

Se landsbygden!

Myter, sanningar och framtidsstrategier

Slutbetänkande av Landsbygdskommittén

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:101

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 978-91-38-22657-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade i direktiv 2004:87¹ den 17 juni 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utarbeta förslag till en långsiktig strategi för den nationella politiken för hållbar landsbygdsutveckling. Strategin ska utgå från målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar.

Kommittén antog namnet Landsbygdskommittén (Jo 2004:05).

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande SOU 2006 med förslag till långsiktig strategi för landsbygdsutveckling. Landsbygdskommittén har tidigare lämnat delbetänkande med förslag till övergripande strategisk inriktning för nästa Landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 (SOU 2005: 36).

Kommittén har bestått av:

Karl-Erik Nilsson, kommunalråd, förordnades till ordförande i kommittén den 15 oktober 2004 och till ledamöter i kommittén förordnades samma dag lantmästare Britta Andersson, riksdagsledamot Catharina Elmsäter-Svärd, riksdagsledamot Lotta Hedström, riksdagsledamot Ann-Kristine Johansson, riksdagsledamot Rolf Lindén, riksdagsledamot Sven Gunnar Persson, riksdagsledamot Sven-Erik Sjöstrand samt riksdagsledamot Marie Wahlgren.

Följande förordnades som experter i kommittén; departementssekreterare Börje Alriksson, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 2005-01-18 t.o.m. 2005-07-01, agronom Thomas Bertilsson, LRF fr.o.m. 2006-01-16, kanslichef Staffan Bond, Folkhälsoinstitutet, direktör Jan Cederwörn, Glesbygdsverket senare Folkhälsoinstitutet, utredare Jan Edling, LO senare Vinnova, enhetschef Maria Gustafsson, Konsumentverket fr.o.m. 2005-09-19, utredare Louise Hagström, Sveriges kommuner och landsting t.o.m. 2006-04-03, avdelningschef Erland Karlsson, Jordbruksverket, EU-expert Christina Linderholm, Företagarna, ämnesråd Lennart Lindqvist,

¹ Direktiv i bilaga

Jordbruksdepartementet, handläggare Carmita Lundin, Sveriges Kommuner och Landsting fr.o.m. 2006-04-04, handläggare Ingrid Mars, LRF t.o.m. 2006-01-15, departementssekreterare Helene Nilsson, Utbildnings- och kulturdepartementet, utvecklingschef Inger Normark, Glesbygdsverket fr. o. m. 2005-12-08, Brita Saxton, Näringsdepartementet, forskare Ronny Svensson, Småkom, forskarassistent Cecilia Waldenström, SLU, departementsråd Erik Westman, Miljö- och samhällsdepartementet samt handläggare Lars Wikström, NUTEK.

Sekretariatet har bestått av huvudsekreterare Kerstin Oremark, sekreterare Benny Jansson, sekreterare Jonas Svensson. Textbearbetning har gjorts av Birger Ekerlid.

Från Landsbygdskommitténs sida vill vi rikta ett stort tack till alla engagerade personer vi mött och som delat med sig av sina rika erfarenheter kring vad som är viktiga strategiska frågor för landsbygdens utveckling. Vi vill också särskilt tacka Glesbygdsverket samt experterna Cecilia Waldenström och Ronny Svensson för deras medverkan i beredningen av betänkandet.

Kommittén vill avslutningsvis betona den tillfredsställelse vi känner över att till Regeringen få överlämna ett samlat dokument som, om våra strategier förverkligas, kommer att leda till en positiv utveckling för svensk landsbygd.

Stockholm den 1 december 2006

Karl-Erik Nilsson
Ordförande

Britta Andersson

Catharina Elmsäter-Svärd

Lotta Hedström

Ann-Kristine Johansson

Rolf Lindén

Sven Gunnar Persson

Sven-Erik Sjöstrand

Marie Wahlgren

/Kerstin Oremark
Benny Jansson
Jonas Svensson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
1 Uppdraget	31
1.1 Landsbygdskommitténs tolkning av det samlade uppdraget	31
1.1.1 Landsbygdsbegreppet	34
1.2 Förutsättningarna	35
1.3 Betänkandets disposition	35
1.4 Utåtriktat arbetssätt	36
1.5 Fakta – och analysunderlag	37
2 Sanningar och myter om landsbygden	39
2.1 ”Gårdagens lantisar – och morgondagens”	39
3 Perspektiv på de svenska landsbygdernas särskiljande drag och förutsättningar	43
3.1 Perspektiv på svenska landsbygdens utveckling	43
3.2 Landsbygden från norm till särskildhet	44
3.3 Landsbygdens särskildhet	45
3.4 Landsbygdens olikhet	47
3.4.1 Landsbygden som funktion och territorium	48

4	Lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller	51
4.1	Förstärk lokalt utvecklingsarbete och inflytande.....	51
4.1.1	Problem	52
4.1.2	Möjligheter	52
4.2	Territoriella och sektoriella strategier	54
4.3	Samhällsstruktur med betydelse för landsbygdsutveckling	56
4.3.1	EU- nivån och den nationella nivån.....	56
4.3.2	Förutsättningar för Landsbygdsprogrammet på EU-nivå.....	56
4.3.3	Den svenska nationella strategin för landsbygdsutveckling och förslag till Landsbygdsprogram 2007–2013.....	57
4.3.4	Sammanhållningspolitiken på EU-nivå viktig för landsbygden.....	58
4.3.5	Sambandet mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken	59
4.3.6	Den regionala nivån	59
4.3.7	Den kommunala nivån.....	61
4.3.8	Den lokala nivåns betydelse	61
4.4	Förbättra sektorsamordning och institutionell samverkan	66
4.4.1	Problem	66
4.4.2	Möjligheter	67
4.5	Utveckla ledarskapet	67
4.5.1	Problem	68
4.5.2	Möjligheter	69
4.6	Stärk kommunernas samspel med lokala utvecklingsaktörer.....	70
4.6.1	Problem	71
4.6.2	Möjligheter	72
4.6.3	Kommunerna, det regionala utvecklingsprogrammet och samverkan	73
4.7	Partnerskap som verktyg för landsbygdens utveckling	73
4.7.1	Problem	74
4.7.2	Möjligheter	75

4.8	Öka det politiska engagemanget för Landsbygdsprogrammet	75
4.8.1	Problem	76
4.8.2	Möjligheter.....	77
4.9	Stärk landsbygdsperspektivet i det regionala utvecklingsprogrammet (RUP)	78
4.9.1	Problem	78
4.9.2	Möjligheter.....	79
4.10	Stärk landsbygdsdimensionen inom alla politikområden.....	79
4.10.1	Problem	80
4.10.2	Möjligheter.....	81
5	Landsbygdens företagande och arbetsmarknad	83
5.1	Stärk landsbygdsföretagens förutsättningar.....	83
5.1.1	Landsbygd i förändring	83
5.1.2	De större företagen på landsbygden.....	85
5.1.3	Småföretagen.....	85
5.1.4	Den offentliga sektorns betydelse	89
5.1.5	Arbetsmarknaden på landsbygden.....	89
5.1.6	Problem	92
5.1.7	Möjligheter.....	92
5.1.8	Fördjupa kunskapen om landsbygden.....	93
5.2	Intensifiera utbyggnaden av infrastruktur för transporter, tele och IT.....	94
5.2.1	IT som utvecklingsfaktor på landsbygden	95
5.2.2	Transportbidragets betydelse.....	96
5.3	Stimulera landsbygdsföretagen att utveckla sin verksamhet	97
5.3.1	Underlätta för generationsskiften	97
5.3.2	Säkra tillgången till kompetens	99
5.3.3	Säkra landsbygdens kapitalförsörjning.....	100
5.3.4	Stimulera innovativa processer i glesa miljöer	102
5.3.5	Skapa bättre tillväxtmiljöer för unga landsbygdsföretagare	105
5.3.6	Vidgade marknader.....	106

5.4	Uppmärksamma de platsbundna företagens strategiska potential	106
5.4.1	Innebörden av platsbundenhet.....	107
5.4.2	De areella näringarnas betydelse för landsbygden	108
5.4.3	Utvecklad livsmedelsproduktion och förädling.....	109
5.4.4	Växande marknad för förnybar energi.....	111
5.4.5	Turism en tillväxtbransch.....	112
5.4.6	De platsbundna näringarna och äganderätten	113
5.5	Förenkla regelverk och upphandling för småskalig produktion.....	118
5.5.1	Regelsystem och regelverk	118
5.5.2	Upphandling.....	119
6	Landskapets förändring – De areella näringarna, naturen och den kulturella miljön.....	123
6.1	Synliggör landskapets resurser och skapa god balans mellan bevarande, förvaltning och utveckling.....	123
6.2	Synliggör samband och beroenden.....	124
6.3	Stärk kunskapen	125
6.3.1	Planeringsverktyg och helhetssyn.....	126
6.4	Landskapets komplexitet och förändring.....	128
6.4.1	De areella näringarna landskap.....	129
6.4.2	Fisket	131
6.4.3	Skogen.....	132
6.4.4	Rennäringen	134
6.4.5	Jakt och viltvård	135
6.4.6	Jordbruket	136
6.5	Miljönytta och tillgänglighet	138
6.5.1	Nya initiativ, nya lösningar	138
6.5.2	Tillträde och den skyddade miljön.....	140
6.5.3	Kulturresevat och världsarv	141
6.5.4	Landskap, samverkan, förvaltning och nya initiativ.....	142
6.5.5	Om samverkan	143
6.6	Stärkt aktivt brukande.....	145
6.6.1	Helhetssyn.....	145

6.7	Landsbygden som energiförsörjare.....	148
6.7.1	Utveckla en hållbar energiproduktion på landsbygden	149
6.8	Förebygg effekter av klimatförändringar	150
7	Utmaningarna för en fungerande vardag – livsvillkoren på landsbygden.....	153
7.1	Villkor för en fungerande vardag på landsbygden	153
7.2	Bostaden och bostadsmiljön	153
7.2.1	Problem	156
7.2.2	Möjligheter.....	156
7.2.3	Egna hem och hyresbostäder	158
7.3	Ta till vara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.....	165
7.4	Kommersiell och offentlig service	165
7.4.1	Problem	166
7.4.2	Möjligheter.....	166
7.4.3	Vitala servicefunktioner för landsbygden	168
7.5	Transportsystem	176
7.5.1	Problem	177
7.5.2	Möjligheter.....	177
7.6	IT, Telekommunikationer och elförsörjning	183
7.6.1	Problem	184
7.6.2	Möjligheter.....	185
8	Kompetens, lärande och forskning	193
8.1	Landsbygdens kompetensförsörjning	193
8.2	Problem	194
8.2.1	Skillnader i formell utbildningsnivå.....	194
8.2.2	Ungdomars utbildning	195
8.2.3	Näringslivet och arbetsmarknadens kompetensförsörjning	195
8.2.4	Matchningsproblematik	196
8.3	Möjligheter	196
8.3.1	Infrastruktur för utbildning i landsbygden.....	196

8.3.2	Gymnasieskolan i landsbygden	197
8.3.3	Naturbruksgymnasierna, en gymnasieutbildning med möjligheter	197
8.3.4	Högre utbildning	198
8.3.5	Vuxnas lärande	198
8.3.6	Folkbildningen	199
8.4	Strategier för landsbygdsforskning	199
8.4.1	Landsbygden som forskningsfält	202
8.4.2	Centrala forskningsfrågor – en tematisk indelning	203
	Ord & Begrepp	209
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	213

Sammanfattning

Regeringen beslutade i direktiv Jo 2004:87 den 17 juni 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Landsbygdskommittén, Jo 2004:05) med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för hållbar landsbygdsutveckling. Strategin ska utgå från målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar.

Landsbygdskommittén anser att viktiga förutsättningar för att nå det övergripande målet är att:

- Lokalt inflytande och ”underifrånperspektiv” råder för att kunna ta tillvara olikheter och särskildheter.
- Landsbygdsperspektivet har stärkt sin position inom samtliga politikområden och i all politisk utformning.
- Helhetssyn och sektorssamverkan med hänsyn till landsbygdens särskildheter och dess skilda behov.
- Landsbygds politikens genomförandeansvar ska tydliggöras.

Med detta som grund rubricerar Landsbygdskommittén de fem kapitel som utgör huvudbetänkandets kärna:

- Lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller.
- Landsbygdens företagande och arbetsmarknad.
- Landskapets förändring – de areella näringarna, naturen och den kulturella miljön.
- Utmaningarna för en fungerande vardag – livsvillkoren på landsbygden.
- Kompetens, lärande och forskning.

I det följande sammanfattas Landsbygdskommitténs förslag under respektive rubrik.

Lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller

Samhällsförändringar till följd av globaliseringen, EU-medlemskap och regionalisering har skapat nya strukturer inom det demokratiska systemet. Nya beslutsnivåer har tillkommit samtidigt som sektorisering och specialisering försvårar förutsättningar för helhetsperspektiv på viktiga samhällsfrågor. Inom staten finns en tendens att centralisera så att olika funktioner samlas på färre verksamheter. En viktig del i en strategi för hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling är att ta till vara människors engagemang för sin bygd.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Inskärp den lokala nivåns och den ideella sektorns grundläggande betydelse för lokal utveckling.

Ge de förutsättningar som krävs för den lokala nivån att ha kontinuerligt inflytande i de kommunala, regionala och nationella förändrings- och utvecklingsprocesserna.

Stärk lokala utvecklingsgruppers, föreningars, folkrörelser och organisationers medverkan i utveckling och genomförande av verksamheter som skapar goda villkor för ett fungerande vardagsliv.

Tydliggör roller och ansvar i hela den offentliga strukturen för landsbygdsutveckling.

Utveckla en bättre samordnad statlig verksamhet för landsbygden.

Stärk samverkan mellan de olika planerings- och beslutsinstanserna på alla nivåer.

Utveckla det offentliga ledarskapet och stöd det lokala ledarskapet på ett sätt som tillvaratar människors initiativkraft och förmåga.

Väg in lokala behov vid utvecklingsplanering och fysisk planering.

Upprätta översiktsplaner (ö p) i samarbete med lokala intressegrupper som lyfter fram landsbygdernas resurser och möjligheter.

Stimulera och underlätta för kommunerna att, i samverkan med den lokala nivån, aktivt utarbeta en strategisk lokal utveck-

lingsplanering för landsbygderna med förankring i kommunernas övergripande strategier och visioner.

Främja bildandet av partnerskap mellan offentlig förvaltning, privata företag och ideella föreningar som ett kraftfullt metodiskt verktyg i utvecklingsprocesserna, i vilka den demokratiska granskningen ska säkerställas.

Stärk det politiska inflytandet och engagemanget på kommunal och regional nivå vad avser landsbygdsprogrammets berednings- och beslutsprocess i de delar där detta är möjligt, främst inom "axlarna" 1 och 3. Detta gäller även andra program som har betydelse för landsbygdens utveckling.

Tydliggör och stärk landsbygdsdimensionen i den regionala utvecklingsplaneringen.

Förstärk väsentligt kommunernas roll i det regionala arbetet med strategier och program (RUP-arbetet) där landsbygden ska lyftas fram, stimuleras och prioriteras.

Utveckla samordning på regional nivå för beredning och beslut av frågor som rör regional utveckling (särskilt frågor som rör det regionala utvecklingsprogrammet).

Stärk samordningen inom Regeringskansliet och förbättra regeringens styrning av myndigheter, verk och statliga bolag för att stimulera landsbygdens utveckling.

Beskriv konsekvenserna för landsbygden inför alla planerade politiska beslut och ge direktiv till offentliga myndigheter och bolag att beskriva följderna av beslut och åtgärder för landsbygdens service och övrig landsbygdsutveckling (Rural proofing¹).

Följ upp myndigheters fullgörande av detta uppdrag i ett brett sektorövergripande perspektiv.

Säkerställ kontinuerlig uppföljning och utvärdering som en del av lärande- och utvecklingsprocessen.

Landsbygdens företagande och arbetsmarknad

Svensk landsbygd behöver ett mer mångfacetterat företagande med en dynamisk arbetsmarknad. De gröna näringarna är en bas för tillväxt och utveckling. Korsbefruktning mellan areella och övriga näringar utgör en viktig del av landsbygdens stora tillgångar. Kombinerat med ett expansivt entreprenörskap och en bra infrastruktur

¹ Begreppet finns utförligt beskrivet i Glesbygdsvverkets (2003) rapport "Landsbygdsforum och landsbygdens advokat"

kan det bidra till att ge hela landet en mer tillväxtinriktad och socialt ansvarsfull ekonomi och en mer gedigen och varierad levnads- miljö.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla landsbygdens särskilda förutsättningar och tillgångar i frågor som rör företagsamhet och arbetsmarknad genom att stärka landsbygdsdimensionen inom berörda politikområden.

Fördjupa kunskapen och insikten om landsbygdens resurser och möjligheter för ekonomisk utveckling och sysselsättning hos kommuner, myndigheter, finansiella institutioner, utbildningsanordnare samt näringsliv och organisationer.

Förbättra förutsättningar för företag och entreprenörer på landsbygden genom avsevärd förstärkning som möjliggör aktiv användning av allsidig infrastruktur i form av kommunikationer och IT-system. Den offentliga sektorn har ett särskilt ansvar för gles- och landsbygd.

Stärk landsbygdsföretagens möjligheter att utveckla sin verksamhet. Viktiga områden är: generationsskiften, kompetensförsörjning, finansierings/investeringsmöjligheter, innovation/FoU samt vidgade marknader och marknadskunskaper. Landsbygdsföretagens möjligheter till kapitalförsörjning måste särskilt uppmärksammas.

Tydliggör de platsbundna företagens särskilda förutsättningar som strategisk tillväxtpotential. Strategiska områden är produktion och förädling av livsmedel och skogsråvara, produktion av förnybar energi, turism och rekreation samt landskap och naturvård.

Ge tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) att ge förslag till klarläggande av 2:18 RF (egendomsrätten), där en utgångspunkt är att särskilt beakta de platsbundna näringarnas utvecklingsförutsättningar.

Säkra en långsiktig hållbar balans mellan bevarande av åkermark för produktion av livsmedel och energi å ena sidan och användande av sådan mark för samhällsutbyggnad och andra allmänna ändamål å andra sidan.

Tydliggör att vid val av lokalisering av samhällsutbyggnad hänsyn tas till åkermarken som produktionsresurs genom såväl fysisk planering som genom tillämpning av miljöbalkens all-

männa hänsynsregler om hushållning med mark- och vattenområden.

Förbättra förutsättningarna för småskalig verksamhet och produktion i tillämpningen av regelverk.

Förenkla regelverk och tillämpning vid offentlig upphandling för småskalig verksamhet och produktion.

Landskapets förändring – de areella näringarna, naturen och den kulturella miljön

Landskapet som resurs utgår från en ekonomisk, social och miljö-mässig dimension av stor betydelse för människors livskvalitet. Genom skydd, förvaltning och planering ska landskapets värden bevaras och utvecklas. Samtidigt har landskapet flera viktiga funktioner för den ekonomiska tillväxten. Balansen mellan privata och allmänna intressen i landskapet är en positiv utmaning som kan skapa nya arbetstillfällen. Landsbygdskommittén anser att landskap som upplevs attraktivt, samtidigt kan nyttjas på ett effektivt, hållbart och produktivt sätt. Balansen mellan privata och allmänna intressen i landskapet innebär möjligheten att skapa nya arbetstillfällen under förutsättning att fler engagerar sig.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Synliggör landskapets resurser för en bredare allmänhet genom ökade kontaktytor mellan stad och land. Särskilt för barn och ungdomar är kunskapen om sambanden och beroendet av landskapet viktigt att tydliggöra.

Stärk kunskapen på alla politiska och administrativa nivåer om landskapets värden.

Utveckla planeringsverktygen och utforma processerna så att dessa utgår från en helhetssyn och möjliggör lokal delaktighet.

Utveckla värderingsverktyg² så att miljöproducenters bidrag till kollektiva nyttigheter synliggörs.

² Jfr. bland andra studier om betalningsviljan för kulturelement i åkerlandskapet -Hasund, Knut Per. (1998). Valuable Landscapes and Reliable Estimates. In: The Economics of Landscape and Wildlife Conservation, edited by S. Dabbert, A. Dubgaard, L. Slangen, and M. Whitby, p. 65–83. CAB International. Wallingford, New York.

- Jfr. SOU 2005:76 Fiskevårdens finansiering.

- Jfr. Centrum för biologisk mångfald (2006) Naturbetesmarker i landskapsperspektiv, En analys av kvaliteter och värden på landskapsnivå CBM: Skriftserie nr 12.

Stöd aktivt nya initiativ som verkar för att samhällets olika sociala, ekonomiska och miljömässiga mål kombineras.

Skapa demonstrationsmiljöer, utvärdera försök och sprid kunskap om goda exempel där marker med höga miljö- och naturvärden också är tillgängliggjorda.

Stärk aktivt brukande genom rådgivning, kompetensutveckling samt förenklad tillämpning av olika regelverk.

Ta tillvara landskapets potential som producent av förnybar energi.

Stärk kunskapen om samband, mellan naturvärden, sysselsättning och energiproduktion kopplat till samhällets energibehov.

Beakta landskapets förändring när det tas i anspråk för energiproduktion och belys effekterna av denna förändring.

Stärk beredskapen inför framtida klimatförändringar. Beakta de olika förutsättningar som finns för att täcka eventuella behov av odlingsarealer och markområden i övrigt.

Stärk kunskapen om hur klimatförändringar kan påverka olika delar av landet.

Utmaningarna för en fungerande vardag – livsvillkoren på landsbygden

Människors behov för att få en fungerande vardag är rätt lika. Där- emot skiljer sig förutsättningarna. Därför måste lösningarna få vara olika oavsett var i landet vi bor och i tid under livets olika skeden.

Landsbygdskommittén anser att alla som bor på landsbygden har rätt till ett bra boende, trygghet, säkerhet och tillgänglig service, goda kommunikationer och en säkerställd tillgång till tekniska lösningar som bredband och mobiltelefoni. Livsmönster förändras kontinuerligt. I dag väljer till exempel allt fler att bo i fritidshuset under längre tidsperioder.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla allsidiga boendeformer för unga, gamla och barnfamiljer på landsbygden.

Utred konsekvenserna av utökat delårsboende med syfte att hitta lösningar som ger kommuner med stor andel delårsboende

rätt till kompensation och de delårsboende bättre demokratiska rättigheter i den kommun de vistas i under längre tid.

Öka kommunernas möjligheter att skapa bra bostäder med attraktionskraft genom mer flexibla strandskyddsregler.

Stärk och utöka det statliga bostadsgarantisystemet med syftet att underlätta ny- och ombyggnation på landsbygden.

Stärk möjligheterna att bevara, utveckla och bruka den kulturhistoriskt värdefulla boendemiljön.

Utveckla positiva incitament för invandrare att flytta till landsbygden.

Säkerställ en grundläggande trygghet och säkerhet för medborgarna på landsbygden.

Genomför ett nationellt långsiktigt samordnat utvecklingsarbete med syftet att stärka tillgången till en trygg, tillgänglig service på regional, kommunal och lokal nivå.

Ge direktiv till statliga myndigheter och bolag att ta ett utökat ansvar för utvecklingen på landsbygden och att medverka till nya och samordnade servicelösningar.

Utred förutsättningarna att via lantbrevbärarservicen samordna och utveckla andra typer av service.

Ge trafikverken i uppdrag att bättre följa upp fördelning av ekonomiska medel till landsbygdens infrastruktur.

Samordna drift, underhåll och investeringar på det allmänna och enskilda vägnätet i landsbygder, tillsammans (med deltagande av lokala, regionala och nationella aktörer).

Gör särskilda satsningar för att utveckla och samordna en logistik för landsbygdens person-, gods och varutransporter.

Säkerställ flygförbindelser i områden med stora geografiska avstånd och färjeförbindelser till öar både för person- och gods-transporter.

Anpassa avdragsmöjligheterna till energikostnaderna när det gäller arbetsresor med personbil.

Stimulera utvecklingen av miljövänliga transportsystem i glesa miljöer.

Säkerställ möjligheten till landsomfattande tillgång till snabb datakommunikation och mobiltelefoni på landsbygden och påskynda samverkan mellan samhällets olika aktörer med syftet att stärka beredskapen för säkra elleveranser, radio- och telekommunikationer.

Kompetens, lärande och forskning

Det kunskapsbaserade samhället ökar kraven på medborgarnas kontinuerliga lärande. Därför måste förutsättningar för det livslånga lärandet skapas. De system som byggts upp för utbildning ställs inför stora utmaningar och behov av förnyelse, inte minst utifrån situationen på landsbygden. Det är ytterst angeläget att särskilt uppmärksamma området utbildning och matchningsprocesser inom små lokala arbetsmarknader men också begreppet lärande, som i vid bemärkelse berör frågor om demokrati, inflytande och delaktighet. Mötesplatser på landsbygden för lärande och utveckling är viktiga. Analyser behöver göras och strategier formuleras för hur dessa behov ska tillgodoses i framtiden.

Internationellt sett är den svenska landsbygdsforskningen relativt tunn med liten publicering och begränsat deltagande i internationella forskningssamarbeten. Delvis är detta en återspeglning av att landsbygd och landsbygdspolitik har en större tyngd i många andra länder. Landsbygden uppfattas inte som ett vetenskapligt fält i svensk forskning, något som antagligen bidrar till landsbygdsdimensionens relativa osynlighet i den svenska politiken. De svenska forskare som studerar förhållanden på landsbygden gör det främst som en del av forskningen inom de egna disciplinerna. Utbytet mellan forskarna är begränsat, vilket främst beror på att det saknas sammanhang och arenor för sådant utbyte.

För den areella produktionen och för miljöfrågor finns det strukturer för forskningen med forskningsråd, forskningsstrategier, etablerade forskningsfält och ämnen. Mistra, Formas, SLF och SLU spelar stor roll för denna forskning. SLU:s sektorsroll har nyligen utretts (Dir. Jo 2005:63). För landsbygdens sociala och ekonomiska frågor saknas emellertid sådana strukturer och sammanhang. Insatser bör därför göras för att stödja utvecklingen av en systematisk kunskapsuppbyggnad kring landsbygdens sociala och ekonomiska förhållanden. Det behövs även ämnesövergripande forskning som sammanför samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga perspektiv på landsbygdens utveckling.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla nya organisatoriska lösningar och flexibla former för att tillgodose behovet av utbildning på landsbygden.

Utveckla formerna för samarbete mellan kommuner, inom kommuner och mellan aktörer inom olika politikområden för att samordna resurser för att tillgodose behovet av lärande och utbildning på landsbygden.

Utveckla och stärk kompetenscentra som är strategiska för respektive regions förutsättningar och behov utifrån de resurser och aktörer som finns.

Utforma ett arbete i syfte att påverka attityder och förändra könsrollsstyrda utbildnings- och yrkesval, dels för att tillgodose efterfrågan på arbetskraft inom bristyrken och dels för att påverka jämställdheten.

Stärk kritisk och teorigenererande forskning om sociala och ekonomiska förändringar på den svenska landsbygden.

Stärk problem- och handlingsinriktad forskning som stödjer, granskar och medverkar till utvecklingsinsatser och innovationer som kan bidra till en hållbar landsbygdsutveckling.

Stärk empiriskt inriktad forskning som kan informera politiker och andra aktörer om konsekvenser av olika insatser.

Stärk tvär- och mångvetenskaplig forskning om naturresursförvaltning och landsbygdsutveckling.

Skapa sammanhang för utbyte och samverkan mellan svenska landsbygdsforskare.

Summary

June 2004 to appoint an all-party committee of inquiry (the Rural Development Committee, Jo 2004:05) with the remit of drafting a long-term strategy for national policy for rural development. The strategy is to build on the objective of the ecologically, economically and socially sustainable development of rural areas, including the role of agriculture, forestry, fishing and reindeer husbandry and their conditions for development.

The Rural Development Committee has identified the following important conditions for the attainment of the overall objective:

- Local influence and a “bottom-up perspective” in order to benefit from differences and distinctive features.
- A stronger position for the rural perspective in all policy areas and in all policy design.
- A holistic perspective and inter-sectoral cooperation in view of the distinctive features and special needs of rural areas.
- Clarification of responsibility for the implementation of rural policy.

Based on this, the Rural Development Committee has given the following titles to the five chapters that make up the core of its final report.

- Local perspective on democracy, responsibility and roles.
- Rural business and the rural labour market.
- Landscape change – agriculture, forestry, fishing and reindeer husbandry, nature and the cultural environment.
- Challenges to make everyday life work – living conditions in rural areas.
- Skills, learning and research.

The proposals of the Rural Development Committee are summarised below under these headings.

Local perspective on democracy, responsibility and roles

Social changes due to globalisation, EU membership and regionalisation have created new structures in the democratic system. New decision-making levels have been added at the same time as sectorisation and specialisation present obstacles to the application of a holistic perspective to important social issues. In central government there is a centralising tendency that results in different functions being brought together in fewer organisational bodies. One important part of a strategy for sustainable economic, social and environmental development is to draw on people's commitment to their local community.

The Rural Development Committee's proposals to the Government:

Underline the fundamental importance of the local level and the non-profit sector for local development.

Put in place the conditions needed to give the local level continuous influence on municipal, regional and national processes of change and development.

Strengthen the participation of local development groups, associations, popular movements and organisations in the development and implementation of activities that create good conditions for making everyday life work.

Clarify roles and responsibilities throughout the public structure for rural development.

Develop a better-coordinated central government sector for rural areas.

Strengthen cooperation between planning and decision-making bodies at all levels.

Develop public-sector leadership and support local leadership so as to draw on people's initiative and abilities.

Take account of local needs in development planning and physical planning.

Cooperate with local interest groups to draft municipal comprehensive plans that highlight the resources and potential of rural areas.

Stimulate and enable municipalities to actively develop strategic local development planning for rural areas rooted in the mu-

municipality's overall strategies and visions, in cooperation with the local level.

Promote the formation of partnerships between public administration, companies and non-profit organisations as a powerful method tool in development processes in which democratic scrutiny has to be secured.

Strengthen political influence and involvement at municipal and regional level concerning the preparation and decision process for the Rural Development Programme in the parts where this is possible, especially in axes 1 and 3. This also applies to other programmes of importance for rural development.

Clarify and strengthen the rural dimension of regional development planning.

Significantly reinforce the role of the municipalities in regional work on strategies and programmes (RDP work) in which rural areas must be highlighted, stimulated and given priority.

Develop coordination at regional level for preparation of and decisions on issues concerning regional development (especially issues concerning the regional development programme).

Strengthen coordination in the Government Offices and improve the Government's control of agencies and state-owned companies in order to stimulate the development of rural areas.

Describe the impacts for rural areas ahead of all planned political decisions and instruct public authorities and publicly owned companies to describe the consequences of decisions and measures for rural services and other rural development (rural-proofing).

Follow up how public authorities fulfil these instructions in a broad cross-sectoral perspective.

Make sure that follow-ups and evaluations are carried out continuously as part of the learning and development process.

Rural business and the rural labour market

Rural Sweden needs a more diverse business sector with a dynamic labour market. Green industries are a base for growth and development. The cross-fertilisation of agriculture, forestry, fishing and reindeer husbandry and other industries accounts for an important part of the major assets of rural areas. Combined with expansive entrepreneurship and good infrastructure this can help to give the

whole country a more growth-oriented and socially responsible economy with a good and varied living environment.

The Rural Development Committee's proposals to the Government:

Develop the special conditions and assets of rural areas in issues concerning enterprise and the labour market by reinforcing the rural dimension of the relevant policy areas.

Deepen the knowledge and understanding of the resources and potential of rural areas for economic development and employment among municipalities, government authorities, financial institutions, education coordinators, and business and organisations.

Improve the conditions for rural businesses and entrepreneurs through a considerable reinforcement to enable active use of comprehensive infrastructure in the form of communications and IT systems. The public sector has a particular responsibility for sparsely populated and rural areas.

Reinforce the possibilities for rural companies to develop their operations. Important areas are: generation shifts, supply of skills, financing/investment opportunities, innovation/R&D, and expanded markets and market knowledge. Particular attention must be given to the ability of rural companies to access capital.

Clarify the special conditions of place-bound companies as potential for strategic growth. Strategic areas are production and processing of food products and forest raw materials, the production of renewable energy, tourism, recreation, and landscape and nature conservation.

Give supplementary terms of reference to the Working Committee on Constitutional Reform to present proposals for a clarification of Chapter 2, Section 18 of the Instrument of Government (right to property) with the intention of paying particular attention to the conditions for the development of place-bound industries.

Secure a long-term and sustainable balance between the conservation of arable land for the production of food and energy, on the one hand, and the use of such land for community development and other public purposes, on the other.

Clarify that in selecting locations for community development consideration is to be given to arable land as a production resource both through physical planning and through the application of the Environmental Code's general rules of consideration concerning land and water management in certain areas.

Improve the conditions for small-scale activities and production in the application of existing regulations.

Simplify the regulations for public procurement and their application for small-scale activities and production.

Landscape change – agriculture, forestry, fishing and reindeer husbandry, nature and the cultural environment

The landscape as a resource builds on an economic, social and environmental dimension of great importance for people's quality of life. Landscape values are to be conserved and developed through protection, management and planning. At the same time, the landscape has several important functions for economic growth. The balance between private and public interests in the landscape is a positive challenge that can generate new jobs. The Rural Development Committee considers that a landscape that is experienced as attractive can be used in an effective, sustainable and productive way at the same time. The balance between private and public interests in the landscape provides the opportunity of creating new jobs on condition that more people get involved.

The Rural Development Committee's proposals to the Government:

Make the resources of the landscape visible to the general public by increasing the interfaces between town and country. It is particularly important to make knowledge about the links to and dependence on the landscape clear to children and young people.

Strengthen knowledge about the landscape's values at all political and administrative levels.

Develop planning tools and design processes so that they build on a holistic perspective and enable local participation.

Develop assessment tools so that the contribution of environmental producers to public goods can be assessed and made visible.

Support active new initiatives that seek to combine various social, economic and environmental objectives set up by society.

Create demonstration environments, evaluate trials and spread knowledge about good examples, where land with high nature and environmental values is also accessible.

Strengthen active use through advice, skills development and simplified application of various regulations.

Make use of the landscape's potential as a producer of sustainable energy.

Strengthen knowledge about links between nature values, employment and energy production linked to society's energy needs.

Take account of the change to the landscape when it is used for energy production and shed light on the effects of this change.

Strengthen preparedness ahead of future climate changes. Take account of the different conditions for meeting possible needs for areas for cultivation and for other land areas.

Strengthen knowledge about how climate changes can impact on different parts of the country.

Challenges to make everyday life work – living conditions in rural areas

The needs people have in order to make their everyday lives work for them are pretty similar. But their conditions differ. This is why different solutions must be possible, irrespective of where in the country we live, as well as what phase of life we are in.

The Rural Development Committee considers that everyone living in rural areas is entitled to good housing, social security, safety and accessible services, good communications and guaranteed access to technical solutions like broadband and mobile telephony. Living patterns are constantly changing. For instance, today more people are choosing to live in their recreational home for larger periods of time.

The Rural Development Committee's proposals to the Government:

Develop a balanced and varied mix of types of housing for young people, old people and families with children in rural areas.

Investigate the consequences of more seasonal residents in order to find solutions that give municipalities with a large proportion of seasonal residents the right to compensation and the seasonal residents better democratic rights in the municipality they stay in for long periods of time.

Increase the ability of municipalities to provide good and attractive housing through more flexible rules on shoreline protection.

Strengthen and expand the state housing guarantee system in order to facilitate new-build and renovation in rural areas.

Strengthen the possibilities of conserving, developing and making use of housing environments of cultural and historical value.

Develop positive incentives for immigrants to move to rural areas.

Ensure basic social security and safety for people in rural areas.

Carry out a coordinated, long-term national programme of development work in order to enhance access to secure, accessible services at regional, municipal and local levels.

Instruct government authorities and state-owned companies to take more responsibility for rural development and to participate in new, coordinated service solutions.

Investigate the conditions for coordinating and developing other types of services via the rural postal delivery service.

Instruct the national traffic agencies to improve their follow-up of the distribution of funds for rural infrastructure.

Coordinate the operation and maintenance of and investments in the public and private road networks in rural areas, along with local, regional and national actors.

Take special action to develop and coordinate logistics for rural passenger, freight and goods transport.

Secure flight connections in areas with major geographical distances and also ferry connections to islands for both passenger and freight transport.

Adapt the possibilities of making tax deductions for work travel with private cars to energy costs.

Stimulate the development of environment-friendly traffic systems in sparsely-populated environments.

Secure the possibility of nationwide access to high-speed data communication and mobile telephony in rural areas and accelerate cooperation between different actors in society in order to reinforce preparedness to secure electricity supply, radio and telecommunications.

Skills, learning and research

Knowledge-based society makes greater demands for continuous learning by its citizens. This is why conditions must be created for lifelong learning. The system that has been built up for education is facing major challenges and renewal needs, not least on the basis of the situation in rural areas. It is extremely important to give special attention to the area of education and matching processes in small local labour markets, but the concept of learning in a broad sense also touches on questions of democracy, influence and participation. Rural meeting places for learning and development are important. Analyses need to be made of and strategies formulated for how these needs are to be satisfied in the future.

In an international comparison, Swedish rural research is relatively thin with a small amount of published work and limited participation in international research cooperation. In part this reflects the fact that rural areas and rural policy carry more weight in many other countries. Rural areas are not seen as a scientific field in Swedish research, and this has probably contributed to the relative invisibility of the rural dimension in Swedish policy. Swedish researchers who study conditions in rural areas mainly do so as part of research in their own disciplines. Exchanges between researchers are limited, mainly because there is a lack of contexts and arenas for this.

