kartor både underlätta och försvåra synliggörandet av geografiska mönster. Koncentrationer av områden med liknande värden i kartan kan göra det lättare att se regionala skillnader och likheter. Om det däremot inte är tydligt för den som läser kartan vilka kommuner som är landsbygdskommuner eller inte kan en kommunkarta lätt uppfattas som plottrig utan tydliga mönster.

Då kartor visualiserar ytors egenskaper kan en kartas budskap missuppfattas när de geografiska områdena i kartan är väsentligt olika yt-stora. På en Sverigekarta kommer kommunerna i Norrlands inland nästan oundvikligen hamna i blickfånget medan yt-små kommuner, särskilt i närheten av flera andra yt-små kommuner (till exempel Sundbyberg eller Burlöv) lätt hamnar i skymundan. Då kan i stället kommuntyper redovisade i diagram- eller tabellform vara mer användbart, medan kartformatet kan vara mer lämpligt för regionala beskrivningar.

Mot denna bakgrund används några olika sätt att beskriva rumsliga mönster på i avsnitten nedan. Som stöd i framtagandet av dessa exempel har Tillväxtanalys kommungruppsindelning från 2021 använts, vilket också är en indelning som Tillväxtverket själva ofta använder.

4.1 UPPFÖLJNING MED FOKUS PÅ INSATSERS GENOMFÖRANDE

För flera av de myndigheter som omfattas av studien ingår det i uppdraget att förmedla statliga stöd till olika typer av insatser. Statliga stöd förmedlas ofta via länsstyrelserna eller regionerna som i sin tur fördelar ut dessa till slutmottagare inom respektive region. Utifrån de samtal som hållits med myndigheterna i detta uppdrag framstår det som vanligare att uppföljningen av stödutbetalningar sker på regional nivå än kommunal nivå i den mån det sker en geografisk uppföljning. Det ger myndigheterna en överblick över bidragens regionala fördelning över landet men inte en tydlig bild över fördelningen mellan stad och land.

Stöd- och bidragsutbetalningar är ett exempel på en typ av myndighetsuppgifter som är förhållandevis enkla att följa upp ur perspektivet vem som är mottagare av stödet och var dessa mottagare finns i landet.

4.1.1 Exempel Havs- och vattenmyndighetens bidrag till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA)

I likhet med flera andra myndigheter har Havs- och vattenmyndigheten ansvar för sakfrågor som i sig är tydligt rumsliga. Förutom havsplaneringen utgörs detta av exempelvis vattenvård, fiskförvaltning och kunskapsuppbyggnad. I myndighetens verksamhet ingår flera uppgifter som är geografiskt uppföljningsbara, men liksom hos övriga myndigheter görs inte någon sammanställning av det i årsredovisningen. I den mån det görs sammanställningar inom myndigheten av exempelvis bidrags- och stödutbetalningar sker det ofta på regional nivå, då det som regel är länsstyrelserna som hanterar medlen i regionerna.

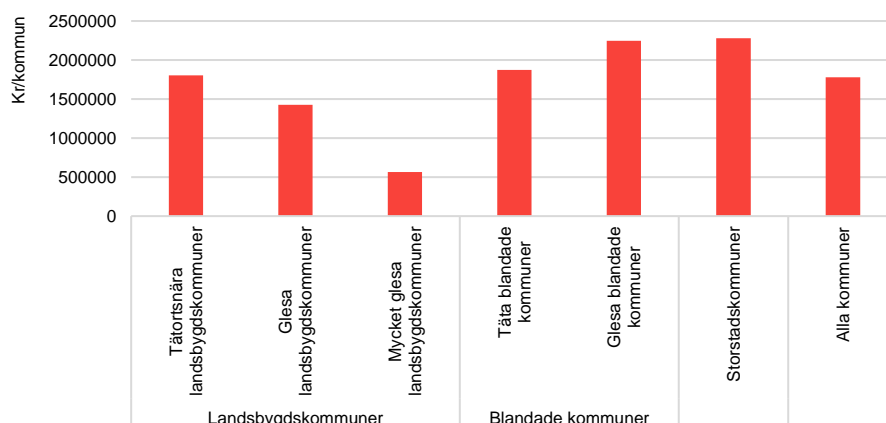
Ett exempel på detta är myndighetens bidrag till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA). Det så kallade LOVA-bidraget ges till kommuner och ideella sammanslutningar (eller en kombination av dessa) för att finansiera åtgärder som bidrar till exempelvis minskade utsläpp av näringsämnen till vattenmiljön och minskad spridning av miljöfarliga ämnen från fritidsbåtar. Bidraget uppgår till ca 200–250 mnkr per år och betalas ut av länsstyrelserna.

Den generella bilden av LOVA-bidragens fördelning över landet är, som går att avläsa av Figur 4.1 nedan, att merparten går till storstadskommuner, följt av blandade kommuner och minst till landsbygdskommuner.



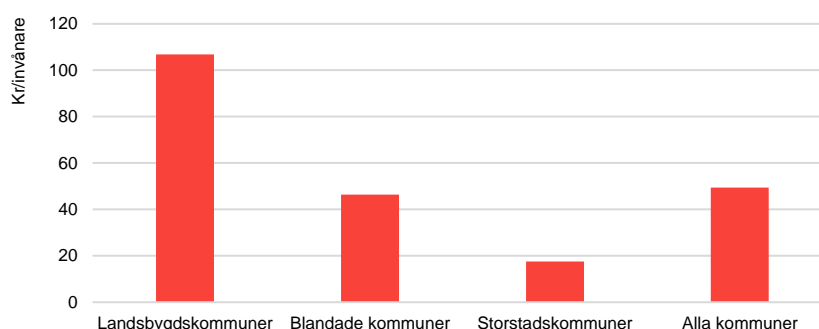
Figur 4.1 LOVA-bidrag per kommun för åren 2017 – 2021.

Även nedbrutet på den finare nivån inom respektive kommungrupp, som redovisas i Figur 4.2. nedan, består mönstret, där framför allt mycket gleasa men även gleasa landsbygdskommuner står för en mindre del av bidragen.



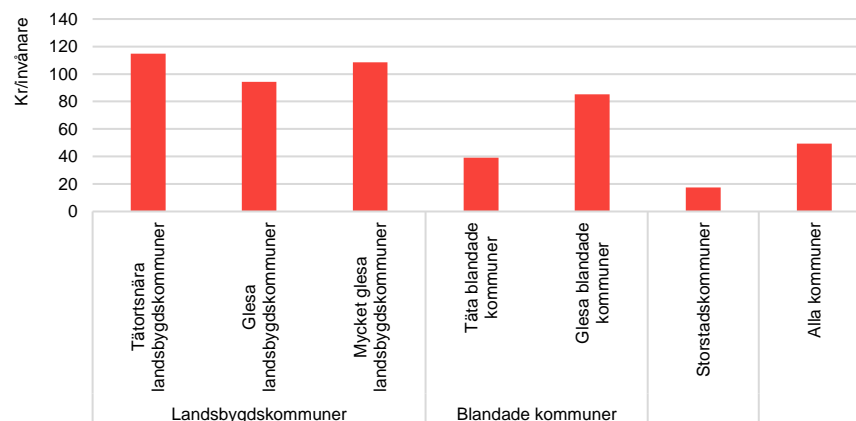
Figur 4.2 LOVA-bidrag per kommun för åren 2017 – 2021.

Sammantaget får således landsbygdskommunerna ur detta perspektiv en lägre andel av LOVA-bidragen, men spridningen över landet är totalt sett jämnare än befolkningens motsvarande spridning. Detta framgår tydligt av diagrammet i Figur 4.3. nedan, där de fördelade bidragen per invånare är betydligt större i landsbygdskommunerna.



Figur 4.3 LOVA-bidrag per invånare för åren 2017–2021.

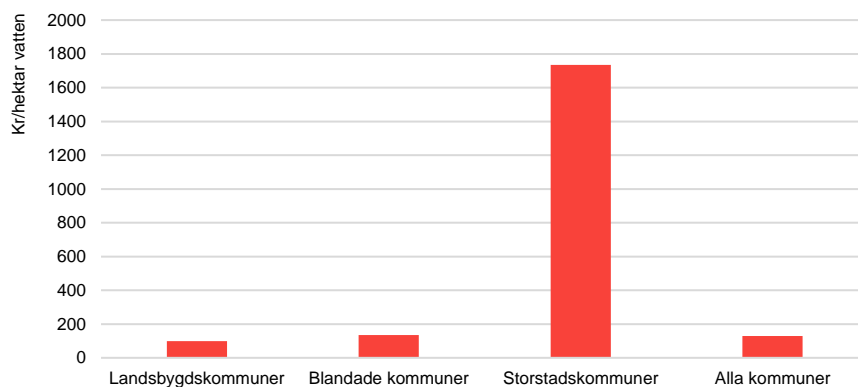
Uppdelat på finare nivå, som i Figur 4.4. nedan, blir detta ännu tydligare då fördelningen per invånare inom kategorin blandade kommuner är högre i gleasa än i täta blandade kommuner.



Figur 4.4 LOVA-bidrag per invånare för åren 2017–2021.

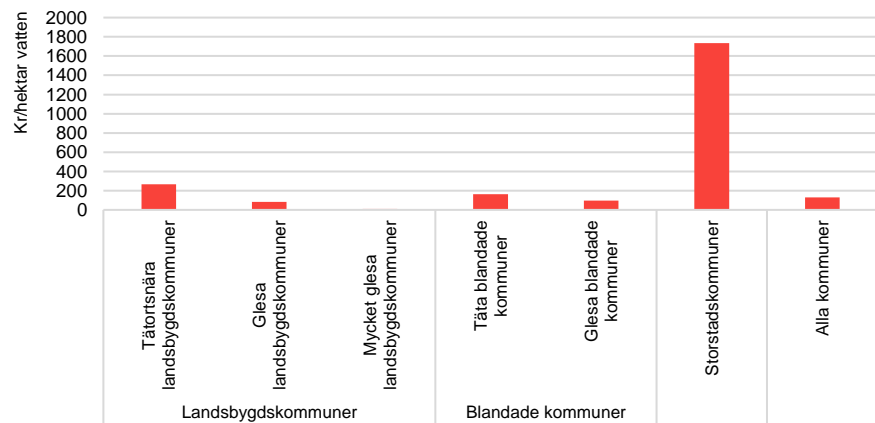
Inget av dessa två mått säger däremot något om fördelningen av medel i förhållande till de behov av vattenvårdsåtgärder som finns i olika delar av landet. En mer ingående analys av hur dessa behov ser ut har inte varit möjligt inom ramen för denna studie (och inte heller syftet med den), men för att närma sig ett mått som ställer medlen i förhållande till själva ämnesområdet kan medelsfördelningen relateras till storleken på kommunernas vattenområden. Baserat på data över kommunernas arealer av inlandsvatten (inklusive de stora sjöarna) ger det en helt annan bild av den geografisk fördelningen.

Storstadskommunerna har sammantaget en knapp tredjedel av rikets befolkning men endast 1% av landets totala yta av inlandsvatten. I relation till denna begränsade yta är de beslutade LOVA-medlen mycket höga jämfört med motsvarande för övriga kommuntyper (se Figur 4.5 nedan). Därför blir beslutade medel per hektar vatten mycket högt i storstadskommuner jämfört med de andra kommuntyperna. Som framgår av tabell 4.1 och 4.2 nedan är landsbygdskommunernas och de blandade kommunernas respektive andelar av landets totala vattenarealer, i kontrast till storstadskommunerna, bara något större än motsvarande andelar av landets befolkning.



Figur 4.5 LOVA-bidrag per hektar vatten (inlandsvatten) för åren 2017–2021.

Om man bortser från storstadskommunernas höga staplar liknar mönstret delvis det som framträder i diagrammet över beslutade medel per kommun. Blandade kommuner har något högre nivåer än landsbygdskommuner och bland landsbygdskommunerna är medel per hektar vattenytta högst i tätortsnära, följt av glesa och därefter mycket glesa landsbygdskommuner (se Figur 4.6 nedan). Täta blandade kommuner har vidare högre nivåer än glesa och mycket glesa landsbygdskommuner, men lägre än tätortsnära landsbygdskommuner och högre än glesa blandade kommuner.



Figur 4.6 LOVA-bidrag per hektar vatten (inlandsvatten) för åren 2017–2021.

Beroende på hur man redovisar data ges således olika bilder av bidragens geografiska fördelning. Ett alternativt sätt att redovisa detta på är i stället i tabellform. Ett sådant redovisningsformat kan underlätta tolkningen av stödutbetalningarnas storlek, då relationen till befolkning är tillgänglig men inte inbyggd i indikatorn. Se exempel i Tabell 4.1 och 4.2 nedan.

Tabell 4.1 Andel av totalt LOVA-bidrag för åren 2017–2021, i relation till andel av rikets befolkning, andel av landets 290 kommuner och andel av landets vattenarealer.

	Andel av total medelsfördelning	Andel av rikets befolkning	Andel av landets 290 kommuner	Andel av landets vattenareal
Landsbygdskommuner	44%	20%	51%	57%
Blandade kommuner	44%	47%	40%	42%
Storstadskommuner	11%	32%	9%	1%

Tabell 4.2 Andel av totalt LOVA-bidrag för åren 2017–2021, i relation till andel av rikets befolkning, andel av landets 290 kommuner och andel av landets vattenarealer.

	Andel av total medelsfördelning	Andel av rikets befolkning	Andel av landets 290 kommuner	Andel av landets vattenareal
Tätortsnära landsbygdskommuner	28%	12%	28%	13%
Glesa landsbygdskommuner	15%	8%	18%	22%
Mycket glesa landsbygdskommuner	2%	1%	5%	21%
Tätta blandade kommuner	32%	40%	30%	25%
Glesa blandade kommuner	13%	7%	10%	17%
Storstadskommuner	11%	32%	9%	1%

Som uppföljningsunderlag kan således konstateras att landsbygdskommuner får en mindre andel absoluta belopp, men i relation till befolkningsstorlek är beloppen relativt stora. I relation till andel av landets vattenareal är samtidigt

beloppen relativt små. Sammantaget visar redovisningen alltså på två skilda "verkligheter", vilket synliggör vikten av att med noggrannhet välja ut och jämföra indikatorer till relevanta mått.

Gemensamt för samtliga ovanstående redovisningsformat är att de endast visar hur medlen har fördelats. De säger inget om motiven till bidragens fördelning eller fördelningens rimlighet utifrån medlens syfte och ändamål. LOVA-bidraget är ett ekonomiskt stöd till vattenvårdsåtgärder och behoven av sådana åtgärder behöver inte nödvändigtvis vara relaterade till exempelvis befolkningsstorlek, kommuntyp eller ens storleken på vattenförekomster. Däremot kan ett mått per invånare ge en indikation om kommuners, eller andra lokala aktörers, förutsättningar att lägga tid och resurser på att ansöka om medel och delta i annat arbete som i förlängningen resulterar i en viss fördelning av insatser.

4.1.2 Exempel Naturvårdsverkets lokala naturvårdssatsning (LONA)

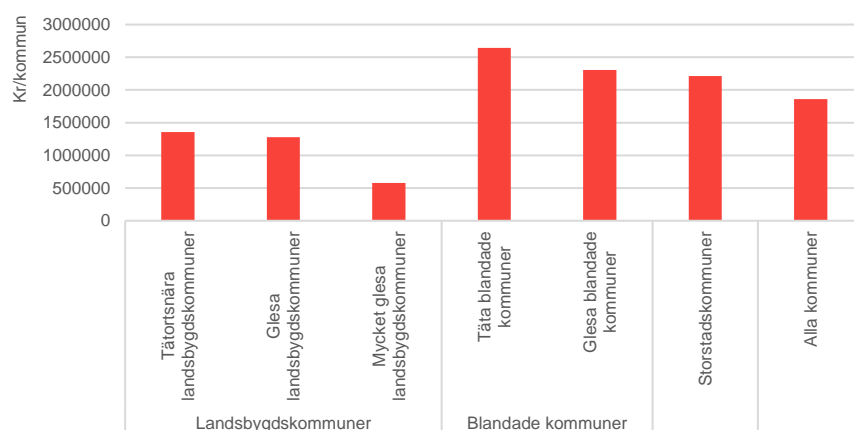
Ett exempel av liknande karaktär är den lokala naturvårdssatsningen LONA, som Naturvårdsverket ansvarar för. Bidraget stöttar lokala naturvårdsprojekt, våtmarksprojekt och pollineringsprojekt och är tänkt att stimulera kommuners och ideella föreningars långsiktiga naturvårdsengagemang. Projekten kan initieras av lokala aktörer och bidraget söks av kommuner.

Per kommun skiljer sig mönstret för LONA-bidragens fördelning något från LOVA-bidragens, att avläsa av Figur 4.7. Medan LOVA-bidragen per kommun är högst i storstadskommuner är det i stället i blandade kommuner som LONA-bidragen är störst per kommun. Landsbygdskommunerna är i båda fallen de som får minst per kommun.



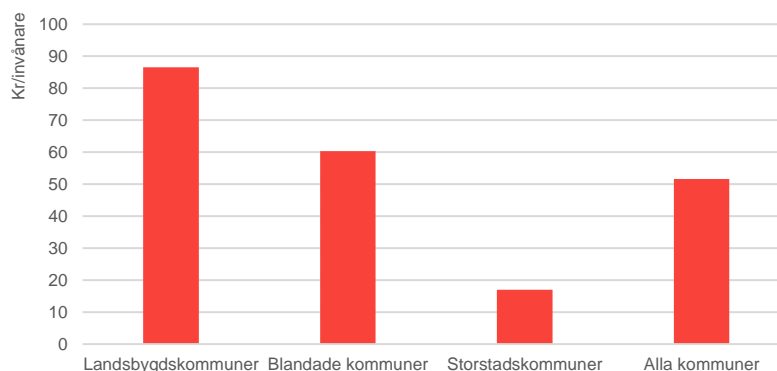
Figur 4.7 LONA-bidrag per kommun för åren 2018-2021.

Som framgår av Figur 4.8 är detta mönster lika tydligt i den finare kommungruppsindelningen, där mycket glesa kommuner utmärker sig med den lägsta nivån.



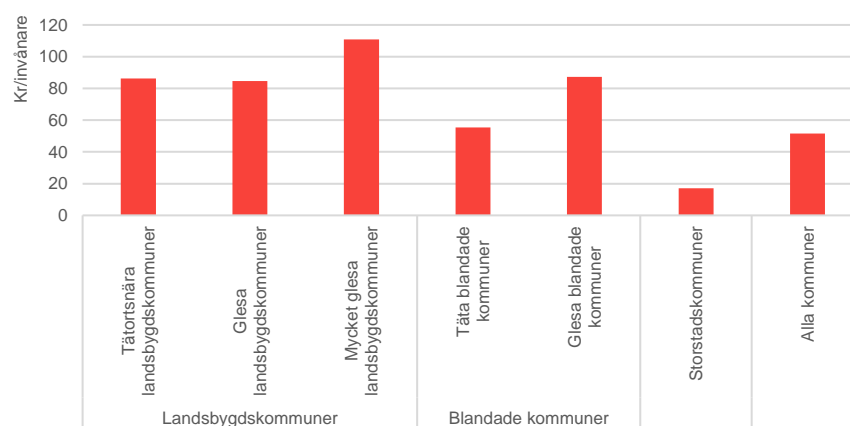
Figur 4.8 LONA-bidrag per kommun för åren 2018-2021.

Per invånare uppvisar LOVA- och LONA-stöden däremot ett mycket likt mönster (se Figur 4.9 nedan), där landsbygdskommunernas andel av den totala medelstillsdelningen är betydligt högre än motsvarande andel av rikets befolkning.



Figur 4.9 LONA-bidrag per invånare för åren 2018-2021.

Enligt samma logik är det också de mycket glesa kommunerna som får störst bidrag i relation till folkmängd, vilket går att läsa av Figur 4.10 nedan.

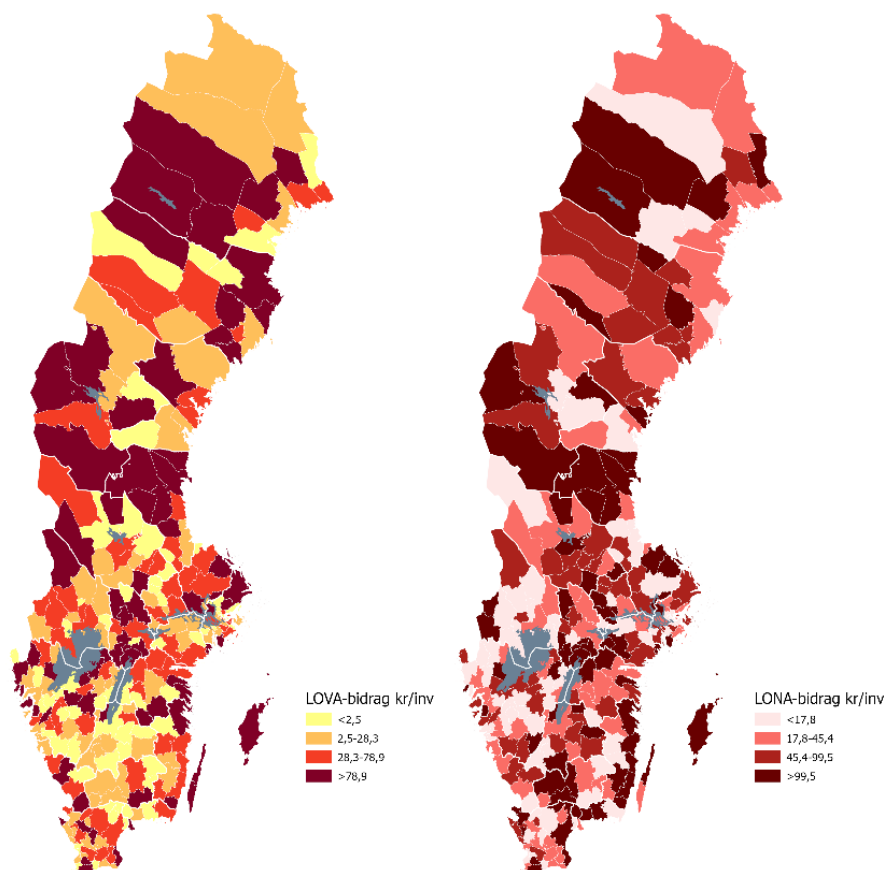


Figur 4.10 LONA-bidrag per invånare för åren 2018-2021.

En översikt över Naturvårdsverkets LONA-bidragets geografiska fördelning intill motsvarande för Havs- och vattenmyndighetens LOVA-bidrag kan bidra till ett synliggörande av en större och mer strukturell bild av var den här typen

av stöd tenderar att hamna och inte. Det kan i sin tur ligga till grund för en dialog med länsstyrelserna om fördelningen sker enhetligt över landet.

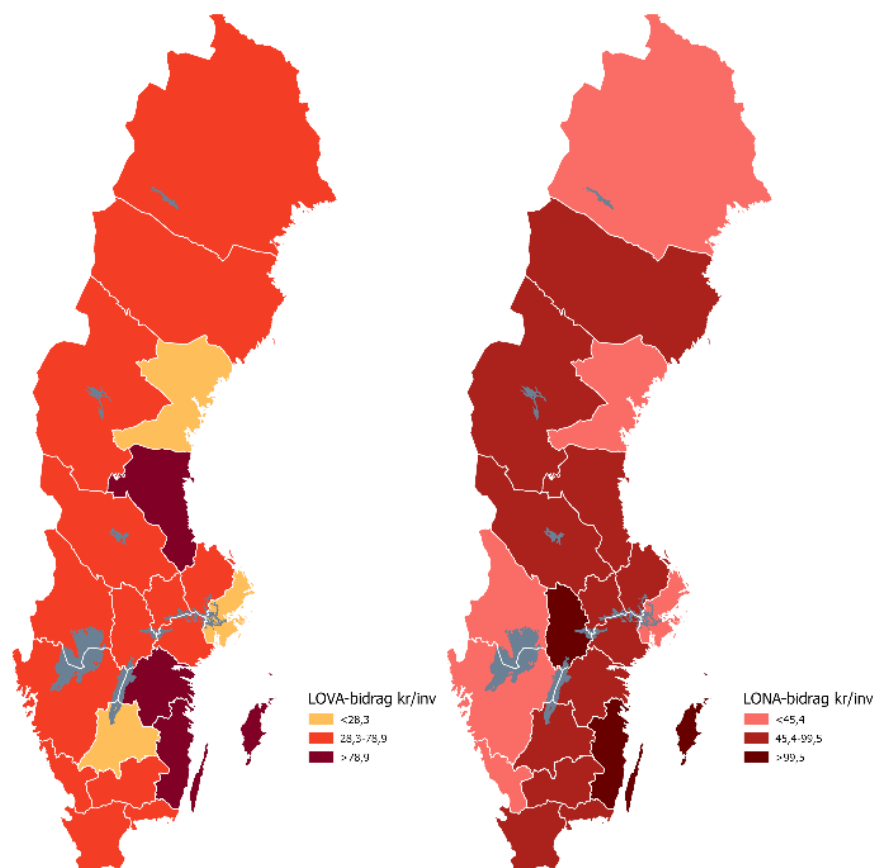
En ytlig jämförelse av LOVA-stödets och LONA-stödets kommunvisa fördelning indikerar att det finns ett visst positivt samband. Det innebär att kommuner med höga LOVA-bidrag också tenderar att få höga LONA-bidrag och vice versa. Sambandet kan anas i delar av landet på följande kartpar, där den vänstra visar LOVA-bidrag och den högra LONA-bidrag, men är långt ifrån hundra procentigt.



Figur 4.11 LOVA-bidrag 2017-2021 (vänster) och LONA-bidrag 2018-2021 (höger), kr/inv, på kommunnivå.

Några generella geografiska mönster är dock svåra att uttyda ur dessa spräckliga kartor på kommunnivå. Eftersom kartorna är på kommunnivå och skillnaderna mellan kommuner är stora även inom regionerna ger bilden ett förhållandevis mosaiskt intryck. Detta kan givetvis bero på att landsbygdskommuner finns över hela landet och inte formar ett tydligt geografiskt kluster eller bälte. I kartform påverkas även det visuella intrycket av kommunernas olika ytor så att de ytstora kommunerna i Norrlands inland dominerar medan ytsmå kommuner i storstadsregionerna blir nästintill osynliga.

Av det skälet kan kartformatet göra sig bättre på regional nivå (som i följande kartpar som visar motsvarande jämförelse mellan LOVA- och LONA bidrag), medan kommunbaserade data potentiellt beskrivs bättre i diagram- eller tabellform. På regional nivå får motsvarande kartpar följande utseende (med samma färgskalor och legendintervall som i ovanstående kommunkartor).



Figur 4.12 LOVA-bidrag 2017-2021 (vänster) och LONA-bidrag 2018-2021 (höger), kr/inv, på kommunnivå.

Med ovan i åtanke visar däremot en översiktlig jämförelse mellan kommun- och regionkartorna på inomregionala skillnader, vilka i mångt och mycket går förlorade på den regionala nivån. Även om mönstren kan vara lättare att tyda på den regionala nivån, vilken myndigheter idag har en större vana att verka på, kan det således fortfarande vara relevant att illustrera den kommunala nivån för att i nästa skede kunna utveckla analysen av bakomliggande orsaker. Att kartlägga den kommunala nivån inom den enskilda regionen, snarare än nationellt, skulle även kunna bidra till mindre spräcklighet och tydligare insikter.