Land-based production and environmental issues have research structures with research councils, research strategies, established research fields and subjects. The Foundation for Strategic Environmental Research (MISTRA), the Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning (Formas), the Swedish Farmers' Foundation for Agricultural Research (SLF)

and the Swedish University of Agricultural Sciences (SLU) play a major role for this research. SLU's sectoral role has recently been investigated. However, there are no such structures and contexts for rural social and economic issues. Action should therefore be taken to support the development of a systematic body of knowledge on social and economic conditions in rural areas. There is also a need for cross-disciplinary research that brings social science and natural science perspectives to bear on rural development.

The Rural Development Committee's proposals to the Government:

Develop new organisational solutions and flexible forms for satisfying the need for education in rural areas.

Develop the forms for cooperation between local authorities, within local authorities and between actors in different policy areas in order to coordinate resources to satisfy the need for learning and education in rural areas.

Develop and strengthen centres of expertise that are of strategic importance for the situation and needs of their regions on the basis of existing resources and actors.

Influence attitudes and change gender roles in educational and vocational choices, both to meet the demand for labour in shortage occupations and to influence gender equality.

Strengthen critical and theory-generating research on social and economic change in rural Sweden.

Strengthen problem- and action-oriented research that supports, examines and helps to bring about development work and innovations that can contribute to sustainable rural areas.

Strengthen empirical research that can inform politicians and other actors about the impacts of various measures.

Strengthen cross-disciplinary and multidisciplinary research on natural resources management and rural development.

Create contexts for exchanges and cooperation between Swedish rural researchers.

1 Uppdraget

Regeringen beslutade i direktiv Jo 2004:87¹ den 17 juni 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Landsbygdskommittén, Jo 2004:05) med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för hållbar landsbygdsutveckling. Strategin ska utgå från målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar.

Behovet av en utredning motiveras bland annat av de förändringar som under senare år har genomförts i politiken för de areella näringarna, där behovet av landsbygdsinsatser på ett mer påtagligt sätt uppmärksammats.

Landsbygdskommitténs strategiförslag, som i betänkandet presenteras i särskilda rutor, tillsammans med förklaringar och motiveringar, förväntas leda till konkretisering i form av mål, program, åtgärder och insatser.

Vi har inte haft till uppgift att lägga fram detaljerade förslag till åtgärder, utan vi har fullföljt våra direktiv och arbetat med övergripande och strategiska frågeställningar. Det blir nu regeringens uppgift att konkretisera våra strategiförslag.

1.1 Landsbygdskommitténs tolkning av det samlade uppdraget

Utvecklingen på landsbygden uppfattades länge som i hög grad vara synonym med de areella näringarnas utveckling och har därigenom tidigare i stor utsträckning varit föremål för en sektorspolitik. I detta slutbetänkande har Landsbygdskommittén belyst behovet av strategier ur ett helhetsperspektiv.

¹ Direktiv i; bilaga

Insikten att de areella näringarna i hög utsträckning har skapat landsbygdens värden är grundläggande för Landsbygdskommitténs synsätt. Samtidigt behöver landsbygden utvecklas inom praktiskt taget alla politikområden för att uppnå en långsiktig ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling, som kommer hela landet tillgodo. Detta är ett synsätt som alltmer kommit att präglats även den nuvarande landsbygdspolitiken och som tydligt kommer fram i Landsbygdsprogrammet 2007–2013, bland annat genom tillkomsten av axel tre.

I utredningen ”Mot en ny landsbygdspolitik”² betonas den särskildhet som präglar landsbygden och som motiverar särskilda insatser. De karaktäristiska förutsättningarna utgörs dels av ”den fysiska miljön som är präglad av naturlandskapet, det brukade landskapet och den byggda miljön”, dels av ”glesheten som ger speciella förutsättningar åt nästan all mänsklig aktivitet”.

Eftersom de areella näringarna utgör viktiga basnäringar och i många fall också är grundförutsättningar för andra näringars utveckling och diversifiering, beror landsbygdens utveckling i hög grad på dessa näringars förmåga att fortsatt utvecklas. Såväl för de areella näringarnas som för annan företagsamhets utveckling och för att livsvillkoren på landsbygden ska fungera tillfredsställande behöver en ny politik utformas, som ser till helheten. Just detta korsbefruktande och helhetsperspektivet har kommittén uppfattat som särskilt viktigt. Uppmärksamheten och sammanvägningen av både allmän landsbygdsutveckling och jordbrukets särskilda ställning på landsbygden ska inte och behöver inte stå emot varandra, utan bör ses som ömsesidigt förstärkande.

Landsbygdskommittén ser därför behovet av en politik för landsbygden som berör praktiskt taget alla politikområden, men också att en tydlig landsbygdsdimension behöver utvecklas inom samtliga politikområden var för sig.

Landsbygdskommittén utarbetade tidigt i processen en arbetsplan, enligt nedan:

Kommitténs idé är, att med ett öppet och utåtriktat arbetssätt och genom dialog och samråd, involvera företrädare för myndigheter, näringsliv, organisationer och övriga intresserade att medverka till en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling. Medborgarperspektivet ska råda i kommit-

² SOU 2003:29 ”Mot en ny landsbygdspolitik”

téns arbete. Behovet av en bred och djup kunskap om landsbygdens förutsättningar behöver speglas i alla samhällsnivåer.

Kommittén ska anlägga helhetssyn och bredda basen för tillskapandet av framgångsstrategier för landsbygdsutveckling. Kommittén är medveten om det starka nationella intresset och att det inbegriper ett behov av att skapa goda förutsättningar för utveckling på den lokala, kommunala och regionala nivån.

De horisontella målområden som kommittén har att arbeta med och som följaktligen ska genomsyra varje del av strategin är:

- Ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling och etiskt försvarbart naturresursbruk
- Kvinnors, mäns och ungdomars lika villkor
- Förutsättningar för en god integration
- Förutsättningar för demokrati och ledarskap
- Genomlysning av landsbygdens komplexitet

De strategiområden som kommittén fastslagit är:

- Näringsliv och entreprenörskap på landsbygden
- Demokrati, ansvar och helhetssyn
- Landskapet, naturen och den kulturella miljön
- Kommersiell och offentlig service

I detta skede ansåg Kommittén att kompetens, lärande och forskning skulle behandlas inom respektive strategiområden, vilket senare omvärderats. I slutbetänkandet har därför detta område tillförts som ett eget strategiområde.

De utgångspunkter som i övrigt varit vägledande i arbetat har varit:

- Resurserna på landsbygden nyttjas utan att äventyra kommande generationers möjligheter till nyttjande.
- Alla medborgare och särskilt de som bor och verkar på landsbygden har möjlighet att påverka och ta ansvar för samhällsutvecklingen på landsbygden.
- Landsbygdens företag ska ha förutsättningar att konkurrera på likvärdiga villkor som företag i andra ortsstrukturer.
- Landsbygden är ekonomiskt livskraftig och har höga natur- och kulturvärden och socialt fungerande områden med levande byar, bygder och orter.
- Välfärdssystemet anpassas till de demografiska förändringar som råder i olika landsbygder med likvärdighet som mål.

En av hörnstenarna i Landsbygdskommitténs arbete har varit ambitionen att synliggöra landsbygden och de resurser som landsbygden har till gagn för hela nationens utveckling. Det gäller för alla att se och upptäcka landsbygden. Ett bra hjälpmedel är att ta på landsbygdsglasögonen och ”Se landsbygden!”

Landsbygdskommittén anser att viktiga förutsättningar för att nå det övergripande målet är att:

- Lokalt inflytande och ”underifrånperspektiv” råder för att kunna ta tillvara olikheter och särskildheter.
- Landsbygdsperspektivet stärker sin position inom samtliga politikområden och i all politisk utformning.
- Helhetssyn och sektorssamverkan tillämpas med hänsyn till landsbygdens särskildheter och dess skilda behov.
- Landsbygdspolitikens genomförandansvar tydliggörs.

Genom regeringens uppdrag till kommittén att formulera förslag till Landsbygdskommittén är det övergripande målet till viss del redan givet, men kommittén har gjort några förtydliganden. Det handlar om att skapa en miljö som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar, men om detta ska kunna uppnås så måste också de människor som lever, verkar och besöker landsbygden uppleva att den är attraktiv och livskraftig.

Landsbygdskommitténs övergripande mål är därför en utveckling som ger en attraktiv, livskraftig, ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar landsbygd som öppnar för ett brett medborgerligt deltagande och ansvarstagande.

1.1.1 Landsbygdsbegreppet

Genomgående i betänkandet används begreppet landsbygden utan åtskillnad mellan vad som mer specifikt skulle kunna betecknas som tätortsnära landsbygd, glesbygd eller möjligen landsorten. Detta ”större” begrepp motiveras av att landsbygden ser mycket olika ut i landet, vilket innebär att den politik som behövs också måste vara olika utformad. I den beskrivande texten hänvisas i huvudsak till faktauppgifter som hämtats från Glesbygdsverkets områdesindelning (förklaring se Ord & Begrepp).

1.2 Förutsättningarna

År 2003, det vill säga året innan Landsbygdskommitténs direktiv utformades, avlämnades utredningen SOU 2003:29 ”Mot en ny landsbygdspolitik”. Utredningen innehåller en väl genomarbetad analys av landsbygdens förutsättningar som Landsbygdskommittén använt sig av i sitt arbete. Även konsultföretaget Eurofutures utarbetade en omvärldsanalys med scenariebeskrivningar på Jordbruksdepartementets uppdrag under år 2004. Landsbygdskommitténs ledamöter tog del av analysen och medverkade även i det seminarium som anordnades i mars 2005. Under hösten 2005 inriktades arbetet mot kunskapsinhämtning inom strategiområdena. Landsbygdskommittén anordnade bland annat sammanträden där landsbygdsföretagare och företrädare för ideella föreningar, statliga och regionala myndigheter samt sakkunniga inom olika ämnesområden medverkade. Under kommitténs arbetsprocess har olika promemorior, utredningar och uppdrag lagts ut på externa konsulter. Dessa uppdrag presenteras i rapporten ”Fakta – Omvärld – Analys – Underlag till Landsbygdskommitténs slutbetänkande”.

1.3 Betänkandets disposition

Inledningsvis presenteras två bilder av landsbygden beskrivna av författaren Katarina Mazetti: ”Sanningar och myter om landsbygden”, respektive landsbygdsforskaren Ulla Herlitz, som ger ”Perspektiv på de svenska landsbygdernas särskiljande drag och förutsättningar”. Ulla Herlitz resonemang återknyter till den analys som den tidigare refererade landsbygdsutredningen SOU 2003:29 gjorde. Dessa författare svarar själva för innehållet i sina avsnitt.

Efter ingressen presenterar Landsbygdskommittén strategierna för en hållbar landsbygd med motiveringar i fem kapitel. Kapitlen behandlar:

1. Lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller
2. Landsbygdens företagande och arbetsmarknad
3. Landskapets förändring – de areella näringarna, natur och den kulturella miljön
4. Utmaningarna för en fungerande vardag – livsvillkoren på landsbygden
5. Kompetens, lärande och forskning

Det kapitel som behandlar demokrati, ansvar och roller har lagts först eftersom kommittén anser att dessa frågor är avgörande för hur politiska insatser ska utformas för att påverka de infrastrukturrella förutsättningarna för utvecklingen av näringslivet, landskapet, livsvillkoren, lärandet och forskningen på och för landsbygden.

1.4 Utåtriktat arbetssätt

Kommittén har under sin verksamhetstid arbetat mycket utåtriktat och genomfört flera rådslag, informationsmöten och samtal samt forskar- och ungdomsseminarium. Syftet har varit att, förutom att förmedla kommitténs synsätt, inhämta kunskap och erfarenheter.

Våren 2005 genomfördes åtta rådslag på följande platser: Gällivare, Lycksele, Östersund, Västerås, Karlstad, Trollhättan, Emmaboda och Lund. Dessutom deltog hela Landsbygdskommittén i en dialog med gotländska företrädare i Visby. I juni 2005 inbjöds ett hundratal personer från olika myndigheter, föreningar och organisationer till en allmän diskussion om uppläggning och inriktning av kommitténs uppdrag. Ett forskarseminarium anordnades den 17–18 januari 2006 tillsammans med KSLA³ och Forskningsrådet Formas. Vid detta seminarium deltog ett 45-tal forskare från olika högskolor/universitet och institutioner.

Kommitténs ledamöter, experter och sekretariat deltog på landsbygdsriksdagen i Borås under månadskiftet mars/april 2006 och medverkade i ett 15-tal seminarier.

Ett ungdomsseminarium genomfördes i december 2005. Samtal och dialog har skett vid flera tillfällen med speciellt inbjudna representanter för LEADER, folkrörelser samt regionala sammanslutningar av mindre kommuner den så kallade ”Geografiska gruppen”. Ordförande och sekretariat har dessutom sammanträffat med företrädare för samerna, fackliga organisationer samt andra företrädare för olika intressegrupper.

Inför avlämnandet av slutbetänkandet inbjöd Kommittén till dialogkonferens via ny informationsteknologi på fyra platser; Bengtsfors, Boxholm, Ånge och Gällivare, samtidigt i oktober 2006. I detta samtal deltog ett hundratal personer.

Därutöver har Landsbygdskommittén medverkat som dragshållare vid en rad olika konferenser och seminarier som arrangerats av olika huvudmän.

³ KSLA förkortning av Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien

Landsbygdskommittén besökte Finland i augusti 2005 och sammanträffade där med företrädare för Jord- och skogsbruksministeriet, den finska riksdagen samt olika regionala och lokala organisationer. I januari 2006 besökte Landsbygdskommittén Norrbotten, där Länsstyrelsen i Norrbotten var värd.

1.5 Fakta – och analysunderlag

Beställda rapporter samt erfarenheter från seminarierna publiceras i en särskild rapport ”Fakta – Omvärld – Inspiration” – underlagsrapporter i arbetet med en strategi för hållbar landsbygdsutveckling. Publikationen består av beställda rapporter med olika författare.

Ytterligare en rapport som har beställts gemensamt med Ansvarskommittén är, ”Statens nya geografi”⁴. Rapporten har redan givits ut i särskild publikation.

I slutbetänkandet hänvisas till olika lokala exempel. Dessa publiceras i rapporten: Lokala exempel från utvecklingsarbete på landsbygden samt exempel från våra grannländers landsbygdsarbete – ”Verkligheten som kraftkälla”. Denna rapport är sammanställd av Torbjörn Wennebro och Landsbygdskommitténs expert, forskare Ronny Svensson.

I slutbetänkandet formulerar Landsbygdskommittén sin bedömning av behovet av strategiska forsknings- och utvecklingsinsatser för landsbygdsutveckling, liksom inriktningen av befintliga insatser. Kommitténs expert, forskarassistent Cecilia Waldenström, har tillsammans med professor Erik Westholm, utarbetat förslag till Landsbygdskommittén. Detta underlag utges som särskild rapport ”En strategi för landsbygdsforskning” – underlag till Landsbygdskommittén. I rapporten finns också en kortfattad sammanställning av forskarkonferens 17–18 januari 2006.

För den som vill ha en snabb överblick av kommitténs ställningstaganden finns en särskilt lättillgänglig ”populärversion”.

Direktiv till kommittén framgår av bilaga.

⁴ D. Brandt, E. Westholm (2006) Statens nya geografi, Högskolan i Dalarna

2 Sanningar och myter om landsbygden

Författare: Katarina Mazetti

2.1 "Gårdagens lantisar – och morgondagens"

Det finns folk i Stockholm som vet mera om livet på nedre Manhattan än om livet i Kråkemåla.

Det finns folk i Gumparp söder om landsvägen som inte ens kan föreställa sej livet i Ruskeseleträsk vid 30 grader minus. Landet är mycket avlångt.

Det finns folk i städer runt om i Sverige som tror att landsbygden är som i Morden i Midsomer eller i Hem till gården. En pub med en skvallrig hjärtevarm ägare bakom disken, en godsherre som ställer till garden party med trädgårdsutställning i parken och en vördig prästman som håller folket i trakten i herrans tukt och förmaning. Men puben på svenska vischan kan vara en bygdegård med kaffeservering, godset har blivit kursgård och prästen, stationerad i närmaste tätort, visar sig bara var tredje söndag. Och det finns folk i Sverige som tänker på landsbygd som en turkisk bergsby, eller bara minns uttorkad, sprucken jord med magra kreatur och hungrande människor.

Livet på landet är för många stadsbor en dröm om det Goda Livet. Gårdens husmor ska sitta vid slagbordet i det soliga köket och rensa hemodlade bär och grönsaker medan yngsta dottern travar förbi på sin ponny och maken går ut i skogen med bössa i hand och rakborste i hatten. Scenariot kan variera – knuttimrat med utsirad förstukvist i Dalarna, korsvirke runt stenlagd gård i Skåne, tjocka stenväggar på Gotland. Men det är alltid sol och sommar när det inte är gnistrande vit snö runt huset! Aldrig höstrusk runt tvååringsslängor med hyreslägenheter på en liten en ort som just förlo- rat högstadieskola och bibliotek, aldrig kilometervis med oplogade vägar till vårdcentral och systembolag...

Därför säljer tidningen Land allt sämre medan Gods & Gårdar ökar och finner sina läsare bland folk som troligen aldrig kommer

sin dröm närmare än ett radhus i utkanten av stan och en fyrhjulsdriven stadsjeep.

Eller också är drömmen om landet en ond dröm om en tillvaro som man lämnat bakom sej. Aldrig mera leta startkablarna i djupsnö och kolmörker för att försöka ta sej till affären två mil bort! Aldrig mera traska med barnvagn i timtals långa dåliga grusvägar för att få en pratstund med en människa! Aldrig mer slita ihjäl sej för att få det att gå runt på ett litet skogshemman, ligga borta i veckor för vägverkets räkning eller oroa sej för att sista båtturen ska dras in så att man inte kommer till jobbet längre! Och aldrig, aldrig mer föda barn i taxi på väg de tolv mil till närmaste BB-avdelning!

Eller, som vispoeten Christina Kjellgren sjunger:

”Dagar kom och dagar gick, tristessen var total
När handelsboden stängde fanns det bara Rikets sal
Där sa dom: ”Det finns evigt liv för dej ifall du vill!”
Jag tänkte: ”Herregud, vem orkar leva länge till?”

Ömsesidig avundsjuka förekommer.

Stadsborna har för sig att de är landets motor som i sin färd mot framtiden släpar med sig lata och tröga bonnläppar som ballast. Därute i busken sitter de och lever på bidrag och subventioner som vi betalar med våra skattepengar och gnäller för att de inte får ännu mera! Varför ska vi försörja dem, när de praktiskt taget kan livnära sej på att plocka bär och fiska och jaga om de bara ids? Bor billigt gör de, i ärvda gamla kåkar med nära noll i fastighetsskatt! Kommer in till stan nån gång på sommarlovet bara, i sina töntiga kläder, och blickar på Globen och Kaknästornet!

På landsbygden är man lika övertygad om att nollåttorna skor sej på naturtillgångarna och skövlar och rövar som på baggböleriets tid, och det som de inte behåller själva skickar de till EU! Och varför ska vi försörja alla politruker och byråkrater i stan som gör livet surt för en med lagar och förordningar om saker som de inte vet ett skit om? Jordbruk får läggas ner om nyinflyttade stadsbor tycker att de luktar illa! Gamla jakt- och fiskevatten som varit allas tillhör plötsligt nån stockholmsdirektör! Och ungarna drar till stan och kommer bara hem en sommarvecka om året och ligger i vilstol och andas djupt och säger att herregud man skulle aldrig ha flyttat, men de aktar sej noga för att ta över!

Regelbundet som herpesinfektioner blossar debatter typ Stad emot Land upp i tevesofforna. Då hängs fördomarna ut till vädring och skattesatser, resurs- och fördelningsproblematik yr i luften.

Alla har synpunkter och/eller visioner, alla har växt upp nånstans och ser den orten som normen, alla har läst rapporter och *tycker*, mer eller mindre välformulerat: Vi kan inte fortsätta att underhålla hobbyodlare på våra skattepengar! Stadsborna vill att vi bönder ska hålla landskapet öppet så de har något att titta på från bilfönstret! Alla människor borde ha tillgång till rent vatten och frisk luft!

”Barn på landet vet mera om livets gång och våra biologiska villkor!” sa en grönavågare och poeten Kristina Lugn svarade på släpig stockholmsdialekt: ”Jag tycker att det är av begränsat värde för ett barns utveckling att se grisar para sig...”

Och vad den friska luften beträffar har aldrig så höga luftföroreningstal uppmätts i landet som i Vilhelmina en svinkall lördag då alla åkt in till centralorten och gått på kondis och lämnat dieseln utanför på tomgång...

Det enda säkra man säkert kan säga i denna diskussion är att den för det mesta grundar sej på generaliseringar, fördomar och okunighet. Att yttra sej svepande om Städer respektive Landsbygd är ungefär lika smart som att säga att böcker är bra. Eller dåliga.

En renägande samekvinna som knäcker extra i hemtjänsten i Karesuando har andra problem än en mjölkbonde på Hallandsåsen. Så är det i stan också: en bosnisk städerska i Rinkeby har andra problem än ett pensionerat lärarpar i Limhamn med högt taxerad villa.

Men en fördom om ”landet” kan nog skrinläggas, om man kollar upp saken närmare: Folk på landsbygden sitter inte i kalla stugor och rullar tummarna och väntar på nästa pensionsutbetalning eller bidragscheck. Antingen de är födda i trakten eller utflyttade från städer håller de ett högt tempo och är sällan sysslösa! Som en gammal bonde i Västerbotten sa till lokalradion som frågade honom vad han gjorde på fritiden:

”Fritiden? Fritiden? Sku de va när man hugger kaffeveden?”

På landet får man sällan någonting gratis och man kan inte skingra tristess genom att gå på teater eller kvarterskrog. Så kurs- och föreningslivet blomstrar och håller självmordsfrekvensen nere, verandor och hästhagar snickras ihop, det tovas och växtfärgas och pyntas och putsas. Svensk landsbygd är hänförande pryddlig.

På landet kan man inte alltid hoppas på att fullmäktige i storkommunen ska fixa lokal arbetslöshet, brist på barnomsorg och äldrevard, samlingslokal och bussturer.

Så därför hugger man i med det själv. Om det inte finns daghem, samlingslokal eller lokalbuss kan eldsjälarna i byn inreda ett hus som

är dagis på dagtid och hyrs ut till fester på helgerna, med barnens leksaker i stora backar inskjutna bakom skärmar. Man inhandlar en buss som kör dagisbarn och hemtjänstturer och kan hyras för teaterresor till centralorten. När biblioteket och idrottshallen dras in bygger man med förenade krafter en kombinerad lokal med hjälp av lokalt hantverkskunniga och driver den sedan på ideell basis. Öbor i yttersta havsbandet fixar internetcafé för alla och kopplar upp sej till världen. Turister lockas på de mest uppfinningsrika sätt. Och alltid finns det nån utflyttad nolllåta som vet hur ansökan om EU-bidrag ska utformas på listigaste vis.

Många stolta projekt har stupat av brist på resurser eller på byråkratiska hinder, ibland på att myndigheter inte lyssnar och samarbetar. Påfallande ofta är kvinnorna i byn drivande i olika projekt, från hantverksmässor till organisering av äldrevård. Det är inte alltid kommunalgubbarna på centralorten gillar att de tar över och då försöker de sätta käppar i hjulet. Ordning på torpet!

Och arbetsmöjligheterna på landsbygden! Där har ny teknik kanske betytt lika mycket som Spinning Jenny för den industriella revolutionen. Så borde det i alla fall kunna bli – kan man sitta i telefonväxel i Mumbai anställd av svenska företag kan man sköta databaserade verksamheter från Sollerön.

Det finns folk i Ruskseleträsk som vet mera om hur man roar sej på Manhattan än hur man tillbringar fredagskvällen i Farsta. Men de allra flesta i stad och land sitter framför samma teve och ser samma program, äter samma chips och planerar samma charterresor till Thailand. Medan deras ungar chattar på lunarstorm och tänker luffa jorden runt innan allvaret börjar. Bonnläpparna är inte tontigt klädda eller illa informerade om trender och politik nu för tiden. De laddar ner musik och beställer varor över nätet som alla andra. De behöver inte ens vänta på posten när vägarna är oframkomliga utan mejlar vänner och kolleger i alla väderstreck. Och om bara mobil- och bredbands- och digitalt tevenät byggs ut till full rättvisa över landet kan vad som helst hända!

Visst kan vi projektera gasfyndigheter och leta olja och uran lite här och där i landet, men det är dyra, osäkra projekt vars vinster sällan kommer oss alla till del. Kanske ska vi tänka att landsbygdens befolkning är dess största resurs? Med rätt uppbackning utgör den en flödande naturrikedom, ständigt förnyelsebar, åtminstone om man slutar lägga ner BB-avdelningar! Och det kan ju vara bra att minnas att ur ett globalt perspektiv är Stockholm lika mycket glesbygd som Kråkemåla...

3 Perspektiv på de svenska landsbygdernas särskiljande drag och förutsättningar

Författare: Ulla Herlitz

3.1 Perspektiv på svenska landsbygdens utveckling

Sanningar och myter om landsbygden¹ har ofta en förankring i verkligheten. Hur ser då verkligheten ut? För 40-talist generationens ungdom var 'lantisar' närmast ett skällsord, man kunde både se och känna lukten av bonnigheten hos sina skolkamrater från landet. Idag är lantliv en livsstil som alltfler drömmer om. Gamla rostfläckiga emaljhinkar trängs med andra loppisfynd i heminredningsmagasinens reportage om familjen som fann sitt drömhäus på den svenska landsbygden. Ljuvliga dofter av bullbak, odlade örtkryddor och den fria naturen sprider sig kring de nya lantisarna. Att landsbygden och föreställningarna om landsbygden ändras över tiden är alldeles påtagligt, men dessa stereotypiska bilder av landsbygden är alltför enkla. Landsbygden är mer komplex än så. I detta avsnitt behandlas landsbygdens särskiljande drag och förutsättningar.

För att kunna genomföra uppdraget att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling behövs en plattform att utgå från, en förståelse för vad landsbygd är och var landsbygd finns. Den nationella strategin skall enligt kommittédirektiven utgå från målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar. För ändamålet kan man hämta inspiration och kunskap både genom att studera nutid och hur det var förr i tiden. I Landsbygdskommitténs underlagsmaterial ingår en omfattande faktasammanställning om landsbygden. I sitt analysarbete har Landsbygdskommittén identifierat ett antal strategiområden som till sin karaktär är sektorsanpassade och detaljerade, lämpade för en direkt implementering i den praktiska politiken.

¹ Landsbygd används här som ett samlingsnamn för glesbygd, fjällbygd, skogsbygd, jordbruksbygd och skärgård

Detta avsnitt om de svenska landsbygdernas särskiljande drag och förutsättningar är mer generellt och bildar tillsammans med Landsbygdskommitténs övriga rapporter bakgrund till betänkandets analyser och strategier. Här behandlas de övergripande perspektiven på svensk landsbygd; vilka är landsbygdens särskiljande drag, vilka förutsättningar har landsbygden och vad motiverar en ny landsbygdspolitik alternativt en tydligare lokal dimension inom befintliga politikområden. Sammantaget växer en central frågeställning fram beträffande synsätt och målsättningar för landsbygden under de kommande åren; landsbygden som funktion eller landsbygden som territorium.

3.2 Landsbygden från norm till särskildhet

När Sveriges kommuner bildats 1862 bodde och försörjde sig större delen av landets befolkning på landsbygden, i ca 2 400 landskommuner². En mindre del av befolkningen levde i ett 40-tal köpingar och ett 100-tal städer. Vid den stora kommunreformen 1952 bibehölls åtskillnaden mellan land och stad genom att landskommuner lades samman med landskommuner. Urbaniseringen kulminerade under 1950- och 1960-talen och tätortsbefolkningen översteg nu vida befolkningen på landsbygden. Nästa stora kommun-sammanslagning som avslutades 1974 hade en annan planeringsfilosofi vilket innebar att staden inkorporerade de omgivande landsbygdskommunerna³. Landsbygden kom på så sätt att successivt underordnas tätorten i politik, planering och utvecklingsarbete.

De problem – främst arbetslöshet och försämrad service – som uppstod på landsbygden skulle lösas med en aktiv regional- och glesbygdspolitik till utpekade s.k. stödområden. I dag bedrivs en mainstream regional utvecklingspolitik i hela landet utgående från funktionella arbetsmarknadsregioner med kommunerna som minsta geografiska byggstenar. Dessa arbetsmarknadsregioner utformas efter befolkningens pendlingsströmmar. I betänkandet ”Mot en ny landsbygdspolitik”⁴ konstaterar utredaren att landsbygdsdimensionen inte har en riktig plats i dagens regionalpolitik utan har tonats ner. Vidare att det saknas en samlad svensk natio-

² Befolkningen, Sveriges Nationalatlas, 1991

³ År 2006 finns 290 kommuner.

⁴ Mot en ny landsbygdspolitik, SOU 2003:29, Betänkande från Utredningen om Glesbygdverket, utredare: Erik Westholm

nell politik för landsbygdens utvecklingsfrågor⁵ samt att det inte finns "något samlat politiskt dokument med synsätt och målsättningar för landsbygdens utveckling".

3.3 Landsbygdens särskildhet

Ett viktigt perspektiv som behandlas ingående i nyss nämnda betänkande är "landsbygdens särskildhet". Huvudfrågan är om landsbygden är annorlunda än tätorten så att den behöver hanteras för sig i politik och planering. Detta till skillnad från det synsätt som framfördes i den regionalpolitiska propositionen om att "gles-, landsbygds- och skärgårdsområden inte bör betraktas som isolerade från tätorts- och stadsområden". Landsbygden karaktäriseras enligt utredaren dels av den fysiska miljön som är präglad av naturlandskapet, det brukade landskapet och den byggda miljön och dels av glesheten som ger speciella förutsättningar åt nästan all mänsklig aktivitet. Dessa särskildheter utgörs av ett antal förhållanden⁶ som utredaren menar motiverar insatser som specifikt riktar sig till landsbygden.

- Landsbygden har många funktioner som inte kan hållas isolerade från varandra. De areella näringarna är både näringsfång och naturresursförvaltare. Den förvaltningen måste i sin tur ha biologiska utgångspunkter som har att göra med biotoper och artrikedom. Den måste också beakta landsbygden som livsmiljö och kunna vårda och utveckla boendekvaliteter och landsbygdens värden för rekreation och upplevelser. Dessutom måste "globala", långsiktiga miljömål och krav på resurshållning länkas samman med lokala och kortsiktiga behov. Denna komplexa situation ställer krav på kunskaper och insatser som går bortom sektorstänkandet.
- Landsbygdens kännetecknas av sina glesa strukturer, i första hand en gles befolkning och i allmänhet också av ett tillgänglighetsproblem genom avstånd till större orter. Både dessa förhållanden skapar landsbygdsspecifika svårigheter när det gäller möjligheten att upprätthålla kommersiell och offentlig service.

⁵ Landsbygdspolitikerna utgörs av LBU-programmet inom den EU-gemensamma jordbrukspolitikerna, samt inom regionalpolitikerna bl.a. EU-programmet LEADER och verksamhetsstöd till Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva

⁶ Dessa förhållanden sammanfattas i utredningen (SOU 2003:29) i sex punkter som här återges i sin helhet

Glesheten innebär generellt sämre infrastruktur på grund av att de höga fasta investeringskostnaderna ska delas på få hushåll.

- Det finns behov av att särskilt beakta företagandets villkor i glesa strukturer där företagande och företag med någon enstaka anställd är särskilt viktigt och där "innovationssystemet" präglas av personrelationer. Detta företagande kan aldrig vila på tätet och skalfördelar. Det måste bygga på att den lokala miljön kan fungera stödjande för företag som inte har som marknad och sina kunskapskällor i omgivningen.
- Landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling bygger i högre grad än tätortens på ett samspel mellan privata, offentliga och ideella insatser. Landsbygden, den glesa strukturen, tycks ha en förmåga att skapa och vidmakthålla utvecklingsprocesser utan att uppfylla krav på ett stort befolkningsunderlag. Frivilliga insatser görs för att kompensera för brister i kommersiell och offentlig service eller för att ta tillvara möjligheter som finns i den lokala miljön. Människor fullgör uppgifter som inte kommunen kan göra i områden med litet befolkningsunderlag. Ofta handlar det om lösningar som bygger på den verkligt lokala uppsättningen av personnätverk, institutioner, lokaler osv. Det kan gälla t.ex. alternativa driftsformer, samspel mellan kommun-föreningsliv, osv.
- Landsbygden är de facto en "dimension" inom flera politikområden. Inom den regionalpolitiska utvecklingspolitiken och inom landsbygdspolitiken finns särskilda stöd och program och andra insatser riktade mot landsbygden. För att det skall vara möjligt att maximera utbytet av dem och ta vara på lärdomarna av dessa insatser måste landsbygden ha en plats i planeringssystemet.
- Landsbygden som kategori har en internationell stark ställning; i politik, i planering och inom forskningen. Landsbygden är därför en fruktbar "dimension" för att kommunicera i internationellt utbyte. Mycket pekar på att landsbygdspolitik kommer att vara ett viktigt politikområde inom EU och i andra EU-länder under åtminstone 5–10 år framåt. Sverige behöver kunskaper om landsbygdens förhållanden som underbygger regeringens EU-politik. Om vi inte har det så kommer svensk landsbygd att bli utsatt för politik som är formad någon annanstans och som i mindre grad tar hänsyn till svenska förhållanden.

Utredaren menar att landsbygden har sina egna förutsättningar som är tillräckligt specifika för att det skall finnas behov av en särskild utvecklingsinriktad landsbygdspolitik och att en sådan politik kan göra att landsbygden bidrar på ett bättre sätt till nationella mål och till goda levnadsvillkor på landsbygden.

3.4 Landsbygdens olikhet

Man talar ofta om landsbygden som om den vore ett enda homogent geografiskt område. Så även i beskrivningen ovan av landsbygdens särskildheter. Problemen, möjligheterna och förslagen är generella till sin karaktär men när strategier så småningom möter verkligheten konfronteras de med enskilda landsbygdernas olikheter. Förutsättningarna för utveckling kan variera beroende på en mängd olika omständigheter som t.ex. i vilken del av landet bygden ligger, hur långt det är till en större arbetsmarknad, om den ligger i anslutning till ett storstadsområde, om samhällsservice och privat service finns kvar, om bygden präglas av lokal företagstradition eller bruksanda, hur stark jantelagen är eller om bygden har ett gott eller dåligt rykte.

Också frågan om vilket geografiskt område landsbygden omfattar och hur många som bor på landsbygden varierar. Det finns ingen enhetlig definition utan landsbygden tycks ha olika utbredning beroende på i vilket sammanhang den studeras. Sålunda undersöker SCB⁷ vart femte år befolkningen i tätort, småort och glesbygd⁸. År 2000 bodde 84 % av Sveriges befolkning i tätorter, 3 % i småorter och 13 % i glesbygden. Det statliga Glesbygdsverket använder en annan beräkningsteknik och geografisk indelning när de beskriver befolkningens bosättningsmönster. De områdestyper som används av Glesbygdsverket är glesbygd, tätortsnära landsbygd och tätort⁹. Enligt denna indelning bodde år 2004 endast 2 % av befolkningen i glesbygden, 22 % i den tätortsnära landsbygden och 76 % i tätorter. För att ytterligare dela upp landsbygden i mindre områden med olika karaktärsdrag kombinerar Glesbygds-

⁷ Statistiska central byrån (SCB)

⁸ Tätort: mindre än 200 m mellan husen och mer än 200 invånare. Småort: mindre än 150 m mellan husen och mellan 50–199 invånare. Glesbygd: de områden som ej är tätort eller småort

⁹ Glesbygder är områden med mer än 45 min bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare samt öar utan fast landförbindelse. Tätortsnära glesbygd är områden som finns inom 5 till 45 min bilresa från tätorter med fler än 3 000 invånare. Tätorter är orter som har fler än 3 000 invånare. Till tätorter räknas även området inom 5 min bilresa från tätorten.

verket sina områdestyper med regionindelning¹⁰. De två exemplen antyder att den svenska landsbygden kan beskrivas på olika sätt och bestå av flera slags landsbygder med mycket olika områdestypiska geografiska särdrag. Att bo på Österlen på den skånska landsbygden är helt annorlunda än på ön i Stockholm innerskärgård eller i någon av Vilhelminas småbyar i södra Lappland. Dessa landsbygder har mycket olika utvecklingsförutsättningar. Utvecklingsstrategier måste ta sina utgångspunkter i både landsbygdens särskildheter och landsbygdens olikheter.

3.4.1 Landsbygden som funktion och territorium

En särskild utvecklingsinriktad landsbygdspolitik med nya strategier innebär också att ett övergripande synsätt på landsbygden måste klargöras. En central frågeställning är synen på landsbygdens politik, planering och utvecklingsarbete. Målet för politiken är fastlagd i kommittédirektiven som ”en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling”. Betydligt mer komplicerat är att dra upp riktlinjerna för strategierna. Det gamla motsatsparet centrum och periferi har fått sällskap av ett nytt, funktion och territorium. Det funktionella angreppssättet respektive det territoriella utgör två ytterligheter där det funktionella kan sägas stå för delarna och det territoriella för helheten.

Enligt SOU 2003:29 utgör den lokala arbetsmarknadsregionen grund för landsbygds- och regionalpolitiken. En kritik som utredaren för fram mot arbetsmarknadsregionen som geografiskt instrument för landsbygdsutveckling är att den beaktar bara en funktion, pendling till arbete, och utelämnar alla andra funktioner som är nödvändiga för ett fungerande samhälle. Ett annat funktionellt angreppssätt är brukarstyrelser, knutna till olika serviceverksamheter. 30 års erfarenheter från Danmark med brukarstyrelser har visat att det speciellt i mindre samhällen har denna form av brukardemokrati underminerat intresset för delaktigheten i partipolitik och de s.k. ”stora frågorna”.¹¹ Den danska studien visar på en positiv effekt beträffande det lokala engagemanget, men tar också upp

¹⁰ De regioner som används är skogslänens inland, skogslänen övrigt, storstadsregioner och övriga Sverige.