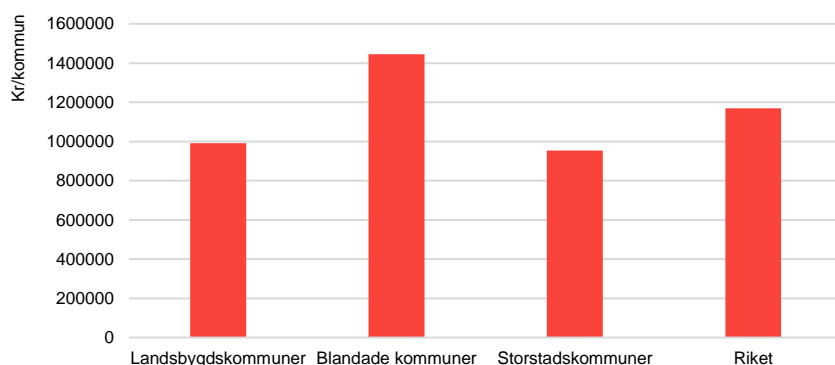
4.1.3 Exempel Riksantikvarieämbetets kulturmiljövårdsanslag (KMV)

Ett ytterligare exempel på geografisk uppföljning med fokus på insatsers genomförande är Riksantikvarieämbetets kulturmiljövårdsanslag, nedan kallat KMV-anslaget. KMV-anslaget uppgick 2021 till knappt 270 miljoner kronor. Detta stöd fördelas ut till länsstyrelserna enligt en bestämd nyckel som i sin tur fördelar det vidare till sökanden inom länet. En mindre del av anslaget reserveras hos Riksantikvarieämbetet för åtgärder som bland annat är utpekade i regleringsbrevet.

Då Riksantikvarieämbetet fördelar medlen till länsstyrelserna och länsstyrelserna fördelar medlen vidare inom respektive län är detta ett exempel på en aktivitet som inte har en självklar uppföljningsrutin på en nivå

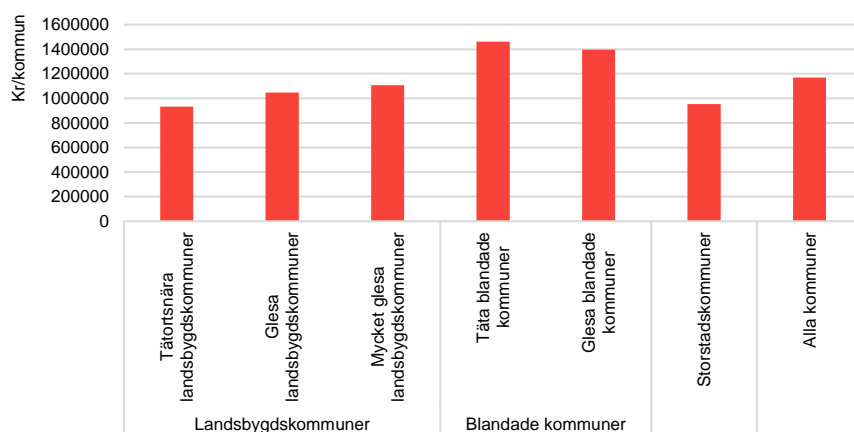
som fångar upp landsbygdsperspektivet. Med länsstyrelserna som mellansteg får Riksantikvarieämbetet en naturlig bild av den regionala fördelningen i landet, och medan länsstyrelserna kan ha en överblick över den inomregionala fördelningen inom respektive län kan den kommunvisa fördelningen över landet lätt hamna i skymundan.

En sammanställning av de bidrag som har betalats ut 2020 och 2021 visar att kommuner i gruppen blandade kommuner i genomsnitt har fått de högsta stödbeloppen medan landsbygdskommuner och storstadskommuner ligger på ungefär samma nivå. Se Figur 4.13 nedan.



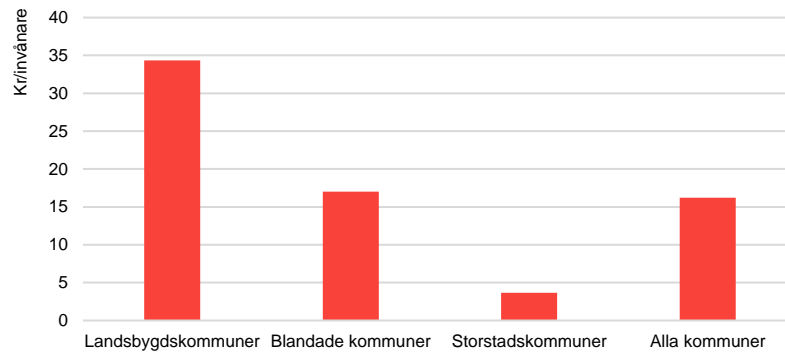
Figur 4.13 Summerat KMV-anslag per kommun för år 2020 och 2021.

Nedbrutet på en finare nivå framgår att det är något större belopp som går till gleša och mycket gleša landsbygdskommuner än till tätortsnära landsbygdskommuner. Kommuner i tätortsnära landsbygdskommuner och storstadskommuner är således de som får minst belopp från KMV-anslaget. Se Figur 4.14 nedan.



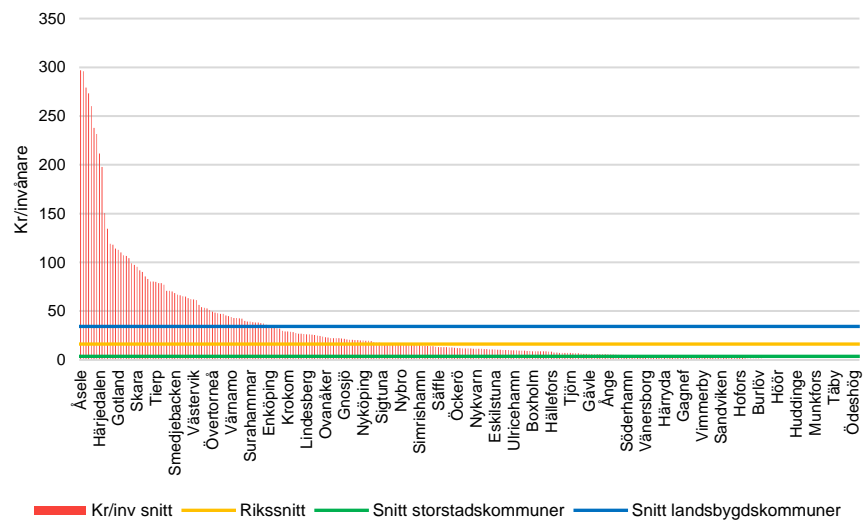
Figur 4.14 Summerat KMV-anslag per kommun för år 2020 och 2021.

Ovanstående redovisning är gjord per kommun men om beloppen relateras till folkmängd blir bilden helt annorlunda. Det låga invånarantalet i landsbygdskommuner och höga i storstadskommuner ger en fördelning per invånare som är mycket ojämn mellan kommungrupperna.



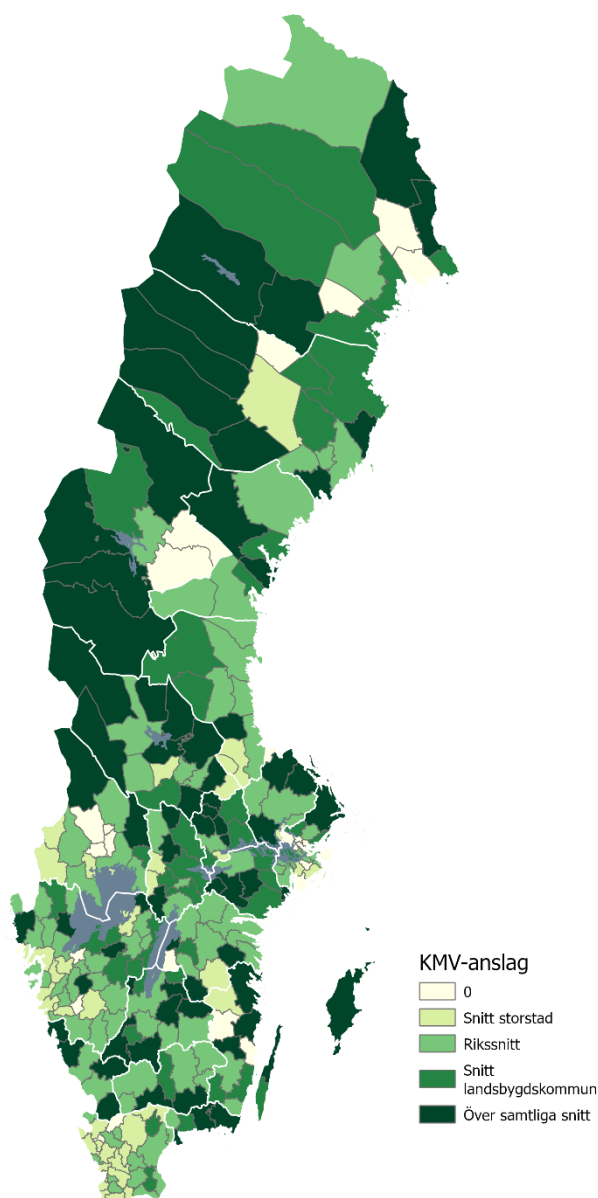
Figur 4.15 Summerat KMV-anslag per kommun och invånare för år 2020 och 2021.

Skillnaden mellan enskilda kommuner är däremot mycket större än vad som framgår av dessa grafer. Medan vissa kommuner har 0 kronor för de två åren, har en liten grupp kommuner fått utbetalningar som ger mycket höga belopp per invånare. Se Figur 4.16 nedan.



Figur 4.16 Spridning av summerat KMV-anslag per invånare för år 2020 och 2021, enskilda kommuner. Observera att alla kommuner inte är namngivna på x-axeln.

Motsvarande kommunvisa redovisning av bidragsmedel per invånare i kartform kan ge indikationer på vilka delar av landet som bidraget hamnar i. Det kan exempelvis illustreras på följande sätt, där brytpunkterna i färgskalan är satta efter genomsnittet för storstadskommuner, riket och landsbygdskommuner. De tre ljusaste färgnyanserna anger kommuner som har fått 0 kr eller under riksgenomsnittet.



Figur 4.17 KMV-anslagets (2020-2021) fördelning per invånare på kommunnivå i relation till genomsnittet för några kommungrupper och riket.

Liksom i exemplen med Havs- och vattenmyndighetens LOVA-bidrag och Naturvårdsverkets LONA-bidrag ovan är det i denna redovisning återigen viktigt att framhålla att ingen av ovanstående figurer säger något om hur stora behoven av kulturmiljövårdsåtgärder är i de olika kommunerna eller kommuntyperna. Dessa bilder visar endast hur medlen har fördelats. Om det hade funnits ett mått på åtgärdsbehov hade beloppsutbetalningarna kunnat relateras till det och ge en helt annan bild av det geografiska mönstret. Alternativt skulle medlens fördelning kunna relateras till något annat mått inom det aktuella sakområdet, t.ex. antal kulturmiljöobjekt, kvadratmeter riksintressen för kulturmiljövården, osv på motsvarande sätt som LOVA-bidragen relaterades till vattenarealer ovan. Oavsett vad beloppsstorlekarna relateras till behöver den geografiska fördelningen tolkas i ljuset av just vad de relateras till. Detta är en oerhört viktig aspekt att ha i åtanke vid läsning av alla kartor och statistiska redovisningar.

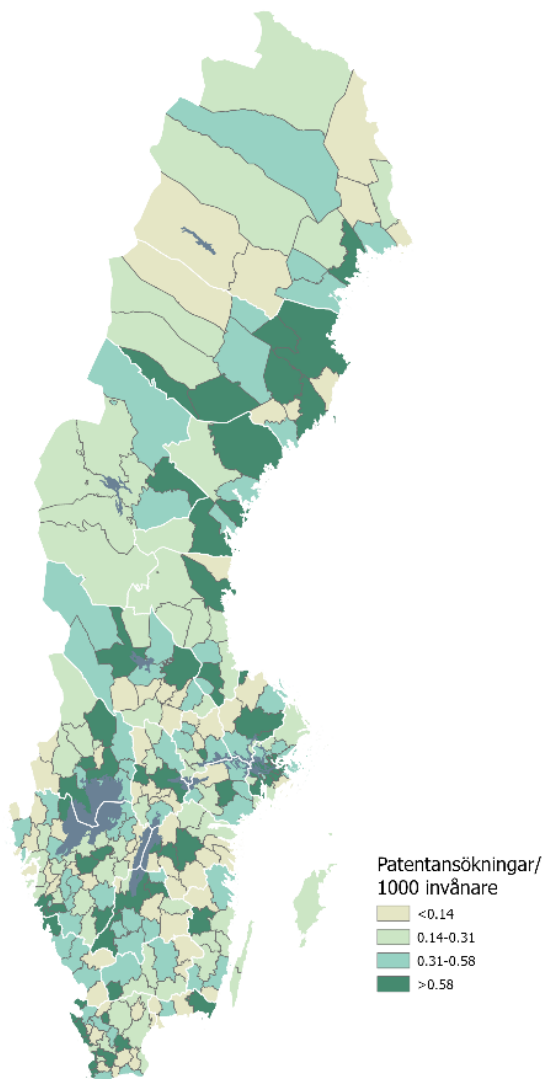
4.2 UPPFÖLJNING MED FOKUS PÅ BEHOVET AV INSATSER

Bland myndigheternas roller ingår både reaktiva och proaktiva uppgifter. En fråga som kommit upp i samtalen med myndigheterna är möjligheten för myndigheterna att utveckla sina proaktiva roller för att därmed stärka förutsättningarna för att utveckla sina reaktiva roller. När en myndighet exempelvis handlägger förfrågningar eller ansökningar som inkommer från allmänheten eller näringslivet kan beredskapen att hantera dessa ärenden behöva bygga på en beredskap för var efterfrågan på myndighetens tjänster är större respektive mindre. Omvänt kan vetskapen om hur efterfrågan geografiskt varierar på myndighetens tjänster ligga till grund för proaktiva insatser för att jämna ut denna efterfrågan, exempelvis genom riktade kunskapshöjande insatser om myndighetens verksamhet och tjänster.

4.2.1 *Exempel Patentansökningar hos Patent- och registreringsverket*

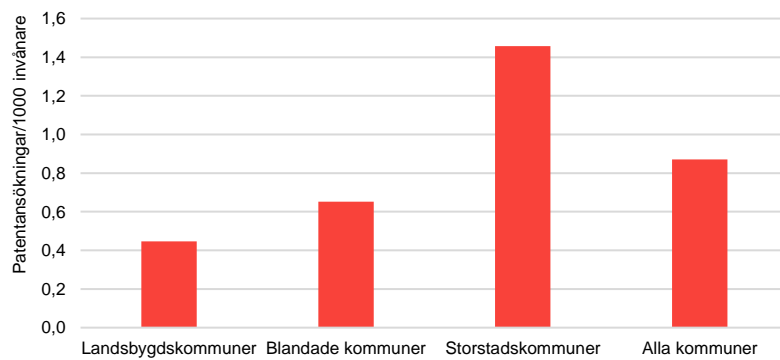
PRV är en myndighet som inte har någon skrivning om geografi i sitt regleringsbrev. Det är dessutom en "frivillig" myndighet som ingen "måste" förhålla sig till. Det finns således inga formella krav på att myndigheten ska rapportera eller bedriva sin verksamhet ur ett explicit landsbygdsperspektiv eller territoriellt perspektiv i något annat avseende. Däremot framhåller myndigheten i samtal att det finns ett intresse för dessa frågor inom myndigheten, bland annat inom ramen för myndighetens kunskapshöjande arbete, men när det formella kravet saknas ges det inte en hög prioritet.

I PRV:s viktigaste uppgifter ingår att handlägga ansökningar om patent, varumärkesskydd samt designskydd. Den geografiska spridningen avseende varifrån dessa ansökningar kommer är mycket stor i landet, nedan exemplifierat med patentansökningar.



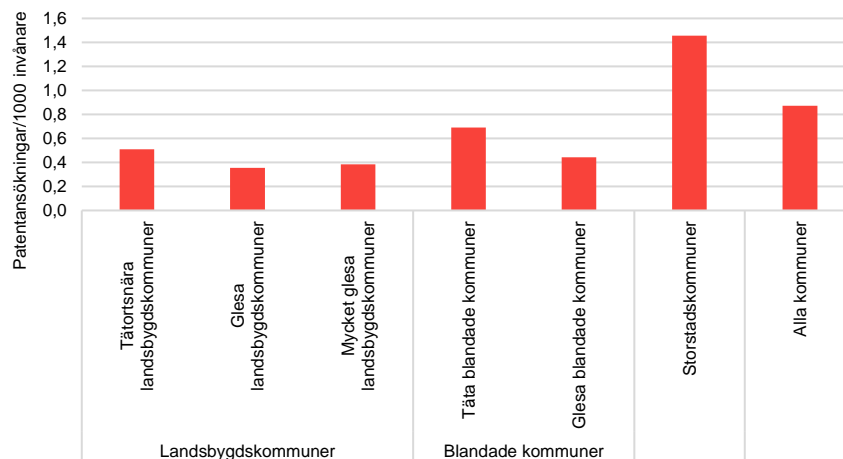
Figur 4.18 Patentansökningar 2017-2021 per 1000 invånare, på kommunnivå.

Kartornas spräckliga mönster tydliggör dock inte skillnaden mellan landsbygdskommuner och andra typer av kommuner. Aggregerat till kommungrupper, som i Figur 4.19 nedan, blir däremot den dimensionen mycket tydlig.



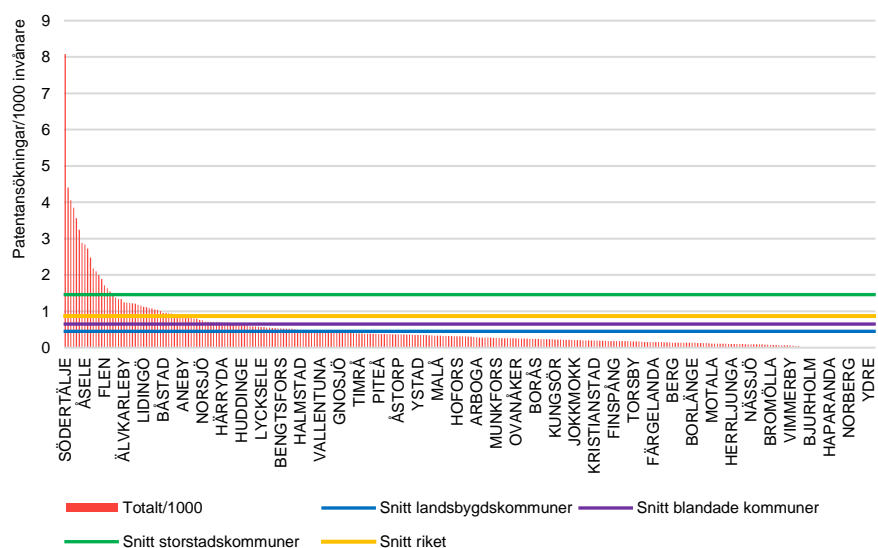
Figur 4.19 Patentansökningar för åren 2017–2021 per 1000 invånare.

Ovanstående diagram visar tydligt att antalet patentansökningar per invånare är avsevärt högre (mer än tre gånger) i storstadskommuner än landsbygdskommuner. Nedbrutet på den finare kommungruppsindelningen, som i Figur 4.20 nedan, framgår att skillnaden mot storstadskommuner är ännu lite större för glesa och mycket glesa landsbygdskommuner, men även för glesa blandade kommuner.

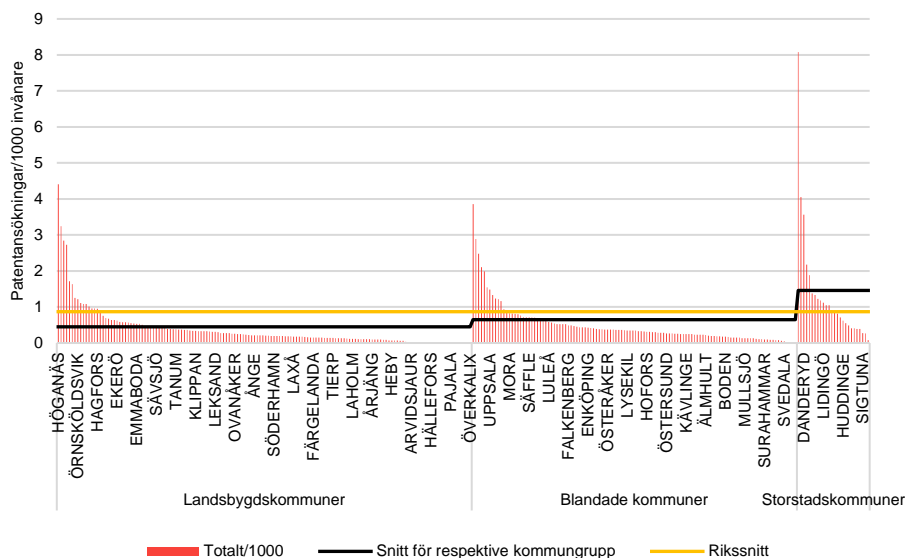


Figur 4.20 Patentansökningar för åren 2017–2021 per 1000 invånare.

Spräckligheten i kartorna ovan skymmer delvis också det faktum att enstaka kommuner är kraftigt överrepresenterade. Spridningen blir däremot tydlig i Figur 4.21 och 4.22 nedan, där varje stapel representerar en kommun med några av kommunnamnen synliga under x-axeln. Till exempel är antalet patentansökningar per invånare under perioden 2017–2021 mer än 9 gånger högre i Södertälje än riksgenomsnittet, medan flera kommuner har 0 ansökningar under samma period. Spridningen mellan kommuner liksom kommungrupper är således stor, och även inom respektive kommungrupp.



Figur 4.21 Spridning av patentansökningar per 1000 invånare för åren 2017–2021, enskilda kommuner. Observera att alla kommuner inte är namngivna på x-axeln.



Figur 4.22 Spridning av patentansökningar per 1000 invånare för åren 2017–2021, enskilda kommuner i respektive tillhörande kommungrupp. Observera att alla kommuner (t.ex Södertälje som har det högsta värdet i diagrammet) inte är namngivna på x-axeln.

Kartläggningen av patentansökningar till PRV är ett exempel på en uppföljningsuppgift som ligger nära myndighetens mest centrala uppdrag och rör en viktig del av myndighetens ordinarie verksamhet.

Ansökningsstatistiken säger dock inte något om vad myndigheten gör, men däremot vad den behöver agera på.

Motsvarande uppgifter om beviljade ansökningar är möjligt att sammanställa men svårare att tolka då det kan finnas flera orsaker till att beviljandegraden ser ut och varierar som den gör. Dels sker den med viss eftersläpning (det kan ta upp till två år att handlägga en ansökan) och har därför inte samma volym som ansökningsstatistiken. Under 5-årsperioden 2017–2021 var antalet beviljade patent cirka en fjärdedel av antalet patentansökningar. Dels kan det finnas många anledningar till att patent inte beviljas. Det kan exempelvis handla om formaliafel i ansökningshandlingarna, men även att det samtidigt kan pågå en process på internationell nivå som innebär att PRV inte handlägger en ansökan även om den inkommit dit. En beskrivning av antalet beviljade patent behöver därför läsas med stor insikt och analytisk medvetenhet om bakgrunden till varför det ser ut som det gör.

Ansökningarna om patent, varumärkesskydd och designskydd är dock ett bra exempel på en typ av geografisk uppföljning som kan ligga till grund för ett utvecklingsarbete kring myndighetens ansvarsområde, inte minst i samverkan med andra aktörer. PRV har tidigare framfört att "myndigheten har fört dialog med några regioner men att det varit svårt att hitta konkreta samverkansområden då kunskapsnivån upplevs låg inom myndighetens frågor. PRV beskriver dock att de gärna vill se en utvecklad dialog med regionerna, då de ser en nära koppling mellan myndighetens frågor inom näringslivsutveckling och innovation och regional utveckling."⁹ PRV har i samma sammanhang också framhållit att Tillväxtverket gärna kan "hjälpa myndigheten att hitta sammanhang för myndighetens frågor och kunskap om immateriella tillgångar och fungera som en dörröppnare till lämpliga arenor."

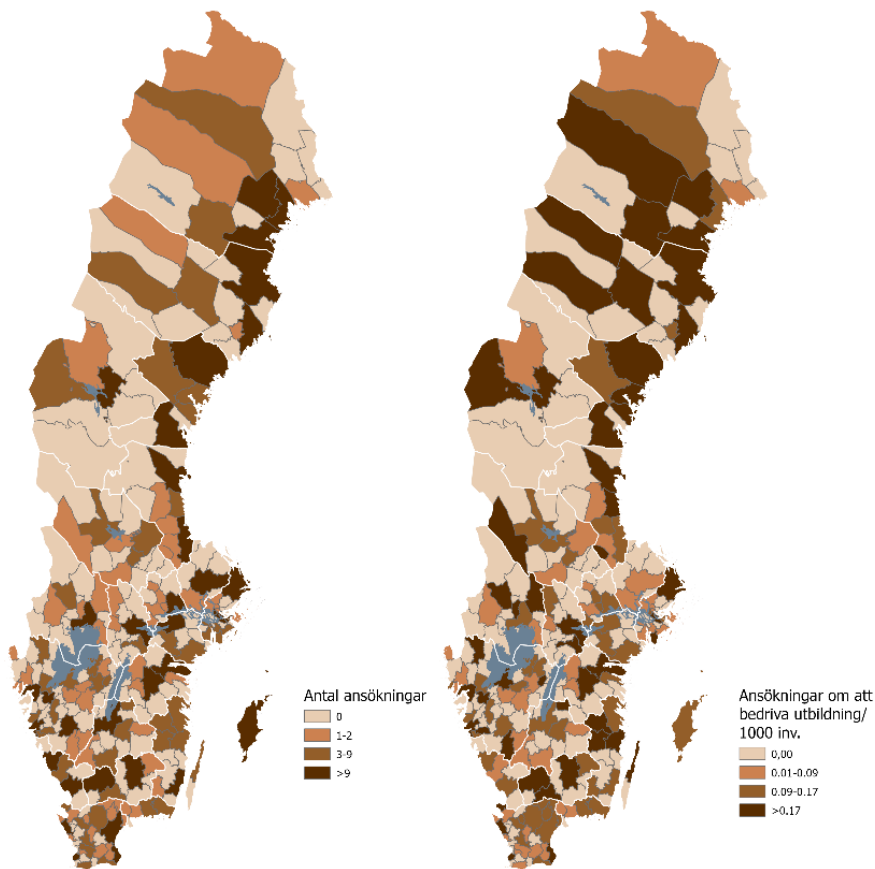
⁹ TVV 2020: Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet och arbetet att utveckla Sveriges landsbygder

I detta sammanhang kan ett synliggörande av patent-, varumärkesskydds- och designsskyddsansökningar samt eventuellt motsvarande beviljanden bidra till en samsyn mellan relevanta samverkanspartners om hur läget ser ut i olika delar av landet inom PRV:s ansvarsområden och därmed som ett underlag för att stärka förutsättningarna för PRV:s kunskapshöjande verksamhet.

4.2.2 Exempel Ansökningar hos Myndigheten för yrkeshögskolan om att bedriva yrkeshögskoleutbildning

På ett liknande sätt som PRV handlägger ansökningar om exempelvis patent har Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) i uppgift att besluta om vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan. MYH beslutar också om statligt stöd till anordnare av yrkeshögskoleutbildningar samt kontrollerar och granskar även utbildningarnas kvalitet och resultat. På motsvarande sätt som en geografisk beskrivning av ansökningarna till PRV kan indikera hur behovet av och efterfrågan på myndighetens tjänster ser ut i landet kan ansökningar om att bedriva YH-utbildning ge insikter om förutsättningarna för yrkeshögskoleutbildningar i landets olika delar.

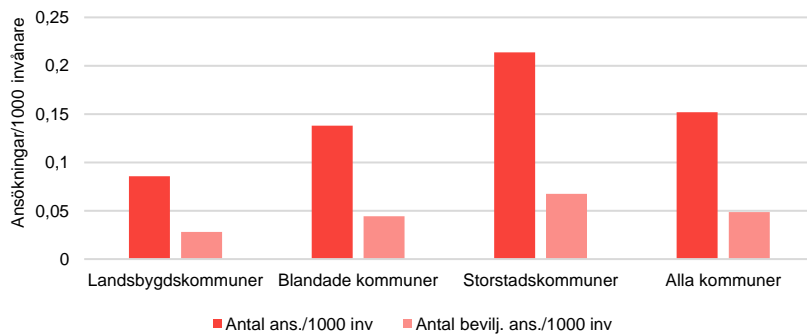
En karta över antalet ansökningar om att bedriva YH-utbildning (beslutsår 2022 med ansökningsår 2021) visar på liknande sätt som andra kartor i denna rapport stora geografiska variationer. Ett större antal ansökningar kommer från några större städer, men sett i relation till folkmängd ger ett antal mindre kommuner större avtryck i kartan.