¹¹ Nye lokale deltagelsesmønstre i Danmark, Allan Dreyer Hansen, Job Jay Neufeld, i *Låt mångfalden blomma. Lokal demokrati i nordiska länder*, red. Ulla Herlitz, Nordregio WP 2002:1

kritiska reflexioner om fragmentering av den lokala gemenskapen och minskad förmåga att tänka i ett lokalt helhetsperspektiv.

Glesbygdsvverkets anläggning också i vissa avseenden ett funktionellt (sektoriellt) synsätt på landsbygden. Med modern datorbase-rad geografisk informationsteknik illustreras t.ex. närhet till olika servicefunktioner, befolkningens fördelning etc. Bilderna ger en mycket ingående beskrivning av verkligheten och belyser på ett intressant sätt just den sektorns ögonblicksbild eller utveckling. Den genererade kunskapen är däremot inte kopplad till lokal politik, planering och utvecklingsarbete. De projekt som pågår med lokal förvaltning av naturresurser – skogsbruk, markförvaltning, naturreservat, fiskevårdsområden etc. – är också exempel på funktionella perspektiv. Utmärkande för dem är den lokala förankringen och varierande graden av medinflytande i de olika förvaltningsformerna. Funktionella perspektiv har ett gemensamt drag och det är den svaga kopplingen till en demokratiskt förankrad lokal politik för planering och utvecklingsarbete av de problem och möjligheter som man försöker hantera utifrån just ett funktionellt synsätt.

Ett territoriellt synsätt däremot utgår från den geografiska platsens behov och förutsättning, och demokratiaspekterna får en allt större betydelse i ett territoriellt planerings- och utvecklingsarbete. Med landsbygds kommunernas upphörande för drygt 30 år sedan försvann landsbygdsbornas möjligheter till lokalt inflytande. Idag finns istället över 4 300 s.k. lokala utvecklingsgrupper på landsbygden som tagit saken i egna händer och i nya demokratiska former söker återta det lokala initiativet. Utmärkande för dessa grupper är deras territoriella strategi och pragmatiska hållning¹². Också inom den europeiska sammanhållningspolitiken har intresse riktats mot det territoriella utvecklingsarbete. Den s.k. leadermetoden inom landsbygdsutvecklingsprogrammet LEADER har integrerats – ”Mainstreaming LEADER” – i EU:s landsbygdsprogram för perioden 2007–2013. En intressant fråga under uppsegling är den om governance¹³. Landsbygdsprogrammets Leader-metod möjliggör för lokala aktörer att båda utveckla program och erhålla resurser för genomförandet. Vilka aktörer har tillträde till den lokala Leaderarenan, och hur legitima är dessa aktörer i ett lokalt perspektiv?

¹² Platsideologi. Bygderörelsen och demokratiska perspektiv i det postindustriella samhället. Ulla Herlitz. Fritzes (2000)

¹³ Governance; styrande som till skillnad från den representativa demokratins styrelsesätt också omfattar andra än offentliga aktörer i planering och genomförande. (Se diskussionen i När EU kom till byn. Leader II – ett sätt att styra landsbygdens utveckling, Lars Larsson, 2002)

Det reser ytterligare en generell frågeställning av vikt: Hur kan legitimitet skapas i landsbygdens planering och utvecklingsarbete?

En vägledande princip för de nya strategierna kan hämtas från Demokratiutredningen¹⁴ som förordar en deltagardemokrati med förstärkta inslag av den deliberativa demokratiteorin, vilket innebär att varje medborgare måste ges större möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet. En av de stora utmaningarna för att åstadkomma en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling för landsbygden är att finna former för en utveckling som för- enar demokratisk representativitet, lokalt engagemang och finansiering.

¹⁴ En uthållig demokrati, SOU 2000:1

4 Lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller

4.1 Förstärk lokalt utvecklingsarbete och inflytande

Den lokala nivåns legitimitet måste stärkas och rollfördelningen gentemot demokratiskt politiskt valda församlingar göras tydlig. Olika former för detta samspel och denna breddade dialog mellan den lokala nivån¹ och framför allt kommunerna i form av rådslag, hearings, samarbetsgrupper, olika slag av inrapporteringar, besök, förslagsrätt etcetera skall tas till vara och respekteras.

Gemensamt för den lokala nivån är således att det ofta finns ett starkt engagemang och beredskap att genom egna insatser och mobilisering av andra krafter och resurser arbeta hårt för att uppnå resultat. Men detta engagemang behöver ofta både synliggöras, kanaliseras och breddas och det bör ske med ansvariga myndigheters och instansers goda minne. Inte i motsättning till eller i konflikt med dem. Genom den lokala nivåns litenhet är den också sårbar och ofta beroende av mobilisering eller av ett fåtal eldsjälar. Detta gör att aktivitetsgraden och kvaliteten i detaljerna kan variera kraftigt över tiden.

Resursmässigt sett är den lokala nivå en – stor demokratisk tillgång eftersom det är där människorna och behoven finns. Beslut och planering måste föregås av dialog mellan de lokala och kommunala nivåerna.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Inskärp den lokala nivåns och den ideella sektorns grundläggande betydelse för lokal utveckling.

Ge de förutsättningar som krävs för den lokala nivån att ha kontinuerligt inflytande i de kommunala, regionala och nationella förändrings- och utvecklingsprocesserna.

¹ Med lokal nivå avses nivån under den kommunala

Stärk lokala utvecklingsgruppers, föreningars, folkrörelser och organisationers medverkan i utveckling och genomförande av verksamheter som skapar goda villkor för ett fungerande vardagsliv.

4.1.1 Problem

Landsbygdskommittén konstaterar att det på vissa platser i landet finns brist på dialog mellan det offentliga systemet på olika nivåer och den lokala nivån (folkrörelser, föreningar, organisationer). Det som för det offentliga systemet kan upplevas som särintresse kan utgöra en väsentlig del av förutsättningarna för livsmiljön på den lokala platsen och kan också innebära skillnaden mellan tillbakagång och utveckling för en bygd. Att en god dialog och samverkan utvecklas mellan de administrativa och civila strukturerna är en förutsättning samtidigt som det också är värdefullt att föreningslivet bibehåller en fristående integritet från det offentliga systemet. Därför är det en förutsättning att olika former av samverkan och inflytande kan utvecklas.

En studie² som Nutek låtit göra visar att de ”attraktivitetshinder” som finns i många lokala miljöer sammanhänger med underskott på ungdomar, kvinnor och invandrare. Brister på jämställdhet och integration i miljöerna bör därför betraktas som en av de främsta hotbilderna mot orternas eller miljöernas fortsatta livskraft. I utvecklingsarbeten blottläggs ofta intressekonflikter mellan målgrupper men också mellan miljöernas gamla och nya profil och inriktning. Det sociala kapitalet i samverkansprocesser riskerar att formera sig i intressegrupper utan horisontell integration, vilket försvårar bred uppslutning.

4.1.2 Möjligheter

Ett viktigt sätt att stödja den lokala handlingsförmågan och stärka den lokala demokratin är att kommunerna utvecklar olika former av samverkan.

Samverkan med lokalbefolkningen kan ske exempelvis om skolornas skötsel och äldreomsorgens arbetsuppgifter. Även för små-

² FBA Holding AB (2006) på uppdrag av Nutek ”Livsmiljön som attraktionskraft”, Nutek (2006), Livsmiljön som attraktionskraft – En studie om stöd från EU: s strukturfonder till utveckling av attraktiva livsmiljöer, rapportnr 84-2006

företagen kan en sådan samverkan ge mycket positiva effekter och ökad tillgång till service.

I den tidigare nämnda studien "Livsmiljön som attraktionskraft" är syftet att dra lärdomar och erfarenheter från geografiska miljöer som med stöd av strukturfonderna arbetar med att öka sin attraktivitet. Arbetet handlar om att finna "rätt" samspel mellan emotionell och funktionell attraktivitet utifrån miljöernas förutsättningar. I många miljöer har aktörerna utifrån sina gemensamma kunskaper och behov samlat sig kring en strategi eller vision där utvecklingsarbetet fått möjlighet att fördjupas. Det är vanligt att det på den lokala platsen finns något som har ett symbolvärde (exempelvis ett varumärke) och som också kan tjäna till att till exempel locka turister med. En annan erfarenhet som utvärderaren kunde notera var insikten om att långsiktigt resultatorienterat arbete inte bara är beroende av engagerade människor utan också att de behöver organisatoriska resurser. Helhetssyn mellan olika partsintressen är därför avgörande. Ett framgångsrikt arbete innebär att man förmår kombinera gammalt och nytt. Befintlig kompetens och identitet måste tas till vara. Många gånger handlar det snarare om små än stora förändringar.

Att forma attraktiva livsmiljöer är ett långsiktigt och processorienterat arbete, som sträcker sig över längre tidsperioder än strukturfondsprogram och annan projektfinansiering.

Samhällsförändringar till följd av globaliseringen, EU-medlemskap och regionalisering har skapat nya strukturer inom det demokratiska systemet. Nya beslutsnivåer har tillkommit samtidigt som sektorisering och specialisering försvårar förutsättningar för helhetsperspektiv på viktiga samhällsfrågor. Inom staten finns en tendens att centralisera så att olika funktioner samlas på färre verksamheter. Detta ställer det demokratiska systemet inför stora utmaningar. En viktig del i en strategi för hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling är att ta till vara människors engagemang för sin bygd. Den samlade utvecklingskraften i lokalsamhället bildar det sociala kapital som ger förutsättningar för en positiv samhälls- och näringslivsutveckling.

4.2 Territoriella och sektoriella strategier

Territoriella strategier handlar om hur en politik för en hållbar landsbygdsutveckling ska kunna formas. I dag lyfter EU allt mer fram behovet av territoriella³ strategier i utformningen av politiska insatser. Det innebär att man utgår från ett avgränsat områdes specifika förutsättningar och behov. Detta kan ses i förhållande till sektoriella strategier, där stöd riktas till en eller flera samhällssektorer. Strategierna bör ses som komplementära. Territoriella strategier diskuteras på såväl regional som kommunal nivå eller, som inom LEADER, i förhållande till bygder som har historiska, kulturella och miljömässiga särdrag men vars geografiska avgränsningar inte nödvändigtvis stämmer överens med administrativa indelningar.

Snarare än att försöka skapa jämlika villkor genom likformighet inom Europa, börjar skillnaderna mellan regionerna ses som något att ta fasta på. Kultur och normer formas över tid och varje bygd och region har sin historia. I en territoriellt inriktad politik är utgångspunkten den specifika landsbygdens tillgångar, problem och möjligheter. Risken med en sektoriell strategi är att man missar faktiska möjligheter till helhetsutveckling.

En annan bakgrund till intresset för territoriellt inriktade strategier är insikterna om att ekonomisk och social utveckling hänger samman med sociala processer, nätverk och relationer som till stor del är lokala eller regionala. Kluster, företagskultur, socialt kapital och lokala innovationssystem bygger alla på relationer, nätverk och normer mellan människor som är lokaliserade till en plats eller ett geografiskt avgränsat område. "Bruksanda" och "Gnosjöanda" är andra exempel på sätt att försöka beskriva den lokala kulturen och normernas betydelse för utveckling.

I territoriella strategier riktas insatserna mot den lokala, kommunala eller regionala dynamiken. Både horisontella och vertikala relationer och nätverk kommer i blickfånget. Även gränsöverskridande relationer blir allt vanligare där den territoriella aspekten omfattar fler nationer. Ett sådant exempel är samarbetet i Öresundsregionen. Genom partnerskap på olika nivåer skapas arenor där representanter för olika samhällssektorer möts. Relationer, flöden och utbyten mellan orter inom regionen eller området betonas

³ Territoriella strategier är beteckning på strategier som omfattar geografiska områden. jfr regeringens skrivelse, 2005/06:85. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005 Skr. 2005/06:85 s 148–149

genom tanken på polycentrisk⁴ utveckling, snarare än centrum-periferi tänkande.

Inom EU: s landsbygdsstrategi och landsbygdsförordning sker en förskjutning mot territoriella inslag i politiken⁵. Den förändring som det innebär att LEADER-metoden inkluderats i det kommande programmet och att stöd ska kunna förmedlas även till andra företagare än lantbrukare, bygger på insikten att lantbruksföretagen är beroende av en livskraftig lokal ekonomi som den sektoriella jordbrukspolitiken inte på ett tillräckligt sätt förmått bidra till⁶. Lantbrukshushållens ökande beroende av inkomster från annat än själva jordbruket innebär också ett ökande beroende av andra delar av den lokala ekonomin som helhet.

En territoriell politik innebär att tvärspektoriella frågor behöver integreras på både kommunal, regional, nationell och internationell nivå. Uppdelningen inom administration och förvaltning i olika sakområden innebär en form av sektorisering som kan försvåra territoriella utvecklingsstrategier.

För kommunernas del kan en geografisk strategi innebära en större självständighet, men också en uppgift att komplettera den egna organisationen med lokala lösningar där förvaltningarna inte kan klara uppgifterna på grund av avstånd och gleshet. Särskilt i områden med svag demografisk utveckling blir tvärspektoriella insatser viktiga.

Genom att förena olika sektorer skapas en strategi som är territoriellt anpassad till den miljö som är aktuell. I tätbefolkade områden finns ofta en mer dynamisk arbetsmarknad, en utbyggd infrastruktur och ett utbud av service och tjänster som underlättar den ekonomiska utvecklingen. I den lilla skalan och i glest befolkade områden kan en sådan dynamik inte ersätta det faktum att sektorerna inte är samordnade. Då blir tvärspektoriella strategier viktiga komplement som på ett naturligt sätt anknyter till de strävanden som finns i EU:s politik. Ett exempel på ett territoriellt arbetssätt är LEADER, som verkar inom en bestämd geografisk yta.

⁴ flerkärnig

⁵ Landsbygdsstrategin omfattar perioden 2007–2013. Landsbygdsförordningen reglerar bland annat reglerna för EU: s medfinansiering av medlemsländernas Landsbygdsprogram.

⁶ LEADER är en förkortning av den franska meningen "Liason Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale", som fritt kan översättas med "Länkar mellan åtgärder för utveckling av landsbygdens ekonomi". Metoden baseras på partnerskap och samfinansiering mellan offentlig, privat och ideell sektor. Metoden är territoriell och omfattar ett geografiskt landsbygdområde med högst 100 000 invånare.

4.3 Samhällsstruktur med betydelse för landsbygdsutveckling⁷

4.3.1 EU- nivån och den nationella nivån

På den nationella nivån, inom Regeringskansliet, är det framför allt Jordbruks- och Näringsdepartementen som har ansvar för frågor som rör landsbygdsutveckling.

Jordbruksdepartementets verksamhetsområde innebär ansvar för frågor som gäller de areella näringarna, vissa miljöfrågor, landsbygds politik, livsmedel och jakt. Till departementets myndigheter hör bland annat Jordbruksverket (SJV), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Sme-tinget, Livsmedelsverket och Fiskeriverket. Jordbruksdepartementet ansvarar för Landsbygdsprogrammet 2007–2013. Målet för landsbygds politiken är ”En ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden”.

Näringsdepartementet har ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Förvaltningsmyndigheter kopplade till Näringsdepartementet är bland andra Banverket, Vägverket, Glesbygdsverket, ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier) och Nutek (Närings- och teknikutvecklingsverket). Målet för den regionala utvecklingspolitiken är ”Väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med god servicenivå i alla delar av landet”.

Den gemensamma EU- politiken inom landsbygdsområdet och sammanhållningspolitiken⁸ med dess inriktning mot regional konkurrenskraft och sysselsättning har stor betydelse för dessa politikområdens utformning även på nationell nivå. Landsbygdsprogrammet 2007–2013 och sammanhållningspolitiken med struktur-fonderna 2007–2013 blir verktyg för denna politik.

4.3.2 Förutsättningar för Landsbygdsprogrammet på EU-nivå

Politiken för landsbygdsutveckling har genomgått stora förändringar sedan mitten av 1990-talet. I samband med Agenda 2000-reformen antogs en samlad rådsförordning för stöd till landsbygdsutveckling. Från och med 2007 utgör politiken för landsbygdsutveckling ett eget politikområde inom EU.

⁷ Jfr. Ikonen R and Knoblock E. (Forthcoming 2007) An Overview of Rural Development in Sweden. In Nordregio report Continuity or Transformation?: Nordic Rural Development in the Twenty-First Century. Nordregio, Stockholm

⁸ Sammanhållningspolitiken på EU-nivån motsvaras av den regionala utvecklingspolitiken på nationell nivå.

EU-medlen för Landsbygdsprogrammet budgeteras samlat i egen fond, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, "EJFLU". Inför den nya programperioden har målsättningarna för politiken tydliggjorts i tre axlar samt en fjärde axel för genomförandet. Inriktningen av politiken har också blivit tydligare med att betona jordbrukets betydelse för bland annat landskap och miljö, livsmedel, kompetensutveckling samt livsmiljö. Ett viktigt syfte är sysselsättning och tillväxt. Politiken har således breddats. Allmän landsbygdsutveckling och till viss del skogsbruk har lyfts fram i förhållande till den tidigare förordningen. Programmet slår fast att den nya landsbygdsfonden ska främja en hållbar landsbygdsutveckling inom gemenskapen på ett sätt som kompletterar den gemensamma jordbrukspolitiken, sammanhållningspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken.

4.3.3 Den svenska nationella strategin för landsbygdsutveckling och förslag till Landsbygdsprogram 2007–2013

Varje medlemsland ska utforma en nationell strategisk plan för landsbygdsutveckling som sedan resulterar i ett landsbygdsprogram. Målsättningarna för det nya Landsbygdsprogrammet är att förbättra konkurrenskraft och livskvalitet som leder till sysselsättning och tillväxt samt medverka till att några av miljökvalitetsmålen uppfylls. Programmet föreslår stöd för åtgärder med syfte att:

Axel 1: Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn

Axel 2: Förbättra miljön och landskapet

Axel3: Förbättra diversifieringen och livskvaliteten på landsbygden

Dessutom finns en axel 4, för genomförandet av Landsbygdsprogrammet⁹. Totalt beräknas Landsbygdsprogrammet omfatta närmare 35 miljarder för perioden, inkluderat nationell medfinansiering. Fördelningen mellan axlarna är 15 % (axel 1), 73 % (axel 2) respektive 12 % (axel 3). Minst 6 % av medlen ska användas till genomförandet i partnerskapen LEADER eller LEADER – liknande insatser.

⁹ Sverige har vid 2006 års utgång genomfört sammanlagt tre perioder med LEADER som ett sådant begränsat genomförandeverktyg; LEADER, LEADER II respektive LEADER+. Genom att metoden blir "en 4:e axel" i det nya Landsbygdsprogrammet 2007–2013 kommer arbetssättet att bli tillgängligt över hela landet och inom Landsbygdsprogrammets samtliga prioriteringsområden.

En tydlig målsättning med det nya programmet är:

- Det regionala och lokala inflytandet över landsbygdspolitiken ska öka.
- Varje län ska utarbeta en regional genomförandestrategi för Landsbygdsprogrammet. Utgångspunkten är den nationella strategin, men den ska ändå kunna innehålla regionala prioriteringar. Strategierna ska sedan utgöra underlag för fördelningen av medel från förvaltningsmyndigheten Jordbruksverket samt styrningen av programmets genomförande.
- Genomförandestrategierna ska utformas i brett partnerskap med företrädare för regionala och lokala aktörer inklusive näringslivsorganisationer och ideella föreningar.
- För att stödja den lokala utvecklingen och förankringen av Landsbygdsprogrammets åtgärder genomförs LEADER inom ramen för Landsbygdsprogrammet.
- Nationellt nätverk bildas för landsbygdsutveckling.

Förslaget till Landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 ska behandlas och beslutas av EU-kommissionen under januari 2007.

4.3.4 Sammanhållningspolitiken på EU-nivå viktig för landsbygden

EU-kommissionen betonar att det krävs mer strategiskt och resultatriktat arbete i de nya programmen. Erfarenheterna av strukturfondsarbetet visar att det behövs förändringar i såväl system som organisation. Sammanhållningspolitiken bör reformeras för att uppnå ökad öppenhet, effektivitet och politiskt ansvar. Ansvar ska också delegeras till samarbetspartners regionalt och lokalt. Endast den Europeiska socialfonden och den Europeiska regionala utvecklingsfonden blir kvar som strukturfonder.

För svensk del kommer två mål att gälla. Det är målet ”Regional konkurrenskraft” respektive målet ”Europeiskt territoriellt samarbete”. Kring det första målet har regeringen under juni 2006 utarbetat förslag till ”Nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013”. Programmet ska behandlas och beslutas av EU-kommissionen.

4.3.5 Sambandet mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken

Den regionala utvecklingspolitiken utgår från att den samlade nationella tillväxten utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt. Den regionala tillväxtpolitiken drivs därför i alla delar av landet och utgår från de lokala arbetsmarknadsregionernas funktionssätt.

Åtgärder inom i princip samtliga politikområden är sammantaget av avgörande betydelse för den regionala utvecklingen och för möjligheten att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Landsbygdskommittén vill betona vikten av att insatser genom den nationella strategin för regional utveckling och Landsbygdsprogrammet samverkar i högsta möjliga utsträckning. De två programinstrumenten kommer sannolikt att tillsammans med övrig nationell offentlig och privat finansiering innehålla de huvudsakliga insatser, vad avser EU-insatser, som landsbygden kan räkna med.

4.3.6 Den regionala nivån

Den regionala nivåns struktur är i dag otydlig till följd av mångfalden av olika regionala administrativa system och funktioner. Landsbygdskommittén utgår från att Ansvarskommittén (Fi 2003:02) i sin utredning om framtida regional struktur i Sverige tar hänsyn till landsbygdens behov av ett territoriellt perspektiv.

Grundstrukturen idag är att i varje svenskt län finns en länsstyrelse med uppdrag att vara representant för staten i regionen (det vill säga en statlig-regional uppgift). I varje län finns också ett landsting (med undantag av Gotland), som betecknas som sekundärkommun. Landstingen styrs genom val (och detta uppdrag är därför kommun-regionalt).

Regionfrågan

Regionutredningen i början av 1990-talet föreslog att det regionala utvecklingsansvaret skulle överföras från länsstyrelserna till landstingen, vars konstitutionella ställning dock inte skulle ändras. Samtidigt föreslog de att länsstyrelsernas roll som statens företrädare skulle renodlas och att deras lekmannastyrelser skulle avvecklas. Utredningen föreslog också förändringar i länsstrukturen och att

övriga sådana förändringar måste bygga på lokala och regionala initiativ. En försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning inleddes i Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län. Det är viktigt att notera att sammanslagningen av länen och landstingen alltså inte är någon försöksverksamhet. Gemensamt för samtliga fyra län var dock att ett regionalt självstyrelseorgan övertog det regionala utvecklingsansvaret från främst länsstyrelsen¹⁰, vilket således utgör försöksverksamhet. I Skåne och Västra Götalands län har Region Skåne och Västra Götalandsregionen sedan den 1 januari 1999 i försöksverksamhet fått status som regionala självstyrelseorgan¹¹. I Kalmar län bildades ett regionförbund, som från och med den 1 juli 1997 övertog ansvaret för den regionala utvecklingen.

I och med att möjligheten att bilda samverkansorgan inrättades, upphörde försöksverksamheten på Gotland och i Kalmar län.

Regional samverkan och statlig förvaltning

I januari 2002 beslutade riksdagen att kommuner och landsting i samtliga län skulle få möjligheten att pröva så kallade kommunala samverkansorgan¹². Dessa har en svagare ställning och mer begränsade befogenheter än de regionala självstyrelseorganen. Villkoret är att alla länets kommuner är medlemmar och står bakom anmälan. Även landstinget kan, men behöver inte vara medlem.

Precis som de regionala självstyrelseorganen övertar samverkansorganen från respektive länsstyrelse befogenheten att:

- Utarbeta program för länets utveckling och samordna insatserna
- Besluta om länsplaner för regional infrastruktur
- Samordna arbetet med regionala tillväxtprogram
- Bereda strukturfondsärenden

Den 1 januari 2003 bildades samverkansorgan – förutom de befintliga i Kalmar och Gotlands län – även i Uppsala, Östergötlands, Blekinge, Hallands och Dalarnas län. Den 1 januari 2004 tillkom Södermanland och 2005 Jönköpings län. Den 1 januari 2007 får det

¹⁰ Lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (SFS 1996:1414)

¹¹ Regionalt självstyrelseorgan utses genom allmänt val

¹² Kommunala samverkansorgan benämns även KSO och utgör juridiskt sett kommunalförbund, vilket bland annat innebär att de väljs indirekt av respektive kommunfullmäktige-församling.

nybildade regionförbundet Örebro status som samverkansorgan. I samtliga dessa län tillhör landstinget huvudmannakretsen. Även Gävleborg, Värmland samt Kronoberg är samverkansorgan under bildande.

Försöksverksamheten i Västra Götalandsregionen och Skåne har i två omgångar förlängts till 2010. Även den vidgade samordnade länsförvaltning på Gotland förlängdes.

Landsbygdskommittén betonar den regionala nivåns stora betydelse för landsbygdens utveckling och återkommer senare i kapitlet till denna fråga.

4.3.7 Den kommunala nivån

Sveriges 290 kommuner har en mycket hög grad av självbestämmande och utgör den lägsta demokratiskt valda nivån. Trots att kommunernas befolkningsunderlag skiljer sig väsentligt åt har alla samma ansvar och arbetsuppgifter, även om genomförandet och utformningen är olikartad. Stockholm med cirka 777 000¹³ invånare är landets största kommun, medan Bjurholms kommun med cirka 2 550 invånare har det lägsta befolkningstalet. Även ytmässigt skiljer kommunerna sig åt. Kiruna med drygt 20 000 kvadratkilometer i landareal är störst och Sundbyberg med en yta av cirka 9 kvadratkilometer är minst. Praktiskt taget samtliga kommuner innehåller landsbygdsområden.

Kommunernas inställning och engagemang har den största betydelsen för landsbygdens utvecklingsförutsättningar. Kommunernas viktiga roll behandlas därför mer utförligt i flera av de följande strategiförslagen i detta kapitel samt i kapitel om ”En fungerande vardag – Livsvillkoren på landsbygden”.

4.3.8 Den lokala nivåns betydelse

Med ”lokal nivå” i samhällsplaneringen och i det offentliga beslutsfattandet avses vid vissa tillfällen kommunerna och deras ansvarsområden. Ibland avses också rent geografiskt mindre tätorter, byagrupper eller distrikt som kan representeras av ideella krafter och slutligen avses ibland det som ofta betecknats ”den fjärde nivån” i den offentliga beslutshierarkin. Det är nivån under den

¹³ SCB Statistiska centralbyrån den 30 juni 2006 www.scb.se

kommunala, som saknar formell status. Det är viktigt att hålla isär dessa begrepp och kommittén avser i det följande att med lokal nivå menas nivån under den kommunala.

För kommittén är just samspelet och inflytandet från den lokala nivån till den kommunala, den aspekt som står i fokus för landsbygdens behov och där ett bredare deltagande och förankring av landsbygdspolitiken utspelar sig.

Den lokala nivån utgörs av näringslivsföreträdare, enskilda personer, byalag, ideella föreningar, folkrörelser, LEADER-grupper, kooperativ, kyrkor och samfund, utvecklingsgrupper, intresseföreningar som verkar med eller utan demokratiskt mandat och formell status och med kortare eller längre varaktighet. Vissa grupperingar upplöses efter att syftet är uppfyllt, till exempel aktionsgrupper för att rädda kvar eller inrätta en specifik funktion. De är dock alla av frivillig karaktär och saknar offentlighetens krav på insyn och dokumentation.

Den lokala nivån är intressant främst ur två aspekter för landsbygdsutvecklingen. Dels har den en rent social funktion och dels spelar den en ytterst viktig roll i att ta ansvar för bygdens utveckling. Att dessa två funktioner finns och är inbördes beroende vet man idag från forskningsrön¹⁴. I orter och i sammanhang med stark, positiv social sammanhållning och en mångfald av aktiviteter inom kultur, kyrka, idrott etcetera skapas tillit och trivsel mellan människor vilket gör att det så kallade sociala kapitalet blomstrar. Där detta sociala kapital är starkt och välutvecklat går också förändrings- och utvecklingsarbete mycket lättare och smidigare. Ibland är stärkande av sammanhållning och det sociala kapitalet något som kanske måste sättas högt upp på en åtgärdslista, för att över huvud taget möjliggöra vidare satsningar.

Den lokala nivåns aktörer har fått ökad uppmärksamhet och kan visa på ett ökat engagemang hos allt fler medborgare. Även kommuner, länsstyrelser och landsting har under de senaste femton åren alltmer noterat och bejakat att det finns en stor handlingskraft och ett stort engagemang bland lokala sammanslutningar. Skälen till denna utveckling är bland annat följande:

- Hållbara förslag kräver en djup förankring hos många medborgare.

¹⁴ Jfr Putnam,R

- Lokalt engagemang ger kommunerna en rad nya förslag och perspektiv, som höjer kvaliteten på och acceptansen av kommunala lösningar och beslut.
- Det ideella arbete som sker lokalt har ett stort praktiskt och ekonomiskt värde för berörd kommun. Det ger dessutom de ideella sammanslutningarna och deras medlemmar, förutom starka sociala nätverk och en kreativ fritid, bättre service och möjlighet till medverkan i den kommunala samhällsplaneringen.
- Lokalt föreningsarbete i skilda former stimulerar fler att ikläda sig någon form av entreprenörsroll antingen det gäller företags-, samhälls- eller föreningssektorn.
- Det lokala ideella arbetet ger många människor erfarenhet av demokratiskt beslutsfattande och arbete, vilket stärker sammanhållningen i en kommun och underlättar de kommunalt verksamma partiernas rekrytering av aktiva medborgare.

Ett stort antal insatser på den lokala nivån har marknadsfört åtskilliga kommuners mångfald av olika kulturer, orter och landsbygdsdistrikt. Exempel som Öje i Malungs kommun och Skattungbyn i Orsa kommun har bidragit till att vi fått något slags ”minikommuner” inom de traditionella kommunernas ramar. De upprätthåller en spridd samhällsservice samtidigt som kommunerna klarar av sina grundläggande välfärdsuppgifter med en lägre kostnadsram under tuffa ekonomiska villkor.

Om den lokala nivån uppmärksammas och ges stöd i skilda former kan den samhälleliga betydelsen av en sådan utveckling få ett mycket stort värde. Å andra sidan finns en gräns för när en ideell och frivillig verksamhet kan riskera att förlora sin spontana kraft och fria status. En allt för formell integrering av det frivilliga arbetet i en kommun kan ta bort idealiteten, byråkratisera det lokala arbetet och inordna det i former som motverkar det lokala utvecklingsarbetets drivkrafter och popularitet.

Landsbygdskommitténs slutsats är att det ideella lokala arbetet måste beaktas när lagar stiftas eller när nya besluts- och planeringssystem införs.

Att stödja lokala utvecklingsprocesser

En lokal utvecklingsprocess startar ofta på grund av att enskilda människor ser möjligheter eller tar itu med brister för det lokala samhället. Det kan vara små skolor eller livsmedelsbutiker som hotas av nedläggning eller att det saknas bostadslägenheter för ungdomar och äldre människor. Många lyckade processer startar som kulturinitiativ i form av lokalrevyer och teateruppsättningar, behov av att bygga ett daghem eller strävan att samla servicen i eller kring en samlingslokal eller ett bygdecentrum.

Vad kan det offentliga systemet göra för att främja lokal utveckling? Studien "Om att förstå och stödja lokala utvecklingsprocesser" ger bland annat följande vägledning, vilken Landsbygdskommittén delar¹⁵:

- Styr inte lokala utvecklingsprocesser utifrån.
- Utveckla relationer till de lokala sammanhangen och försök förstå de perspektiv och verksamheter som utvecklas i de specifika bygderna. Tydliggör roller och ansvarsfördelning.
- Skapa strukturer och sammanhang som är flexibla, som har kontinuitet över tid, och som inte tvingar fram en organisation som inte är anpassad till de lokala sammanhangen.
- Ge den lokala organiseringen tid och förutsättningar att finna sina rätta former.
- Låt offentligt anställda utvecklare spela en viktig roll som "guider" och "advokater".
- Stöd erfarenhetsutbyten mellan lokala grupper.
- Underlätta administrativa rutiner.
- Använd helst lån framför bidrag som ekonomiskt stöd till lokal utveckling.
- Betala ut pengar i förväg eller mot fakturor. Projektbidrag som betalas ut i efterhand gör det ofta omöjligt att använda bidragen för små aktörer.
- Upphör med den systematiska undanträngningen av små aktörer som ofta sker i samband med offentlig upphandling.
- Utveckla en ändamålsenlig och lokalt anpassbar koppling mellan förutsättningarna för lokal utveckling och de areella näringsarnas utveckling.
- Motverka osynliggörandet av det lokala och perifera arbetet.

¹⁵ Waldenström, Cecilia och Olsson, Kåre (2006) *Om att förstå och stödja lokala utvecklingsprocesser*, Folkrorelserådet, Landsbygdsriksdagen 2006.

Den lokala nivån med eget ansvar

Det finns i dag flera sätt för en kommun att stimulera delaktigheten på den lokala nivån på såväl informellt som formellt sätt.

När Folkrådet utsåg Malung till årets landsbygdskommun år 2005 gavs följande motivering:

”Byalagen har hela tiden varit motorn i arbetet med att utveckla servicepunkter utanför kommunens centralorter. Malungs kommun har under en tioårsperiod arbetat målmedvetet med landsbygdsutvecklingen och på ett självklart sätt ställt upp på byarnas idéer vad gäller skolor, butiker eller djärva experiment med ”kommunal” verksamhet i kooperativ form.”

”Det är byalagen själva som vet vad de vill och behöver”, säger EU-samordnaren i Malungs kommun.

”En av våra uppgifter är att puffa på. Verksamheten håller ju olika fart i olika skeenden. Vi ska vara inspirerande och dessutom en ingång till kommunen”.

Den kommunala utvecklingsgruppen består av fem politiker och genom att prata direkt med byalagen kan de ge snabba besked, undvika byråkratiskt krångel och jämna väg för att projekt och idéer ska kunna utvecklas.

I byn Öje i Malungs kommun har ett antal invånare startat lokala kooperativ och tagit över hemtjänsten. Med hemtjänsten som ekonomisk bas har de kunnat utveckla även annan verksamhet och service (se lokala exempelsamlingen ”Verkligheten som kraftkälla”).

Även inom den representativa demokratin finns möjligheter att föra över ansvar till lokal nivå under vissa förutsättningar. Det kan exempelvis ske genom inrättandet av partipolitiskt tillsatta eller partipolitiskt obundna nämnder och styrelser. Kommunalsnämnderna har tidigare utgjort en vanlig form.

Möjlighet att utkräva ansvar är en viktig förutsättning om det representativa demokratiska systemet ska kunna delegera uppgifter. Vi belyser frågan genom att i lokala exempelsamlingen beskriva tre olika sätt att arbeta på lokal nivå. De tre exemplen är från Svågadal, Hudiksvalls kommun, Kall i Åre kommun samt Kosternämnden, Strömstads kommun. De tre exemplen redovisar olika uppdrag och olika sätt att fungera. Två av exemplen handlar om uppdrag inom ramen för den representativa demokratin och ett om ett mer nätverksbaserat arbetssätt.

I alla tre exemplen har mandatet erhållits genom val, där samtliga röstberättigade inom området kunnat välja vilka som ska ingå i

styrelsen. I Kall och Svågadalen har ansvaret för vissa kommunala uppgifter, främst inom vård, skola och omsorg, delegerats av kommunfullmäktige, medan man på Koster arbetar med rena utvecklingsfrågor.

4.4 Förbättra sektorsamordning och institutionell samverkan

Den övergripande offentliga nivån måste ha en helhetssyn och utifrån denna utforma stödjande strukturer för uppsatta mål. Insatser inom olika politikområden och åtgärdsprogram måste samverka på de nationella, regionala, kommunala och lokala nivåerna.

Samverkan och stödjande strukturer är avgörande för all verksamhet och utveckling. För att det ska kunna ske är det nödvändigt att roller och ansvarsområden är klara och tydligt definierade.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Tydliggör roller och ansvar i hela den offentliga strukturen för landsbygdsutveckling.

Utveckla en bättre samordnad statlig verksamhet för landsbygden.

Stärk samverkan mellan de olika planerings- och beslutsinstanserna på alla nivåer.

4.4.1 Problem

Antalet myndigheter förändras kontinuerligt och för närvarande finns strax under 500 enligt uppgift från Ansvarskommittén. Detta avser myndigheter med egen instruktion. Av omkring 40 myndigheter, som kan anses ha särskild betydelse för regional utveckling har endast cirka dussinet regionala indelningar och dessa skiljer sig från varandra¹⁶.

Även Statskontoret har på Ansvarskommitténs uppdrag sett över systemets effektivitet. De tillskriver den väl utvecklade mål-

¹⁶ Eurofutures/Nordregio (2005); Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda, Uppdrag åt Ansvarskommitténs sekretariat, publicerad i serien rapporter och promemorior: Ansvarskommittén

och resultatstyrningen ett ansvar i sammanhanget.¹⁷ Genom nedbrytningen av mål till delmål blir verksamheten så uppdelad att helhetssyn och samband mer eller mindre försvinner. För närvarande arbetar Styrutredningen (Dir. Fi 2006:30) med att utvärdera resultatstyrning som styrform. Landsbygdskommittén anser att det är viktigt att resultatstyrningen utformas så att den underlättar tvärsektoriell funktionalitet.

Även den kommunala organisationen har genom sina nämnder och styrelser en form av sektorsuppdelning som ofta medför hinder för landsbygden. Effektiva och samordnade insatser kommer inte till stånd på grund av att verksamheten inte organiserats funktionellt i förhållande till medborgarnas behov.

Länsstyrelsen har samordningsansvar för de statliga insatserna på regional nivå och Regeringskansliet på nationell nivå. Trots det är systemet svåröverskådligt och fungerar inte tillfredsställande. Även om det finns ett samordningsansvar för länsstyrelserna finns motsvarande uppdrag inte hos berörda statliga myndigheter.

4.4.2 Möjligheter

Kommitténs slutsats är att samordning och samverkan mellan olika offentliga aktörer trots vissa insatser under senare tid, inte fungerar tillfredsställande. Fortsatt utvecklingsarbete mellan olika offentliga aktörer måste bedrivas. Kommittén kommer i det följande att föreslå strategiska insatser. Framställningen om förbättrad samverkan och samordning med tydligare rollfördelning riktas även till Ansvarskommittén. En sådan förbättring utgör en förutsättning för att landsbygdens resurser och möjligheter ska kunna tas till vara på ett effektivt sätt. Nästa programperiod inom EU kommer att innebära stora möjligheter till stödjande insatser. Det är då av avgörande betydelse att dessa möjligheter används på ett optimalt sätt

4.5 Utveckla ledarskapet

Enskilda människor eller grupper på landsbygden som visar engagemang och drivkraft är en viktig förutsättning för god landsbygdsutveckling. En lokal idrottsledare, företrädare för näringslivet organisationer eller andra eldsjälar i en bygd kan vara skillnaden mellan en framgångsrik utveckling eller stagnation och tillba-

¹⁷ Statskontoret (2006); Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem, Rapport(2006:3)

kagång. Med ett gott ledarskap avses ett ledarskap som är lyhört, stimulerar, stödjer och tillvaratar lokalt engagemang och personliga initiativ och som förmår att bygga nätverk och samverka med aktörer inom olika organisationer och nivåer. Kontakten mellan enskilda, företag och representanter för myndigheter och verk är ofta avgörande. En positiv attityd och förmågan att möjlighetspröva är många gånger direkt avgörande för att olika processer ska starta och fortleva.

Det offentliga ledarskapet utövas av flera olika organisationer på olika nivåer och med olika uppdrag. Beroende på en rad samverkande faktorer, som till exempel globaliseringen, teknikutveckling, ökad förändringstakt och ändrade medborgarattityder, riktas fokus allt mer mot det offentliga uppdraget och dess ledarskap. Det finns många goda exempel på att ett gott ledarskap förmått att vända en negativ utveckling till något positivt.

Dessutom ska ett gott ledarskap få människor och verksamheter att blomstra genom att förena sociala och individuella framgångsstrategier med en uttalad resultatriktning.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla det offentliga ledarskapet och stöd det lokala ledarskapet på ett sätt som tillvaratar människors initiativkraft och förmåga.

4.5.1 Problem

Den lokala eldsjälens engagemang är en mycket viktig del i en framgångsrik bygds utveckling, men brister i lyhördhet, personliga initiativ utan förankring i bygden och begränsad förmåga att bygga nätverk och samverka med andra samhällsaktörer är exempel på brister i det lokala ledarskapet. Det är nödvändigt att ledare visar prov på förmåga att bejaka delaktighet i utvecklingsprocesserna och påtagligt visar att ansvarstagande är en viktig pusselbit för att bygden ska vara trovärdig gentemot omgivningen.

Det offentliga ledarskapet i Sverige präglas av att ansvaret är starkt uppdelat på många olika aktörer och att samordningen mellan dem ofta är relativt oklar. Genom strategiska instrument som stöd till ledningsfunktioner som till exempel tillväxtprogrammen

utgör, finns det nya möjligheter till prioritering och styrning. Samtidigt ser vi att insatser ofta begränsas på grund av bland annat brist på regionalt ledarskap, fokus och kontinuitet liksom administrativa gränsdragningar, och liten kritisk massa¹⁸.

4.5.2 Möjligheter

En bra och förtroendefull dialog mellan de lokala eldsjälarna och samhällsentreprenörerna å ena sidan och den kommunala verksamheten å andra sidan är en framgångsfaktor för landsbygdens utveckling. Ömsesidig respekt och förståelse för varandras kompetensområden är nödvändig. Det kräver ansvarstagande och lyhördhet från båda parter och det offentliga kan genom ett möjlighetsbaserat ledarskap medverka till att stora insatser kan göras med relativt små medel.

Den skärpta konkurrensen mellan regioner ställer krav på regionala strategier för att utveckla olika värden som livskvalitet, levnadsmönster, anpassade boendeformer och näringslivsvänlig miljö.

Framgångsrika blir de regioner som i samklang med nationella och internationella aktörer förmår utveckla och inte minst kommunicera unika förutsättningar för tillväxt och kvalitet¹⁹. Detta innebär sannolikt att de offentliga aktörerna i allt högre grad måste vara pådrivande i utvecklingsarbetet. De samlade resurserna måste bättre svara mot omvärldens och näringslivets behov och efterfrågan. Det innebär i sin tur att den kommunala och regionala kompetensen måste förstärkas och förändras för att möta de krav som ställs på ledarskap när marknader förändras.²⁰

Det innebär i sin tur att det offentliga ledarskapet ansvarar för att nya former av samverkan och nätverk utvecklas där lokala och individuella resurser i högre utsträckning uppmärksammas. Alla de människor som vill och önskar delta i samhällsbyggnadsprocessen måste få erkänsla för det arbete som de lägger ned och uppmuntran till fortsatt utveckling och nya initiativ. Exempel på stöd till det lokala ledarskapet är att stödja ungdomar, att finna mentorsstruk-

¹⁸ Inno Scandinavia AB, (2002) Omvärldsanalys, Tillväxtregionen Bergslagen, Dalsland och Värmland. Rapport skriven åt Tillväxtdelegationen

¹⁹ Inno Scandinavia AB, (2002) Omvärldsanalys Norra Sveriges Inland, Rapport skriven åt Inlandsdelegationen

²⁰ SOU 2004:135 Inlandet har möjligheter

turer och främja olika nätverksskapande strukturer. Exempelvis kan LEADER-checkar till ungdomar vara ett stödande inslag²¹.

4.6 Stärk kommunernas samspel med lokala utvecklingsaktörer

Lokala aktörers samspel med den kommunala organisationen är viktig. De lokala grupper som lyckats föra större utvecklingsprojekt i hamn är oftast också de grupper som lyckats bra med att ha väl utvecklade kontakter med den kommunala organisationen i sin kommun²².

Möten sker ofta på fritiden och eftersom många inte kan delta i kvällsmöten eller studiegrupper, behöver alternativa mötesformer utvecklas, till exempel via modern teknologi eller inom ramen för en skolas ordinarie arbete. Om de kommunala och lokala perspektiven även knyts till individnivån kan fler människor bli aktiva. Ju fler medborgare som ägnar sig åt aktivitet i olika inflytandeprocesser, desto fler får en mer tydlig och positiv framtidstro samt tillit till sina egna visioner och konkreta förmåga. Här har ledarskapet en stor betydelse.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Väg in lokala behov vid utvecklingsplanering och fysisk planering.

Upprätta översiktsplaner (ö p) i samarbete med lokala intressegrupper som lyfter fram landsbygdernas resurser och möjligheter.

Stimulera och underlätta för kommunerna att, i samverkan med den lokala nivån, aktivt utarbeta en strategisk lokal utvecklingsplanering för landsbygderna med förankring i kommunernas övergripande strategier och visioner.

²¹ En så kallad startpeng

²² Berglund, Anna-Karin (1998). Lokala utvecklingsgrupper på landsbygden: Analys av några lokala utvecklingsgrupper i termer av platsrelaterad gemenskap, platsrelaterad social rörelse och systemintegrerad lokal organisation

4.6.1 Problem

Genom frågor som ställts till kommuner om deras arbete med landsbygdsfrågor²³ kan den generella slutsatsen dras, att landsbygden inte har någon särskilt tydlig plats. Exempelvis har endast ett 20-tal kommuner redovisat att de arbetar med särskilda landsbygdsprogram. Därutöver har ytterligare ett tiotal kommuner uppgett att deras landsbygdsprogram bakats in i den kommunala översiktsplanen. Även i de kommunala utvecklingsprogrammen är landsbygdernas roll undanskymd.

De cirka 100 kommunala översiktsplaner som har inventerats i en arbetsrapport²⁴ redovisar rätt svaga beskrivningar av landsbygdens förutsättningar. En ofta förekommande målsättning är att kommunens strävan är att ha en "levande" alternativt "livskraftig landsbygd." Frasen "hela kommunen ska leva" är återkommande. Flera kommuner beskriver allmänt vikten av det öppna kulturlandskapet med ett aktivt brukande av jorden. Många kommuntäckande översiktsplaner är inaktuella. Det blir dock allt vanligare med fördjupade översiktsplaner som behandlar ett tema eller ett delområde i kommunen. Exempel på fördjupningar är planer för kompletteringsbebyggelse i kulturmiljöer på landsbygden. I Hackås i Bergs kommun i Jämtland har en lokal utvecklingsgrupp deltagit i planarbetet och den nya bebyggelsen har utformats så att kulturmiljön värnas som en attraktion i stället för att vara hinder för utvecklingen.

Begreppet "levande landsbygd" är i kommunernas översiktsplaner ofta delvis synonymt med de areella näringarna. I de nyare planerna omnämns dock inte de areella näringarna i samma omfattning som i de gamla. Kommuner med en etablerad turistnäring tenderar att vara mer positivt inställda till satsningar på landsbygden.

Även i studien om landsbygdens plats i den kommunala utvecklingsprocessen²⁵ framkom en bild som i stort överensstämmer med bilden ovan, det vill säga att landsbygdens roll i ett tillväxtperspektiv inte är särskilt tydlig. Ett exempel på en kommun som dock arbetar aktivt med landsbygdsfrågor är Hedemora kommun (se lokala exempelsamlingen).

²³ Folkrörelserådet (2005); Landsbygdens plats i kommunala tillväxtprogram

²⁴ Glesbygdsverket (2006); Boende i gles- och landsbygder, Arbetsrapport

²⁵ Folkrörelserådet (2005); Landsbygdens plats i kommunala tillväxtprogram

En avgörande fråga framgång med lokalt utvecklingsarbete är om detta sker ”med kommunens goda minne och stöd” eller om de lokala aktörerna upplever att de arbetar mot de kommunala strukturerna och når sina mål trots dessa.

4.6.2 Möjligheter

Det förslag till ny plan- och bygglag (PBL) som för närvarande är under behandling vill förstärka översiktsplanens betydelse som utvecklingsinstrument och samtidigt underlätta samrådsförfarandet. En ny plan- och bygglag kan därför bli ett mer verksamt instrument om landsbygdsperspektivet betonas.

Det finns dock gott om möjligheter för kommunerna att på olika sätt beakta landsbygden i såväl arbetet med övergripande utvecklingsstrategier som i mer sektorsvisa övergripande program som till exempel näringslivs-, bostadsförsörjnings-, kulturmiljö- och energiprogram.

Det finns även exempel på kommuner som verkligen lagt ned stort arbete på att belysa landsbygdens utvecklingsmöjligheter i översiktsplanerna. Exempel på sådana kommuner är Härjedalen, Hagfors, Vimmerby, Värnamo och Storuman.

Många kommuner arbetar redan i sådana partnerskap. Förslag till kommunala utvecklingsprogram arbetas fram i samverkan mellan kommunen, det lokala näringslivet, den ideella verksamheten och andra aktörer. Att landsbygdernas intressenter blir väl företrädna och integreras i det arbetet är en viktig utgångspunkt för att såväl kommunens som landsbygdens utvecklingsintressen ska kunna tas till vara. Här är det också väsentligt att kommunernas utvecklingsarbete knyts samman med det regionala strategi- och programarbetet.

Landsbygdskommitténs slutsats är ändå att det genomgående behövs stora insatser för att stimulera kommunerna att på ett mer aktivt sätt utveckla förutsättningarna för landsbygdens möjligheter till tillväxt till exempel genom utbildningsinsatser.

4.6.3 Kommunerna, det regionala utvecklingsprogrammet och samverkan

Den gemensamma ledstjärnan är en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling. I det arbetet måste den regionala utvecklingsplaneringen (RUP) vara ett grundläggande verktyg. Till den måste kopplas olika tillgängliga finansieringskällor.

Samverkan mellan offentliga myndigheter kan dessutom förenkla och skapa utrymme för en mer effektiv service på lokal nivå. Samverkan mellan stat och kommun i renodlade servicefunktioner är relativt okomplicerad och lätt att få till stånd. Gäller det myndighetsutövning blir frågan mer komplicerad. Flera förvaltningsrättsliga regler är knutna till myndighetsbegreppet, men enligt lagen om samtjänst vid medborgarkontor kan stat och kommun samverka kring viss myndighetsutövning.

Även kommuners inbördes samverkan kan ha stor betydelse för landsbygdens servicetillgång och utvecklingsförutsättningar. Genom att samverka kan kostnadseffektiva och kompetenshöjande lösningar nås för områden som ligger på var sin sida av en kommungräns.

4.7 Partnerskap som verktyg för landsbygdens utveckling

Med partnerskap menas att offentliga, kommersiella och ideella aktörer samverkar i en viss satsning för att bygga, förändra eller åstadkomma något helt nytt. Det betyder delat ansvar jämfört med tidigare svenska modeller, där den offentliga sektorn ofta arbetade vid sidan om företag respektive den ideella sektorn.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Främja bildandet av partnerskap mellan offentlig förvaltning, företag och ideella föreningar som ett kraftfullt metodiskt verktyg i utvecklingsprocesserna, i vilka den demokratiska granskningen ska säkerställas.

4.7.1 Problem

Partnerskap kan ha mycket olika karaktär. I vissa projekt låter de offentliga organen finansiera en viss insats, medan de övriga aktörerna deltar som diskussionspartners utan ansvar för kommande investeringar och driftskostnader. I andra fall deltar de olika aktörerna både i planering och genomförande, där i första hand den offentliga sektorn och företag gör finansiella insatser. Den ideella sektorn bidrar oftast med arbetsinsatser.

På uppdrag från Organisationsutredningen för regional tillväxt har frågan belysts²⁶. Några av slutsatserna är att partnerskap ofta är ett otydligt begrepp, eftersom det finns många olika partnerskap med många deltagare, som ofta deltar i flera olika partnerskap. En viktig uppgift anses exempelvis vara att fastställa policy och sprida erfarenheter, vilket ju också sammanfaller med själva idén med partnerskap.

Helhetsintrycket av arbetet i partnerskap är positivt, men ansvar och roller upplevs som relativt svaga punkter. De rekommendationer som ges är att använda sig av begrepp som anger respektive partnerskaps mandat och roll samt ta tillvara de erfarenheter som finns från LAG²⁷-grupper och strukturfondsarbeten.

Vid den forskarkonferens som Landsbygdskommittén anordnade tillsammans med Formas och KSLA²⁸ diskuterades bl.a. partnerskapets roll. En fråga var hur demokratiska samverkansplattformerna mellan företag, ideella och offentliga sektorerna och företag egentligen är? I både danska och svenska undersökningar kommer frågan om legitimiteten för partnerskap upp. Det ansågs ändå intressant med studier från medborgarsynpunkt – men det saknas forskning. En annan synpunkt är att partnerskap kan bidra till att meningsskiljaktigheter inte kommer fram.

²⁶ SOU 2006:4 Svenska Partnerskap – en översikt, Rapport till Organisationsutredningen för regional tillväxt. Rapporten är ett fristående arbete där det regionala partnerskapets roll och ansvar behandlas. Den har utgjort underlag till utredningens slutbetänkande "Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet", SOU 2006:3.

²⁷ LAG, står för Local action group, populärt kan sägas att begreppet beskriver den grupp av lokala aktörer som formerats i LEADER-metodens trepartnerskap

²⁸ KSLA; Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, FORMAS; Forskningsrådet för miljö, areella näringar samt samhällsbyggande. Se särskild rapporten "En strategi för landsbygdsforskning" som publiceras i särskild rapport till slutbetänkande från Landsbygdskommittén

4.7.2 Möjligheter

Erfarenheter finns av att stora fördelar och möjligheter öppnas när det gäller engagemang, resursmobilisering, nytta och gemensamt lärande från partnerskapsarbete. Landsbygdskommittén anser att detta sätt att arbeta ska främjas, men att samtidigt utkrävande av ansvar och ansvarsfördelning måste klargöras.

Med förändringar och förtydliganden vad gäller beslutsbefogenheter, ansvarsutkrävande och rollfördelning blir partnerskapen delaktighetsskapande, synliga och representativa. LEADER är ett instrument för att förbättra den lokala demokratin och fördela beslutsansvar på ett nytt sätt genom ett underifrånperspektiv. Den lokala nivåns aktörer får ett verkligt inflytande över både lokala och regionala frågor. I denna metod betonas också behovet av att utveckla nytänkande och också kunna vara överförbar till andra landsbygdsområden samt vara nätverksskapande och frigöra finansiella resurser som annars inte skulle ha varit tillgängliga.

LEADER har utvecklats från att ha varit något av en experimentverkstad till en metod för att nå ökad målmedvetenhet och fungerande strategier. En bred och aktiv medverkan i trepartnerskapet (LAG²⁹) mellan företag, ideella föreningar och offentlig sektor är en förutsättning.

4.8 Öka det politiska engagemanget för Landsbygdsprogrammet

En förutsättning för att det nya Landsbygdsprogrammet ska kunna medverka till långsiktigt hållbar utveckling i ett bredare sammanhang är att det samverkar och integreras med övrigt utvecklingsarbete som sker på lokal, kommunal och regional nivå. Dessutom måste programmet samverka med andra insatser som på nationell nivå. Det gör att det politiska inflytandet måste stärkas på de kommunala och regionala nivåerna.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Stärk det politiska inflytandet och engagemanget på kommunal och regional nivå vad avser Landsbygdsprogrammets berednings- och beslutsprocess i de delar där detta är möjligt, främst

²⁹ Local action group

inom ”axlarna” 1 och 3. Detta gäller även andra program som har betydelse för landsbygdens utveckling.

4.8.1 Problem

Hittills har det politiska inflytandet på Landsbygdsprogrammet varit begränsat, eftersom det huvudsakligen varit länsstyrelser på den regionala nivån som involverats i arbetet. Även fortsättningsvis är det länsstyrelserna som har ansvaret för Landsbygdsprogrammet på regional nivå. Den politiska styrningen utövas således enbart från den nationella statliga nivån, vilket Landsbygdskommittén ser som en brist. I de delar som Landsbygdsprogrammet har möjlighet att samverka med andra strukturfonders program eller i andra utvecklingsprocesser behövs att valda politiska församlingar på regional och kommunal nivå är med i beslutsfattandet.

Erfarenheterna från Miljö- och Landsbygdsprogrammet 2000–2006 har ännu inte kunnat slututvärderas. Även om man kunnat konstatera miljöåtgärdernas nytta, kvarstår de sociala och ekonomiska insatserna, som ofta ger effekter först i ett längre tidsperspektiv och således ännu inte i tillräcklig omfattning kunnat utvärderas.

Organisationsutredningen,³⁰ har värderat de två strukturfondsperioderna och bland annat gjort följande bedömning av hittillsvarande insatser och verksamheter:

- Fragmentisering och brist på prioritering och fokus
- För många små och kortvariga projekt
- Lågt resultat i form av ekonomisk tillväxt

Hur lärandet har utvecklats finns det begränsad kännedom om. Det finns också anledning att fundera över i vilka former man kan systematisera erfarenheterna från strukturfondsprojekten och andra lokala och regionala utvecklings- och förändringsprojekt.

”Hittills har strukturfondsmedlen i stor utsträckning fördelats kompensatoriskt och med ett mycket begränsat inflytande av lokala, kommunala och regionala politiker. I hög grad styrs programutformning och projekturval i praktiken av riktlinjer från myndigheter. Det styrs också av möjligheterna till medfinansiering som också är i händerna på offentliga aktörer – i praktiken tjänstemän i

³⁰ SOU 2006:3, Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet

myndigheterna. I den nuvarande organisationen vittnar man om att politiska beslutsfattares uppgift i stor utsträckning varit att bevaka att medel fördelas enligt någon sorts rättvisepincip. Det har lett till en kompensatorisk och geografiskt utsmetad fördelning.”³¹

Landsbygdskommittén ansluter sig till organisationsutredningens slutsats om en mer strategiskt inriktad och mer politiskt styrd medelsfördelning.

4.8.2 Möjligheter

Landsbygdsprogrammet är annorlunda konstruerat än strukturfonderna, bland annat genom att medfinansieringen i högre utsträckning är statlig och privat. Det nya Landsbygdsprogrammet 2007–2013 har en utökad, större målgrupp och åtgärder som alltmer liknar strukturfondernas. Landsbygdskommittén anser att programmet på ett mer påtagligt sätt bör föras in i de valda politiska församlingarna på regional och kommunal nivå.

I den halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 som skett förmedlar utvärderaren, Per Wramner, i stort en positiv inställning till insatserna även om han också föreslår ett antal förändringar.³² Slutsatserna i utredningen var kortfattat:

Programmet fungerar i stort sett väl med en god måluppfyllelse framförallt inom insatsområde I³³ (särkilt miljö kvalitetsmålen ”Ett rikt odlingslandskap” och ”Ingen övergödning”). För insatsområde II³⁴ är bilden mer otydlig. Det svenska programmet har varit mer styrt mot jordbruket som målgrupp än i de flesta andra EU-länderna (EU 15). Därför har den allmänna landsbygdsdimensionen kommit att bli eftersatt. Utredaren såg därför att programmet bör öppnas för samtliga landsbygdsintressenter och att det som kallades ”projektstöd” inom område II borde prioriteras. Målen bör också på ett bättre sätt samordnas och programmet behöver en tydligare förankring på lokal nivå.

³¹ SOU 2006:3, Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet

³² SOU 2003:105, Ett levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet

³³ Insatsområde I avser åtgärder syftande till förbättrad miljö och insatsområde II avser åtgärder till socioekonomiska åtgärder

³⁴ Se ovan

4.9 Stärk landsbygdsperspektivet i det regionala utvecklingsprogrammet (RUP)

Stora regionala skillnader medför stora behov av särlösningar runt om i landet. Den regionala friheten måste därför vara stor när det gäller olika program och stödstrukturer. Det är viktigt att dessa kan hanteras inom ramen för en enhetlig, men anpassad regional process.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Tydliggör och stärk landsbygdsdimensionen i den regionala utvecklingsplaneringen.

Förstärk väsentligt kommunernas roll i det regionala arbetet med strategier och program (RUP-arbetet) där landsbygden ska lyftas fram, stimuleras och prioriteras.

Utveckla samordning på regional nivå för beredning och beslut av frågor som rör regional utveckling (särskilt frågor som rör det regionala utvecklingsprogrammet).

4.9.1 Problem

Regionala tillväxtprogram har utarbetats i alla län. Programmen är operativa till karaktären och tar upp insatser som främjar exempelvis företagets kapitalförsörjning, företagsbyar och entreprenörskap. Programmen omfattar också frågor om utbildning, arbetskraftsförsörjning och attraktiva livsmiljöer. I dag är kopplingen mellan program och finansiering relativt svag vad gäller de regionala tillväxtprogrammen.

Landsbygdsperspektivet är inte särskilt framträdande i det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet enligt Glesbygdsverkets studie om den regionala nivåns engagemang i landsbygdsfrågor³⁵. Det föreligger också en stor skillnad mellan länens engagemang och sätt att arbeta med landsbygdsfrågorna. Generellt konstaterar studien att ansträngningarna för utveckling av landsbygden bör öka på regional nivå.

³⁵ Glesbygdsverket (2005), Landsbygden i den regionala utvecklingen, Rapporten

4.9.2 Möjligheter

De regionala utvecklingsprogrammen utgör paraply för de regionala tillväxtprogrammen och flera andra regionala sektorsprogram, till exempel länstransportplanerna. De regionala utvecklingsprogrammen ska vara mer långsiktiga och strategiska till karaktären och förutsätts vara vägledande då länsvisa strategier för genomförande av Landsbygdsprogrammet 2007–2013 upprättas. Det naturliga i denna process är att även länens landsbygdsprogram utarbetas och samordnas med övriga program under ”RUP-paraplyet”.

Regionala utvecklingsprogram saknas dock fortfarande i ett antal län, men där sådana finns kan man också se exempel på att landsbygdsdimension ingår, till exempel i Dalarna och i Kalmar län.

Landsbygdskommittén anser att landsbygdsfrågorna på ett tydligare sätt ska integreras i det regionala utvecklingsarbetet. De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) är i dag det instrument som bäst lämpar sig för detta. Det är väsentligt att utvecklingsinsatser för hela landsbygdens verksamhet kan täckas in och samverka genom regionala tillväxtprogram, landsbygdsprogram, miljöprogram och länstrafikplaneringsprogram med flera. Dessa program bör samverka med den kommunala utvecklingsplaneringen där landsbygdsstrategierna bör utgöra en viktig del.

Det är Landsbygdskommitténs intryck att inställningen till landsbygdsdimensionen i de regionala utvecklingsprogrammen beror mer på bristande kunskaper, attityder och förhållningssätt till frågorna, än på vilket sätt den regionala nivån är organiserad.

4.10 Stärk landsbygdsdimensionen inom alla politikområden

Praktiskt taget alla nationella politikområden innehåller en mer eller mindre synliggjord landsbygdsdimension. Det behövs en tydlig övergripande politik som stärker denna dimension. Tvärsektoriell samverkan och samordning inom såväl Regeringskansliet som myndigheter upplevs som bristfällig. Insatser för att nå ökad samverkan görs bland annat i arbetet med Landsbygdsprogrammet och den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning men insatserna måste bli mer synliga och ge effekter även på lokal nivå.

Bedömningar av framtida konsekvenser ska göras innan beslut tas. Kan man i ett tidigt skede se vilka effekter som kan förväntas är det lättare att få fram alternativa och väl avvägda förslag. Vid uppföljning blir konsekvensbeskrivningarna ett verktyg för att snabbara och mer träffsäkert kunna korrigera felaktiga beslut och ta hänsyn till nya möjligheter.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Stärk samordningen inom Regeringskansliet och förbättra regeringens styrning av myndigheter, verk och statliga bolag för att stimulera landsbygdernas utveckling.

Beskriv konsekvenserna för landsbygden inför alla planerade politiska beslut och ge direktiv till offentliga myndigheter och bolag att beskriva följderna av beslut och åtgärder för landsbygdens service och övrig landsbygdsutveckling (Rural proofing³⁶).

Följ upp myndigheters fullgörande av detta uppdrag i ett brett sektorövergripande perspektiv.

Säkerställ kontinuerlig uppföljning och utvärdering som en del av lärande- och utvecklingsprocessen.

4.10.1 Problem

Delar av landsbygden har genom sin gleshet, småskalighet och särprägel specifika förutsättningar för företagande och arbetsmarknad. Eftersom den politik som förs i dag är starkt sektoriserad, ställer det ofta till problem i de småskaliga miljöerna där den territoriella grundsynen är nödvändig. Eftersom en tydlig landsbygdsdimension genomgående saknas inom de flesta politikområdena är det följaktligen sparsamt med beställningar och krav på särskilda typer av insatser för landsbygden i regleringsbrev och ägardirektiv. Det är sannolikt även därför som myndigheter och verk generellt, med undantag av Glesbygdsverket och Jordbruksverket, i sina rapporter och utredningar mycket sällan uppmärksammar landsbygdens särskilda behov eller gör redovisningar som visar hur förhållandena ser ut på landsbygden.

³⁶ Begreppet finns utförligt beskrivet i Glesbygdsverkets (2003) rapport "Landsbygdsforum och landsbygdens advokat"

Den nationella nivåns hantering av politiken har en avgörande betydelse för övriga nivåers utvecklingsförutsättningar. Den regionala utvecklingspolitikens starka koncentration på regionförstoring och arbetspendling istället för att se landsbygdens möjligheter och värden belyser detta resonemang. De små lokala arbetsmarknaderna ägnas i dessa avseenden ett mycket litet intresse, vilket gör att den utvecklingskraft och tillväxtpotentialer som finns på landsbygden riskerar att förbises.

4.10.2 Möjligheter

Landsbygdens nyckel till utveckling kan sägas ligga i ”de smarta kombinationernas möjligheter”, det vill säga genom diversifiering av verksamheter för individ, företag och bygd. I det läget behövs en politik som är lyhörd och förmår förena dessa olika behov.

Den regionala utvecklingspolitiken och andra politikområden måste på ett tydligare sätt uppmärksamma landsbygdens särskilda förutsättningar och finna verktyg som gör att landsbygdens tillväxtkraft och utvecklingsförmåga stärks. Som ett gott exempel kan vi nämna Finland, där ett tvärsektorielt arbete sker på nationell nivå inom Regeringskansliet och inom ramen för det Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet. Program och åtgärdsförslag utarbetas av den landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR³⁷) som underlag inför regeringens beslut. Arbetet leds från Jord- och skogsbruksministeriet.

Den regionala utvecklingspolitiken behöver utveckla former för att bedöma konsekvenserna av politiska insatser för landsbygdsområdena inom regionen. En löpande samlad uppföljning av landsbygdspolitiken ska vara en del i en läroprocess. Det finns ett stort behov av mål/medelsanalyser inte minst i ett hållbarhetsperspektiv. Att successivt utvärdera ett pågående utvecklings- och förändringsarbete har blivit mer vanligt jämfört med tidigare. Det är alltid bättre att förändra ett löpande arbete under processens gång än att i efterhand sätta igång ofta dyrbara och krångliga korrigeringar av investeringar, driftsformer och beslutskulturer. Lokala utvecklingsgrupper av olika slag har i hög grad tillägnat sig dessa mer moderna arbetsmetoder och vinner på så sätt kostnads- och tidseffektivitet. Att successivt följa upp och utvärdera ett pågående arbete innebär bland annat att löpande analysera konsekvenserna av skilda

³⁷ Landsbygdspolitisk samarbetsgrupp på ministerienivå (Finland)

vägval i ett arbete eller olika lösningar. Uppföljning och utvärdering är även ett område som i högre utsträckning bör kopplas samman med forskning. Konkret behövs en systematisk strategi för utvärdering av Landsbygdsprogrammet.

I England finns systemet med "Rural Proofing" – ett centralt begrepp inom engelsk landsbygdsolitik.³⁸ Begreppet kan översättas med "Landsbygdssäkring". Innebörden är att departement och myndigheter ska bedöma hur deras olika förslag och insatser påverkar landsbygden. Englands motsvarighet till Glesbygdsverket har uppdrag att följa hur systemet efterlevs. Tanken är att stödja den ständigt pågående strukturomvandlingen. Systemet har enligt Glesbygdsverket bidragit till attitydförändringar och ökat medvetande om att man måste lösa problemen på ett annorlunda sätt på landsbygden.³⁹ I Sverige testas systemet vid länsstyrelsen i Västernorrland.

³⁸ Begreppet finns utförligt beskrivet i Glesbygdsverkets (2003) rapport "Landsbygdsforum och landsbygdens advokat"

³⁹ SOU 2004: 135, Inlandsdelegationens slutrapport

5 Landsbygdens företagande och arbetsmarknad

5.1 Stärk landsbygdsföretagens förutsättningar

Svensk landsbygd behöver ett mer mångfacetterat företagande med en dynamisk arbetsmarknad. De gröna näringarna är en bas för tillväxt och utveckling. Den korsbefruktning mellan areella och övriga näringar som kan utvecklas utgör en viktig del av landsbygdens stora tillgångar. Kombinerat med ett expansivt entreprenörskap och en bra infrastruktur kan det bidra till att ge hela landet en mer tillväxtinriktad, socialt ansvarsfull ekonomi och en mer gedigen och varierad levnadsmiljö.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla landsbygdens särskilda förutsättningar och tillgångar i frågor som rör företagsamhet och arbetsmarknad genom att stärka landsbygdsdimensionen inom berörda politikområden.

Fördjupa kunskapen och insikten om landsbygdens resurser och möjligheter för ekonomisk utveckling och sysselsättning hos kommuner, myndigheter, finansiella institutioner, utbildningsanordnare samt näringsliv och organisationer.

5.1.1 Landsbygd i förändring

Landsbygdens näringsliv och arbetsmarknad har under det senaste halvsekleet genomgått stora strukturella förändringar. Mekaniseringen av jord- och skogsbruket har kraftigt ökat produktiviteten inom dessa sektorer samtidigt som arbetskraftsbehovet har minskat radikalt.

I dag sysselsätter de areella näringarna direkt cirka två procent av landets arbetskraft men har en produktion som tillsammans med

efterföljande förädlingsindustri svarar för över åtta procent av landets BNP¹.

Strukturomvandlingen i jordbruket har således varit omfattande. Samtidigt som vissa företag specialiserar och utökar sin produktion är det andra som väljer att differentiera sin verksamhet, till exempel med turism, småskalig förädling eller hästverksamhet. Produktionsstöden inom jordbruket har ersatts av ett gårdsstöd, utan direkt koppling till någon specifik produktion. Samtidigt finns en starkare betoning av miljöanpassat jordbruk och en produktion av kollektiva nyttigheter som exempelvis öppna landskap. Medlemskapet i EU och tillgången till den inre marknaden innebär ett ökat flöde av varor inom unionen med ökad konkurrens även för jordbruks- och livsmedelsproducenterna i Sverige.

I den nationella strategin för landsbygdsutveckling konstateras att svenskt jordbruk vid en internationell jämförelse håller hög standard med högt ställda krav på produktionen. Det svenska jordbruket är väl anpassat till samhällets och i ökad grad konsumenternas krav på säkra och djuretiskt godtagbara livsmedel. Arbetet med en miljöanpassning av jordbruket har pågått under lång tid och har varit framgångsrikt. Med moderna produktionsmetoder finns potential att ytterligare utveckla produktionen i denna riktning. Förutsättningarna för jordbruk varierar kraftigt i olika regioner. De södra delarna av landet har mycket gynnsamma produktionsförutsättningar medan landets norra delar och skogslänen har betydligt sämre klimat- och naturgivna förutsättningar. I den nationella strategin för landsbygdsutveckling uttrycks farhågor för att nedgången i antal företag med djur på sikt kan bli problematisk för den fortsatta hävden av odlingslandskapet. Förlusten av dessa företag kan också ge negativa effekter för andra företagare och service i närregionen. Strukturförändringarna hänger samman med bristande lönsamhet eller anpassningsförmåga i mindre och medelstora jordbruk samt stora pensionsavgångar som följd av en hög medelålder bland jordbrukarna.

Den omvandling som skett har följaktligen fått tydligast effekter för jordbruket i skogslänen. Lönsamheten pressas nedåt trots särskilt riktat EU-stöd. Variationerna mellan skilda kommuner och

¹ LRF (2006) uppger i skriften "Gröna framtider, Tillståndet i Sveriges Gröna Näringar" 2006 att de gröna näringarna ger jobb åt fler än 400 000 människor, vilket motsvarar nästan 10 % av sysselsättningen och mer än 8 % av Sveriges BNP. Med gröna näringar menas de areella näringarna jord- och skogsbruk och förädlingsindustrin. Livsmedelssektorn står för ca 3 % av BNP och skogsbruket med förädlingsindustri för ca 5 %.

län kan dock vara stora. Få lantbruk i dessa delar av landet har sin huvudsakliga inkomst från jordbruket.

Villkoren för företagande skiljer sig mer mellan landets olika geografiska delar än mellan landsbygds- och tätortsområden.

5.1.2 De större företagen på landsbygden

Företag med fler än 50 anställda har cirka 50 000 anställda enbart i skogslänens landsbygdsområden och cirka 185 000 totalt i samtliga landsbygdsområden². En stor del av dessa företag är verksamma inom råvarubaserad produktion och tillverkning (massa-, pappers- och pappersvarutillverkning, energiintensiv kemiindustri och gruvindustri, utvinning av metallmalmer samt stål- och metallframställning), vilket innebär att de finns inom områden där Sverige har en god kunskapsbas, samtidigt som denna kunskapsbas ofta måste betraktas som ensidig och därmed sårbar för yttre (globala) förändringar. Efterfrågan på servicetjänster från mindre företag är ofta stor bland dessa större företag, vilket medför att de även ur denna aspekt har stor betydelse för företagsamheten på landsbygden.

Inom gruvnäringen har nedgången av antalet anställda avstannat. För närvarande pågår en utökning av näringens serviceinriktade underleverantörer, där antalet jobb ökar mycket snabbt. Efterfrågan på stål och andra konstruktionsmaterial från delar av Sydostasien och Östeuropa, har lett till en intensiv jakt efter fler och större fyndigheter i Sverige³, vilket på sikt kan leda till en viss stabilisering av arbetsmarknader – särskilt i perifera landsbygdsområden – men även till uppkomsten av nya och gamla tjänstenäringsar.

5.1.3 Småföretagen

Glesbygdverket slutförde under 2006 en omfattande studie av småföretagens villkor i gles- och landsbygder. Uppgifter och branschindelning i detta avsnitt är i hög grad hämtade från denna studie⁴. Cirka 70 % av sysselsättningen i företag på landsbygden

² jfr. Glesbygdverkets områdesindelning, ord och begreppsförklaringar i detta betänkande

³ Svensson, Ronny (2006) i "Fakta-Omvärld-Inspiration" Särskild Bilaga till landsbygds-kommitténs betänkande

⁴ jfr. Glesbygdverkets områdesindelning, ord och begreppsförklaringar detta betänkande, Glesbygdverket (2006) småföretagandets villkor i gles- och landsbygder

finns i företag med 1–49 anställda, vilket totalt innebär ca 415 000 sysselsättningstillfällen⁵. Särskilt de riktigt små företagen, solo- och mikroföretagen, är överrepresenterade i förhållande till tätorterna – speciellt i skogslänens inland. Det är dessutom mer än dubbelt så vanligt att företag på landsbygden drivs av ägaren själv, utan hjälp av anställda. En reaktion på de strukturella förändringarna är att nya näringar har vuxit fram på landsbygden⁶. Besöksnäring, småskalig livsmedelsproduktion, träförädling och verkstadsindustri, men även typiska urbana näringar som företagstjänster, visar ökade sysselsättningsandelar⁷.