Figur 4.23 Ansökningar till MYH om att bedriva YH-utbildning (beslutsår 2022 med ansökningsår 2021), på kommunnivå. Antal ansökningar (vänster) och ansökningar per 1000 invånare (höger).

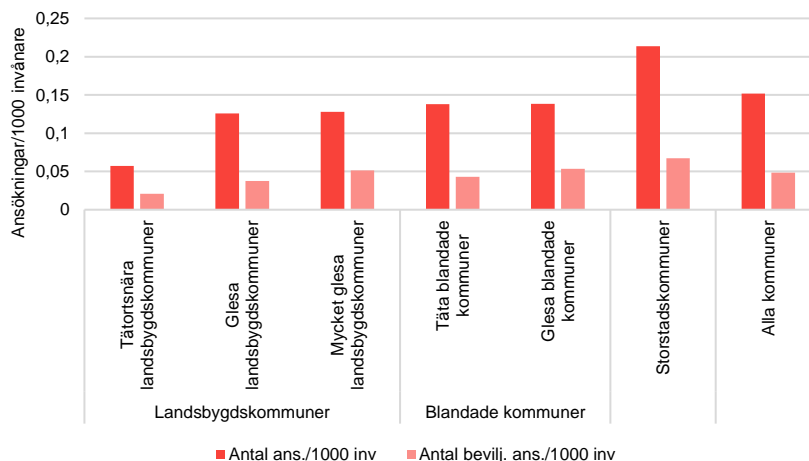
Aggregerat per kommungrupp är antalet ansökningar högre i storstadskommuner och mindre i landsbygdskommuner, även sett i relation till folkmängd.

I diagrammen i Figur 4.24 och 4.25 nedan är även antalet beviljade ansökningar inlagt, men precis som i PRV-exemplet ovan behövs en försiktighet i tolkningen av vad beviljandegraden står för. I detta fall är det också beviljanden som beslutats 2022 för ansökningar som inkom 2021 och speglar därför inte ett helår. Det kan dock noteras att relationen mellan ansökningar och beviljade ansökningar i de tre kommungrupperna är nästan identisk (ca 32%).



Figur 4.24 Antal ansökningar och antal beviljade ansökningar att bedriva YH-utbildning per 1000 invånare.

Att antalet ansökningar per invånare generellt sett är lägre i landsbygdskommuner beror till stor del på gruppen tätortsnära landsbygdskommuner vilket blir tydligt i Figur 4.25. Skillnaden mellan övriga landsbygdskommuner och blandade kommuner är liten, men storstadskommunernas ”överrepresentation” är genomgående.



Figur 4.25 Antal ansökningar och antal beviljade ansökningar att bedriva YH-utbildning per 1000 invånare.

Liksom i tidigare exempel behöver en analys av de geografiska mönstren också väga in det sammanhang som ansökningarna tas fram och hanteras i. Kompetensförsörjning är ofta en regional snarare än en lokal fråga och det faktum att ansökningarna är färre från tätortsnära landsbygdskommuner bör ses i ljuset av att intelligande kommuner i andra kommungrupper ingår i samma funktionella omland. Hur resultatet av en kartläggning av denna ska tolkas bör rimligen också bero på hur behovet av särskilda insatser för att främja kompetensförsörjningen ser ut i olika delar av landet. En särskild geografisk analys av det skulle kunna vara ett viktigt underlag för en fördjupad analys av de geografiska mönstren avseende ansökningar om anordnandet av yrkeshögskoleutbildningar.

4.3 KONTEXTUELLT UPPFÖLJNINGSFOKUS

Som en del i myndigheternas verksamheter ingår också den omvärldsbevakning och nulägesanalys som utgör ett nödvändigt underlag för förståelsen av den kontext som myndigheten agerar inom. De skeenden, händelser och aktiviteter som omfattas av dessa omvärldsanalyser ligger utanför den enskilda myndighetens rådighet, men ingår i det myndigheterna behöver ha kunskap om för att kunna agera och fullfölja sina uppdrag. Därför är även uppföljning av den kontext myndigheten agerar inom potentiellt relevant att beskriva geografiskt.

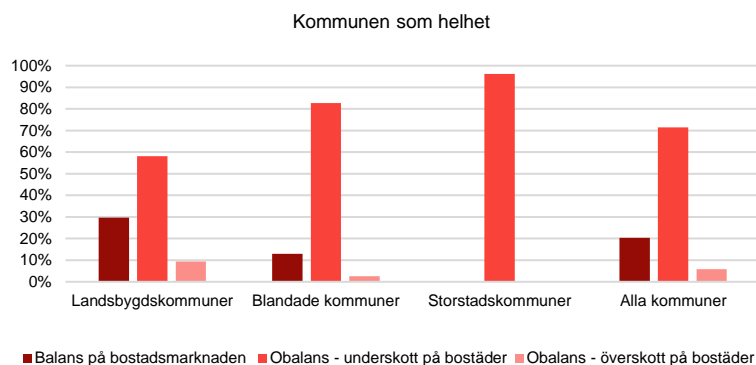
4.3.1 Exempel Boverkets bostadsmarknadsenkät

Ett exempel på kontextuell uppföljning är Boverkets bostadsmarknadsenkät till kommunerna om läget på bostadsmarknaden. Boverket ansvarar för analyser av bostadsmarknaden och gör därför regelbundet olika typer av prognoser och bedömningar av bostadsmarknadsläget.

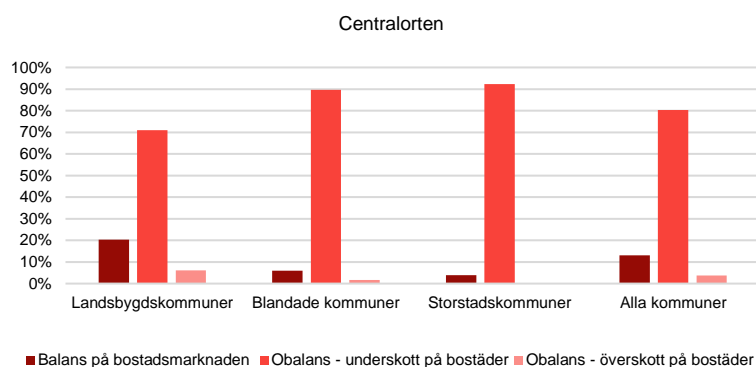
Bostadsmarknadsenkäten är en årlig nationell undersökning som riktar sig till landets samtliga kommuner och ger en sammanhållen bild av bostadsmarknaden i Sverige. Enkätfrågorna handlar både om kommunernas verktyg för att styra bostadsmarknadens utveckling, till exempel i vilken utsträckning kommunerna har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning och hur de använder allmännyttan, och kommunernas bedömningar av efterfrågan på bostäder. De senare görs dels för olika grupper, dels i olika delar av respektive kommun – dock ej för landsbygdsområden explicit.

Uppföljningen av läget på bostadsmarknaden presenteras på Boverkets hemsida i en samlad analys som sammanfattar enkätresultaten för olika kommungrupper. Den kommungruppsindelning som Boverket använder i sin sammanställning utgår från folkmängd och geografisk placering i förhållande till en högskola eller en större stad och skiljer sig därmed från SKR:s eller Tillväxtanalys indelningar. Som följd av det utgör inte landsbygdskommuner något särskilt fokusområde i sammanställningen. Däremot är data tillgänglig på kommunnivå och kan bearbetas till alternativa kommungruppsindelningar.

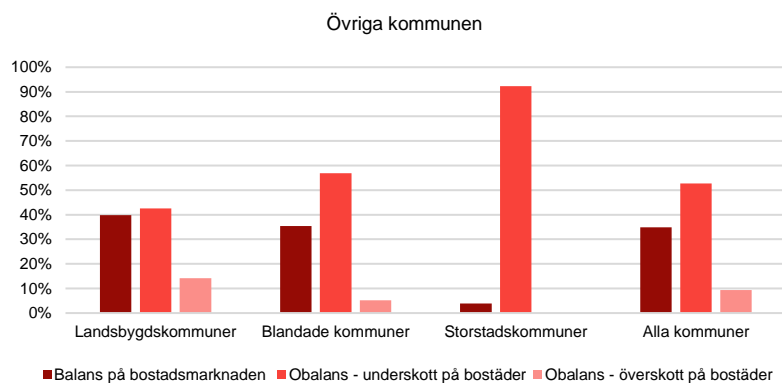
En sådan bearbetning av den enkätindelning som handlar om hur kommunerna bedömer det lokala bostadsmarknadsläget ger följande bilder, uppdelat på de svar som avser "kommunen som helhet", "centralorten" samt "övriga kommunen". Se Figur 4.26-28 nedan.



Figur 4.26 Läget på bostadsmarknaden: Kommunen som helhet.



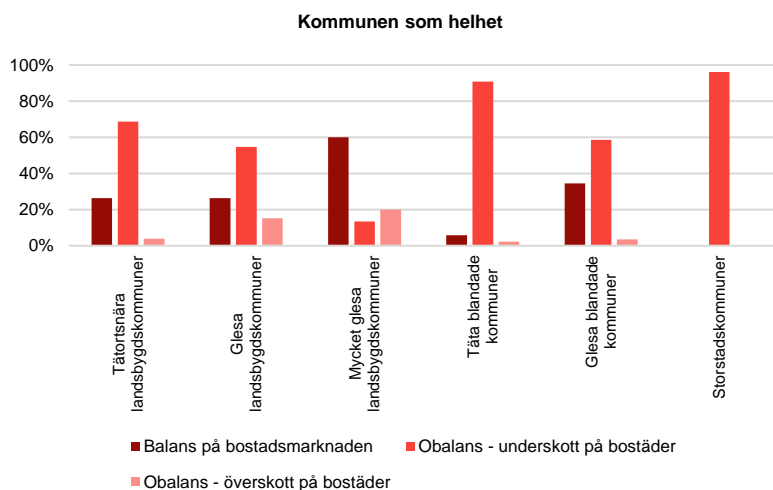
Figur 4.27 Läget på bostadsmarknaden: Centralorten.



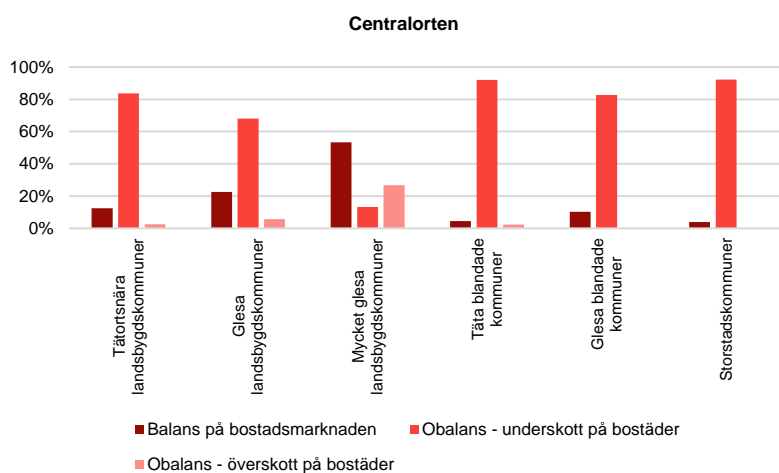
Figur 4.28 Läget på bostadsmarknaden: Övriga kommunen.

Det som framgår av bildserien på denna nivå är att det generella problemet med underskott på bostäder inte är knutet till en viss typ av kommuner, även om det finns gradskillnader. Problematiken delas avorstadskommuner såväl som landsbygdskommuner och särskilt tydligt är det i centralorterna.

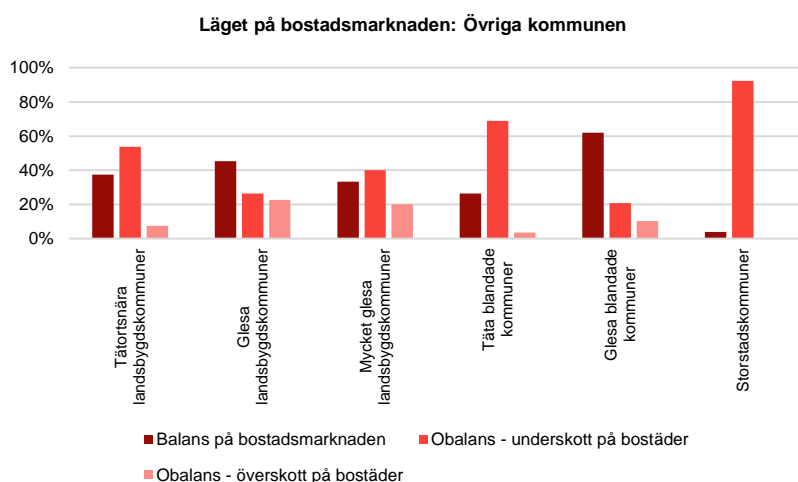
Nedbrutet på ytterligare en nivå blir det tydligt att denna problematik är gemensam för alla kommuntyper, utom det som i Tillväxtanalys kommungruppsindelning benämns "mycket glea landsbygdskommuner".



Figur 4.29 Läget på bostadsmarknaden: Kommunen som helhet.



Figur 4.30 Läget på bostadsmarknaden: Centralorten.



Figur 4.31 Läget på bostadsmarknaden: Övriga kommunen.

Däremot visar denna skärning samtidigt att gruppen mycket glesa landsbygdskommuner avviker i ytterligare ett avseende. Mycket glesa landsbygdskommuner är den enda kommungrupp där underskottet på bostäder är större i "övriga kommunen" än i "centralorten". Det underskott på bostäder som kommunerna identifierar är således i första hand ett problem i

kommunernas centralorter, förutom i mycket glesa landsbygdskommuner där underskottet på bostäder är relativt sett större utanför centralorterna.

4.3.2 Exempel Post- och telestyrelsens bredbandskartläggning

PTS är en myndighet som ligger långt framme i arbetet med rumsliga analysunderlag. Ett av regeringens två bredbandsmål är formulerat i termer av hur stor andel av befolkningen som bör ha tillgång till snabbt bredband, något som ger PTS en tydlig koppling till geografi i själva styrningen av myndigheten. I uppföljningen av bredbandsstrategin används indikatorer som har en geografisk terminologi såsom andel hushåll och företag med tillgång till bredbandsinfrastruktur i "absoluta närheten" och 4G-täckning för hushåll och arbetsställen "utanför tätort och småort".

Liksom många andra myndigheter innehåller årsredovisningen en relativt kortfattad beskrivning av myndighetens bidrag till en sammanhållen landsbygdspolitik, men man poängterar samtidigt att mycket görs inom detta område och pekar på olika exempel på det arbete som bedrivs. I större utsträckning än många andra myndigheter skriver PTS tydligare hänvisningar till landsbygds politikens målområden.

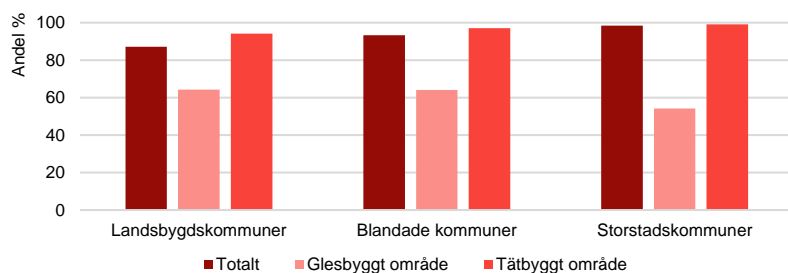
Myndigheten har en analysavdelning som arbetar med analys inom flera delar av myndighetens ansvarsområde, till exempel mobiltäcknings- och bredbandskartläggning och uppföljning av målen i den nationella bredbandsstrategin. Myndigheten har en tillgänglig statistikdatabas på sin hemsida med data om olika delar av myndighetens ansvarsområde. I mycket av denna statistik finns det ett geografiskt perspektiv. Befolkningens internet- och telefonianvändning kartläggs exempelvis i en enkätundersökning som bland annat skiljer mellan svarande som bor i eller utanför tätort. Mobiltäckning och bredbandstillgång i Sverige redovisas på kommunnivå och finns även redovisad på karta i den så kallade Bredbandskartan.

Även om det inte redovisas utförligt i årsredovisningen finns således mycket av myndighetens verksamhet redovisad och analyserad ur ett geografiskt perspektiv i andra sammanhang och format. Myndighetens statistik är tillgänglig på kommunnivå och kan därför bearbetas med kommungruppsbaserade analyser.

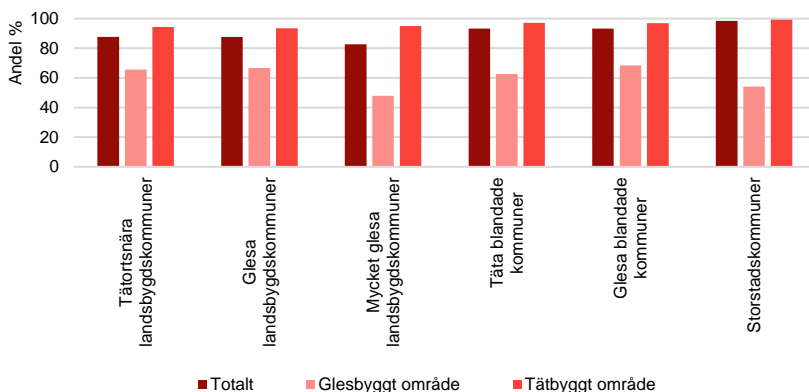
Som framgår av en sådan sammanställning var andelen hushåll 2020 med tillgång till fast bredband om minst 1 Gbit/s, eller fiber i absoluta närheten, över 95% i landet totalt sett. Enskilda kommuner ligger långt under denna nivå, med ett fåtal kommuner under 70%. Samtliga av dessa är landsbygdskommuner, men i landsbygdskommuner som grupp är den genomsnittliga andelen hushåll med denna täckning endast något lägre än övriga kommungrupper (87% jämfört med 93 % i blandade kommuner och 98% i storstadskommuner).

Skillnaden mellan det PTS benämner "tätbyggt" (dvs. tätort eller småort enligt SCB:s indelning) och "glesbyggt" område (utanför tätort och småort) är däremot stor. Det gäller för alla kommuntyper, men skillnaden mellan tätbyggt och glesbyggt område är något mindre i landsbygdskommuner än i övriga kommuntyper. Undantaget är mycket glesa landsbygdskommuner, där andelen hushåll med aktuell täckning är ca 45 procentenheter lägre i

glesbyggt område än i tätbyggt – en differens som de mycket glesa landsbygdskommunerna har gemensamt med storstadskommunerna.

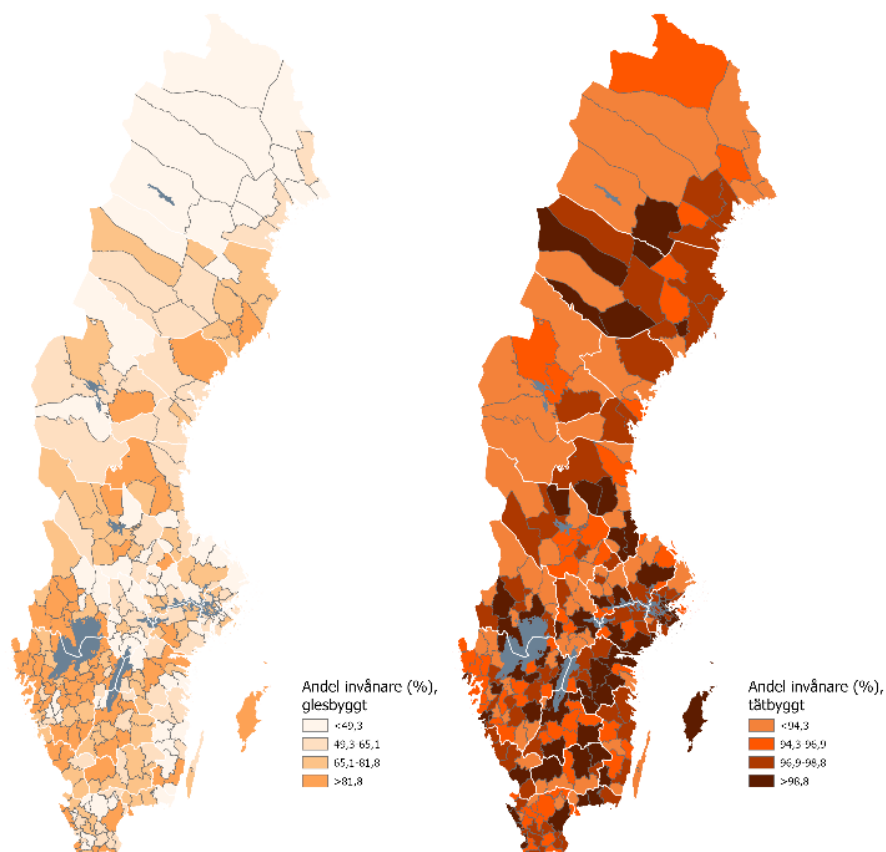


Figur 4.32 Andel hushåll med tillgång till fast bredband om minst 1 Gbit/s, eller fiber i absoluta närheten.



Figur 4.33 Andel hushåll med tillgång till fast bredband om minst 1 Gbit/s, eller fiber i absoluta närheten.

På karta kan den relativa skillnaden mellan bredbandstäckning i glesbyggt och tätbyggt område synliggöra vissa regionala mönster, där särskilt delar av västra Sverige framstår som något mer jämna i de inomkommunala skillnaderna mellan områdestyper.



Figur 4.34 Andel invånare med tillgång till fast bredband om minst 1 Gbit/s, eller fiber i absoluta närheten, på kommunnivå. Glesbyggt område, dvs. utanför tätort eller småort enligt SCB:s indelning (vänster) och tätbyggt område, dvs tätort eller småort (höger).

4.4 UPPGIFTER MED EN TYDLIG GEOGRAFISK DIMENSION MEN SOM ÄR SVÅRA ATT FÖLJA UPP PÅ KOMMUNNIVÅ

I samtalen med de myndigheter som omfattats av denna studie har ett vanligt återkommande tema varit svårigheterna att geografiskt följa upp verksamheter vars effekter uppstår på andra ställen än där insatserna genomförs. Ett nära förknippat problem uppstår som följd av att effekterna av en åtgärd är mångfacetterade och kan definieras eller avgränsas på många olika sätt utan en objektiv fullständig beskrivning.

4.4.1 Exempel Trafikverkets investeringar i transportsystemet

I det sammanhanget kan Trafikverket tjäna som exempel. Enligt deras instruktion ska verket "med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar." I denna skrivning definieras Trafikverkets mest centrala uppgifter. Utgångspunkterna för Trafikverkets prioriteringar i den nationella planeringen är, i enlighet med instruktionen, de transportpolitiska målen som bland annat innebär att transportsystemets utformning, funktion och

användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Detta ska samtidigt ske med hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa.

De uppgifter Trafikverket utför kostar stora belopp årligen, vilket gör det relevant att följa upp de samlade drift- och investeringsmedlens geografiska fördelning över landet. Samtidigt innebär utgångspunkten i de transportpolitiska målen att det skulle kunna anses vara mer relevant att följa upp den geografiska fördelningen av de nyttor som skapas av drift- och investeringsmedlen, vilket inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med den geografiska fördelningen av själva åtgärderna. En åtgärd på getingmidjan i Stockholm kommer exempelvis innebära att stora summor investeras i Stockholm, men att nyttorna uppstår i stora delar av det nationella järnvägssystemet.

Trafikverkets åtgärder i transportsystemet är ett exempel på hur samhällseffekterna spänner över många sakområden och olika delar av de landsbygdspolitiska målområdena – miljömässigt, ekonomiskt och socialt. Det geografiska utfallet av åtgärder i transportsystemet ser olika ut beroende på vilka aspekter som undersöks.

Bedömningen av samhällsekonomiska effekter finns det väl etablerade metoder för att genomföra, även om det geografiska perspektivet tenderar att vara mindre tydligt i dessa. För delar av miljömässiga konsekvensbedömningar gäller liknande som ovan, dock i varierande grad. Intrångseffekter har exempelvis mycket tydliga geografiska egenskaper, men geografiska effekter av klimatförändringar som följd av ökade utsläpp är inte direkt knutna till enstaka transportåtgärder. I kontrast till de samhällsekonomiska och miljömässiga effektbedömningarna är det sociala perspektivet betydligt mindre etablerat och möjligheterna att följa upp de sociala effekterna av åtgärder i transportsystemet svagt utvecklade.

4.4.2 Exempel Kulturrådets stöd till fria grupper

Ett annat exempel är stöd som Kulturrådet ansvarar för. En stor del av Kulturrådets finansiella stöd förmedlas sedan 2013 genom den så kallade kultursamverkansmodellen, som innebär att det är regionerna som beslutar hur de statliga medlen ska fördelas till verksamheter och kulturområden i de medverkande regionerna. Målet med modellen är att föra kulturen närmare medborgarna och att ge regionerna ett ökat ansvar och ökad frihet inom kulturområdet. Detta genom ökad samverkan mellan staten, regionerna, kommunerna, det civila samhället och de professionella kulturskaparna.

Dagens utformande av kultursamverkansmodellens bidragsgivning gör alltså att Kulturrådet själva har begränsad insyn i hur en betydande del av myndighetens stöd fördelas geografiskt på en mer detaljerad nivå än den regionala. Hur regionerna själva följer upp fördelningen uppges även variera.

Utöver kultursamverkansmodellens bidragsgivning förmedlas även direkta bidrag från Kulturrådet till fria grupper och verksamheter/organisationer, vilka rimligen skulle kunna härledas och beskrivas lättare geografiskt. Vissa försök till detta har tidigare gjorts, dels av Kulturrådet själva¹⁰, dels i samverkan

¹⁰ Kulturrådet. (2021). *Pilot med uppföljning av ett urval av de direkta bidragen (opubl.)*

med Kulturanalys¹¹, vilka påvisar ett tydligt mönster av stöd koncentrerade till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Ovan refererade uppföljningar bör dock tolkas med försiktighet, då bilden som genereras kan snedvrida uppfattningen av hur kulturen tillgängliggörs i landet i praktiken. Detta eftersom säteskommunen dit stödet initialt registreras inte berättar var i landet verksamheten tar plats eller konsumeras i praktiken. Ett tydligt exempel på detta är turnerande verksamheter. Även om det finns uppgifter om var turnéer har genomförts så finns det en problematik kring var effekterna uppstår, då själva definitionen av effekterna inte är given. Var exempelvis konserter hålls kan vara en indikation på var nyttan av ett ekonomiskt stöd uppstår, men i den mån konserter hålls i städer kommer inte landsbygdsperspektivet nödvändigtvis avspeglas i sådana uppgifter, även om en viss andel av konsertbesökarna kommer från landsbygdsområden.

Det är heller inte säkert att de som tar del av kulturella initiativ styrs av administrativa kommungränser i sina beslut. Det vill säga att själva stödmottagandet sker i en kommun men används i en grannkommun eller liknande. Vissa större kulturella instanser, såsom de mest välbesökta museerna och scenkonstinstitutionerna, är också placerade just i storstäderna, bland annat just för att öka tillgängligheten för fler. Den centrala lokaliseringen grundar sig därmed på idén om att tillgängliggöra kulturen i hela landet. Ur det perspektivet ter det sig därför naturligt att en stor del av stöden tillfaller dessa delar av landet.

Om man däremot är intresserad av att se var kreatörer till den kultur som får stöd och sprids är baserade/utgår ifrån geografiskt kan uppföljningen fortfarande vara relevant. Det vill säga om data indikerar att det främst är storstadsboende som ges stöd till att praktisera och sprida kultur, men att inte lika många boende på landsbygderna erbjuds detsamma. I det fallet är det inte tillgänglighetsperspektivet som styr intresset, utan upphovet och spridning av stöd mellan samhällsgrupper i olika geografier.

¹¹ Kulturanalys. (2019). *Kulturens geografi – Tillgång till kulturutbud i landets kommuner*.