Antalet sysselsatta i jordbruket uppgick år 2005 till cirka 174 000 personer, vilket är en ökning med ungefär 3,5 % jämfört med år 2003. Ökningen, som går emot den trend av minskat antal sysselsatta i jordbruket under en lång rad av år, måste dock tolkas med försiktighet på grund av de effekter som EU:s senaste jordbruksreform haft på sysselsättningsstatistiken. Antalet kvinnor som var sysselsatta inom jordbruket uppgick år 2005 till knappt 60 200, vilket motsvarar drygt en tredjedel av det totala antalet sysselsatta.⁸ Cirka 87 % av jordbruksföretagen drivs som enskild firma. Eftersom jord- och skogsbrukssektorn generellt är ett område där jämställdheten inte haft ett tillfredsställande genomslag behövs särskilda riktade insatser⁹. De flesta av lantbruksföretagen är registrerade på mannen, vilket medför att kvinnors företagande och sociala trygghetssystem inte uppmärksammas tillräckligt. Kvinnornas totalinkomst är betydligt lägre än männens, men kvinnors inkomst av tjänst är i gengäld högre eftersom kvinnorna ofta har arbete utanför jordbruket.

Cirka 14 % av samtliga som arbetar på arbetsplatser på landsbygden är sysselsatta med jord- och skogsbruk samt service till dessa näringar. Jordbruk är den verksamhet som enligt undersökningen har flest småföretag. De flesta som sysselsätts är de som enligt Glesbygdsvverkets definition tillhör "Övriga Sverige".¹⁰

Antalet jordbruksföretag som har en diversifierad verksamhet ökar mycket snabbt. Ökningen framhålls även från LRF. Av deras medlemsregister 2006 framgår att varje gård i genomsnitt drev 3,2

⁵ Glesbygdsvverket

⁶ Glesbygdsvverket (2002): Årsbok.

⁷ Glesbygdsvverket (2002): Årsbok.

⁸ SCB (2006) Sysselsättning i jordbruket 2005, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden JO 30 SM 0601

⁹ Jfr. ovanstående

¹⁰ jfr. Glesbygdsvverkets områdesindelning, ord och begreppsförklaringar i detta betänkande

verksamheter. Omkring 3 400 företag med mer än 100 hektar åker bedriver i genomsnitt 5,6 verksamheter. Dessutom har 30 500 medlemmar rapporterat in cirka 69 000 näringsverksamheter som de ser som utvecklingsbara.

Småföretagen fördelade efter produktionsresurser

Traditionella branschindelningar ger en beskrivning av branschindelning efter *vad* som produceras snarare än *hur* det produceras. Ett annat sätt att beskriva vilken typ av företag som finns i ett område är att fördela företagen efter deras relativa användning av olika produktionsresurser. En indelning görs nedan mellan arbets-, kapital- respektive kunskapsintensiv produktion inom industri- respektive tjänstesektorn.

Relativt sett sysselsätts fler inom industrisektorn i landsbygdsområdena än i tätortsområden. Även jordbruket är en viktig försörjningskälla på landsbygden. Tjänstesektorn dominerar nästan helt i tätortsområden och sysselsätter 87 % av samtliga sysselsatta. Även i landsbygder är tjänstesektorn den sysselsättningsmässigt viktigaste, men dominansen är inte lika stor (motsvarande 63 % av den totala sysselsättningen). Koncentrationen av sysselsättningen till de olika tjänstenäringarna är med andra ord starkare i tätorterna.

Den arbetsintensiva produktionen

Nästan hälften av de sysselsatta inom småföretagen på landsbygden arbetar i arbets- eller personalintensiva näringar (46 %). Andelen är något större i tätorter.

Den arbetsintensiva industrin (trävaror, gummi- och plastvaror, jord- och stenvaror, stål och metall, mineraler och övriga kemiska varor) är den enskilt viktigaste industriella näringen i såväl landsbygder som tätorter. Även i tjänstesektorn märks särskilt betydelsen av verksamheter med hög arbetsintensitet (bygg, hotell- och restaurang, parti- och detaljhandel).

Den kunskapsintensiva produktionen

Den kunskapsintensiva industri- och tjänsteproduktionen brukar framhållas som en särskilt stark tillväxtbransch där de moderna och snabbväxande företagen finns. Det finns dock enskilda landsbygdsområden som uppvisar stora avvikelser från de regionala genomsnittssiffrorna.

De kunskapsintensiva näringarna sysselsätter i genomsnitt en större andel i tätortsområden än utanför (41 % jämfört med 24 %). Sysselsättningsandelarna är störst i storstadsregionerna. De kunskapsintensiva tjänsterna (främst finansiella tjänster och företags-service) är dock viktiga för sysselsättningen såväl inom landsbygder som tätorter. Även för kunskapsintensiv industriproduktion (till exempel förlag, maskinindustri, läkemedelsindustri) sysselsätts en större andel i tätorter än i landsbygder. Som exempel på landsbygdssatsningar inom kunskapsintensiv produktion kan nämnas småskalig matproduktion i Jämtland, som genom samverkan mellan olika aktörer skapat ett framgångsrikt kluster kring matproduktion. Marknadsföring sker inte bara genom traditionella kanaler som handeln och mässor utan också genom restauranger och turistföretag i länet. Tillverkarnas kunskapsbehov samordnas av ett nationellt resurscentrum kring småskalig matproduktion med goda internationella kontakter. En annan verksamhet är Gotlands satsningar på turism och design. Hultsfredsfestivalen med alla dess musikaliska företags- och utbildningsavknoppningar i Hultsfred är ett exempel på avancerad utveckling av musikindustrin.

Den kapitalintensiva produktionen

Kapitalintensiv industri (massa-, pappers-, stål- och mineralindustri) återfinns främst i större företag. Bland de kapitalintensiva småföretagen på landsbygden sysselsätts endast någon enstaka procent av det totala antalet sysselsatta i småföretag.

Ungefär ett av tio småföretag verkar inom kapitalintensiv tjänsteproduktion (till exempel transport- och kommunikationsföretag) i såväl tätorter som på landsbygder.

5.1.4 Den offentliga sektorns betydelse

Den offentliga sektorn betyder mycket för både arbete och service¹¹.

Kommunerna är viktiga som arbetsgivare, särskilt för kvinnorna, där över 30 % arbetar inom områdena hälso- och sjukvård samt social service. Eftersom kommunernas service i hög grad styrs av var befolkningen bor och verkar så koncentreras servicen i stor utsträckning till tätorterna.

I utredningen "Färre kommuner"¹² belyses mindre kommuners problem (<10 000 invånare) med befolkningsutveckling och personalförsörjning. Slutsatsen är att personalbehovet inom den kommunala sektorn inte minskar lika mycket som befolkningstalen, vilket beror på att befolkningens ålderssammansättning förändras. Även om behovet av kommunal personal minskar när en kommun minskar befolkningsmässigt, kommer kommunerna ändå att behöva en allt större andel av den lokala arbetskraften. En central fråga blir därför om det kommer att finnas tillräckligt med personal i framtiden för att täcka kommunens egna behov.

5.1.5 Arbetsmarknaden på landsbygden

I samtliga 85 svenska lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner år 2004) finns inslag av tätorts- och landsbygdsområden. Även om det är möjligt att identifiera ett antal LA-områden med mer eller mindre karakteristiska landsbygdsegenskaper, så osynliggörs för det mesta landsbygderna inom övriga områden¹³. Den regionförstoring som den regionala utvecklingspolitiken utgår från är inte alltid möjlig att använda för landsbygdskommunerna, som inte sällan har alltför långt till områden med större branschbredd.

Mindre lokala arbetsmarknader har under en lång tid präglats av en minskande befolkning, utflyttning av ungdomar och ökad genomsnittsålder, vilket ofta inte bara leder till en försämrad service-

¹¹ De undersökningar som refereras är båda utförda på kommunnivå. I kapitel "Villkor för en fungerande vardag på landsbygden" beskrivs hur den statliga verksamheten minskar på landsbygden och att antalet arbetsplatser i större utsträckning koncentreras.

¹² Sundsström, B. Tingvall L. (2006): Färre kommuner. Om små kommuners problem och utmaningar, Ansvarskommitténs rapportserie,

¹³ SOU 2003:29 Mot en ny landsbygdspolitik.

nivå utan också till särskilda ekonomiska problem för ett stort antal mindre kommuner¹⁴.

För att kunna försörja sig på landsbygden är det nödvändigt att anpassa sig till de lokala förutsättningarna och resurserna. Tidsbegränsade anställningsförhållanden och deltidssysselsättning har ökat i hela Sverige under 1990-talet. Mångsysslare, kombinations-sysselsatta och egenföretagare har visserligen alltid varit mer eller mindre typiska inslag på landsbygden¹⁵, men dessa försörjningsformer utgör i dag en större andel av arbetskraften och har på så sätt blivit en erkänd del av landsbygdens arbetsliv och arbetsmarknad. Det plats- och säsongsbundna företagandet kan till exempel vara mycket viktigt, inte minst inom turistnäringen. Eftersom samhällets regelverk inte i tillräcklig omfattning är anpassat till denna typ av företagande anser Landsbygdskommittén att regelverket bör ses över i syfte att underlätta säsongsföretagande och kombinations-sysselsättning. Även trygghetssystemen som socialförsäkring och arbetslöshetsersättning behöver i utökad utsträckning anpassas till dessa förutsättningar. Utifrån dessa utvecklingstendenser kan man diskutera hur landsbygdens arbetsmarknad förändras i ett centrum-periferi-perspektiv. Det finns landsbygder som på grund av sin närhet till större städer inte nämnvärt skiljer sig från stadens möjligheter och utbud¹⁶. Boende i sådana landsbygder är en del av en urban arbetsmarknadsregion och får därmed en mer eller mindre urban försörjningsstrategi.

Å andra sidan finns landsbygder som på grund av sina avstånd till större städer ofta har ett relativt litet utbud av arbetstillfällen. För att kunna försörja sig krävs det ofta särskilda strategier som måste utgå från lokala förutsättningar¹⁷. Mellan dessa motpoler finns en glidande skala, där urbana och rurala försörjningsstrategier överlappar varandra¹⁸ och finns i båda miljöerna¹⁹.

¹⁴ Sundsström, B. Tingvall L. (2006): Färre kommuner. Om små kommuners problem och utmaningar, Ansvarskommitténs rapportserie,

¹⁵ Ds 1989:22 Urbaniserad glesbygd.

¹⁶ Reiter O. (2003): Landsbygden som resurs. KSLA Tidskr. 142:25.

¹⁷ Gunnarsdotter Y. (2005): Från arbetsgemenskap till fritidsgemenskap. Den svenska landsbygdens omvandling ur Locknevis perspektiv. Doctoral Thesis 2005:3. SLU.

¹⁸ Forsberg G. (1997): Att förstå den nya landsbygdens mosaik. i: Lokal utveckling för regional omvandling. SIR, Westlund H. (red). Rapport 100.

¹⁹ Persson L. O. och Wiberg U. (1995): Microregional Fragmentation. Contrasts Between a Welfare State and a Market Economy. Physica-Verlag.

Könsuppdelad arbetsmarknad

Det existerar en tydlig könsuppdelning av arbetsmarknaden. Över 30 % av kvinnorna på landsbygden arbetar inom näringsgrenen "hälso- och sjukvård, socialtjänst med mera", samtidigt som cirka 23–31 %²⁰ av männen är sysselsatta inom näringsgrenen "tillverkning, utvinning av mineral och liknande". Motsvarande tendens finns i hela landet, men mönstret är till vissa delar tydligare på landsbygden. Dominansen av vissa sektorer på landsbygden för både män och kvinnor innebär också en stor utmaning i ljuset av globalisering och minskad offentlig sektor, inte minst för att förutsättningarna för strukturomvandling ofta är sämre på landsbygden än i befolkningstäta områden.

Matchningen på arbetsmarknaden

I många glesbygdskommuner finns problem när det gäller den så kallade matchningen²¹ på arbetsmarknaden. Det hänger samman med att den lilla arbetsmarknaden ofta representerar relativt få branscher och ett begränsat antal företag vilket leder till låg rörlighet och därmed få möjliga arbetsrelationer. Problemet är dubbelt: arbetsmarknaden ska tillgodoses med speciell kompetens samtidigt som det finns problem med hög arbetslöshet. Det finns dock glesbygdskommuner²² som är lysande undantag, till exempel Åre, Malå och Robertsfors, vilket får tillskrivas den positiva näringslivsutvecklingen på dessa platser.

Av de 22 glesbygdskommunerna är det bara Åre som har en lägre andel ungdomsarbetslöshet än riket mätt i december 2005. För att de ungdomar som bor på landsbygden ska kunna matcha de behov av arbetskraft som finns är utbildningssystemets utformning mycket betydelsefull. Se kapitel: Kompetens, lärande och forskning.

²⁰ Avser glesbygd resp. landsbygdsområden enligt Glesbygdsverkets områdesindelning

²¹ Matchningen avser i detta sammanhang balans mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft

²² Glesbygdsverkets PM om arbetsmarknad i glesbygd

5.1.6 Problem

Några hot mot landsbygdens näringsliv och arbetsmarknad kan sammanfattas på följande sätt:

- Nedläggningen av äldre och traditionella företag på landsbygden har inte tillräckligt snabbt ersatts av nya företag inom mer framtidsinriktade och expansiva näringar.
- Infrastrukturen förlorar i kvalitet och kapacitet, vilket försämrar möjligheterna att ställa om landsbygdens ekonomi.
- Den globaliserade ekonomin riktar i huvudsak fokus mot större tätorter och den starkt växande privata tjänstesektorn.
- Utbildningssystemet förmår inte fånga upp landsbygdens utbildningsbehov på ett flexibelt sätt.
- Matchningen på arbetsmarknaden mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft är inte tillfredsställande. Problemet är generellt, men hindren är större med större gleshet.
- Landsbygdens kapitalbehov tillgodoses inte på rimliga villkor.

5.1.7 Möjligheter

Det finns flera omständigheter och förändringar som håller på att ge landsbygden nya och mer positiva framtidsutsikter knutna till företagande och arbetsmarknad. Några av dessa är:

- Den snabbt växande livsmedelsindustrin i vissa delar av landet, där produkterna ofta är kraftigt nischade mot exklusiv kvalitet och stark lokal efterfrågan, exempelvis naturbeteskött från Närke samt kaprifolkött i Bohuslän.
- Den växande efterfrågan av förnyelsebar energiproduktion och utvecklingen av den gröna näringen.
- Den glesbebyggda miljön i många landsbygdsområden har allt mer blivit en tillgång. Tystnaden och den relativa orördheten av stora naturområden attraherar fler och fler människor och har blivit en del av den expansiva besöksnäringen. Turismen är en av de privata tjänstenäringsområden som växer snabbast i världen. Den växer också på svensk landsbygd.
- Enskilda människors initiativ, byalag, intresseföreningar och andra folkrörelser och organisationer skapar framtidstro och står för en ökande del av det nya entreprenörskapet. Exempel är driften av traditionell offentlig service i samverkan med

kommunerna samt utvecklingsarbetet inom den framväxande sociala ekonomin.

- Många kommuner är i ökad utsträckning arbetet med att stödja en förändring av landsbygdens näringsliv med stöd av offentliga insatser och ideellt präglade utvecklingsinitiativ.
- Det är i dag vanligt att familjer, främst barnfamiljer, flyttar till närbelägen landsbygd utanför större städer. Där växer befolkningen tack vare bland annat lägre bostadskostnader samt tillgång till lättillgänglig natur och inte minst fastigheter med utrymme för hästverksamhet.
- Familjer från andra länder bosätter sig på svensk landsbygd. Inflyttningen från bland annat Nederländerna till Västmanland, Närke, Öland och Värmland är ett sådant tecken. Dessa flyttningar är ofta förenade med entreprenörsinitiativ på den nya hemorten. (Se lokala exempelsamlingen).
- Utbyggnaden av IT-kommunikationerna har stor betydelse för landsbygdens konkurrensförmåga när det gäller nya tjänste- och tillverkningsgrenar.
- De regionala högskolorna har potential att erbjuda relevant högre utbildning i flexibla former i lärcentrum, som är en viktig del av det flexibla lärandet.
- Kommunerna samverkar mer och mer över hela landet med syftet att höja gymnasieutbildningens kvalitet, stärka och rationalisera den tekniska servicen och höja kvaliteten på det lokala näringslivsfrämjande arbetet.
- EU-marknaden visar ett ökande intresse för högkvalitativa livsmedel och svensk design inom bland annat snickeri-, trähus- och möbelbranscherna.

5.1.8 Fördjupa kunskapen om landsbygden

Landsbygdens sociala, ekonomiska och miljömässiga utveckling har stor betydelse för hela Sverige. Det gäller livsmiljön på landsbygden och de möjligheter till utveckling inom näringsliv och arbetsmarknad som finns såväl i befintliga verksamheter som inom nya expanderande områden. Landsbygdens ekonomi skiljer sig från de omgivande tätorternas/storstädernas – men det finns också många likartade och generella frågor. För att se den potential och de möjligheter som finns måste kunskapen om detta öka.

Den regionala utvecklingspolitiken måste utveckla en fördjupad landsbygdsdimension och landsbygdsdimensionen måste göras tydlig inom alla olika politikområden som har betydelse för landsbygden.

Forskningen och kunskapen om landsbygden måste förbättras. EU och Landsbygdsprogrammet betonar vikten av uppföljning/utvärdering och länkar till forskningen. Landsbygdsforskningen i Sverige är i dag relativt tunn, splittrad och saknar starka miljöer.²³ De myndigheter som arbetar med de ekonomiska förhållandena, till exempel Glesbygdsverket, Jordbruksverket, SCB, Nutek och ITPS, måste ges uppdrag att på ett ännu mer aktivt sätt se till att kunskap om landsbygdens ekonomiska förutsättningar och potential redovisas och förmedlas på ett korrekt och informativt sätt. Se även kapitel Kompetens, lärande och forskning.

Finansiella institutioner, som i dag i hög utsträckning är koncentrerade till regionala centra och storstadsområden, måste nå ökad kunskap om landsbygdens förutsättningar och positiva potentialer. Det finns skäl att tro att många av de svårigheter som landsbygdsföretag möter beror på okunskap hos dessa.²⁴

Kommuner måste uppmärksamma och medverka till att företagsklimatet på landsbygden främjas genom näringslivspolitiska insatser. I dag är bilden splittrad. Det finns kommuner som arbetar mycket aktivt med frågorna, men det finns också kommuner som inte ägnar landsbygdens företagande och sysselsättning tillräcklig uppmärksamhet.

5.2 Intensifiera utbyggnaden av infrastruktur för transporter, tele och IT

Infrastruktur i form av bra järnvägar, bilvägar, båt- och flyglinjer samt IT-system är nödvändig för att det ska vara möjligt att frakta varor, pendla till arbete och studier och utveckla företagandet i skilda regioner. Utan en välutvecklad och miljömässigt genomtänkt infrastruktur kan inte utbytet och samverkan mellan stad och land och inom landsbygden vare sig utvecklas eller fungera.

²³ SOU 2003:29, Mot en ny landsbygdspolitik

²⁴ jfr. Berndtsson, Leif (2006) Kapitalförsörjning på Landsbygden i Särskild Bilaga till landsbygdskommitténs betänkande

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Förbättra förutsättningar för företag och entreprenörer på landsbygden genom avsevärd förstärkning som möjliggör aktiv användning av allsidig infrastruktur i form av kommunikationer och IT-system. Den offentliga sektorn har ett särskilt ansvar för gles- och landsbygd.

Den infrastruktur som fungerar relativt väl på landsbygden funktionellt sett är telekommunikationerna samt delar av väg- och järnvägsnäten. På andra områden finns brister som hindrar en positiv utveckling av landets mindre tätbebyggda områden.

En orsak till de påtagliga brister som finns är att olika "kommunikationssektorer" tillåts att konkurrera med varandra på olika villkor. Det finns inte heller någon övergripande samplanering av logiskt sammanhängande kommunikationssystem, vilket i första hand missgynnar landsbygdsbefolkningen. Ett exempel är svårigheterna att samordna turlistor mellan olika trafikutövare. Effekterna kan bli långa väntetider vid knutpunkterna eller bristfälliga anslutningar.

En annan brist är att de offentliga investeringsmedlen som regel missgynnar mindre trafikerade vägar trots att dessa kanske utgör ett områdes enda kontaktlänk till den omgivande regionen.

5.2.1 IT som utvecklingsfaktor på landsbygden

Professor Bo Dahlbom har på kommitténs uppdrag beskrivit IT:s påverkan på landsbygdernas förutsättningar²⁵. Det troliga scenariot är ökad urbanisering, men han ser några faktorer som skulle kunna vända en sådan utveckling. En sådan möjlighet gäller Internets betydelse för näringslivet:

"Med Internet kan även en glest befolkad landsbygd ha en rimlig servicenivå, såväl vad gäller medborgare som näringsliv. Inte minst har Internet betydelse för besöksnäringen i alla dess dimensioner och i den mån landsbygden kan erbjuda attraktiva besöks- och mötesplatser kan den bli en del av Sverige som mötesplats. Detta gäller knappast den svenska landsbygden som helhet, utan kräver

²⁵ Dahlbom, Bo (2006) se även Landsbygdskommitténs rapport Fakta – Omvärld – Inspiration

fokuserade satsningar på områden som gärna kombinerar tillgångar av värde för såväl tillverkningsindustrin som besöksnäringen”.

Dahlbom ser också möjligheter i nya mönster för boende och arbetsliv om storstäderna utvecklas på ett negativt sätt genom hög arbetslöshet, segregering och långa arbetsresor:

”I jämförelse med sådana städer kan landsbygden erbjuda rikare möjligheter till ett meningsfullt liv. Med detta i åtanke kan staten välja att driva en politik som innebär medvetna satsningar på landsbygden i avsikt att gå emot marknadens krafter. Frågan är hur stora sådana, inåtvända, satsningar vi mäktar med. Landets globala konkurrenskraft kräver ju samtidigt mer utåtriktade satsningar på uppbyggnaden av städerna, de globaliserade handelsplatserna, och en internationell verksamhet.”

5.2.2 Transportbidragets betydelse

Transportbidraget infördes under 1970-talet inom ramen för den statliga regionalpolitiken. Stödet ska underlätta för företag med relativt stora transportkostnader. Bidraget utgår till företag i de fyra nordligaste länen. Bidrag kan exempelvis lämnas till så kallade intratransporter till företag inom stödområdet – det gäller främst råvaror och halvfabrikat – där målet är att vidareförädla egen produktion. Det utgår till elva uppräknade branscher, till exempel läkemedel, gummivaror, plast, verkstad och sportvaruindustri. Transportbidraget har allmänt sett haft en större accept hos även icke-stödföretag jämfört med andra statliga regionala stöd.

Glesbygdsverket konstaterar i sin utredning om småföretag att dagens utformning inte tillgodoser kvinnors företagande eller tjänsteföretag som agerar över stora marknader. De föreslår ett persontransportbidrag för små företag i norra Sveriges inland så att företagen kan marknadsföra sig bättre, skapa fler kundkontakter och utveckla bättre relationer till centrala myndigheter.

5.3 Stimulera landsbygdsföretagen att utveckla sin verksamhet

Landsbygdsföretagen inom många branscher är relativt små. Samtidigt lever de i en miljö där det sociala förtroendekapitalet och de lokala nätverken är starka. Då behövs regelsystem som utgår från denna företagsgrupps specifika behov. Den generella lagstiftningen är ofta anpassad efter de stora företagens verksamhet. Det medför en ofta helt onödig byråkrati för landsbygdens småföretag, som man sökt kompensera med olika stöd.

Om medvetna och kraftfulla satsningar i stället görs på småföretagens infrastrukturplattform får företagen själva en större egen drivkraft och ett minskat beroende av olika stödbeslut från den offentliga sektorn. Ett exempel på företag som bildats för att underlätta för små entreprenörer att kunna komma igång med sin verksamhet är Bolagsbolaget (se lokala exempelsamlingen).

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Stärk landsbygdsföretagens möjligheter att utveckla sin verksamhet. Viktiga områden är: generationsskiften, kompetensförsörjning, finansierings/investeringsmöjligheter, innovation/FoU samt vidgade marknader och marknadskunskaper Landsbygdsföretagens möjligheter till kapitalförsörjning måste särskilt uppmärksammas.

5.3.1 Underlätta för generationsskiften

Den demografiska utvecklingen gör att stora befolkningsgrupper (40-talisterna) inom en snar framtid kommer att gå i pension. Samtidigt är små företag känsligare för generationsskiften än större företag med annan ägarstruktur. Eftersom småföretagandet och särskilt de mycket små företagen (solo- och mikroföretagen) är vanligare på landsbygden än i tätorter, kan problemet bli större på landsbygden. Utflyttningen av unga människor från landsbygden påverkar också befolkningens ålderssammansättning. Enligt uppgifter från Jordbruksverket var medianåldern för jordbrukare år

2003 53 år.²⁶ Av den majoritet av jordbrukare, som driver sitt företag som enskild firma, var år 2005 över 30 % äldre än 60 år²⁷.

Dessutom stiger jordbrukarnas ålder med minskande areal åker och äng. Att lantbrukare har högre medelålder än andra företagare hänger också samman med att skifte ofta sker först när en generation drar sig tillbaka och rörelsen överläts till nästa generation. Det har också varit svårt att locka till sig unga företagare, vilket kan bero på bristande lönsamhet inom vissa produktionsgrenar av jordbruket.²⁸

Nutek gjorde år 2004 en utredning om generationsskifte i små företag.²⁹ Problembilden ser enligt utredningen i korthet ut så här:

”Det viktigaste problemet vid generationsskiften är att företagsledarna inte förberett sig tillräckligt. Av de företagsledare som övertagit sina företag genom arv eller gåva har detta skett helt genom arv i 25 % av fallen. Detta visar att ett generationsskifte inte hann genomföras under överlåtarens livstid.

Enkäten till företag i riskgruppen³⁰ visar att 63 % av företagsledarna i riskgruppen inte har vidtagit några åtgärder alls för att underlätta ett kommande ägarskifte. Endast hälften av företagsledarna anser sig veta hur de skall gå till väga för att hitta en lämplig köpare av företaget.

Att en del företag inte är attraktiva att ta över för nya ägare beror på att de inte är lönsamma eller att de i hög grad är beroende av ägaren.

I små orter kan även nedläggningen av små företag bidra till en försämrad lokal service och försämrad arbetsmarknad, vilket kan bidra till ytterligare befolkningsminskning på sikt.

Generationsskiften kan också innebära något positivt. En ny företagsledare kan ofta förbättra förutsättningarna för företagets långsiktiga utveckling.”

Generationsproblematiken är en fråga som gäller generellt för småföretagen.

Nuteks utredningsgrupp angav vissa förslag till åtgärder för att underlätta generationsväxling:

²⁶ Jordbruksverket (2005), Tekniskt underlag för nytt landsbygdsprogram 2007–2013

²⁷ Jo34SM0601

²⁸ Se ovan

²⁹ NUTEK, (2004) Generationsskiften i företag, Rapport B 2004:2

³⁰ Med företag i riskgruppen avses företag som kan förväntas genomgå generationsskiften de närmaste åren. Riskgruppen består av företag som uppfyller ett antal kriterier:

- Företag som ägs till minst hälften av företagsledaren
- Företagsledaren är minst femtio år
- Företag med mellan 2 och 49 heltidssysselsatta

- Stimulera ägarbyte genom att utveckla program som innehåller informations-, utbildnings- och rådgivningsinsatser riktade till företagsledare som börjar närma sig pensionsåldern samt stöd till marknadsplats för köpare och säljare av småföretag.
- Samla statliga insatser hos en nationell aktör. Lokala och regionala aktörer bör anlitas för att anordna informationsmöten, rådgivning till enskilda företag och andra aktiviteter på lokal och regional nivå.
- Stimulera personer som vill starta och driva företag att även ta över befintliga företag.

5.3.2 Säkra tillgången till kompetens

Den ”smala branschbredden” på små arbetsmarknader medför att det ofta är besvärligt att kunna besätta tjänster med rätt kompetens. Problemet kan inte generellt avgränsas till en viss sorts eller några yrkeskategorier eftersom efterfrågan ofta kan gälla enstaka befattningar/tjänster. Den kompetens som efterfrågas skiljer sig också mellan orter, konjunkturer och säsonger.

Av Glesbygdsvverkets intervjuundersökning³¹ framkommer att brist på arbetskraft med rätt kompetens är ett vanligt problem för företag på landsbygden. En svårighet för ansvariga utbildare (högskolor, kommuner, länsarbetsnämnder) kan vara att den efterfrågan på arbetskraft som finns ofta gäller ett fåtal anställningar och att de behov som finns upplevs alltför konjunkturbetonade och därigenom kortsiktiga. Arbetsmarknadspolitikens regelverk är inte heller alltid anpassat till landsbygdens förutsättningar. När arbetsmarknaden är mindre och branschbredden smalare blir behovet av att ha beredskap att rätt kunna matcha arbetskrafts – och arbetsplatsutbud strategisk.

Glesbygdsvverket drar bland annat följande slutsatser³²: ”En långsiktighet i såväl närings- och arbetsmarknadspolitik som forskning och utbildning behövs för att utnyttja den potential som finns i landsbygder i form av att utveckla nischverksamheter inom framför allt de näringar som bygger på landsbygdernas resurser: skog, mineraler, jord och natur samt hantverk.”

Ett mer flexibelt, behovs- och efterfrågestyrt utbildningssystem måste utvecklas. Det kräver att infrastrukturen för vuxnas lärande

³¹ Glesbygdsvverket, (2006) Småföretagandets villkor i lands- och glesbygder

³² Se ovan

blir en angelägenhet för flera politikområden och att samordning sker på lokal nivå.”

5.3.3 Säkra landsbygdens kapitalförsörjning

Många landsbygdsföretag har problem med kapitalförsörjningen. Ofta kan det vara svårt att få lån under företagets startperiod. Ett annat problem är att bankerna bedömer att risken är högre och därför kräver högre räntor. Den säkerhet i form av fastigheter som företagaren kan erbjuda sig att belåna har ett så lågt värde att banken inte vågar låna ut med detta som säkerhet.³³

Glesbygdsverket konstaterar i sin undersökning om kapitalbehovet på landsbygden,³⁴ att problemen är större i norra Sveriges landsbygder än i sydvästra Sverige. Den låga värderingen av fastigheter gör situationen svårare.

SmåKom³⁵ noterar i sin beskrivning av kredit- och kapitalmarknaden att servicen till småföretagen försämrats i och med att lokala bankkontor lagts ned, minskat sin servicegrad eller krympt tillgången till högkompetent personal.

Nutek har belyst företagets behov av kapital i flera utredningar³⁶ och KSLA berör problemen i en särskild utredning³⁷.

Befintliga rapporter är inte helt entydiga, men problemen med att få fram erforderliga krediter på landsbygden överväger enligt de flesta bedömare³⁸. Ett tydligt tecken på dagens brister är framväxten av lösningar med medlemsbanker, till exempel JAK- och EKO- bankerna, samt regionala kreditgarantiföreningar.

De regionala kreditgarantiföreningarna är särskilt intressanta att studera sedan deras verksamhet börjat fungera på allvar.

Kreditgarantiföreningar är även vanliga i många Europeiska länder. Nu har de också börjat fungera i Sverige. Näringsliv, organisa-

³³ Leif Berndtsson (2006), Kapitalförsörjning för landsbygdsföretagare se Fakta – omvärld – inspiration – underlagsrapporter till Landsbygdskommittén

³⁴ Glesbygdsverket, (2006) Småföretagandets villkor på gles- och landsbygder

³⁵ SmåKom (2005), se rapport ”Landsbygdens brist på krediter-slump eller medveten policy? samt ”så kan landsbygdens finansiella infrastruktur byggas upp”. (Småkom är ett nationellt nätverk för befolkningsmässigt små kommuners små kommuner)

³⁶ jfr. Nutek (2005) Företagens villkor och verklighet. Rapport 2005:10, Nutek (2002), Företagens villkor och verklighet Nutek (2003) Tillväxt i småföretag B 2003:4, Nutek (2006) Kapitalförsörjning i småföretag

³⁷ Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien KSLA (2003), Kapital för Landsbygdsföretagare KSLAT nr 4:2003,

³⁸ Leif Berndtsson (2006), Kapitalförsörjning för landsbygdsföretagare se Fakta – omvärld – inspiration – underlagsrapporter till Landsbygdskommittén

tioner, kommuner och stat går in som garantier för företagens kapitalförsörjning och stöd till ledningsfunktioner. ”Resultaten har i många fall blivit ett starkt företagande och entreprenörskap med en ökad sysselsättning som följd. Konceptet är välbeprövat och framgångsrikt i hela världen”. Intresset för att bilda kreditgarantiföreningar har ökat i hela landet. Ett antal kreditgarantiföreningar har bildat paraplyorganisationen Sveriges Kreditgarantiförening. Värmlands Kreditgarantiförening var den första föreningen som lämnade kreditgaranti, (se den lokala exempelsamlingen). Genom ett brett partnerskap bestående av 180 aktörer med bland annat kommuner, bankkontor, fackliga organisationer, näringslivsorganisationer och flera företagare har möjligheter till kreditgarantier på 180 miljoner kronor hittills skapats.³⁹

Det är också tydligt att strukturförändringar inom banksektorn har medfört att kunskapen om landsbygden minskat hos bankernas personal. SmåKoms studier⁴⁰ visar att företag som finns i orter med lokala bankkontor ofta har bättre möjligheter till företagskrediter. I Finland är dessa förhållanden av mindre vikt efter det att systemet med Finnvera skapades för ett antal år sedan. Där går den statliga institutionen in och ger kreditgarantier för banklån till småföretag i både tätorter och landsbygden. Det regionalpolitiska stöd som kanaliseras via Finnvera gör bankernas verksamhet mindre riskfull och de har därför en omfattande utlåning till nya och etablerade aktörer. Andelsbankernas⁴¹ stora kontorsnät på landsbygden gör dessa banker till en viktig aktör för landsbygdens ekonomiska stabilitet.

Under den senaste tiden har några förändringar genomförts, eller är planerade, som har betydelse för landsbygdens framtida försörjning av kapital. Det gäller i första hand följande sakförhållanden⁴²:

- Förmånsrättsreglerna⁴³ ska enligt beslut under vårriksdagen 2006 i stort återställas till de regler som gällde före föränd-

³⁹ Sveriges Kreditgarantiföreningar och Nutek i samverkan (2006), Inbjudan till Konferens, Kreditgarantiföreningar – Kreditmodell som växer starkt i Europa, nu i Sverige

⁴⁰ Småkom (2005) Landsbygdens brist på krediter – slump eller medveten policy. Enkät till näringslivschefer och ekonomischefer. Så kan landsbygdens finansiella infrastruktur byggas upp (2005)

⁴¹ Finlands motsvarigheten till de svenska, fria, lokala sparbankerna

⁴² Småkom (2006) Styrelserapport

⁴³ Förmånsreglerna reglerar i vilken ordning som borgenärer får betalt när en kredittagare gått i konkurs. Enligt nuvarande regler ersätter bl.a. företagsinteckning det som vi tidigare kallade företagshypotek, vilket tillsammans med vissa andra förändringar medför försämrade villkor för bankerna – ”säkerhetsmassan” minskas.

- ringen 2003. Det innebär att säkerheterna i företagen kan bli dubbelt värda mot i dag.
- Sedan i november 2005 har ALMI fått ökade möjligheter att ge kreditgarantier för att stimulera småföretagens marknadsinsatser.
 - I förberedelsearbetet för de kommande EU-programmen för regional utveckling och landsbygdsutveckling finns möjligheten att ta hjälp av det så kallade Jeremie-programmet. Det öppnar för ett ökat EU-stöd till skapandet av lokala och regionala finansieringsformer.
 - Redan i dag stödjer EU via Europeiska Investeringsbanken bl.a. Kreditgarantiföreningarnas grundkapital i Sverige.
 - Statens Bostadskreditnämnd har i februari 2006 lämnat ett förslag till regeringen om utökade kreditgarantier till bostäder på landsbygden. Nämnden föreslår att garantibeloppet ska höjas till 1,5 miljoner SEK.

Landsbygdskommitténs samlade bedömning är att frågor om kapitalförsörjning är av strategisk betydelse för landsbygdens utveckling. I det fortsatta arbetet bör följande frågor prioriteras:

- Stöd lokala och regionala lösningar som utgår från de behov och förutsättningar som finns i glesbebyggda områden och som bygger på samverkan mellan privata och statliga insatser och EU: s strukturfondsmedel.
- Stimulera framväxten av nya former för kapitalförsörjning och ett bredare utbud av alternativa lösningar. Gör det möjligt att skapa lokala sparformer som tillgodoser personers intressen att spara lokalt för lokal utveckling, exempelvis kreditgarantiföreningar.
- Stärk forskning om kapitaltillgångens betydelse för tillväxten och förbättra statistik som beskriver den geografiska fördelningen av utlåningen, speciellt till landsbygdsbaserade företag.

5.3.4 Stimulera innovativa processer i glesa miljöer

Många av landsbygdens företag verkar i en miljö som med stöd av sin mångsidighet, kultur och sina sociala relationer kan kompensera flera av de nackdelar som finns genom avsaknaden av de storleksfördelar som den tätare miljön för med sig. I glesa strukturer präglas innovationssystemet i hög grad av personrelationer, eftersom

egenföretagande och företag med någon enstaka anställd är särskilt vanligt. ”En stark platsidentitet tillsammans med starka externa nätverk, ger en bygd dess utvecklingspotential (Johannisson 2002). Det är ett synsätt som lyfter fram det starka lokalsamhället”⁴⁴.

Dagens forskning utgår mestadels från ett allmänt perspektiv. Frågan om och hur landsbygdens entreprenörskap skiljer sig från annat entreprenörskap riskerar att bli obesvarad. Konsekvenser och möjligheter som ges av faktorer som globaliseringen, världshandeln och konkurrens från låglöneländer är avgörande för de svenska företagens utveckling och kanske för landsbygdens företag i särskilt stor utsträckning. Även den fysiska miljö som präglas av det brukade landskapet och dess samband med sociala relationer och infrastruktur är ett område som utgör sådan särskildhet att den behöver en särskild forskning⁴⁵. Parallellt med Landsbygdskommitténs uppdrag att utarbeta förslag till en långsiktig strategi för hållbar landsbygdsutveckling finns uppdraget att utvärdera SLU:s sektorsroll och uppdrag till Formas att utarbeta en forskningsstrategi. De tre uppdragen sammanfaller i tid. (Se kapitel om Kompetens, lärande och forskning).

Landsbygdskommitténs utgångspunkt är att det ska finnas en forskning som är strategisk för den ekonomiska utvecklingen på landsbygden. Forskningen kan klarlägga orsakssamband och stödja landsbygdsföretagen genom kontakter och samråd. Den kan också medverka till att det skapas ett klimat som gynnar innovationer.

Professor emeritus Lars Ingelstam pekar på följande faktorer för att främja landsbygdens utveckling:⁴⁶

- Kombinera högteknologiskt innovationstänkande med förståelse för lokala kulturer, socialt kapital och informell ekonomi. Det är i de intelligenta kombinationerna som en framtid för en aktiv landsbygd ligger.
- Uppmuntra entreprenörer och idémänniskor.
- Näringslivsutveckling som bygger på industrisamhällets ”mainstream”, alternativt underleveranser till denna, måste bedömas med stor skepsis, mot bakgrund av globalisering och avindustrialisering.
- Undersök möjligheten att kombinera globaliseringens möjligheter med lokala kulturer och traditioner.

⁴⁴ SOU 2003:29 Mot en ny landsbygdspolitik

⁴⁵ Se ovanstående

⁴⁶ Ingelstam, L inlägg på forskningsseminarium i jan 2006, jfr. En strategi för landsbygdsforskning, Särskild rapport till landsbygdskommitténs betänkande

- Utgå från en bred syn i arbetet med näringslivsutveckling på landsbygden.

Innovation i glesa strukturer

Innovationer har avgörande betydelse för utvecklingen av företag, sektorer och regioner. Det finns också ett stort utbud av nationella och internationella utredningar och forskningsrapporter som belyser innovativa företag, innovationsprocesser eller innovationssystem på olika geografiska nivåer, oftast i täta urbana, teknologisk och forskningsintensiva miljöer. Landsbygden får ofta ganska liten uppmärksamhet. Genom landsbygdsprogrammet kan dock innovativa insatser på landsbygden stimuleras.

Insikten om att innovationer måste ses i ett bredare perspektiv är utgångspunkten i två nordiska undersökningar som publicerades år 2004 och 2005⁴⁷. Studierna är inriktade mot innovativa företag inom traditionella branscher och mogna industrier i den nordiska periferin. Även företag i dessa landsdelar behöver innovationer för att behålla sin position, inta nya marknader eller stå emot konkurrens bättre. Den refererade ISP – studien (Innovation Systems and the Periphery Nordic innovations Centre) har till syfte att påvisa likheter och mönster inom innovativa företag på landsbygden. De generella slutsatserna är att innovationssystemen inte är annorlunda i perifera områden. De kan snarare karaktäriseras av en hög komplexitet för inblandade aktörer och nätverk.

Institutionella stödaktörer värderas ofta lägre än personliga kontakter med familjemedlemmar, vänner och grannar. Hela stödsystemet uppfattas som mycket invecklat. Att företagen i första hand litar på sig själva och har ett utvalt nätverk tyder mer på att företagen i periferin är mer sårbara. Kommuners roll anses för det mesta som positiv, vilket särskild betonas i perifera landsbygder. De små företagen etablerar sina nätverk först och främst på regional nivå. De mest innovativa företagen och de större företagen har dock ofta internationella kontakter. Personliga kontakter dominerar i innovationsprocessen, men det finns om än i svagare utsträckning, länkar mellan företagen – leverantörer och kunder. Kontakter med andra företag och intresseorganisationer är ofta goda.

⁴⁷ Aarsaether (ed) (2004), *Innovations in the Nordic Periphery*, Nordregio och Aradóttir E., et al (2005): *Innovation Systems and the Periphery*. Nordic innovations Centre.

Forsknings- och utbildningsinstitutionernas roll i innovationsprocessen är i de flesta fall obefintlig, vilket förmodligen har att göra med att de enskilda företagens formella utbildningsnivåer är tämligen låga och att det finns tydliga kommunikationsproblem mellan företagare och FoU – institutionerna. Några undantag i det avseendet bekräftar snarare regeln.

Den viktigaste slutsatsen är att det inte är antalet relationer som är avgörande för framgångsrika innovativa processer, utan snarare hur etablerade och välfungerande företagets kontakter är.

ISP-studien ger följande förslag:

- Uppmärksamma processerna
- Tillämpa och utveckla rurala livsstilar för att skapa innovativa produkter
- Synliggör och tydliggör politiken och det offentliga stödprogrammet
- Upplös sektoriella låsningar
- Bygg ut kunskapsbasen och kompetensen
- Underlätta entreprenörskultur
- Utnyttja befintliga nätverk bättre
- Uppmärksamma systemvillkoren och perifera regioners problem
- Fortsätt forskningen

5.3.5 Skapa bättre tillväxtmiljöer för unga landsbygdsföretagare

Till högskolor/universitet finns ofta så kallade incubatorer eller företagskuvöser kopplade, där unga entreprenörer och företagare kan börja utveckla en affärsverksamhet. Genom den nära kopplingen till såväl kompetensen vid högskolor/universitet och företagsmentorerna kan den unga entreprenören dels erbjudas kompetensstöd dels få tillgång till en arbetsmiljö som genom sin utformning är ekonomiskt acceptabel. Landsbygdskommittén anser att dessa typer av insatser tydligare ska kopplas samman med landsbygdsföretagande.

5.3.6 Vidgade marknader

När de små företagen växer behövs nya marknader på regional, nationell och global nivå. Samtidigt behövs en god infrastruktur, ökad samverkan mellan små och stora företag, stöd till nätverksbyggande och en efterfrågestyrd rådgivningshjälp. Exempel på det är insatser som Almi och Exportrådet redan genomfört i några regioner för att främja företagets exportmarknader.

Ett väl utvecklat nordiskt samarbete och EU-samarbete är andra faktorer för att underlätta byggandet av vidgade marknader. Detta blir desto viktigare med tanke på storföretagens konkurrenskraft och dominans samt utländska företags ökade marknadsandelar i Sverige till följd av den globala ekonomin. Med en bra infrastruktur på hemmamarknaden ökar landsbygdsföretagens chanser att utveckla de gröna näringarna och samtidigt bli framgångsrika internationellt.

5.4 Uppmärksamma de platsbundna företagens strategiska potential

Kännetecknande för landsbygden är att många av företagen är mycket starkt bundna till en speciell geografisk plats. Det kan bero på specifika natur- eller kulturreсурser.

För att platsbundna företag ska kunna utvecklas krävs särskilda villkor inom lagstiftning, stödsystem och den breda infrastrukturen.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

- Tydliggör de platsbundna företagens särskilda förutsättningar som strategisk tillväxtpotential. Strategiska områden är produktion och förädling av livsmedel och skogsråvara, produktion av förnybar energi, turism och rekreation samt landskap och naturvård.

Ge tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) att ge förslag till klarläggande av 2:18 RF (egendomsrätten), där en utgångspunkt är att särskilt beakta de platsbundna näringarnas utvecklingsförutsättningar.

Säkra en långsiktig hållbar balans mellan bevarande av åkermark för produktion av livsmedel och energi å ena sidan och an-

vändande av sådan mark för samhällsutbyggnad och andra allmänna ändamål å andra sidan.

Tydliggör att vid val av lokalisering av samhällsutbyggnad hänsyn tas till åkermarken som produktionsresurs genom såväl fysisk planering som genom tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler om hushållning med mark- och vattenområden.

5.4.1 Innebörden av platsbundenhet

Vad är platsbunden eller platsanknuten näring? Att Åreskutan ligger där den ligger eller att mineralfyndigheter finns i Garpenberg och Malmfälten är otvetydigt. Jordbruken är som regel även de platsbundna även om en diversifiering av produktionen medför att jordbrukens arena utvidgas och förändras. Många jordbruk är platsbundna därför att de personer som driver företagen av olika skäl är bundna till platsen. Det kan också bero på att natur- och kulturmiljön ger speciella betingelser för odling av vissa grödor eller djurhållning men framför allt kan det vara av sociala skäl, genom till exempel tradition och arv.

De platsbundna företagen behöver större garantier för långsiktiga produktionsvillkor än genomsnittliga företag. Det gäller främst regler kopplade till Miljöbalken, plan- och bygglagstiftningen samt egendomsrätten.

Här kommer ”bondens dubbla uppdrag” in i bilden som såväl producent och förädlare av råvaror som producent av samhällsintressen, vilket samhället också betalar ersättning för. Janken Myrdal⁴⁸ konstaterar:

”Jag betraktar dessa stöd och ersättningar som baserade i ett samhällsfördrag mellan jordbrukare och befolkning som helhet. Men detta samhällsfördrag är underförstått – befolkningen vill ha värden som inte har tydligt identifierats, definierats och synliggjorts.”⁴⁹

Den nya produktionen med beroendet till kunder som inte längre enbart köper jordbrukets råvaror, utan även det öppna landskapet, är kanske en av de största särskiljande förutsättningarna för de arealbundna företagen.

⁴⁸ Ds 2001:68 Den nya produktionen – det nya uppdraget – Jordbrukets framtid i ett historiskt perspektiv

⁴⁹ Ds 2001:68 Den nya produktionen – det nya uppdraget – Jordbrukets framtid i ett historiskt perspektiv s. 91

Flera av de platsbundna företagen har vuxit fram och format det landskap som givit den aktuella platsen, orten eller området dess identitet, till exempel rennäringsringen i norra Sverige, jordbrukslandskapen i Skåne och Västergötland och turismen i Åre, Sälen och Härjedalen. Hur dessa näringar utvecklas präglar ofta hela lokalsamhället, är betydelsefulla för platsers attraktivitet och påverkar även annat företagande. Exempel på platsbunden småskalig verksamhet inom livsmedelsproduktionen är Skärvångens mejeri i Jämtland med flera andra företag i Jämtland (se lokala exempelsamlingen).

5.4.2 De areella näringarnas betydelse för landsbygden

Landsbygdskommittén anser att de gröna näringarna i Sverige har unika möjligheter att även fortsättningsvis starkt bidra till utvecklingen på landsbygden. Hög kompetens, god djuromsorg och ett starkt miljömedvetande gör att man står väl rustad att möta de nya utmaningar som väntar när det gäller att producera produkter och tjänster inom livsmedel, skog, energi, turism och rekreation samt landskaps- och naturvård.

Även om antalet som är primärt sysselsatta i de areella näringarna har minskat utgör företag inom dessa näringar oftast en mycket viktig bas för landsbygdens näringsliv som helhet. De areella näringarna är ofta beställare av tjänster från andra småföretag, de producerar ett landskap som är basen för flera turistföretag, och utgör ofta ryggraden i viktiga samhällsfunktioner som upprätthållande av enskilda vägar mm. Lönsamhet för dessa näringar är alltså inte bara av vikt för det enskilda företaget utan också för landsbygdsutvecklingen som helhet.

Fiske- och rennäringsfrågor kräver en djupare genomgång än vad vi haft möjlighet att göra i detta betänkande. Dessa näringar har givetvis en mycket stor betydelse, vilket också beskrivs i bland annat de utredningar som nyligen avlämnats⁵⁰ samt i Fiskeriverkets strategi.

Alla företag oavsett bransch bygger på att tillgodose kundernas behov och därigenom skapa lönsamhet som gör ägarna långsiktigt nöjda. Det svenska jordbruket har tillgodosett två marknader, livsmedelsproduktion och kollektiva nyttigheter t.ex. öppet varierat

⁵⁰ Läs bland annat delbetänkande från jakt och fiskeutredningen december 2005 (SOU 2005:17) samt samernas sedvanemarken (SOU 2006:14)

landskap. Nu utvidgas jordbrukets marknad med energiproduktion. Lönsamheten inom livsmedelproduktionen kommer att ha en avgörande betydelse för både landskapet och hur företagandet på landsbygden utvecklas.

Eftersom många jordbrukare arbetar i egen skog bör jord- och skogsbruket betraktas som en näringsgren. Studerar man Sveriges officiella nationalräkenskaper ser man att sammantaget svarar jord- och skogsbruket och deras förädlings-företag för drygt 8 % av Sveriges BNP enligt följande sammanställning:

	Miljarder kr	% av BNP
Jord- och skogsbruk	38,4	1,5
Dess förädlingsföretag	95,1	3,8
Svenska underleverantörer	71,5	2,8
Summa	205,0	8,1

Ser man på de olika produktionsgrenarna specifikt omsätter mjölkproduktionen ca 9 miljarder kr per år, spannmålsproduktionen omkring 5 miljarder och kött (gris och nöt) ungefär 6,5 miljarder. Totalproduktionen inklusive EU-ersättningar omfattar knappt 40 miljarder kr.

Förutom att näringens samlade aktörer har ett stort ansvar för en positiv utveckling av det svenska jordbrukets konkurrenskraft har politiken ett särskilt ansvar för att skapa goda villkor för svensk livsmedelsproduktion. Enligt Jordbruksverkets sektoranalys av lönsamheten inom jordbruket minskade överskottet till brukarnas eget arbete och kapital från 4,6 till 4,3 miljarder kr mellan 2004 och 2005. De nya verksamheter som jordbrukarna ofta kompletterar och breddar sitt företagande med beräknas omsättningsmässigt uppgå till ca 7 miljarder kr. Nettoinkomsten av denna verksamhet kan beräknas till omkring 1 miljard kr/år. Den potential till ytterligare bredd och omsättningsökning som finns får inte hindra en noggrann uppföljning av den ekonomiska utvecklingen inom det traditionella jordbruket.

5.4.3 Utvecklad livsmedelsproduktion och förädling

Livsmedelsindustrin sysselsatte under 2005 cirka 60 000 personer, vilket motsvarade cirka nio procent av den totala industrisysselsättningen. Den allt hårdare internationella konkurrensen har dock tvingat fram en strukturuomvandling och effektiviseringar och antalet sysselsatta inom den storskaliga industrin har därför minskat.

Det är viktigt att den storskaliga basproduktionen inom livsmedelsindustrin finns kvar. En stor potential bedöms även finnas i utvecklingen av småskalig eller lokal/regional livsmedelsförädling, där antalet företag under senare år har ökat. En utredning från Livsmedelsverket⁵¹ visar emellertid att hinder för en ökad etablering eller utveckling inom den småskaliga livsmedelsproduktionen ofta är brist på kunskap om produktutveckling och marknadsföring. De mindre livsmedelsföretagen, med mindre än 50 anställda, upplever också problem med att nå ut med sina produkter i dagligvaruhandeln⁵².

Cirka 70 procent av det svenska jordbrukets primärprodukter förädlas av livsmedelsindustrin i Sverige. Många företag använder det svenska ursprunget som försäljningsargument och för dessa företag är tillgången på svensk råvara viktig. Likaså är en svensk livsmedelsindustri många gånger en förutsättning för delar av primärproduktionen. Utan en inhemsk livsmedelsindustri riskerar efterfrågan på svenska råvaror att minska drastiskt. Dessutom är jordbrukets lönsamhet direkt kopplad till förädlingsindustrins lönsamhet, då förädlingsindustrin till stor del ägs kooperativt av jordbrukarna.⁵³

Livsmedelsföretagen konstaterar att medlemskapet i EU innebar stora förändringar för livsmedelsindustrin. Samtidigt som den svenska industrin fick tillgång till en stor ny marknad hårdnade konkurrensen inom Sverige. Sedan medlemskapet trädde i kraft har livsmedelsexporten ökat snabbare än varuexporten från övrig industri⁵⁴.

Livsmedelsexporten bedöms ha ytterligare utvecklingspotential. Fortfarande har dock Sverige ett handelsunderskott för livsmedel, framförallt för kött och mjölkprodukter. Marknaden för ekologiska produkter har vuxit kraftigt i Sverige, vilket även gäller merparten av övriga OECD-länder. Livsmedelsexporten är ett viktigt komplement till en hemmamarknad med hård prispress. Förändringar på andra marknader kan snabbt förändra bilden för de svenska företagen. De konsekvenser som det kan medföra för särskilt landsbygdens företag är många och innebär både hot och möjligheter.

⁵¹ Livsmedelsverket, (2001). Lokal och regional livsmedelsproduktion, rapport nr17.

⁵² Jordbruksdepartementet (2006) Förslag till landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013

⁵³ se ovan

⁵⁴ jfr. Jordbruksverket (2004) LIVSMEDELSEXPORT – förutsättningar och möjligheter Rapport 2004:9, samt Jordbruksverket (2005) Marknadsöversikt, bearbetade jordbruksprodukter (icke bilaga 1) Rapport 2005:12

5.4.4 Växande marknad för förnybar energi

Marknadstillväxten för biobränsle har sedan 1970-talet varit störst inom fjärrvärmesektorn, men nu sker tillväxten även inom andra användningsområden.⁵⁵ Oljekommissionen anger att det genom bristande statistik inte går att bedöma potentialen för bioenergi-produktionen. Flera andra myndigheter, LRF, Skogsindustrierna och andra har under senare år tagit fram olika underlag. Den tidigare regeringen tillsatte år 2005 en utredning för att belysa "Jordbrukets roll som bioenergiproducent"⁵⁶. Enligt direktivet till nämnda utredning ska en analys ske av det "svenska jordbrukets förutsättningar som producent av bioenergi". Samhällets syn på jordbrukets roll som producent av bioenergi ska också utvecklas.

Det är framför allt jord- och skogsbruket, som förvaltar resurserna för bioenergi. Även delar av industrin har genom sin förädling förutsättningar att utgöra en del av bioenergi-potentialen, till exempel inom träindustri, slakt och biogasanläggningar. I denna typ av företag liksom inom de areella näringarna kan produktionen skapa utrymme för egen försörjning och försäljning av energi, exempelvis till lokala fjärrvärmenät så att även överskottsel kan tas tillvara från mindre biogasanläggningar.

I det svenska landsbygdsprogrammet för 2007–2013 görs bedömningen att produktion av förnybar energi i takt med stigande energipriser kan utgöra en konkurrenskraftig verksamhet för tillväxt på landsbygden. Den övervägande bioenergi-produktionen kommer i dag från skogssektorn. Vi förutsätter att efterfrågan på förnybara bränslen väsentligt förbättras. Om den platsbundna näringen lyckas möta behoven, kan landsbygden få nya utvecklingsförutsättningar. Det finns behov av och marknader för utveckling av även andra förnybara energiformer, inte enbart biomassa och fordonsbränsle.

Centrala frågor för näringarna inom skogs- och träindustrin och för bioenergikonsumenter är hur ökningen i efterfrågan på biobränsle ska kunna mötas genom inhemsk produktion och genom en utveckling av nya produkter samt ett anpassat regelverk.

Initialt behövs kunskap om nya tekniklösningar och kapital för utveckling inom bioenergisidan. Den huvudsakliga produktionen

⁵⁵ Statsrådsberedningen, (2006) På väg mot ett OLJEFRITT Sverige, Kommissionen mot oljeberoendets slutrapport

⁵⁶ Jfr Jo Dir. 2005:85

och konsumtionen av biobränsle sker i dag inom massa- och pappersindustrin.

Utöver råvaruproduktionen kan lantbruket utveckla förädlingen av biobränslen genom att tillverka färdig värme, el och drivmedel. Många lantbrukare producerar i dag biobränsle/energi. I det svenska förslaget till landsbygdsprogram nämns produktion av så kallade farmarenergianläggningar med närvärme för uppvärmning av exempelvis bostäder. Verksamheten har ofta startat i relativt liten skala och i samverkan mellan flera aktörer. Samverkan mellan lantbrukare och kommunala bolag och/eller energileverantörer om biogasanläggningar är också relativt vanligt⁵⁷.

Det är svårt att i dag bedöma hur stor utvecklingspotentialen i en storskalig satsning på bioenergi från jord- och skogsbruk. Det finns dock skäl att tro på en fortsatt positiv utveckling av småskaliga bioenergisystem, dels som ett sätt att minska sårbarheten i energiförsörjningen på landsbygden, dels som en metod att diversifiera jordbruksföretaget. Detta bör underlättas genom en politik som skapar förutsättningar genom att tillhandahålla projekt- och företagsstöd för de entreprenörer som ser möjligheter både för produktionen av råvaran och utvecklingen av de tjänster och den infrastruktur som krävs.

5.4.5 Turism en tillväxtbransch

För många regioner i Sverige utgör turismen en tillväxtmotor med en stor potential. Det övergripande målet för turistpolitiken är att Sverige ska ha hög attraktionskraft som turistland och en långsiktigt konkurrenskraftig turistnäring, som bidrar till hållbar tillväxt och ökad sysselsättning i alla delar av landet.⁵⁸

Att kunna erbjuda upplevelser och aktiviteter i form av kultur-, eko- och landsbygdsturism har blivit allt viktigare för att turistföretagen ska kunna vara konkurrenskraftiga på marknaden.

Under 2005 ökade turistnäringen i Sverige sin totala omsättning med nära 10 procent till nästan 191 miljarder kronor. Sysselsättningen inom turistnäringen har ökat med 35 procent de senaste tio åren och bidrog med drygt 138 000 helårsarbeten 2005.

I vissa landsbygdskommuner har turismen stor effekt på den lokala ekonomin och sysselsättningen. Den landsbygdsturism som

⁵⁷ se ovan

⁵⁸ jfr. Prop. 2004/05:56, betänkande 2004/05: NU 13, rskr. 2004/05:295

bedrivs i kombination med jordbruk beräknas omsätta ca 1 miljard kronor per år.⁵⁹ Turistföretagen är som regel personalintensiva även om de bara är verksamma under delar av året. När turistvolymerna ökar leder det till ökad sysselsättning inte bara i turistföretagen utan också i andra branscher som är viktiga för bygden.

Till skillnad från andra produkter kan turisttjänster normalt inte visas fysiskt eller i någon omfattning inspekteras av potentiella köpare innan upplevelsen tar sin början. På marknaden är därför produkterna beroende av beskrivningar för att locka köpare. Genom utveckling av IT-baserade tjänster förändras rollerna för företag, andra aktörer och kunder. Nya möjligheter öppnas för marknadsföring, distribution, kontakt och bokningar. Ett ökat samarbete med andra aktörer inom turistnäringen, både inom landet och i omvärlden, behöver främjas och utvecklas.

Det kan vara svårt för mikro- och småföretag i turistnäringen att på egen hand genomföra större satsningar inom till exempel produktutveckling, marknadsföring och logistiklösningar. En ökad samverkan mellan företag i samma bygd eller mellan bygderna inom en region är oftast en förutsättning för att ett områdes utvecklingspotential ska kunna tas till vara. Utöver behovet av samordning mellan turistföretagen har den tidigare Turistdelegationen även identifierat ett behov av ökad professionalism och kompetens inom turistnäringen.⁶⁰

5.4.6 De platsbundna näringarna och äganderätten

För de platsbundna näringarna är tillgång till och därigenom rådighet över mark- och vattenområden ofta en förutsättning för att det över huvud taget ska vara möjligt att driva verksamheten. Intressekonflikter kan lätt uppstå om markanvändning, slitage eller konkurrensförhållanden mellan olika näringsutövare. Därmed aktualiseras frågor och avvägningar mellan enskilda kontra allmänna intressen. Lagen om egendomsskydd och olika former av intrångs- och expropriationsersättning ställs i förhållande till andra lagar som miljöbalken, plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen, väglagen och skogsvårdslagen.

⁵⁹ Jordbruksdepartementet, förslag till Landsbygdsprogram 2007–2013

⁶⁰ Se ovan

Frågor om äganderätt och olika typer av ersättning för intrång och expropriation är mycket omstridda såväl ur juridisk som politisk synvinkel och rättsläget är i många fall oklart⁶¹.

En översyn av ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen pågår för närvarande⁶². Delbetänkandet som avser en kartläggning av läget ska lämnas i januari 2007. Regeringen kommer därefter att besluta om tilläggsdirektiv. Utredningen förväntas sedan slutredovisas den 31 juli 2007.

Egendomsrätten samt dess koppling till vissa andra lagar

Nedan ges en mycket översiktlig beskrivning av äganderätten och dess koppling till några av de andra lagar som har betydelse för de platsbundna näringarnas villkor:

Egendomsrätten tillerkänns skydd genom den svenska grundlagen (2 kap. 18 § RF). ”I sammanhanget bör också beaktas bestämmelsen i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (art. 1 i tilläggsprotokollet till konventionen), som numera gäller som svensk lag (se 2 kap. 23 § RF)”⁶³. Enligt lagrummets första stycke sägs ”Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfarande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnader utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen”.

En första fråga med anledning av ovan nämnda paragraf är vad som avses med egendom, eftersom det inte definieras av lagrummet. Vi kan konstatera att det är frågan om ägande till både fast och lös egendom. Även nyttjanderätter av olika slag innefattas. ”Att märka är dock att inskränkningen av användningen av lös egendom inte berörs i paragrafen; rätten till lös egendom är skyddad endast mot expropriation och annat sådant förfogande.”⁶⁴

Den andra frågan är vad som avses med ”angelägna allmänna intressen”. ”Bla. har satts ifråga om vår nya MB⁶⁵ verkligen står i överensstämmelse med RF 2:18. Att avgöra vad som är ett tillräckligt angeläget allmänt intresse är självfallet vanskligt och bedöm-

⁶¹ Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA (2005), Äganderätt under avveckling? – äganderättens betydelse för de areella näringarna tidskrift nr 5

⁶² Dir. Ju 2005:147, Översyn av expropriationslagens ersättningsregler

⁶³ SOU 1997:47, Den kyrkliga egendomen

⁶⁴ se ovan

⁶⁵ MB = Miljöbalk

ningen kan ibland bli mer politisk än rättslig.”⁶⁶ ”Bestämmelsen i 2 kap. 18 § 1 st. har ansetts innebära, att man får jämföra skälen för lagstiftningen om tvångsingrepp mot enskilda med det intresse som står på spel för den enskilde; ju lindrigare ingreppet är för hans del, desto mindre krav skulle man ställa på angeläget allmänintresse, och härvid skulle man också ta hänsyn till den enskildes möjlighet till ersättning för ingreppet”.⁶⁷

Andra stycket i samma lagrum säger följande: ”Den som genom expropriation eller annat sådant förfarande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark och byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som bestäms i lag.”

Även denna del har vållat stora bekymmer vid tolkningen. Det är bland annat av den anledningen som expropriationsutredningen kommit till.

När lagen antogs var det huvudsakligen samhället som exproprierade för infrastrukturbyggande och med syfte att ge en god samhällsservice.

På det sätt som samhället därefter kommit att utvecklas, med bland annat avregleringar och privatiseringar, har fler privata rättssubjekt kommit in i bilden. Även för privata rättssubjekt kan, när de svarar mot lagens regler om ”angeläget allmänt intresse”, expropriationslagens regler bli tillämpliga. Som affärsdrivande företag har de motiv att göra en vinst på affären.

En av de frågor som man då kan ställa är, om kommersiella aktörer ska betala högre ersättning än enligt nuvarande ersättningsregler? Det kan nämnas att redan i dag tillämpas olika beräkningsgrunder för ersättning inom olika nyttjanderättsområden.

⁶⁶ Norstedts Juridik, Statsrättens grunder (2005) Warnling-Nerep W, Lagerqvist A

⁶⁷ SOU 1997:47 Den kyrkliga egendomen

Kopplingen till miljöbalken

Ofta omdebatterade frågor är konflikter mellan äganderätten och miljöbalken, till exempel miljöbalkens hänsynsregler (MB, kapitel 2), grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (MB, kapitel 3–4) eller regler för skydd av områden (MB, kapitel 7).

Exempel som varit aktuella i flera olika fall gäller huruvida ersättning ska utgå eller ej vid inrättandet av vattenskyddsområden. Miljöbalken (7: 21–22) säger att länsstyrelsen eller kommunen får inrätta så kallade vattenskyddsområden för att skydda grundvattentäkter. Dessa områden finns i ett flertal fall belägna inom jordbruksmarker med pågående markanvändning. Frågan som i det läget uppkommer är huruvida ersättning ska utgå till markägaren eller ej. Frågan har bland annat debatterats i tidskriften "Svenskt Vatten" nr 4 år 2005. Den fråga som där ställs på sin spets är avvägningen mellan äganderätten (RF, 2:18), hänsynsreglerna (MB, kapitel 2) och ersättningsreglerna (MB, kapitel 31).

Kopplingen till plan- och bygglagstiftningen

Även plan- och bygglagens (PBL) regler i kombination med miljölagstiftning och äganderättsfrågor kan vålla bekymmer (PBL är under omarbetning). I princip finns möjligheter till intressekonflikter mellan egendomsägare och offentliga aktörer inom alla de områden som lagen reglerar. Finns då oklarheter i definitioner, tillämpning och rättsverkan inom ett eller flera av de aktuella lagarna är läget naturligtvis än mer komplicerat.

Kommunerna har juridiskt sett planmonopol, vilket innebär att kommunen teoretiskt genom kommunala översiktsplaner, områdesbestämmelser, detaljplaner och byggnadslov i stort kan styra över samhällsutvecklingen i kommunen med hänsynstagande bland annat till statliga riksintressen.

De nya strukturella villkor som präglar samhällsbyggandet i dag gör dock att det utvecklats en starkt ökad konkurrens mellan orter och därigenom också ett behov av större ömsesidighet mellan olika parter för att överhuvudtaget få igång vissa projekt eller för att kunna bibehålla service, till exempel serviceutbud på landsbygden. Detta medför i sin tur att villkoren för samhällsbyggande ändrats

och det finns därför alla skäl att utveckla förhållningssättet mellan skilda parter⁶⁸.

Ett exempel på ett område där den ökade konkurrensen mellan olika användningsområden finns uttrycks av LRF, som känner en stark oro för åkermarkens användning inom vissa områden med särskilt goda jordar⁶⁹. Organisationen anser att det gäller att finna en bra balans mellan produktion av livsmedel och energi å ena sidan och samhällets intressen å den andra sidan. LRF anser att det skydd som finns i miljöbalken (MB kap.3 § 4) inte är tillräckligt utan förordar att skydd för viss åkermark under vissa förutsättningar bör utgöra riksintresse. Den åkermark som är viktig att skydda är företrädesvis den som återfinns i Skåne och Halland. Samtidigt är det just inom de områden där de bästa jordarna finns, det vill säga i södra Sverige, som också bebyggelsestrycket är stort, vilket skapar konkurrens.

Om vi återgår till RF 2:18 finns slutligen ett tredje stycke, där det stadgas att ”Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan” (lag 1994:1468).

Frågan är vad detta innebär? Allemansrätten är i sig ingen lag, men omges av lagar som sätter gränser för vad som är tillåtet. Av nedanstående citat förstår vi att det kan finnas många möjligheter till konflikter även inom detta tredje stycke av RF 2:18.

”Allemansrätten gäller för alla. Men kommuner, organisationer och turistföretag har ingen kollektiv allemansrätt, och kan inte åberopa allemansrätten som stöd för organiserad verksamhet på annans mark. Däremot kan de använda naturen för verksamheten tack vare att allemansrätten finns. Det finns inget uttryckligt stöd i lagstiftningen för en markägare att hindra organiserat eller kommersiellt nyttjande av marken så länge det sker utan skada eller olägenhet.”⁷⁰

Ett lokalt exempel på konflikten mellan äganderätten och allemansrätten är kanotpaddling i Årjängs kommun. En entreprenör erbjöd ett turistkoncept med kanotpaddling, där deltagarna använde sig av övernattnings och strandhugg enligt vad företaget upplevde ingick i allemansrätten. Markägaren å sin sida ansåg att markområdena utsattes för ett sådant ökat slitage att allemansrätten inte var tillämplig. Det hela löste sig genom att kommunen och de

⁶⁸ Cars G, Thune Hedström R Nya villkor för den kommunala planeringen,

⁶⁹ LRF Skrivelse till Landsbygdskommittén 2006-0906, Användning av åkermark – en framtidsfråga

⁷⁰ jfr. www.naturvardsverket.se

bägge parterna kom överens om en lösning som både medförde att turistverksamheten kunde fortsätta och att markägaren kunde acceptera användningen.

5.5 Förenkla regelverk och upphandling för småskalig produktion

Sverige behandlas ofta som ett geografiskt och näringspolitiskt homogent samhälle utan större variationer i näringslivsvillkor, traditioner och kultur. Landsbygden berörs mycket perifert och fokus riktas mot de större städernas problem, behov och möjligheter. Landsbygden beskrivs vanligen mer i problem- än i möjlighetstermer. I sådana fall är det viktigt att synliggöra och ta hänsyn till landsbygdens särskilda förutsättningar.

Landsbygdskommitténs förslag till regeringen:

Förbättra förutsättningarna för småskalig verksamhet och produktion i tillämpningen av regelverk.

Förenkla regelverk och tillämpning vid offentlig upphandling för småskalig verksamhet och produktion.

5.5.1 Regelsystem och regelverk

Det är ofta den storskaliga strukturen som bildar normen eller modellen för regelsystemens uppbyggnad. Samma regler gäller generellt för små och stora företag, men de lever ofta under helt olika förutsättningar. En större insikt om små företags förutsättningar behövs därför i såväl regelsystemens utformning som i dess tillämpning.

Landsbygdskommitténs slutsats är att det i mycket hög grad beror på handläggande tjänstemän hur besvärligt eller lätt det blir för den enskilde företagaren att uppfylla de regler som han/hon berörs av. Det är angeläget att handläggande tjänstemän har hög kompetens och att det utvecklas en strategi som säkerställer att regelverk tolkas på likartat sätt i hela landet.

Olika utredningar visar att regeltillämpningen ser olika ut. I Fjällmistrarapporten nr 5/2004 jämförs likheter och skillnader i

länsstyrelsernas⁷¹ förvaltning av jakt och fiske i fjällen. En rad skillnader kunde påvisas:

”Förutom att de resurser man förvaltar ser radikalt annorlunda ut ur såväl ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter har länen valt att organisera sig olika. De intervjuade företrädarna för länen gör också olika tolkningar av tillämpliga lagar och det handlingsutrymme som dessa lagar erbjuder. Sedan tidigare har länen valt olika förhållningssätt till införandet av den fria småviltsjakten och handredskapsfisket. Det gäller inte så mycket det regelverk som tillämpas utan snarare i vilken utsträckning man valt att upplåta mark och vatten. Det torde i sin tur påverka i vilken mån man har möjlighet att t.ex. upplåta resurser för enskilda att bedriva turistverksamhet.”

Utredaren anser dock att skillnaderna inte bör överdrivas.

Glesbygdsverket säger i studie och analys av intervjuundersökningen⁷² om småföretagens villkor att det finns både tillväxtvilja och förväntningar av tillväxt bland många landsbygdsföretagare, men särskilt mikroföretagen upplever att arbetsgivaravgifter och arbetsgivaransvar utgör hinder för små och medelstora företag, i synnerhet i norra Sveriges glesbygder. Ambitionerna att växa hänger istället i hög grad samman med möjligheterna att samarbeta i nätverk t.ex. skogsindustriella klustret i Vindeln och gruvrelaterade verksamheterna i Malå.

Generella lättnader i regelverk kan ge selektiva effekter för landsbygdsföretagen. Åtgärder som riktas till solo- och mikroföretag gynnar landsbygden eftersom dessa företag är relativt sett vanligare.

5.5.2 Upphandling

Den offentliga upphandlingen omfattar drygt 400 miljarder SEK⁷³ per år, vilket är cirka en tredjedel av sektorns totala kostnader. Upphandlingen regleras i Lagen om offentlig upphandling, (LOU).⁷⁴

Syftet med lagen är att få ut mesta möjliga av skattebetalarnas pengar i samband med inköp av varor och tjänster. Konkurrensen

⁷¹ Västerbotten, Jämtland, Dalarna samt Norrbottens länsstyrelser omfattades

⁷² Glesbygdsverket (2006) Småföretagandet i gles- och landsbygder

⁷³ Enligt Ekonomistyrningsverket och den statliga Upphandlingskommittén skulle de samlade offentliga inköpen enligt LOU ha varit c:a 400 miljarder redan 1998 (SOU 1999:39). Enligt Ekonomistyrningsverket var enbart de statliga uppköpen så sent som 2004 80 miljarder SEK. Även om det är svårt att exakt beräkna totalsumman är det sannolikt att summan idag är drygt 400 miljarder SEK för hela den offentliga sektorn.

⁷⁴ Lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft i januari 1994 (SFS 1992:1528)

ska främjas och fler leverantörer ska få rimliga och rättvisa möjligheter att delta i upphandlingen. Offentlig upphandling är dessutom normerande med avseende på kvalitet och standard och av ojäm- förligt stor ekonomisk betydelse för tillväxt och företagande i hela landet.

För att underlätta processen finns Nämnden för offentlig upphandling (NOU), som har som mål att effektivisera och till viss del övervaka upphandlingsarbetet. Nämnden ska även se till att informationen om lagstiftningen är fullödlig och verkningsfull. Viktiga allmänna riktlinjer är principen om icke-diskriminering, likabehandlingsprincipen, principen om transparens (hög grad av tydlighet och förutsebarhet bland annat vad gäller anbudsvärdering), principen om ömsesidigt erkännande (respekt för båda parter roller och intressen) samt proportionalitetsprincipen (att inte ställa kraven högre än vad som kan sägas vara nödvändigt).