5 NYTTAN MED ETT GEOGRAFISKT PERSPEKTIV PÅ MYNDIGHETERS VERKSAMHETER

Hittills i denna rapport har vi avhandlat dels förutsättningar för att myndigheter ska kunna arbeta mer med geografiska perspektiv i sina respektive verksamheter, tillika exempel på hur geografiska analyser skulle kunna användas eller testas i praktiken i olika former. Det som nu återstår att resonera kring är på vilka sätt dessa perspektiv och metoder kan komma till nytta i praktiken. Detta utgör fokus i innevarande kapitel, där vi gräver vidare i frågan varför denna typ av metodutveckling rimligtvis bör ske, dels på de sätt som exemplifierats i denna rapport, dels bortom dess ramar.

Utgångspunkten för dessa resonemang är att även om geografiska perspektiv inte nödvändigtvis bidrar till att stärka sektorsmyndigheternas kärnverksamhet, kan de bidra till att stärka förutsättningar för måluppfyllelse inom landsbygdspolitiken. Det är viktigt att betona att detta är fokus för kapitlet, även om den enskilde myndighetens applicering av geografisk analys kan vara meningsfull för den egna verksamheten av flera skäl. Även sådana insikter belyses där vi bedömer det som relevant.

Syftet med kapitlet kan även ses i ljuset av nedanstående citat från en respondent i ett av myndighetsamtalen:

*”Vi ska inte kartlägga bara för att vi kan. Det tycker jag att vi ska tänka på en extra runda. Varför är det bra? **Vad är nyttan?**”*

Kapitlet berör två huvudsakliga delar, kopplat till myndigheternas kunskapshöjande arbete och utveckling av myndigheternas arbetssätt. Dessa är att tolka som primära identifierade nyttor från vår analys på en övergripande nivå. Under dessa paraplykategorier specificeras potentiella nyttor med något högre konkretiseringsnivå.

5.1 GEOGRAFISKA MÖNSTER SOM UNDERLAG FÖR MYNDIGHETERNAS KUNSKAPSHÖJANDE ARBETE

Myndighetssveriges uppdrag kan från ett perspektiv förstås som ett främjande kunskapshöjande arbete som syftar till att föra samhället framåt inom specifika områden såväl som kollektivt. De sektoriella frågor som hanteras av respektive myndighet är därtill oundvikligen av komplext slag, varpå lösningar och tillvägagångssätt inte alltid är självklara. Dessa resonemang belyser behovet av att kontinuerligt eftersträva fördjupad förståelse för, tillika kunskap om, myndigheternas angreppssätt och de efterföljande effekter dessa får i samhället.

En tydligare bild av det geografiska utfallet av myndigheternas verksamhet, alternativt av geografiska mönster avseende de sakfrågor myndigheterna har ansvar för, kan med hänsyn till ovan fungera som underlag för myndigheternas kunskapshöjande verksamhet i två avseenden.

1. Underlätta identifierandet av behov av riktade kunskapshöjande insatser till "vita fläckar" i geografin

Med "vita fläckar" i geografin menar vi de områden som tenderar att inte ta del av den utveckling som myndigheternas verksamheter syftar till att främja. Som framgår av regeringens beskrivning av bakgrunden till sammanhållna landsbygdspolitiken, tillika de insikter som detta uppdrag i ett flertal fall illustrerar, finns tendenser att vissa delar av landet sällan berörs i större utsträckning av myndigheters insatser. Orsakerna till detta är flera, men samtidigt värt att uppmärksamma om målet är likvärdiga möjligheter och en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Synliggörande av geografiska mönster både internt hos myndigheter såväl som i större sektorspolitiska sammanhang är därmed ett första steg för att avsiktlig förändring ska kunna ta plats på sikt och få effekt i hela landet. Något som kan uppnås genom att myndigheterna integrerar fler riktade kunskapshöjande insatser i sina respektive verksamhetsområden.

Ett exempel på en myndighet som till viss del redan gör detta är Vinnova, som under våra intervjuer uttryckte användningen av deras interna geografiska analysystem som ett verktyg för att identifiera just vita fläckar i geografin. Även om de påpekade att denna geografiska information inte styr den egna verksamheten i särskilt stor utsträckning idag, visar exemplet på potentialen till större förståelse av myndighetens utfall i sammanhanget av den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Även Post- och telestyrelsen, vars bredbandskartläggning tar fasta på geografiska indikatorer i högre grad, är ett gott exempel på en nytta som kan uppstå inom området. I detta fall styr den kontextuella kartläggningen även de insatser som görs i praktiken, varpå myndighetens arbetssätt har potential att inspirera fler myndigheter till liknande angreppssätt. Patent- och registreringsverket är ett annat exempel – en myndighet som, parallellt med hanteringen av ansökningar, också bedriver ett kunskapshöjande uppsökande arbete gentemot potentiella ansökande företag. I samtal med Patent- och registreringsverket har det framgått att detta kunskapshöjande arbete samtidigt behöver bedrivas ihop med andra aktörer som Almi, Tillväxtverket, Vinnova, m.fl. och en analys av geografiska skillnader i varifrån ansökningar kommer kan underlätta identifierandet av var behoven av detta kunskapshöjande är större.

Vår undersökning indikerar att många myndigheter inte prioriterar en geografisk genomlysning av sin verksamhet därför att det saknas ett uppsökande eller utjämnande uppdrag med hänsyn till geografin. För dessa potentiella nyttor att infinna sig i praktiken kan direktiv om detta behöva tydliggöras eller goda praktiska exempel uppvisas. Klarare riktlinjer för hur myndigheter kan bidra till måluppfyllelse inom just landsbygdspolitiken skulle potentiellt kunna ta fasta på detta och föra arbetet framåt.

Ett alternativ är även att myndigheter får direktiv att ta fram statistik som i ett nästa skede kan bearbetas och analyseras vidare av en samordnande aktör. Till exempel skulle Tillväxtverket kunna ta sig an en sådan roll. Vinnova-exemplet illustrerar att det kan finnas flera geografiska analysverktyg internt hos myndigheter, som inom landsbygdspolitikens områden skulle vara värdefullt att ha tillgång till och synliggöra.

2. Underlätta en samsyn bland aktörer som myndigheterna behöver samverka med för att fullfölja sina uppdrag

Samsyn mellan myndigheter och andra aktörer är nödvändigt, eftersom dessa inte verkar isolerat från varandra eller samhället i stort. Detta är delvis vedertaget i det arbete som myndigheterna utför idag, där samarbete över sektoriella gränser sker i många olika former och sammanhang. Inte minst inom just den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Med detta sagt finns utrymme för förbättrad och/eller mer konkret samverkan och samsyn kring vad respektive verksamhet syftar till och vad detta får för effekter i samhället tillika för respektive myndighet. Detta för att säkerställa att riktningen ur ett större perspektiv går åt samma håll. I detta syfte kan geografisk analys bland annat bistå med mer konkreta insikter och agera dialogunderlag vid gemensamt beslutsfattande.

I vidare bemärkelse kan det finnas nytta av att identifiera specifika behov av kunskapsutbyte, exempelvis genom gruppering av myndigheter vars uppgifter hänger samman med och inverkar på varandra i högre grad. Sådana exempel har även lyfts tidigare i denna rapport, till exempel genom samsyn av LONA- och LOVA-bidrag som Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten delar ut.

Jämförelse mellan LONA- och LOVA-bidragen indikerar till exempel i vår analys ett visst positivt samband, vilket föranleder frågor kopplat till bakomliggande orsaker. Beror förhållandet på geografiska förutsättningar som kompletterar varandra, eller på intern resurstillgång hos sökande aktörer? Finns det vissa områden där begränsat stöd tillfaller, som borde få mer stöd sett till reella behov? Dessa resonemang kopplar an till tidigare lyfta "vita fläckar" i geografin, men anspelar på hur myndigheters samsyn och samverkan kan stärkas genom kunskapsdelning.

Ett annat exempel på en potentiellt värdefull samverkan är delande av insikter och kunskap mellan Tillväxtverket, Energimyndigheten, Vinnova och Jordbruksverket, angående respektive myndighets utfall av ekonomiskt stöd kopplat till innovation och företagande i landet. Eftersom dessa stöd har naturliga anknytningspunkter kan en sammanvägd bild av utfallet bidra till en mer heltäckande bild av vilka områden som nås eller inte nås av stöden. Något som skulle kunna bidra till kompletterande insikter till det sektoriella perspektivet, som tenderar att enbart se en del av en större helhet. Till exempel kan det vara så att vissa delar av Sverige tenderar att söka sig till en av myndigheterna för innovationsstöd, medan andra delar söker sig till en annan, vilket skulle resultera i särskiljande vita fläckar i geografin.

En utmaning kopplat till ovan kan dock uppstå i att helhetsbilden blir för stor och komplex, vilket riskerar att hämma handlingsförmågan för den enskilde myndigheten. Det kan finnas en poäng i att bryta ner ett område till det som den specifika aktören främst har rådighet över, för att kunna ta beslut över huvud taget. Denna utmaning bör lyftas, men med förbehåll för att den sammanvägda analysen inte behöver bli styrande för respektive myndighets sakområde. Snarare kan det ses som nyttigt i det större sammanhanget av landsbygdspolitikens målpåfyllelse.

Den övergripande nyttan kopplat till ovan är dock att insatser och åtgärder håller potential att kunna synkas lättare mellan myndigheter, för att på så sätt undvika målkonflikter och främja målsynergier. Genom att synliggöra samlade mönster av var i landet olika verksamheter faller ut i geografin och inte, kan förutsättningar för att uppfylla gemensamma samhällsuppdrag i

stort, tillika landsbygdpolitiken med tillhörande målområden specifikt, förhoppningsvis stärkas.

5.2 GEOGRAFISKA MÖNSTER SOM UNDERLAG FÖR ATT IDENTIFIERA BEHOV AV UTVECKLADE ARBETSSÄTT

Tidigare avsnitt belyser att en framträdande nytta i arbetet med geografisk analys är att skapa underlag för kunskapsförhöjande arbete hos myndigheter, tillika att sprida vidare denna kunskap till samhället i stort. För att nytta ska infinna sig i praktiken är det samtidigt viktigt att denna kunskap omsätts i myndigheternas utförande, vilket mer konkret innefattar att på olika sätt utveckla interna arbetssätt.

En tydligare bild av det geografiska utfallet av myndigheternas verksamhet, alternativt av geografiska mönster avseende de sakfrågor myndigheterna har ansvar för, kan enligt vår analys agera grund till utvecklade arbetssätt i två avseenden.

-
1. Bidra till att nya analytiska skärningar integreras i myndigheternas resonemang och uppdragsgenomförande
-

Behovet av ytterligare analytiska skärningar i myndigheternas arbete framstår kanske inte initialt som helt uppenbart, vilket samtal med flera av myndigheterna i detta uppdrag bekräftar. För myndigheterna är som regel det sektoriella perspektivet primärt, vilket är naturligt med hänsyn till myndigheternas uppdrag.

Med detta sagt finns potential att balansera ut det sektoriella ansvaret med det territoriella perspektivet något mer än idag. Detta för att bättre bemöta de komplexa samhällsutmaningar som myndigheterna verkar inom. Givetvis är en viktig del av myndigheternas samhällsuppdrag att ha expertis inom de sakfrågor som myndigheterna har ansvar för. Samtidigt är flexibilitet och dynamiska förhållningssätt i relation till relevanta områden och kontexter också av vikt. Det ena behöver inte utesluta det andra.

Det är just denna komplexitet som kan föranleda behovet av att se på utmaningar från flera perspektiv, och ibland omformulera deras ursprung. Här kan det geografiska analyslagret, och kanske särskilt det kommunala fokuset därinom, synliggöra strukturella mönster som tenderar att förbli dolda i traditionella analyser. Till exempel kan de mönster som framkommer på regional respektive kommunal nivå visa på olika mönster, vilket exemplet från LOVA- och LONA-stöden i denna rapport till viss del illustrerar. Den regionala fördelningen av stöd kan vara tydlig och uppmärksamman men fördelningen mellan stad och land är inte nödvändigtvis lika tydlig om inte inomregionala skillnader mellan kommuner belyses.

Ovan resonemang synliggörs även hos flera andra myndigheter, exempelvis Riksantikvarieämbetet och Kulturrådet, i och med begränsad insyn i hur deras respektive stöd fördelas ut i landet till följd av att Länsstyrelserna och regionerna agerar mellanhand. Bortom läns- och regionnivå är länken till de samhällseffekter som myndigheternas insatser får således ofta svagare. Genom att utveckla geografiska analysätt i likhet med vad som lyfts och

diskuterats i denna rapport, samt att fördjupa dialog med Länsstyrelser och regioner, skulle dessa myndigheters kunskap kunna öka och få effekt för hur verksamheten styrs framåt.

Med ovan i åtanke har rapporten synliggjort att kvantitativ kartläggning av myndigheternas uppgifter i många fall utgör en förenkling av helheten och i bästa fall en indikation om de mönster som finns. Samtidigt som detta är en risk med de specifika tillvägagångssätten som studerats och föreslagits, kan man omvänt se det "förenklade" arbetet som ett underlättande verktyg för att ta beslut på en viss grund, snarare än ingen alls. Med tiden är det denna nyfikenhet och villighet att testa och gå före som i längden kan leda till förfinad metodik och tillvägagångssätt med större träffsäkerhet.

Ovan resonemang återfinns till exempel hos Patent- och registreringsverkets uttryckta intresse att studera verksamheten från territoriella perspektiv, trots att deras verksamhet varken kräver eller nödvändigtvis förknippas med geografiska perspektiv initialt. Fler myndigheter har uttryckt liknande intresse under uppdragets gång, men kanske visar Patent- och registreringsverket något tydligare på potentialen att omsätta nyfikenhet i praktik och våga testa utan att veta resultatet på förhand.

→ Bidra till kompetensspridning myndigheter emellan med utjämnande effekt för interna resurser

De aktuella myndigheterna inom den sammanhållna landsbygdspolitiken besitter olika typer och omfattningar av interna resurser för utvecklade arbetssätt i linje med det som föreslås i detta sammanhang. Här menar vi resurser i bred bemärkelse, i form av exempelvis budget, tid och specifika kompetenser i personalstyrkan. Medan vissa är vana att till exempel jobba med större datamängder och mer detaljerade geografiska nivåer, upplever andra att det finns en övervägande brist på resurser för att kunna testa nya arbetssätt framåt.

I detta förefaller sig en potentiell nytta kunna uppstå om myndigheter utvecklar forum eller plattformar för att sammanföra kunskap och utmaningar och på så sätt lära av varandra. Kanske till och med att framstående myndigheter för geografisk analys, så som Post- och telestyrelsen eller Jordbruksverket, går före och tar ett större gemensamt ansvar för denna typ av arbetssätt. Ett annat alternativ är att Tillväxtverket har en ledande roll, vilket föreslagits tidigare, eftersom det samordnande uppdraget inom landsbygdspolitiken ligger hos dem. Med andra ord: en typ av utjämnande effekt för interna resurser myndigheterna emellan.

Vissa exempel finns redan på detta, såsom i Jordbruksverkets databas, där man tar in statistik relevant för ett flertal angränsande myndigheters uppdrag. I vårt samtal uttryckte de dock att det är svårt att hitta den statistik som man hade velat ha från olika myndigheter, eller att ens ha vetskap om vad som finns internt hos andra. Ett annat exempel är Kulturanalys, som Kulturrådet och Riksantikvarieämbetet rapporterar flera av sina uppgifter till. Även Tillväxtverkets databas Pupos sammanför en bredd av uppgifter av relevans inte bara för deras eget arbete, utan även för andra myndigheter och aktörers initiativ. Kopplat till Pupos ser Post- och telestyrelsen behov av att utöka och utveckla den data som finns tillgänglig inom plattformen ännu mer.

Fler initiativ som ovan, alternativt vidare utveckling av dessa, är säkerligen möjligt. I detta är en viktig del att även återinföra kunskapen som finns tillgänglig och produceras, in i det interna arbetet.

6 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Detta uppdrag har varit mycket explorativt och omfattat såväl kvantitativa som kvalitativa moment. Många samtal har förts med företrädare för såväl de sektorsmyndigheter som utpekats av regeringen inom den sammanhållna landsbygdspolitiken, som Tillväxtverket som uppdragsgivare. Ur detta breda arbete kan ett antal slutsatser dras, vilka nedan lyfts under tre avsnitt: nyttan med geografisk uppföljning, syftet med geografisk uppföljning och praktiska förutsättningar för geografisk uppföljning. För varje del formuleras en vidare rekommendation till myndigheternas fortsatta samverkan inom ramen för den sammanhållna landsbygdspolitiken.



6.1 NYTTAN MED GEOGRAFISK UPPFÖLJNING

Slutsats: *Geografisk uppföljning på kommunnivå kan synliggöra landsbygdsperspektivet och därmed komplettera regionala analyser*

I den mån territoriella perspektiv förekommer i myndigheternas uppföljningar och analyser sker detta oftare på den regionala nivån. En geografisk analys på kommungruppsnivå håller dock potential att komplettera dessa perspektiv och synliggöra landsbygdskommuners förutsättningar. Det regionala perspektivet kan synliggöra mönster i förhållandet mellan olika regioner i Sverige, medan det kommunala kan synliggöra mönster ur ett stad-land-perspektiv. Den geografiska analysen och uppföljningen av myndigheters verksamheter kan med fördel utvecklas i båda dessa avseenden parallellt.

Slutsats: *Geografisk beskrivning av myndigheternas verksamheter kan bidra till att synliggöra "vita fläckar" i myndigheternas uppmärksamhet*

Genom att beskriva den geografiska fördelningen av statliga insatser kan områden som tenderar att vara "över-" eller "underrepresenterade" i den samlade statliga uppmärksamheten synliggöras. En myndighetsgemensam geografisk beskrivning av statlig verksamhet kan därmed bidra till att belysa vilka områden som riskerar att hamna i skuggan av andra och därmed ha karaktären av "vita fläckar" i myndigheternas geografi. På motsvarande sätt kan detta även bidra till att synliggöra det omvända, dvs. områden som ofta hamnar i centrum av myndigheternas uppmärksamhet. Sådana analyser kan

i sin tur ligga till grund för en diskussion om en eventuell asymmetri i myndigheternas uppmärksamhet är motiverad utifrån exempelvis ett landsbygdspolitiskt perspektiv eller oavsiktlig och riskerar att motverka de landsbygdspolitiska målen.

Slutsats: *Geografisk beskrivning av myndigheternas verksamheter kan bidra till insikter i löpande uppföljning och/eller fördjupade analyser*

I vissa fall är det i högsta grad meningsfullt att löpande följa en viss fråga geografiskt, till exempel om det handlar om att det är nödvändigt för att förstå hur ett styrsystem behöver justeras mot givna mål. Så är det exempelvis med Boverkets bostadsmarknadsenkät, där kontinuerliga förändringar på bostadsmarknaden utgör värdefulla insikter för myndighetens arbete. Identifierandet av geografiska mönster kan utgöra ett viktigt kunskapsunderlag i utformandet av statliga åtgärder och myndigheternas proaktiva arbete med att nå ut till aktörer i hela landet. I andra fall är inte den löpande uppföljningen lika meningsfull, men däremot kan det vara relevant att analysera en viss fråga, till exempel för att bedöma om en insats inom ett område samspelar med en insats inom ett annat område.

Slutsats: *Geografisk uppföljning av myndigheters verksamheter kan tjäna som utgångspunkt för efterföljande mer riktade och fördjupade analyser*

En geografisk uppföljning baserad på kommuner eller kommungrupper kan framstå som relativt fyrkantig och ytlig, då många verksamheter är mer gränsöverskridande och sammansatta för att på ett djupgående sätt kunna reduceras ner i några få geografiska kategorier. De geografiska kategorierna behöver därav hanteras i sitt analytiska sammanhang. För en djupare förståelse och nyansering finns det alltid anledning att utveckla analyserna i ett nästa steg. Att relatera storleken på stödutbetalningar till folkmängd är inte nödvändigtvis relevant, varför ett nästa steg kan vara att i stället relatera dem till omfattningen på identifierade behov som stöden syftar till att möta.

Slutsats: *Geografiska analyser av myndigheters verksamheter kan tjäna som underlag för dialog med Länsstyrelserna om regional enhetlighet i arbetssätt*

Ett sätt att ta den geografiska analysen vidare är att analysera stad-land-dimensionen tillsammans med Länsstyrelserna, i egenskap av statens förlängda arm ute i regionerna, för att diskutera huruvida den samlade bild som ges av kommunfördelningen överensstämmer med upplevda behov. Med gemensamma dialogunderlag finns potential att sprida nyttor till flera förvaltningsnivåer, tillika att stärka samverkan.

Rekommendation: *Identifiera potentiella nyttor med geografisk uppföljning i myndighetsnätverket och utkristallisera behov för att dessa ska infinna sig*

Från ovan resonemang rekommenderar WSP myndigheterna att tillsammans identifiera ytterligare potentiella nyttor av geografisk uppföljning, tillika att bygga vidare på och konkretisera de nyttor som lyfts i denna rapport. I samband med detta ser vi även anledning för myndigheterna att diskutera vad som skulle behövas för att uppnå dessa i praktiken.

6.2 SYFTET MED GEOGRAFISK UPPFÖLJNING

Slutsats: *Geografisk uppföljning bör utgå från ett tydligt syfte*

Mot bakgrund av hur problematiskt det emellanåt har varit att identifiera indikatorer som är meningsfulla att följa upp löpande är en slutsats av denna studie att geografisk kartläggning av myndigheters verksamheter bör göras där nyttan av en sådan uppföljning är tydlig. Det förutsätter i sin tur ett tydligt syfte med kartläggningen, där bara den data som är relevant för respektive analys samlas in. Förslagsvis formulerar Tillväxtverket sådana frågeställningar inom ramen för de landsbygdspolitiska sammanhang man deltar i, för att därefter initiera särskilda analyser där en geografisk beskrivning av myndigheters verksamheter kan ingå som en viktig del.

Slutsats: *Geografisk uppföljning av myndigheternas verksamheter kan vara olika relevant för olika aktörer och/eller ur olika perspektiv*

En viktig diskussion i detta uppdrag har behandlat relevansen för olika myndigheter att överhuvudtaget redovisa sin verksamhet geografiskt. Från detta har framkommit att det ur den enskilda myndighetens perspektiv inte nödvändigtvis är relevant med geografisk redovisning och uppföljning med hänsyn till myndighetens instruktion och återrapporteringskrav. Det som bedöms vara relevant att följa upp kan därför variera beroende på om fokuset är sektorspolitiskt eller landsbygdspolitiskt, och om perspektivet är den enskilda myndighetens eller Tillväxtverkets.

Slutsats: *Vad myndigheterna redovisar geografiskt beror ofta på vad myndigheterna har i uppdrag att redovisa*

Många myndigheter fokuserar särskilt på sakfrågor och teman som anges explicit i regleringsbrev och/eller särskilda regeringsuppdrag. Två olika års uppföljning kan därmed ge helt olika bild av myndighetens geografiska fokus. Om en löpande geografisk uppföljning ska ske behöver det därav vara tydligt vad syftet med denna är, så att resultatet av den inte tolkas felaktigt utifrån enskilda års medvetna avgränsningar och prioriteringar i verksamheten.

Slutsats: *Indikatorer för geografisk uppföljning behöver utformas på ett sätt som är relevant utifrån syftet med uppföljningen*

Som regel behöver analyser av den geografiska fördelningen av myndigheters insatser göras i relation till motsvarande analys av var behoven av insatser är större respektive mindre. Det förutsätter särskilda underlag och behovsanalyser inom respektive sektor och sakområde. Samtidigt kan den generella bilden av var myndigheters insatser är, eller inte är, koncentrerade säga något om vilka möjligheter lokala och regionala aktörer har att påverka myndigheternas verksamhet. Om det exempelvis är så att befolkningsmässigt små kommuner har svårare att lägga resurser på att ansöka om statliga insatser, kan det vara meningsfullt att relatera den geografiska fördelningen av statliga insatser till folkmängd. Utformningen och valet av indikatorer är därför central för vilka slutsatser som, är möjliga att dra baserat på dem som uppföljningsverktyg.

Slutsats: *Alla indikatorer för geografisk uppföljning måste tolkas utifrån sina relevanta sammanhang*

All kvantitativ uppföljning behöver komplettera användandet av indikatorer med analys och tolkning av deras utfall. Ingen enskild indikator eller ens

grupp av indikatorer speglar en hel verksamhet. Indikatorer indikerar något, men om de indikationer som erhålls inte tolkas utifrån den kontext de ingår i råder stor risk för missuppfattningar och felaktiga slutsatser. Det kan exempelvis vara stor skillnad mellan stödmottagande områden och nyttomottagande områden, till exempel som i fallet med Kulturrådets stöd till turnerande verksamheter.

Rekommendation: Tydliggör syftet med geografisk uppföljning genom att specificera på vilka sätt och för vilka aktörer detta är relevant

Med ovan resonemang i åtanke rekommenderar WSP myndigheterna, och särskilt Tillväxtverket, att tydliggöra syftet med geografisk uppföljning för måluppfyllelse av landsbygdspolitiken och/eller för utvecklade angreppssätt inom den enskilda myndigheten.

6.3 PRAKTISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GEOGRAFISK UPPFÖLJNING

Slutsats: Geografisk uppföljning av myndigheters verksamheter förekommer i förhållandevis begränsad omfattning idag, men de praktiska möjligheterna att utvecklas i den riktningen är goda

De tekniska och praktiska förutsättningarna att följa upp myndigheters verksamhet är över lag goda idag. Hos myndigheterna finns mycket data som har geografiska egenskaper och som därför kan sammanställas på kommunnivå. Det finns också mycket data på kommunnivå i publika databaser, men mer sällan sammanställt och beskrivet i kommungrupper. Om geografisk uppföljning av myndigheters verksamhet är önskvärd är det således mer en fråga om huruvida myndigheterna uppfattar det som meningsfullt och/eller en del av sitt uppdrag än om tekniska möjligheter att genomföra själva uppföljningen.

Slutsats: Årsredovisningen är inte nödvändigtvis en lämplig redovisningsform för geografisk uppföljning

Få myndigheter redovisar det geografiska utfallet i sina årsredovisningar, även om de gör mer eller mindre djupgående analyser av detta. En förklaring till det är att årsredovisningen präglas av "trängsel" mellan allt som ska rapporteras till regeringen och utrymmet för enskilda tabeller eller illustrationer är som regel mycket begränsat. Som en del av en löpande uppföljning är därför inte nödvändigtvis årsredovisningen det mest lämpliga forumet för redovisning av det geografiska utfallet, om inte regeringen uttryckligen ber om det.

Slutsats: Redovisningsformatet för geografiska beskrivningar bör inte per automatik ske utifrån en given mall, utan anpassas efter innehåll och syfte

Redovisningsformatet för att visa geografiska mönster och strukturer behöver anpassas efter det som ska visas, dels med avseende på sakinnehåll, dels med avseende på geografisk nivå. Ofta kan kommuntyper redovisade i diagram- eller tabellform vara mer användbara för att visa ett stad-land-perspektiv, medan kartformatet kan vara mer lämpligt för regionala beskrivningar. Detta då de olika kommuntyperna är spridda över hela landet, varpå geografiska mönster blir spräckliga och svårtydda. Det kan samtidigt

vara möjligt att använda kartformatet för analys inom enskilda regioner, då kommuntyper är lättare att särskilja visuellt på denna nivå.

Rekommendation: *Utforma riktlinjer för geografisk uppföljning inom landsbygdspolitiken och kartlägg interna resurser hos myndigheterna*

Med ovan resonemang i åtanke rekommenderar WSP Tillväxtverket att, med inspiration från andra myndigheters pågående arbete, tydliggöra ramarna för hur och om geografisk uppföljning bör ske hos aktuella myndigheter, både med hänsyn till redovisningsform och metodik. Detta för att uppnå mer konsekvent och tillförlitlig geografisk återrapporering med praktisk bäring.

VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 48 700 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Så tar vi ansvar för framtiden.

wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00
Org nr: 556057-4880
wsp.com



RAPPORTEN BESTÄLLD AV