Lagen är utformad med många detaljbestämmelser om hur ett anbud ska utformas, vilka krav leverantörerna skall uppfylla, hur länge ett anbud gäller och hur tvister ska hanteras samt eventuella överklagningar skall gå till. Det finns även regler för vilka inköp som kan göras utanför LOU – till exempel köp av varor och tjänster under ett visst belopp – vilket underlättar det praktiska arbetet och minskar byråkratin. Även om lagtexten kan tyckas detaljerad och klar uppstår det relativt ofta problem och konflikter i samband med upphandlingen. De vanligaste svårigheterna för små producenter av varor och tjänster rör förhållanden om:

- Tolkning av kvalitetskrav, till exempel vid livsmedelsupphandling
- Svårigheter att ta sig igenom den byråkratiska processen
- Svårigheter att samarbeta kring en större gemensam offert
- Krav på leverans av alltför stora kvantiteter
- Otydliga beställningar eller för låga krav i anbudshandlingarna
- För liten hjälp med att formulera hållbara och ambitiösa offerter
- Avsaknad av utförliga protokoll över hur olika anbud prövats mot varandra
- Knapphändig information om upphandlingsprocessen
- Otillräcklig information från NOU om hur små producenter/leverantörer kan konkurrera på likvärdiga villkor med större aktörer
- Kostnader för att anlita externa konsulter

- Lagstiftningen påstås gynna storskaliga leverantörer.⁷⁵

Regler inom lokal upphandling

I lagstiftningen (LOU) formuleras paragrafer med innebörden att all offentlig upphandling ska ske i konkurrens, vara affärsmässig och ske på ett objektivi t sätt.

I praktiken finns mycket olika uppfattningar om hur man ska värdera dessa faktorer vid faktiska inköp av varor och tjänster. Intrycket är att de små och nyetablerade företagen med i första hand en lokal marknad i mindre omfattning än andra företag har möjlighet att konkurrera inom offentlig upphandling. Många gånger hänvisar beställarna till att det är lagstiftningen som förhindrar kommuner och andra offentliga organ att utforma upphandlingsunderlagen så att även lokala intressenter kan delta i anbudsgivningen på ett för dessa företag rimligt sätt. Det finns dock inga formella regler som förhindrar de offentliga verksamheterna från att formulera anbudsunderlaget så att lokala företag ges bra och rättvisa förutsättningar att delta i upphandlingskonkurrensen.

Konkurrensverket har nyligen gjort ett uttalande där verket säger att ”fler företag måste kunna få tävla om de offentliga upphandlingarna av varor och tjänster”⁷⁶. De säger också att regelsystemet måste förenklas och samordningen av inköp inte får gå för långt. Alltför stora samordnade inköp kan leda till att färre företag kan vara med i anbudsgivningen. De säger också att det är bra om offentliga myndigheter kan ställa miljökrav och sociala krav vid en upphandling.

Kommuner som funderar annorlunda – Arvika och Borlänge

Arvika kommun är ett exempel där kommunen i slutändan gör en vinst samtidigt som det lokala näringslivet fått möjlighet att delta i konkurrensen om uppdragen. Exemplet Arvika visar också att det förekommer hinder som snarare beror på fördomar och okunnighet än på faktiska förhållanden (se lokala exempelsamlingen).

⁷⁵ jfr. Nuteks skrift ”Småföretag och offentlig upphandling – Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar” R 2005:21, SOU 2005:22 ”Nya upphandlingsregler” samt SOU 2006:28 ”Nya upphandlingsregler 2” Styrelsepm från LRF:s lokalavdelning i Leksand, sept 2006 med anledning av offentlig upphandling av livsmedel i Siljansregionen under 2006

⁷⁶ Pressmeddelande den 2006-07-03. Kommentarererna gjordes i ett remissvar över den senaste statliga utredningen i ämnet – SOU 2006:28. Nya upphandlingsregler 2,

Borlänge kommun är ett exempel på en kommun som i sin upphandling tillsammans med priset väger in miljömässighet och kvalitet (se lokala exempelsamlingen). I miljöpolicyen för upphandling anges att det är principen ”de lägsta kostnaderna” som styr. I alla upphandlingar ska en avvägning mellan miljö-/kvalitetskrav och priset göras. För att enklare kunna ställa precisa miljö- och kvalitetskrav görs två separata upphandlingar för livsmedel och transporter. För livsmedlen viktas kvalitet och miljö till 60 % och priset till 40 %. Ett ökande antal produkter köps enbart in som ekologiska och ekologiska alternativ ska finnas tillgängliga för kommunens kostnadsställen, till exempel förskola och skola. Genom att de ekologiska produkterna upphandlas till preciserade mängder har priset kunnat pressas. Vid upphandlingen av transporter ställs krav på minskande utsläpp av koldioxid.

Livsmedelupphandlingarna har lett till att flera lokala producenter varit konkurrenskraftiga och kunnat nå överenskommelser och avtal som är förenliga med lagstiftningen. Genom distributionsnätet har lokala producenter lättare att leverera sina produkter. Dessutom har det fört med sig en större sparsamhet på institutionerna eftersom de inhandlar mindre förpackningar och lagerhållningen minskar. Institutionerna anpassar dessutom sitt sortiment på ett annat sätt till det som är näringsmässigt mest riktigt för årstiden. Kostnaderna för det nya upphandlingssystemet bedöms vara generellt något lägre.

6 Landskapets förändring – De areella näringarna, naturen och den kulturella miljön¹

6.1 Synliggör landskapets resurser och skapa god balans mellan bevarande, förvaltning och utveckling

Landsbygden har resurser i form av åkermark, betesmark, skogsmark, rinnande vatten, bebyggelse, fjällmiljöer, biologisk mångfald och kulturhistoriska värden. Alla dessa delar av landskapet utgör självklart mycket viktiga tillgångar som kan utgöra basen för tillväxtfrämjande verksamhet och miljövårdande insatser. Tydliga och spridda bilder av värden och möjligheter i kultur- och naturlandskapet skapar förutsättningar för människor att engagera sig i landskapsfrågan. Med en fördjupad förståelse för den roll landsbygdens företagare har för att bibehålla och utveckla dessa värden skapas underlag för beslut. De styrdokument som används måste vara utformade så att landskapets olika värden ses i ett sammanhang och bygger på en helhetssyn. Lokal delaktighet kan stimuleras genom olika typer av nya mötesplatser.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Synliggör landskapets resurser för en bredare allmänhet genom ökade kontaktytor mellan stad och land. Särskilt för barn och ungdomar är kunskapen om sambanden och beroendet av landskapet viktigt att tydliggöra.

¹ Med landskapsbegreppet avses betydelsen enligt landskapskonventionen. Konventionen bygger på en helhetssyn där olika synsätt samverkar och det omfattar både natur och kulturmiljöaspekten. jfr. Europarådets webbsida för konventionen http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Environment/Landscape/

Stärk kunskapen på alla politiska och administrativa nivåer om landskapets värden.

Utveckla planeringsverktygen och utforma processerna så att dessa utgår från en helhetssyn och möjliggör lokal delaktighet.

6.2 Synliggör samband och beroenden

Det är samspelet mellan de som producerar och de som konsumerar som utformar det landskap som tillmäts betydelse. Jordbrukets, skogbrukets, fiskets och rennäringens landskap och miljö utgör därför betydligt större områden än de arealer som omedelbart rör primärproduktionen. Ekonomibygnader, sjöbodas, hägn eller renstängsel utgör också delar av ett landskap som skapats av näringarna. Vad som värderas högt på ett ställe är inte nödvändigtvis prioriterat på ett annat.

Lokalbefolkningen på landsbygden trängs ofta mellan bevarande- och exploateringsintressen, där utrymmet för lokala behov och intressen är litet. Miljöintressenter förespråkar skydd och orörda reservat medan det kommersiella skogsbruket självklart behöver avverka för att tillgodose marknadens efterfrågan på råvaror. Delar av turismnäringen är i sin tur beroende av en tillgänglig natur. Sedan slutet av 1990-talet har naturvårdspolitiken ändrat kurs mot att i högre grad utveckla de sociala värdena och därmed stärkt incitamentet för ökat lokalt inflytande inom naturvärden. Det är en angelägen förändring som ger de som bor på landsbygden större möjligheter att nyttja värden som landskapet erbjuder för bygdens utveckling samtidigt som skyddsintressen tillgodoses.

Erfarenheter från bland annat Kalix kustbygd² och världsarvet Lapponia visar att lokal förvaltning kan resultera i en ansvarsfull skötsel av naturen. Det är också angeläget att ge utrymme för entreprenörer inom näringen att nyttja landsbygdens naturresurser för att utveckla företagen och skapa arbetstillfällen. Ett hinder kan vara blockeringar i ägarstrukturen som försvårar för företag att utvecklas. Exempelvis är ett växande företags behov av mark ofta starkt beroende av tillgång till närliggande/angränsande mark som har annan ägare. En stärkt kunskap och en god dialog är viktig. Samtidigt måste rådigheten stärkas för att tillförsäkra att resurserna nyttjas så att de sammantaget ger ett bra utbyte lokalt.

² jfr. www.kooperativutveckling.org samt www.bygde.net

Frågor om ansvar och makt över landskapet blir allt mer aktuella då fler aktörer vill använda resurserna och lyfta fram sin syn på hur landskapet bäst ska användas. Exempel på denna aktualiserade fråga syns i landskapskonventionens³ tillämpning, samt genom landskapsplaner och strategidokument som prövas i landets olika delar. Regionala eller centrala idéer samt ibland europeiska ambitioner om hur ett önskat landskap ska se ut och utvecklas ställs mot frågor om enskildas rätt till sin egendom eller gentemot exempelvis det kommunala planeringsmonopolet.

6.3 Stärk kunskapen

Skolans roll för att stärka kunskapen om landskapet borde vara självklar. Om större delar av befolkningen även utanför landsbygden förstår sambandet mellan landskapets resurser och det som dagligen konsumeras genom exempelvis livsmedel och energi, skapas förutsättningar för ett bredare engagemang i landsbygds- och landskapsfrågan. Då skapas också en ökad förståelse för de offentliga medel som finansierar de värden som hittills inte prissätts på varor eller de tjänster som faktiskt utförs. Lärandeprocesser måste stödjas där frågor om landskapet diskuteras på flera nivåer. Akademiska discipliners kunskap om exempelvis historia, biologisk mångfald och vattnets roll i landskapet måste bli tillgängliga för fler aktörer. Aktiv folkbildning stärker också förutsättningar för dialog och processer om hur landskapet kan utvecklas och ge inkomster då traditionellt bruk av landskapet inte alltid bär sig ekonomiskt. Helhetssyn och samband mellan flera aktörer och verksamheter är nyckelord.

³ Landskapskonventionen är en regional naturvårdskonvention för Europa som ska slå vakt om och erkänna betydelsen av det omgivande landskapet. Konventionen är utarbetad av Europarådet och omfattar de länder som är medlemmar av Europarådet. Konventionen undertecknades 2000 och trädde i kraft 2004. Sverige har inte ratificerat konventionen. Landskapet är viktigt för oss av kulturella och sociala skäl, för att det har miljövärden och för att det ligger till grund för ekonomisk utveckling. Konventionens parter erkänner landskapets betydelse som uttryck för en mångfald av natur- och kulturarv och för att skapa identitet. För att slå vakt om landskapet och då även det s k. vardagslandskapet – områden som saknar speciella naturvärden men som är viktiga för människors närmiljö – behövs riktlinjer för skydd, förvaltning (skötsel) och planering. Länderna ska identifiera det som är typiskt för ett landskap, övervaka förändringar och sätta upp kvalitetsmål för utvecklingen i olika områden. Man ska också öka människors medvetenhet och kunskap om landskapet och ge dem möjlighet att få insyn och medverka i beslut. Det finns ännu ingen officiell svensk översättning av konventionen. (naturvårdsverket 2006) jfr. Europarådets webbsida för konventionen http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Environment/Landscape/

6.3.1 Planeringsverktyg och helhetssyn

Landskapspolitik

Enligt landskapskonventionen (se not föregående sida) är ett landskap ett område, sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer. Landskapspolitik är enligt samma skrivningar "berörda myndigheters utformning av generella principer, strategier och riktlinjer som gör det möjligt att vidta särskilda åtgärder i syfte att skydda, förvalta och planera landskap". Vidare anges ett flertal mer eller mindre detaljerade skrivningar vars räckvidd formuleras enligt följande:

"Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 15 är denna konvention tillämplig på parternas hela territorium och omfattar natur-, landsbygds-, stads- och förortsområden. Den inbegriper landområden, inlandsvatten och havsområden. Den avser landskap som kan anses som särskilt värdefulla såväl som vardagliga landskap och vanvårdade landskap".

Landskapskonventionen ska ta hänsyn till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Varje land som tillämpar konventionen ska harmonisera genomförandet med sin egen politik och integrera landskap i regional- och stadsplaneringspolitiken och inom alla andra politikområden som har inverkan på landskap. Varje part som ratificerar konventionen förbinder sig att "öka medvetenheten i det civila samhället, privata organisationer och hos offentliga myndigheter om landskapets värde, deras roll och om förändringar i landskapen" samt att "att inrätta instrument som syftar till att skydda, förvalta och/eller planera landskapet". Riksantikvarieämbetet har fått i uppdrag att utarbeta ett förslag till nationellt genomförande av den Europeiska landskapskonventionen. I uppdraget ingår en översyn av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller landskapsfrågor. Som en del av arbetet med Europeiska landskapskonventionen är Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket (SJV) stöd i länens arbete med utvecklingen av försöksverksamheten med regionala landskapsstrategier.

Vilka möjligheter samhället har att hantera landskapets intressekonflikter genom landskapsplaner och/eller landskapsstrategier beror till stor del på hur dessa arbetats fram och hur de sedan accepteras. Möjligheterna i landskapet blir tydliga med en helhetssyn.

I en skrift som utgör underlag⁴ till Ansvarskommitténs arbete konstateras att sektorsmyndigheter med stor betydelse för det totala landskapet ofta saknar både överblick och kompetens när det gäller helheten: Besluten sker inte heller alltid i samförstånd med ”det önskade” på lokal nivå.

Styrning av markanvändning måste därför kunna ske i sammanhang där ansvar förtydligas och där fullgod ersättning ges för intrång samt för den miljöproduktion som sker i allmänhetens intresse. I propositionen 2004/05:150 ”Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag”, bedöms det hållbara brukandet av naturresurserna endast kunna ske i ett landskapsperspektiv. Detta eftersom skog, jordbruksmark, vattendrag och andra naturresurser endast förekommer i sammanhang med varandra. En politik med denna inriktning väcker frågor om ansvar, rollfördelning och avvägning mellan allmänna och privata intressen. Vad är det som ska styras och av vem?

Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas och Västerbottens län har under 2006 fått regeringens uppdrag att på försök utveckla regionala landskapsstrategier i löpande kontakt med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och andra berörda centrala myndigheter. Redovisningen av projekten ska fokusera på erfarenheter liksom konsekvenser och ska redovisas senast 20 december 2007.⁵ Att detta arbete samordnas med andra landskapsinitiativ är en nödvändighet. De regionala landskapsstrategierna kan vara ett av verktygen för att nå målen.⁶ Syftet är att effektivisera och integrera de åtgärder som krävs för ett hållbart brukande och bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljö där hela landskapet beaktas vid planering och nyttjande.

Naturvårdsverkets roll är att stödja dessa länsstyrelser och följa deras arbete så att verket kan publicera en vägledning under 2008. Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet har ett korresponderande uppdrag i sina regleringsbrev för 2006 som innefattar att ge stöd till länsstyrelserna i deras pilotarbete.

⁴ Emmelin, Lars BTH och Lerman, Peggy Lagtolken AB (2006) Styrning av markanvändning och miljö, Ansvarskommittén. jfr http://www.sou.gov.se/ansvar/rapporter_pm.htm

⁵ Referat från Konferens på KSLA den 18 april 2006, Regionala landskapsstrategier – processarbete i lokal förankring

⁶ Utgångspunkten är en bra balans mellan bevarandenaspekter respektive nyttjande, en helhetssyn på landskapet samt involvering av olika berörda sektorer.

Även andra konventioner och direktiv som exempelvis Vattendirektivet och dess dotterdirektiv om grundvatten har en avgörande roll och påverkar också landskapet vilket dock inte behandlats här.

6.4 Landskapets komplexitet och förändring

Landskapet som resurs utgår från en ekonomisk, social och miljömässig dimension av stor betydelse för människors livskvalitet. Genom skydd, förvaltning och planering bevaras och utvecklas landskapets värden. Landskapet har flera viktiga funktioner för den ekonomiska tillväxten. Balansen mellan privata och allmänna intressen i landskapet är en positiv utmaning som kan skapa nya arbetstillfällen.

Landsbygdskommittén anser att landskap som upplevs attraktivt, samtidigt bör kunna nyttjas på ett effektivt, hållbart och produktivt sätt.

Balansen mellan privata och allmänna intressen i landskapet innebär möjligheten att skapa nya arbetstillfällen under förutsättning att fler engagerar sig. Balansdiskussionen är berörd i det föregående avsnittet från ett företagarperspektiv. Samma frågeställning är aktuell även i detta avsnitt. Även möjligheterna till nya goda kombinationer och samverkanslösningar mellan olika aktörer kan ge attraktiva miljöer med förutsättningar för landsbygdens företagande. Ett landskap som inte längre brukas inom den traditionella primärproduktionen måste kunna bevaras eller utvecklas mot nya användningsområden som kombinerar rekreativa värden med miljönytta eller som tillfredsställer konsumenternas efterfrågan på nischprodukter eller samhällets energibehov.

Företagande i ett bevarat produktionslandskap med traditionella grödor skapar också utrymme för utveckling. Genom att synliggöra och bejaka mångfaldens olika lösningar skapas en dynamik som stimulerar andra. Landskapets olika användningsområden måste tillåtas existera sida vid sida, där tillgänglighet och miljövard kan kombineras med produktionen av råvaror på ett effektivt och modernt sätt. För att nå ökad effektivitet är det dock väsentligt att nyttjande inte alltid behöver definieras som största möjliga råvaruvolymer per produktionsenhet. En ko på extensivt bete producerar mer arealer av biologisk mångfald i de efterfrågade betesmarkerna än i en högavkastande besättning som utfodras med importerat kraftfoder. Samtidigt kan just den intensiva produktionen kopplas

samman med foder och råvaror från lika efterfrågade öppna fält från Sveriges slättbygder. Systemen är komplexa och olika värden finns i olika landskapstyper.

De beslut som fattas vad gäller till exempel gröda och produktionsinriktning, beslut om anläggande eller restaurering av våtmarker och ängar eller etablering av vindkraftverk påverkar landskapsbilden och produktionsvillkoren under en avsevärd tid.

Konflikten mellan allmänna och enskilda intressen finns dock och bör synliggöras. Frågan handlar om inblandade parter skilda intressen, allmänhetens behov av rekreation och estetiskt tilltalande miljöer, brukarens behov av god avkastning samt marknadens hittillsvarande behov av stora råvaruvolymer.

Kunskapen om konsekvenserna av landskapets bruk, de biologiska möjligheterna, problemen och dess olika lösningar blir allt större, men helheten när det gäller landskapet som en del av kulturarvet och som en miljö för olika former av rekreation är däremot mindre studerat.

6.4.1 De areella näringarna landskap

Landskapet är basen för människors liv och de areella näringarna. Strukturutveckling och rationalisering har gjort att flera värden på sina håll försvunnit, inte minst värden som kan kopplas till platsens kulturhistoria, biologisk mångfald och ofta till fungerande ekosystem, exempelvis där växtnärläckage minimeras. I ökande omfattning uppmärksammas de areella näringarnas traditionella kunskaper och roller för att kunna bibehålla och återskapa de landskap som behövs för en fungerande helhet och deras roll för att utveckla nya verksamheter utifrån landskapets kulturkvaliteter.

Den växande marknaden för miljö tjänsteproduktion innebär allt fler band mellan det offentliga, som beställer miljö tjänsterna, och markförvaltarna, som levererar dessa miljö tjänster. I många fall är dock skogens förvaltning undantagen en beställar-leverantörsrelation likt den som existerar inom jordbruket med dess miljöersättningar.

Marknadsorienterade lösningar är generellt sett otydliga och metoder saknas där miljö tjänsterna som produkter synliggörs som en av landsbygdens alla tjänster. Vad gäller skogen har avsättningar, antingen frivilliga eller genom reservat och biotopskydd, varit normen. Kommittén anser att det är viktigt att utveckla fler meto-

der för att skydda de värden för vilka det finns konsensus. Olika lösningar svarar också väl gentemot riksdagens miljö kvalitetsmål.

Förutsättningarna för de areella näringarna ter sig mycket olika beroende på vilken del av landet man väljer att beskriva eller vilka näringar det gäller. En lyckad utveckling av näringarna består exempelvis av att förbisedda tillgångar i redan etablerade verksamheter nyttjas. Det kan exempelvis handla om osttillverkare som återanvänder vassle.

Det unika i ett landskap kan också vara nyckeln till en positiv utveckling. På Öland är extrema karga naturvärden på Alvarmark och en mångfald av kulturhistoriska värden tillsammans med anslutande goda åkerjordar nyckeln till en levande landsbygd med expansivt jordbruk, ökande attraktivitet, turism och allt fler småföretagare. Ölands alvar har under lång tid upplevts som hindrande för utvecklingen, men i dag är bland annat alvarmarken motorn för delar av landsbygden, inte minst eftersom samhället uttryckligen efterfrågar betesmarker med höga kulturhistoriska och biologiska värden. Det sedan 2005 införda gårdsstödet har markant ökat förutsättningarna för en fortsatt lyckad utveckling.

Areella näringar griper på flera sätt in i de landskapsanknutna miljö kvalitetsmålen: "Levande sjöar och vattendrag", "Hav i balans", "Levande kust och skärgård", "Myllrande våtmarker", "Levande skogar", "Ett rikt odlingslandskap", "Storslagen fjällmiljö", "God bebyggd miljö", samt "Ett rikt växt- och djurliv".

För att odlingslandskapet ska bevaras och utvecklas som resurs, måste näringarnas företrädare fortsatt och i stärkt form också ha rollen som natur- och kulturmiljövårdande entreprenörer. Också primärproduktionen måste i ökad omfattning skapa och stärka de kollektiva värden som efterfrågas, till exempel ekosystemtjänster eller landskap. Arbetet med odlingslandskapet måste därför ha utgångspunkt i landskapet som helhet, där fler aktörer än tidigare engagerar sig och där den storskaliga produktionens aktörer deltar i diskussionen. Att skapa förutsättningar för dialog och engagemang ger i högre grad en beredskap för framtida hotsituationer. Med ett stärkt lokalt engagemang kan olika intressen bli tydliga och utgöra inspiration för nya idéer som sedan sprids.

Ett variationsrikt kulturlandskap har ett betydande egenvärde och innehåller ofta stora biologiska värden. Avgörande är att markerna nyttjas med en minimerad miljöbelastning och att den byggda miljön kan tas till vara. Vad som är värt att bevara eller vad landskapet ska användas till avgörs i dag på olika nivåer. Ibland be-

gränsas det egna initiativet, ibland utgör myndigheters råd en möjlighet för företaget. Ett tydliggörande av frågan om olika parter roller i landskapet är nödvändigt.

Förutsättningarna för en levande landsbygd ökar genom stärkt kunskap bland beslutsfattare och tjänstemän om sambandet mellan landskapet och areellt företagande, livsmedelsproduktion, natur- och kulturmiljövård, biologisk mångfald och energiproduktion.

Eftersom variationsrika landskap med biologisk och kulturhistorisk mångfald som mål prioriteras, behövs fler betande djur. Marker med estetiska och biologiska värden kan skapas och återställas med djurhållning. Det behövs därför strategier för att uppnå dessa syften. Prioriteringen handlar också om hur markerna ska användas för exploatering när samhället expanderar och anspråk görs på den odlingsbara och omställningsbara jorden. Behovet av en politik och verktyg som hanterar hotet mot permanent försegling av odlingsbar mark lyfts alltmer i den internationella debatten. Det handlar exempelvis om bebyggelse, där betong och asfaltsytor och infrastruktur gör den för odlingen värdefulla marken svår att återanvänd.

6.4.2 Fisket⁷

För fiskesektorn är relationen till landskapet annorlunda än för de landsbaserade näringarna. Frågor om sektorn kan sägas vara mer bestånds- och miljörelaterade men näringens verksamheter skapar även synliga mönster i landskapet. Det är viktigt att betona att också det storskaliga fisket i dag landar avsevärda ekonomiska värden för näringen. Mycket av verksamheten sker med ett fåtal båtar med stor landningsvolym. En övervägande majoritet av näringens sysselsättning sker dock i det småskaliga fisket. Fisket som en ekonomisk resurs för rekreation och turism är en av de stora utvecklingspotentialerna.

Det tidigare småskaliga och kustnära fiskets anläggningar (sjöbodrar och hamnar etc.) utgör ett tydligt och på landsbygden framträdande arv, men dessa fiskemiljöer har i dag ofta andra användningsområden. Längs östersjökusten finns regioner, ofta med låg befolkningstäthet, som tidigare varit beroende av fisket. Där har

⁷ De delar av analysen som handlar om fiskeflottans potential för kustsamhällena och därmed landsbygden bygger till stora delar på underlagsmaterial för Fiskeriverkets strategiska plan 2007–2013

just sådana kulturmiljöer utvecklats, miljöer vars nya användning inom tjänsteproduktion eller i småskaligt fiske kan bidra till en levande landsbygd. På västkusten betingar liknande bebyggda miljöer i exempelvis fiskelägen (sjöbodas, bryggor etc.) höga ekonomiska värden utanför fiskesektorn, vilket hämmar en motsvarande utveckling där.

Dagens kunskap om fiskbestånd och metoder för ett hållbart fiske ger stora förhoppningar om att småskaligt fiske ska kunna återupptas i de ärvda kulturmiljöerna. Fiske med metoder som är småskaliga anses vara mer lämpliga för delar av det ekosystem Östersjön utgör. Med en uthållig fiskeflotta som består av fler men till storleken mindre båtar kan åtminstone delar av kustsamhällena än en gång utgöra centrum för fiskenäringens verksamheter inklusive dess förädling.⁸ Begränsade fiskeresurser och energikostnadernas andel av fiskets omkostnader kan rätt utnyttjade användas som argument för omfördelning av fiskemöjligheter till det småskaliga och kustnära fisket. Fisketurism och fritidsfiske måste också kunna utgöra en källa för utveckling inom sektorn.⁹

6.4.3 Skogen

Mer än hälften av landet är täckt av skog. Huvuddelen av skogsarealen utgörs av det delvis naturliga barrskogsbältet. Hälften av skogen ägs av enskilda, privata skogsägare, men närmare 20 procent har offentliga ägare. Närmare 30 procent av skogen ägs ”på distans”, det vill säga ägaren bor på annan plats och har vanligen någon annan huvudsysselsättning än skogsbruket.¹⁰

Riksdagen har antagit miljö kvalitetsmålet Levande skogar, som innebär att skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet ska nås inom en generation. Naturvårdsverket har i uppdrag att utreda hur mycket skyddsvärd skog som finns på statlig mark. Myndigheten ska redovisa resultaten till årsskiftet 2006/2007.

⁸ Jfr: Fiskeriverket (2005) Diskussions- och underlagsrapport för den strategiska planen Resursräntemodell för det svenska yrkesfisket – ett verktyg för analys av det svenska yrkesfisket,

⁹ Skr 2005/06:171 ”Vissa fiskeripolitiska frågor”,

¹⁰ SOU 2006:81 Mervärdesskog, slutbetänkande av skogsutredningen

Den svenska skogspolitiken har fortsatt två likvärdiga mål – ett produktionsmål och ett miljömål. En enig riksdag har vid ett flertal tillfällen manifesterat detta. I sammandrag innebär de att skogen och skogsmarken är en nationell tillgång som ska utnyttjas effektivt, så att den ger en uthållig och god avkastning, samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras och skogens kulturmiljövärden inte skadas. En hållbar utveckling behöver skogsmark som är tillgänglig för på ett rimligt avstånd från bostaden. De sociala värdena i skogen kan värnas och utvecklas om framför allt tätortsnära skog förvaltas så att rekreativvärden bibehålls. "Rekreation bör vara det överordnade målet för skötsel och användning av den tätortsnära skogen"¹¹. Kunskap, planering och skötsel hos såväl skogliga aktörer som stadsplanerare är en viktig fråga för dessa värden. Den tätortsnära skogen fungerar som arena för aktiviteter som ökar allmänhetens kunskap och engagemang om skogens olika värden och som samtidigt motverkar ohälsan i samhället.¹²

Landskapet återspeglar en blandning av traditionella metoder och ny kunskap om avverkningsmetoder. Under senare tid har råvaruuttaget inom sektorn främst kanaliserats till sågverks- och massaindustrin. Så kallat trakthyggesbruk, där man slutavverkar och får samma ålder på bestånden, dominerar landskapet inom skogsnäringen. Avverkningsformerna och åldersammansättningen på skogen är därför starkt sammankopplade och skapar i stor omfattning monotona och artfattiga men produktionstekniskt effektiva miljöer. Dagens avverkningsmetoder kan leda till skador på forn- och kulturlämningar. Detta är mycket allvarligt då den sorten av kulturvärden inte kan nyskapas och utgör en ändlig resurs som särskilt bör uppmärksammas. Även i denna fråga är dock sambanden mellan produktionsmetoder och allmänhetens nytta mer komplicerade än så och många uppskattade rekreativa miljöer med särskilda natur- och kulturmiljövärden finns givetvis också i de till synes monotona miljöer som är resultatet av ett "effektivt" skogsbruk. Ett alternativt sätt att utveckla skogsbestånd är successiv utglesning som skapar variation i landskapet, med positiva miljömässiga effekter. Beroende på syftena med bruket av skogen formas skogslandskapet olika.

Det generella kravet på natur- och kulturmiljöhänsyn innebär allt större begränsningar för produktion i känsliga miljöer. Exempelvis

¹¹ SVO (2004) Skogens sociala värden, Hur kan skogens sociala värden tas tillvara bättre för att främja hållbar utveckling? meddelande nr. 3/2004

¹² se ovan

ska skogsbruket, precis som jordbruket, spara så kallade kantzoner mot sjöar och vattendrag, lövträd, hålträd och död ved. Skogsmark undantas också från virkesproduktionen genom dels frivilliga avsättningar, dels naturvårdsavtal, biotopskydd, naturreservat och nationalparker. Däremot har inte forn- och kulturlämningar eller det biologiska kulturarvet uppmärksammats inom avsättningar.

Precis som jordbruket har skogsbruket strukturrationaliserats och berörts av miljövärdande insatser som skapat olika landskap beroende på vilka de övergripande målen med landskapet är. Målen för natur- och kulturmiljövärdena i skogslandskapet definieras bland annat i miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Den växande marknaden för miljö tjänsteproduktion är inte lika tydligt formaliserad som inom jordbrukssektorn där miljöersättningsystem skapar andra förutsättningar för betalning av miljönytta än vad som gäller för skogen. Slutna skogsbestånd med en mångfald av arter återfinns framför allt i det äldre skogsbeståndet som ålagts restriktioner för brukandet eftersom även de miljöer som skyddas behöver skötsel. Att rätt kombinera skogens värden som en resurs för energiproduktion, för rekreation, och som råvarukälla till bland annat skogsindustrin kräver prioriteringar och kunskap om samband.

6.4.4 Rennäringen

Renskötsel bedrivs framför allt i Norrlands inland och fjälltrakter. Hur skogsbruket bedrivs där är av betydelse för rennäringen och vice versa, eftersom skogen till stor del utgör vinterbetesmark. Marklav utgör då den primära födan. Hänglavskogarna är viktiga för uppehållet mellan sommar och vinter. En fungerande samexistens mellan rennäringen och annan verksamhet är nödvändig. Om det exempelvis pågår avverkning, skogsvårdsåtgärder eller andra verksamheter i skogen och på skogsbilvägar under den period då renar flyttar, riskerar flockarna att splittras. Liksom det för markägare kan finnas problem med exempelvis betestrycket vilket är ett känt konfliktområde som måste lösas.

Renen är en del av en naturlig fauna. Produktionen som sker i näringen påverkar dock fjällmiljön. Utan det av näringen organiserade renbetet skulle fjälllandskapet ha varit annorlunda än dagens landskap. Konsekvenserna av en minskad renbeteskultur skulle vara att fjällhedar, gläntor och våtmarker växte igen. Rennäringen och

frågor om den samiska identiteten behandlas detaljerat i ett antal nya betänkanden från perioden 2004–2006. Inte minst intressant är SOU 2006:14 ”Samernas sedvanemarker” som behandlar näringens villkor.

Det finns sedan lång tid tillbaka en koppling mellan fjällmiljöerna och rennäringen. Också för allmänheten blir sambanden mellan rennäring och attraktiv miljö synliggjord. För landskapet är det problematiskt att antalet renar varierar kraftigt över tiden. Landskapsvärden och näringen störs inte bara av fluktuationerna i stammen, företagandet hotas också av dåliga kommunikationer som begränsar möjligheten att bo och leva i fjällnära miljöer. Renkötseln kompliceras också av att kunskapen inte är tillräcklig om sambanden mellan näringen, naturen och den samiska kulturen. Synen på fjällen som en orörd natur är fortfarande utbredd. En annan kunskapsbrist rör de samiska kulturvärdena inom miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Bara 20 procent av fjällen är exempelvis inventerade på fasta fornlämningar.

6.4.5 Jakt och viltvård

I Sverige finns cirka 300 000 jägare och jakten är allt mer en källa till rekreation och turism och ett företagande kring dessa upplevelser. Jakten har också betydelse för skogsskötsel och naturvård genom bland annat påverkan på betetryck. Rådjurs och älgars bete av vegetation och plantor, inte minst tallungskog sker under vinter. Förvaltningen av vilt som naturresurs rör ofta målsättningar om bevarande och nyttjande av vilt som alltså inte alltid är förenliga med andra målsättningar, inom till exempel de areella näringarna.

Hållbar förvaltning av vilt handlar om kunskap, men inte bara om djuren, kunskap om biologiska, sociala, kulturella och ekonomiska aspekter är viktiga. Nyttjandet av resursen, restaurering av bestånd eller begränsningar av viltpopulationer är några av de stora frågorna. Uppfattningen om exempelvis hur stora viltpopulationer det ska finnas och om hur omfattande jakten skall vara är den stora frågan inom viltvården. Ett område där viltvården efterfrågar kunskap handlar om förvaltningens effekter.

Frågan om rovdjursstammens storlek engagerar många människor på och utanför landsbygden. De nationella målen att säkra livskraftiga stammar för bland annat björn och varg har väckt starka känslor i en ofta polariserad debatt. Landsbygdskommittén har inte

i uppdrag att lösa eller belysa detta utan hänvisar till den översyn som just nu görs avseende rovdjurspolitiken. Dock finns bland ledamöterna en gemensamt delad uppfattning om att det är önskvärt med ett ökat inslag av lokal och regional delaktighet inför beslut och utformning av regleringen än vad som idag är fallet.

6.4.6 Jordbruket

Jord- och skogsbrukslandskapet utgör närmare 65 procent av Sveriges yta. Jordbrukslandskapets utveckling inrymmer komplexa samband. Närmare hälften av jordbruksföretagen är kombinerade jord- och skogsbruksfastigheter. Skogsfrågorna är därför också av stor vikt när jordbruket diskuteras.

Det jordbrukslandskap som traditionellt utgjort sinnebilden för landskapet karaktäriseras av småskalighet och variation, med naturliga betesmarker och slåttermiljöer, vilket är en förutsättning för biodiversitet. I moderniseringen av jordbruket har denna variation dock utgjort ett hinder för rationell drift och landskapet har allt mer homogeniserats. Men rationell drift för produktion av exempelvis vete, havre och raps rymmer precis som för skogen andra värden, som också efterfrågas för sitt estetiska bidrag. I några fall är de öppna fälten också en livsmiljö för arter som kräver den typen av landskap, exempelvis Sånglärkan.

För att visa på samband som initialt inte är tydliga kan man exemplifiera med att man i dag har fordon utvecklade som kan drivas med 100 % rapsmetylester, så kallad RME, en potentiellt stor marknad för rapspanter. Sambandet mellan en sådan utökad marknad och en storskalig bioenergiproduktion får spännande konsekvenser i landskapet, med vidareförädlingsmöjligheter även på landsbygden för framställning av bland annat rapsmetylester. Med goda kombinationer kan jordbruket också bidra med energiråvaran.

Det traditionella landskapet var ofta fyllt med odlingsrösen, gårdsgårdar och vattenbiotoper. Dessa miljöer har i stor utsträckning försvunnit, samtidigt som människor i ökande utsträckning vill se dem bevarade¹³. Om sådana miljöer ska bevaras och om samhället eftersträvar detta, krävs att djur betar markerna i en större

¹³ Jfr. bland andra studier om betalningsviljan för kulturelement i åkerlandskapet Knut Per Hasund. 1998. Valuable Landscapes and Reliable Estimates. In: The Economics of Landscape and Wildlife Conservation, edited by S. Dabbert, A. Dubgaard, L. Slangen, and M. Whitby, p. 65–83. CAB International. Wallingford, New York.

omfattning än vad som är fallet i dagens jordbruk. Då måste det finnas en synliggjord efterfrågan, en marknad för olika slag av miljöanknutna tjänster som ger brukaren ett alternativ till råvaruproduktion i för ensidiga miljöer. Det krävs informationsinsatser för att öka kunskapen om värdena.

Förutsättningar finns för ett bibehållet landskap som producerar alla de värden som efterfrågas. Möjligheterna är många och ett flertal exempel finns på hur man genom samverkan lyckas producera mat med mervärden i form av exempelvis ett önskat landskap, eller en återställd miljö som också utgör biotop för andra arter. Ett exempel är Vindelälvens naturbeten. Verksamheten bestod i restaurering av stora arealer naturbeten (raningsmark) där 25 bönder tillsammans i en produktionsring hävdar 337 ha värdefull naturbetesmark. Dessutom producerar Vindelälvens naturbeteskött som säljs i butiker.

Den bild som sammanfattningsvis bör kopplas till jordbrukslandskapet handlar om alla de möjligheter som finns. Ibland är det markförvaltaren själv som står för initiativet, ibland uppenbarar sig de nya möjligheterna i dialog mellan dem som lever i närheten eller känner ett engagemang. Bilden handlar också om utmaningar i att lösa några av miljöfrågorna; den stora mängden karaktärgivande ekonomibygnader som saknar användning, växtnärläckaget, den bristande variationen i landskapet, bristande möjligheter att säkerställa bete i det ärvda landskapet och en därtill hotande förlust av genetiskt material.

En fråga som därför tydligt hör samman med ett framtida jordbrukslandskap rör prioriteringar av vad landskapet ska användas till och vilka miljöproblem som först måste lösas. Det handlar också om hur privata och allmänna intressen kan kombineras. Det finns en geografisk dimension i frågan om vilka landskapstyper som skall vårdas och värderas och som alltså bör finnas på en "önskelista". Med spridd kunskap i enlighet med strategiförslagen i det kommande kan kanske önskemålen bli tydliga så att det också kan skapas resurser för att på rätt sätt ersätta de producenter som vill leverera vad som efterfrågas.

6.5 Miljönytta och tillgänglighet

Dagens miljöersättningar inom jordbrukspolitiken har, i någon omfattning, kommit att kompensera lantbruket för den miljönytta som företagen skapar. Det är viktigt att ersättning betalas ut i utbyte för värden som är tydliga. Detta borde i större omfattning kunna ske utifrån tydligt formulerade beställningar i stället för som i dag genom mer nationellt eller regionalt övergripande målformuleringar. Exempelvis borde olika demokratiska nivåers ”beställningar” om närmiljöns utformning kunna upphandlas. Eftersom det existerande systemet med exempelvis miljöersättningar är starkt centralt reglerat leder det till en likformighet vad avser lösningar i landskap med stora olikheter. Kreativiteten hos exempelvis lokala lantbrukare skulle kunna tas tillvara. Det skånska beträdosystemet visar att goda idéer kan få acceptans och också spridas, men markägare måste betalas på något sätt för att han/hon inte tar ut grödor ur jorden (som närmare beskrivs i avsnitt 6.6.1).

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla värderingsverktyg¹⁴ så att miljöproducenters bidrag till kollektiva nyttigheter synliggörs.

Stöd aktivt nya initiativ som verkar för att samhällets olika sociala, ekonomiska och miljömässiga mål kombineras.

Skapa demonstrationsmiljöer, utvärdera försök och sprid kunskap om goda exempel där marker med höga miljö- och naturvärden också är tillgängliggjorda

6.5.1 Nya initiativ, nya lösningar

Miljöersättningar ska stödja värden i landskapet samtidigt som en livskraftig utveckling ska ske på landsbygden. Då behövs ett strategiskt arbete som också fångar nya initiativ. Därför behöver tvärssektoriella metoder utvecklas som knyts samman med regelverk

¹⁴ Jfr. bland andra studier om betalningsviljan för kulturelement i åkerlandskapet -Hasund, Knut Per. (1998). Valuable Landscapes and Reliable Estimates. In: The Economics of Landscape and Wildlife Conservation, edited by S. Dabbert, A. Dubgaard, L. Slangen, and M. Whitby, p. 65–83. CAB International. Wallingford, New York.

-Jfr. SOU 2005:76 Fiskevårdens finansiering.

-Jfr. Centrum för biologisk mångfald (2006) Naturbetesmarker i landskapsperspektiv, En analys av kvaliteter och värden på landskapsnivåCBM: Skriftserie nr 12.

och sektorskunnande. Test- och försöksverksamhet måste få ske i större omfattning än vad som sker i dag eller vad som föreslås gälla i det kommande landsbygdsprogrammet 2007–2013. I det nya landsbygdsprogrammet finns öppningar för den regionala nivån att testa komplement till miljöersättningarna. Landsbygdsprogrammet kommer också att pröva så kallade regionalt prioriterade ersättningar (RPE). Detta tillsammans med LEADER-metoden kan komma att ge fler lokala lösningar, men Landsbygdskommittén anser att frågan är alltför viktig för att begränsas till enstaka försök eller åtgärder som så tydligt tar sin utgångspunkt i redan etablerade ersättningsformer.

Attraktiva och tillgängliga områden skapar förutsättningar att utveckla besöksnäring och turism som har stor betydelse i den regionala utvecklingen. Frågor om tillgänglighet och rätt att bruka resurser i landskapet är därför mycket intressanta. Om problem kan lösas på bra sätt, kan en god utvecklingsspiral starta. Ökat engagemang i natur- och kulturmiljövården kan leda till en utvidgad besöksnäring som i sin tur kan skapa resurser för vård av fler och större natur- och kulturområden. Att klokt kombinera de värden i miljön som produceras av de areella näringarna med ett växande behov av hälsobefrämjande åtgärder är en utmaning som borde engagera många landsbygdsutvecklare och fler aktörer än enbart lantbrukare, besökare eller natur- och kulturvårdare.

Regeringen lyfter i sin skrivelse ”En samlad naturvårdspolitik” (2001/02:173) fram sambandet mellan regional utveckling och naturvård. Engagemang i naturvården sägs skapa sysselsättning för både brukare och entreprenörer. Kulturlandskapets potential för regional utveckling är också viktig, vilket framgår av ”den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013”.

Naturmiljöer, kultur och kulturarv har fått ökad betydelse för regionens innovativa utveckling och konkurrenskraft. Genom att öka kompetens skapas goda förutsättningar för innovativa och attraktiva miljöer med nytänkande vilket främjar sysselsättning och tillväxt både vad gäller upplevelseindustrier, kreativa näringar och mer traditionella tillverknings- och tjänstenärings. Det finns exempel på lokala grupper som arbetar aktivt med landskapet som bas för ekonomisk utveckling och där ”vinden vänt”, som i exempelvis Bråbygden i Kalmar län. Särskilt i norra inlandet har de allt färre jordbrukarna svårt att klara skötseln av kulturlandskapet. Det är därför nödvändigt att det finns goda möjligheter också för andra

aktörer ta plats. De lokala utvecklingsgrupperna och föreningslivet i övrigt har tillsammans med kommunerna viktiga uppgifter med att planera och administrera landskapsvärden där behoven finns.

6.5.2 Tillträde och den skyddade miljön

Länsstyrelserna har under de senaste åren gett stöd till att öka tillgängligheten till skyddade områden. Det har bland annat skett genom att stigar anlagts och att skyltar som beskriver områdena har satts upp. Tillgänglighet är också en fråga om att över huvud taget känna till naturområdena och veta hur man når dem. Genom ett flertal studier har det till exempel visat sig att tillgången till grönområden har samband med människors välbefinnande och hälsa.¹⁵ Också av detta skäl är det viktigt att informera om naturområdenas existens och kvaliteter och på vilka sätt man kan nå dem.

Mer än fyra miljoner hektar mark i olika former skyddas, det motsvarar cirka tio procent av Sveriges totala landyta. Naturreservaten är i dag den vanligaste skyddsformen bredvid övriga cirka 15 skyddsformer. Över 80 procent av den skyddade ytan är naturreservat, främst belägen i den svenska fjällvärlden.¹⁶ De största nationalparkerna finns i Norrbottensfjällen. Naturreservaten inrättas även på privat mark efter förhandlingar med markägaren om inträngsersättning eller köp. Skyddet behöver inte alltid begränsa den areella näringen, framförallt inte om området skyddats till förmån för friluftslivet. Som sammanhållen areal är den skyddade naturen dominerad av ett fåtal områden, men objekten, utgörs numerärt främst av områden som är mindre 100 ha. Vindelfjällen är det största naturreservatet och ligger i Västerbotten. Denna areal är också det största Natura 2000-området. Detta område tillsammans med nationalparkerna Stora Sjöfallet, Sarek, Padjelanta och Muddus samt naturreservaten Sjaunja och intilliggande reservat och naturvårdsområden i Norrbotten bildar ett sammanhängande område skyddad natur som är större än Skånes och Blekinges sammanlagda yta. Förutsatt att ett intresse för företagande finns inom miljöupplevelseverksamhet, finns också stora outnyttjade potentialer.

Vissa naturområden har genom minimerat slitage bevarat sina unika värden. Men många områden och naturvärden är beroende av

¹⁵ Jfr. Referat från forskningsseminarium den 9 november 2004 www.regeringen.se/content/1/c6/03/66/78/6dd5a3b1.pdf

¹⁶ Naturvårdsverket (2005) Effektiv skötsel av skyddade områden En främjande utvärdering av länsstyrelsernas arbete med skötsel av statligt skyddade områden, Rapport 5505, 2005

mänsklig aktivitet, vilket inte alltid har framkommit och beaktats i planer för områdenas bevarande.

Om områden skyddas utifrån begreppsparet ”skydd och bevarande” uppfattas det som om ”en kall hand” läggs över området, vilket hindrar företagande. För att områden i högre grad ska kunna tillgängliggöras och nyttjas, vilket på senare tid alltmer uppmärksammas, är det av vital betydelse att myndigheterna förmår att kommunicera de ambitioner och möjligheter som finns. Att nyttja skyddade naturresurser kan även det vara en väg att nå ett bättre företagsklimat och nya företag. Detta diskuteras bland annat på ett nytt sätt i en rapport från Naturvårdsverket¹⁷.

Av den totala arealen nationalparker och naturreservat ligger en övervägande majoritet i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Inom dessa län ligger tyngdpunkten av skyddade områden i fjällen eller längs kanten av fjällkedjan. Cirka 75 procent av Sveriges befolkning kan inom ett avstånd om cirka 5 km nå ett område som skyddas av någon av de tre skyddsformerna nationalpark, naturreservat eller naturvårdsområde.¹⁸ Även om norra Sverige alltså domineras av stora skyddade naturområden har befolkningen där ofta längre avstånd till nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden än vad befolkningen i södra Sverige har.

6.5.3 Kulturresevat och världsarv

Avsikten med att skydda och förvalta ett område som kulturresevat är att möjliggöra vård och bevarande av värdefulla kulturpräglade landskap. Kulturresevatena är värdefulla kulturhistoriska helhetsmiljöer, det vill säga sammansatta landskap där marker, byggnader och anläggningar ingår i historiskt funktionella system. Resevatena består av miljöer som formats av lantbruket men också områden av varierande karaktär som park- och trädgårdsmiljöer och industrimiljöer. Arbetet med att säkerställa olika miljöer som kulturresevat bedöms av länsstyrelserna i samtalet med Riksantikvarieämbetet. Vid utgången av 2005 fanns det sammanlagt 22 kulturresevat runt om i landet.

Ett kultur- eller naturminne som är så värdefullt att det är angeläget för hela mänskligheten kan antas på FN-organet Unescos

¹⁷ Naturvårdsverket (2005) Effektiv skötsel av skyddade områden En främjande utvärdering av länsstyrelsernas arbete med skötsel av statligt skyddade områden, Rapport 5505, 2005

¹⁸ ibid

världsarvslista, som grundar sig på konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv. Sverige anslöt sig till konventionen 1985 och världsarvslistan omfattar drygt 800 objekt. Sammanlagt 14 svenska objekt har förts upp på listan.

6.5.4 Landskap, samverkan, förvaltning och nya initiativ

I det senaste riksdagsbeslutet om Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, anges att det hållbara naturresursbruket bör ske i ett landskapsperspektiv.

Landskapsersättningar¹⁹ som tidigare presenterats i bland annat Levande kulturlandskap (SOU 2003:105) är ett förslag eller en modell som ger ett helhetsperspektiv på landskapet. Poängen är att om man endast ser på enskilda objekt eller enskilda arter i markerna begränsas samförståndet mellan olika aktörer som bor och verkar i närmiljön. Diskussionen om en vidareutveckling av landskapsersättning presenteras i bilagan till Landsbygdskommitténs rapport ”Fakta – omvärld – Inspiration”. Även andra exempel på hur miljöersättningarna kan kompletteras och vägas samman i ett bredare samhällsperspektiv presenteras där. Förslagen är metoder för hur man i framtiden ska kunna kombinera miljövard och landsbygdsutveckling i en önskan om att betydligt fler människor ska engagera sig och att fler företag skall kunna växa.

Landsbygdskommittén bedömer att ett aktivt ”scenariearbete” behövs, där landskapets utveckling synliggörs, om en betydligt större delaktighet ska kunna nås. Det är inte möjligt att studera endast de processer eller händelser som sker vid eller i landskapet vid en given tidpunkt. Med goda scenariebeskrivningar skapas underlag för en god utveckling. ”Komplexiteten kommer att ställa stora krav på samhället när det gäller planering och rationellt genomförande av planer. Sköts detta på ett tämligen traditionellt sätt från myndigheternas sida, finns risk att positiv energi hos t.ex. bönder och boende på landsbygden försvinner”²⁰. Konsten blir att klara vissa miljömål samtidigt som den enskildes initiativ uppmuntras²¹.

¹⁹ Jfr. Metoddiskussioner om landskapsersättningar har presenterats i ett flertal sammanhang tidigare exempelvis i SOU 2003:105 Levande kulturlandskap samt i tekniskt underlag för nytt Landsbygdsprogram från Jordbruksverket

²⁰ Emanuelsson, Urban (2006) Miljöersättningar och landsbygdsutveckling i ”Fakta-Omvärld-Inspiration” Särskild Bilaga till landsbygdskommitténs betänkande

²¹ se ovan

Ovanstående kan förverkligas genom att samhället låter enskilda förverkliga initiativ med lokalt ursprung. Det bör också vara möjligt att stimulera verksamheter som kopplar samman flera nyttor (sociala, ekonomiska och miljömässiga) så att olika intressen kan börja samverka i högre utsträckning. Vandringsleder och högt värderade naturmarker kan till exempel knytas samman med lokala företags utbud.²² Aktuella omvärldsfrågor med bäring mot energi- och klimatfrågan gör att behoven av goda kombinationer måste bejakas, exempelvis genom bioenergiprojekt med nytta för biologisk mångfald och rekreation. Även andra areella näringar måste på olika sätt kunna vara utförare av de nyttigheter som efterfrågas.

Det administrativa arbetet med miljöersättningar har hittills legat på statliga tjänstemän, framför allt på länsstyrelserna. Landsbygdens aktörer och andra har genom rådslag och olika remissyttranden länge påtalat tveksamheter om administrationens omfattning, men systemet har på senare tid förenklats. Det är viktigt att också den administrativa och utvecklingsmässiga delen av denna kedja genererar jobb på landsbygden. Det finns skäl att utveckla brukarnas gedigna kunskap så att de i framtiden kan ha en administrativ, planerings- och uppföljningsroll. ”Detta fordrar att det tillskapas en kompletterande utbildning för de bönder som kan ha intresse av att vidga sin roll i produktionen av värdefulla landskap”²³. Systemet skulle komplettera den regionala nivåns arbete och brukares medverkan kan på detta sätt flytta delar av statens verksamhet ut på landsbygden”.²⁴

Vi bedömer det också som mycket viktigt att information om landskapets olika möjligheter och värden på många sätt sprids, exempelvis genom tydliga internetportaler. Denna information kan med fördel också innehålla internationella exempel.

6.5.5 Om samverkan²⁵

I riksdagsbeslut om svensk naturvårdspolitik från 2002 beskrivs målsättningar om ökat deltagande lokalt. I SOU 2003:29 anges också att det finns goda förutsättningar för att integrera landskapsvård och landsbygdsutveckling genom samverkan och partnerskap.

²² se ovan

²³ se ovan

²⁴ se ovan

²⁵ jfr. Stenseke, Marie ”Lokalt inflytande i landskapsvården En forskningsöversikt med bäring på skötseln av naturbetesmarker”, occasional papers 2006:1 Kulturgeografiska institutionen GU,

Genom att uppmuntra intresset och engagemanget bland brukare och andra kan landskapet i större omfattning bli en del av gemenskapen. Formerna för samarbete är många. Den lokala delaktigheten kan ske genom förvaltning eller samverkan. Lokal förvaltning är fortfarande förhållandevis oprövad. Det finns således skäl att utveckla former för hur landskapsvård och naturvård ska kunna se ut.

Lokal förvaltning innebär att individer går samman för att gemensamt sköta och administrera en resurs. Upphandling, uppföljning, upplåtelse- och planering av skötselåtgärder kan utgöra kärnan i verksamheten. Myndigheten har kvar rollen som ansvarig för allmänhetens intressen och med det ansvaret som följer markägaren. Lokal förvaltning är ett sätt bland många att genom kontrakt lägga ut skötsel och utveckling av en skyddad eller skyddsvärd miljö. De lokala aktörerna tar på sig de funktioner som gynnas av närheten till landskapet. Eftersom både myndigheters och de lokala representanternas kompetens efterfrågas träffas man i partnerskap.

En viktig fråga gäller vilka som deltar eller förväntas delta och vad man kan samverka omkring. Exempelvis handlar det om fritidshusägare och åretruntboende, om föreningslivet och om natur- och kulturvårdsexperter. Vad som skett tidigare i ett område är viktigt att beakta, inte minst vad gäller landskapsvården och de myndighetskontakter som redan är etablerade.

Ett exempel: Naturbetesmarker i Närke

Projektet avser att använda möjligheterna i landskapet och trygga hävden av nästan 1 000 ha internationellt erkända fågelvåtmarker. Nästan 20 djurhållare/markägare, länsstyrelsen, kommunen, slakteriföretag, förädlingsföretag, handel och Världsnaturfonden (WWF) samverkar. Projektet är en av flera modeller för naturbetesbaserad köttproduktion i Sverige som visar hur lantbrukarens olika uppdrag kan kombineras. Produktionen ger markägare och djurhållare ökad ekonomisk avkastning som också skapar en artrik och av lokalsamhället önskad naturmiljö. Köttet säljs med mervärden som ”smak-kvalité”, ”regionalitet”, hälsa och naturvård.

Verksamheterna ovan är talande exempel som visar på avsikterna i Landsbygdsprogrammet för 2007–2013. *Konkurrenskraften stärks* genom att företagen tillåts växa med den nya produktionen (exempel i ny näringsverksamhet, företagsutveckling, rådgivning, investerings-, förädlings- och startstöd, samt samarbete) och *miljön och*

markförvaltning stärks (öppet odlingslandskap, landskapets kultur- och naturmiljö, landskapsperspektiv, tätortsnära, miljöskydd). *Livs kvaliteten på landsbygden ökar* för dem som kan ta till vara landskapets värden och näringslivet har på många sätt givits möjlighet till diversifiering. Inget av detta hade blivit av om det inte skett med ett starkt lokalt engagemang och i samarbete med lokala, regionala och nationella organisationer. Genom att använda miljöargument i den kommunala upphandlingen har också den lokala varumarknaden öppnats.

I exempelsamlingen beskrivs också företaget Öströö fårfarm, som genom stärkt kompetens och en förändrad inriktning funnit nya marknader, där upplevelser, lokal produktion och traditionell djurproduktion kombinerats lyckosamt såväl ur markförvaltarens som samhällets intressen.

6.6 Stärkt aktivt brukande

Möjligheten att bedriva kommersiell verksamhet med landskapet som bas begränsas ibland av bristande omvärldskunskap eller bristande öppenhet inför nya lösningar. För aktiva markägare eller för andra intressenter med tillgång till mark som inte nyttjas är det ibland svårt att få acceptans för produktion av nya produkter eller tjänster.

Möjligheten att finna nya finansörer eller generellt nya lösningar kan stöttas av stärkta rådgivningsinsatser och kompetensutveckling. En långsiktigt hållbar produktion utnyttjar på bästa sätt de mervärden de olika svenska landskapen kan ge samtidigt som modern kunskap minimerar uthållighetsproblemen.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Stärk aktivt brukande genom rådgivning, kompetensutveckling samt förenklad tillämpning av olika regelverk.
--

6.6.1 Helhetssyn

Det attraktiva landskapet är i flera avseenden en nyligen insedd och eftertraktad "produkt" från jordbruket. Det handlar både om tillgänglighet och om landskapets existensvärde i sig. Det kan gälla betesmarker som är öppna för allmänheten, restaurerade strand-

ängar eller anlagda våtmarker för ett rikt djurliv och med ett samtidigt syfte att begränsa övergödningen.

Det behövs ett helhetsgrepp där arter och landskapets kulturhistoria bevaras, djuren får ett bra bete och att allmänheten ges tillgång till friluftsliv på en och samma gång.

För företagarna handlar det om att anpassa verksamheten efter förutsättningar och geografiskt läge. Gårdar i nära anslutning till befolkningen erbjuder rekreationsområden i kantzoner längs åkermarker eller vid våtmarker. Men det gäller också att våga marknadsföra den nya produktionen genom att tydliggöra hur sambanden ser ut mellan bete, hotade arters överlevnad och livsmedel.

I det skånska landskapet har ett antal brukare tillämpat en metod som heter "beträdor". Allmänheten får beträda markerna på särskilda uttagna stigar mitt i odlingslandskapet, ibland över avsevärda avstånd. I Skåne liksom i andra slättbygdsområden är allemansrättslig mark en bristvara. I Staffanstorps kommun finns exempel på jordbruksföretag som skapat den goda kombinationen av miljövard och rekreation. Mark som skulle ha lagts i träda har i stället besåtts i breda remsor längs fältkanter och blivit tillgängliga för bland annat ridning och promenader. I dag används dessa stråk till rekreation och friluftsliv samtidigt som vilt och insekter får skydd och föda. Det innebär samtidigt att närmare fem hektar mark inte är tillgängligt för produktion i det nämnda exemplet.

I livsmedelskedjan rör några av de stora frågorna beroendet av ändliga fosfortillgångar och fossil energi i produktionen. Växtnäringsämnen och bekämpningsmedel läcker och markens bördighet hotas genom markpackning och sjunkande mullhalter. Detta tillsammans med det redan redovisade hotet mot betesmarkerna²⁶ och den därtill kopplade biologiska mångfalden är några av kärnfrågorna för livsmedelskedjan.

Strategin att göra nya resurser tillgängliga måste baseras på ny kunskap för att utgöra underlag för hållbar kommersiell verksamhet. Olika perspektiv och erfarenheter måste vägas mot varandra, exempelvis "kemisk bekämpning mot mekanisk bearbetning." En annan omdiskuterad fråga är samhällets syn på "ekologisk odling" i förhållande till konventionell odling med högt ställda miljökrav. Vilket är mest miljövänligt?

Aktivt brukande handlar också om förutsättningar för att lokalt kunna ta tillvara råvaror för livsmedelsproduktion och försäljning,

²⁶ jfr. SJV (2006) Betesmarkerna efter 2003 års jordbruksreform – hot och möjligheter SJV Rapport 2006:3

samtidigt som den storskaliga produktionen måste säkerställa råvaror till sin produktion. Livsmedlens märkning ger upplysningar som skapar relationen mellan producent och konsument så att kedjan mellan jord och bord tydliggörs. Ängs- och betesmarker, kulturmiljön samt värnet om den biologiska mångfalden är mycket tydligt kopplat till livsmedelsproduktionen, inte minst i en tid då exempelvis konsumtionen av kött som så markant ökat²⁷. Incitamentet för aktivt brukande stärks om småskalig förädling ges goda och likvärdiga villkor.

För att bibehålla en biologisk mångfald krävs olika livsmiljöer. Ett ensidigt bruk av markerna utarmar vissa arters sista reträttmiljöer. Genom att säkerställa ett mosaikartat landskap med olika markanvändning får arterna möjlighet att spridas. Om störningsmekanismer stimuleras, till exempel översvänningsmarker, gynnas arter vars utveckling beror på sådana återkommande störningar.

Husdjuren är en förutsättning för mångfald i betesmarkerna. Ett erkännande av kopplingen mellan livsmedel och svenska betesmarker är kanske en av de riktigt stora frågorna för en långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion. Genom att tydliggöra sambanden och belysa livsmedlens alla värden, skapas en marknad för betesriktade företag. Behovet av lönsamhet har behandlats i företagsavsnittet i tidigare kapitel. Det stora hotet mot naturbetesmarkerna är att det inte finns betesdjur i tillräcklig omfattning för markernas hävd. Det handlar dels om att djuren är alltför få, men också om att de existerande djuren inte används optimalt ur ett ängs- och betesperspektiv.

Tillsammans med länsstyrelserna gjorde Jordbruksverket en inventering av landets värdefulla ängs- och betesmarker mellan åren 2002–2004. Sammanlagt inventerades ca 300 000 hektar och av dessa ansågs 270 000 som värdefulla marker (ängar, betesmarker samt restaurerbara marker). Bland dessa betesmarker fanns cirka 15 000 hektar skogs- eller fåbodbeten. En bedömning är att det bland betesmarkerna skulle finnas marker som är möjliga att omvandla till ängsmarker.²⁸

Djurtätheten måste öka även om det bara är dagens kvarvarande marker som ska behållas. Gårdsstöden kompenserar delvis företagen för de ändrade villkoren genom att ge företagen en viss betal-

²⁷ Jordbruksverket (2006) Konsumtionen av livsmedel och dess näringsinnehåll, Statistikrapport 2006:2 Under perioden 1980–2004 har totalkonsumtionen per person och år av kött ökat med 26 %

²⁸ Jfr www.sjv.se/tuva

ning för att hålla markerna öppna. Jordbruksreformen kan också förväntas förstärka den pågående struktumvandlingen, där jordbruksföretagen blir färre men med samma arealer i bruk. Storleksrationaliseringen medför större avstånd mellan brukningscentrum och de yttre markerna, vilket försvårar djurhållning som i sin tur hotar betesmarkerna.²⁹

Rätt utnyttjat finns här en nisch för rent betesinriktade företag som vill utnyttja den potential markerna har för kött- och landskapsproduktion. Det är viktigt att identifiera nya företagstyper, områden, djurslag och marker där de ekonomiska förutsättningarna är goda. I gränslandet mellan livsmedels- och naturproduktion kan företag hitta nya marknader i olika funktioner, till exempel vinterstallning, tillsynsverksamhet och djurtransporter mellan marker. Argumenten för ett aktivt brukande är många.

De stigande bensin- och energipriserna kan komma att skapa fler alternativ inom den areella näringen. Livsmedelsproduktion och bioenergiproduktion måste kunna samexistera. Förutsättningar för ett aktivt brukande där energiråvara produceras blir belysta i den särskilda utredning som Jordbruksdepartementet tillsatte 2005³⁰. Den särskilde utredaren lämnar sitt betänkande våren 2007.

6.7 Landsbygden som energiförsörjare

Landsbygden har en självklar roll som energiråvaruleverantör. Detta kommer kanske att vara ett av landsbygdens starkaste bidrag till en hållbar utveckling. Men energiråvaruproduktion medför också ett antal hot, exempelvis inom natur- och kulturvärden. Det gäller särskilt om man adderar en kommande energiproduktion till den redan dominerade råvaruproduktionen. Stärkt kunskap om landskapets olika värden och om konkurrensen mellan dessa är därför nödvändig.

²⁹ Jordbruksverket (2006) Betesmarkerna efter 2003 års jordbruksreform – hot och möjligheter SJV 2006:3

³⁰ Jo 2005:05 Jordbrukets roll som bioenergiproducent, Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 28 februari 2007 jfr också fakta i Direktiv, 2005:85, 2006:56.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Ta tillvara landskapets potential som producent av förnybar energi

Stärk kunskapen om samband, mellan naturvärden, sysselsättning och energiproduktion kopplat till samhällets energibehov.

Beakta landskapets förändring när det tas i anspråk för energiproduktion och belys effekterna av denna förändring.

6.7.1 Utveckla en hållbar energiproduktion på landsbygden

Landskapet har stora möjligheter att försörja delar av energimarknaden samt att vara arena för ny teknikutveckling, såväl små- som storskaligt. Ur ett sårbarhetsperspektiv ger dessutom landsbygden, med utgångspunkt i landskapet, mycket goda möjligheter till en decentraliserad energiproduktion. En sådan lokal produktion som bland annat baseras på sol, vind, biogas, biomassa och småskalig vattenkraft kan komma att ge ett betydande och säkert bidrag till energiförsörjningen.

Ur ett naturvärdesperspektiv beror energiomställningens effekter till stor del på vad som odlas var och hur. I områden med normalt sett intensiv spannmålsodling anses fleråriga bioenergigrödor kunna skapa positiva effekter för den biologiska mångfalden. Spannmål och oljeväxter för bioenergiproduktion anses ge växtföljder som blir mer ensidiga samtidigt som en användning av växtskydd kommer att öka, vilket kan vara negativt för miljön. En övergång till fleråriga grödor för energiproduktion skulle alltså ge positiva miljöeffekter.³¹

2005 registrerades cirka 30 000 hektar åkermark för det särskilda stöd som EU inrättat för energiproduktion. Cirka 15 000 hektar var registrerade 2004. Utöver detta stöd kan odling av energigrödor ske på uttagna arealer och ändå ge samma gårdsstöd som för åkerarealerna i produktionen. Ett par procent av åkerarealen i Sverige används för energiproduktion. Avsättning sker bland annat till en anläggning i Norrköping, vars produktion av etanol skapar en marknad motsvarande cirka 25 000 hektar öppna fält. Etanol utvinns framförallt från vete. Havre, halm och salix är några av råvarorna för eldning. Raps produceras för drivmedelsanvändning

³¹ Jordbruksverket (2006) Bioenergi – ny energi för jordbruket, SJV 2006:1

(RME).³² Men även mindre småskaliga anläggningar kan vara viktiga mottagare av energiråvara. Exempel finns på gemensamhetsanläggningar som värms upp av lokala ”fjärrvärmesystem”. Ett antal andra energikällor återfinns i debatten, bland annat svartlut, rörfen, samt grenar och toppar (GROT) från skogsnäringen.

De allt mer marknadsmässiga villkoren för jordbrukare gör att utrymmet finns för att välja energigrödor på en avsalumarknad eller för egen energiproduktion. Det är dock marknadspriserna som ska ställas mot alternativet att endast uppfylla skötselkraven på markerna och erhålla gårdsstödet. Kalkyler som Jordbruksverket redovisar säger att odling av raps för RME-produktion och salix för bioenergi har bäst förutsättning för att utveckla en lönsam verksamhet. För områden där avkastningen inte är lika bra som i exempelvis stora delar av södra Sverige, är trädan ett kanske bättre alternativ än produktion av energi³³.

Drivmedel från spannmål och oljeväxter kan enbart vara ekonomiskt lönsamt om produktionen subventioneras och om etanolimporten begränsas. Konkurrensen är hård inom en energikälla som etanolen, men agrara bränslen som RME och etanol möter också en konkurrens i bränsleproduktion från skogssektorn. Enligt Jordbruksverket är alltså jordbruksgrödor för energiproduktion beroende av subventioner (baserat på dagens energipriser). Jordbruksverket redovisar också beräkningar som visar att energiskogens energibalans har ett bättre utfall än motsvarande produktion från jordbruket. Salix från jordbruket kan konkurrera med skogen eftersom dess balans är i nivå med energiskog från skogsmarkerna.³⁴

6.8 Förebygg effekter av klimatförändringar

Klimatförändringar och frekvensen av extrema vädersituationer påverkar ekosystemen och val av grödor. Val av växtföljder kan bli allt viktigare beroende på hur förändringarna slår i landet och kanske framför allt i omvärlden. Ökad nederbörd i kombination med mildare vintrar kommer att öka läckaget av tidigare organiskt bunden växtnäring. Mildare vintrar leder kanske också till ökad biologisk aktivitet i marken. Exakt kunskap om hur konsekvenserna blir är omöjliga att formulera. Baserade på scenarier, redovisas emeller-

³² se ovan

³³ se ovan

³⁴ se ovan

tid allt mildare vintrar och varmare somrar, med längre vegetationsperiod som konsekvens. Nederbörden ökar i de flesta delar av Sverige och speciellt på vintern. Även extrem nederbörd beräknas öka.

En annan konsekvens av ett förändrat klimat rör den biologiska mångfalden i såväl odlingslandskapet som i skogsmarken. Livsbetingelserna för enskilda arter förändras och skydds- och bevarandeinsatser för hotade arter kan komma att framstå som missriktade eller ineffektiva. Stärkt och fördjupad beredskap ökar möjligheten att på ett tidigt stadium kunna tillgodose råvarubehov på de marknader som på grund av miljöförstöring mist sin odlingskapacitet.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Stärk beredskapen inför framtida klimatförändringar. Beakta de olika förutsättningar som finns för att täcka eventuella behov av odlingsarealer och markområden i övrigt.

Stärk kunskapen om hur klimatförändringar kan påverka olika delar av landet.

Klimatförändringar kommer att få stora konsekvenser för hela landet, men på olika sätt och i olika tidsperspektiv. Regionala variationer och effekter på växtligheten och vattennivåer gör frågan viktig men hypotetisk. Till exempel kan en allt högre temperatur stimulera markorganismers livsbetingelser. En effekt av detta kan vara en omfattande markerosion och förstörd mark genom markpackning. Bland annat detta kan förväntas öka växtnäringsläckage, höja nitrathalter i dricksvatten och ändra grundvattennivåerna.

Växtnäringsämnenas inverkan på havens och sjöarnas kvalitet har en direkt återkoppling till landsbygden genom att badvattenkvaliteten försämras. Algblomningar minskar också naturmiljöns attraktivitet. Klimatstressen ökar den biologiska mångfalden, åtminstone initialt. En höjd temperatur kan öka skördevolymerna och innebära utsikter till dubbla skördar per säsong. Klimatförändringar skapar behov av beredskap inte bara på nationell nivå.

Statens geotekniska institut (SGI) och Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har i olika rapporter presenterat geotekniska konsekvenser som kan bli följderna av klimatförändringar. Även dessa skrivningar är hypotetiska men belyser ett antal frågor som en strategi bör kunna hantera. Rapporterna pekar på en

ökad risk för naturolyckor där samhällsstörningar kan förväntas om inte anpassningsstrategier finns.

Extrema vädersituationer blottlägger samhällets sårbarhet, vilket inte minst visades vid Stormen Gudrun 2005. Sårbarheten beror på anpassningsförmåga och graden av förberedelser i den fysiska planeringen.

I rapporterna nämner SGI riskerna med stranderosion, som förväntas öka med klimatets förändring. Erosionen anses kunna medföra att egendomar förstörs och att värdefulla friluftsområden försvinner. Låglänta områden längs exempelvis älvar ställs emellanåt under vatten. Andra problem som nämns är ras, skred och föroreningar i mark.

Nyligen tillsatte regeringen en utredning som ska kartlägga samhällets sårbarhet för klimatförändringar och hur samhällets kan anpassas till dessa. Utredningen ska redovisas under 2007 och kommer bland annat att belysa naturolyckor.³⁵ Den 1 november 2006 överlämnade utredningen³⁶ sin första delrapport till regeringen.

Landsbygdskommittén förutsätter att regeringen tar hänsyn till såväl landsbygdens sårbarhet som dess resurser i arbetet.

³⁵ (M 2005:03) Klimat och sårbarhetsutredningen, med uppgift att utreda effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas. Utredningen ska lämna sina förslag i oktober 2007. Utredningen har den 1 november 2006 överlämnat sin första delrapport till regeringen. <http://www.regeringen.se/sb/d/6284/a/71759> den 2 november 2006, jfr. även SOU 2006:94 "Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern"

³⁶ Se ovan

7 Utmaningarna för en fungerande vardag – livsvillkoren på landsbygden

7.1 Villkor för en fungerande vardag på landsbygden

Människors behov för att få en fungerande vardag är rätt lika. Där-
emot skiljer sig förutsättningarna.¹ Därför måste lösningarna få
vara olika oavsett var i landet vi bor och i tid under livets olika
skeden.

Landsbygdskommittén anser att alla som bor på landsbygden har
rätt till ett bra boende, trygghet, säkerhet och tillgänglig service,
goda kommunikationer och en säkerställd tillgång till tekniska lös-
ningar som bredband och mobiltelefoni. Livsmönster förändras
kontinuerligt. I dag väljer till exempel allt fler att bo i fritidshuset
under längre tidsperioder.

7.2 Bostaden och bostadsmiljön

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla allsidiga boendeformer för unga, gamla och barnfa-
miljer på landsbygden.

Utred konsekvenserna för utökat delårsboende med syfte att
hitta lösningar som ger kommuner med stor andel delårsboende
rätt till kompensation och de delårsboende bättre demokratiska
rättigheter i den kommun de vistas i under längre tid.

Öka kommunernas möjligheter att skapa bra bostäder med
attraktionskraft genom mer flexibla strandskyddsregler.

Stärk och utöka det statliga bostadsgarantisystemet med syf-
tet att underlätta ny- och ombyggnation på landsbygden.

¹ Glesbygdsverkets (2006) Arbetsrapporter om Kommersiell och offentlig service på lands-
bygden, Transportsystemet i gles- och landsbygden, Boende i gles- och landsbygd, En studie
av kommunala översiktsplaner i gles- och landsbygder.

Stärk möjligheterna att bevara, utveckla och bruka den kulturhistoriskt värdefulla boendemiljön.
Utveckla positiva incitament för invandrare att flytta till landsbygden.

På vissa orter i landet är tillgången till bostäder för liten, inte minst för ungdomar och unga barnfamiljer. Samtidigt bor äldre kvar i sina alltför svårskötta och stora hus i brist på seniorbostäder. På andra orter gapar hyreshus tomma och rivning ses ofta som det enda alternativet. I attraktiva skärgårdsområden finns särskilda problem med ökande fastighetspriser och minskat antal helårsboende.

Utökade möjligheter till boende innebär att ekonomisk aktivitet skapas, att människors vardag i ett socialt perspektiv blir rikare och att mark och byggnader vårdas och förädlas. Det bildar underlag för lokal service och nya arbetstillfällen.

Integration på landsbygden

Generellt i Sverige, går det trögt med integrationen av människor med ursprung i andra länder. Samtidigt minskar befolkningen i många landsbygdsregioner. I dessa regioner behövs också arbetskraft, inte minst inom den offentliga sektorn, delvis beroende på en skev befolkningsstruktur med många gamla. Integration av människor med utländsk bakgrund kan bidra till utveckling på landsbygden. Ökad inflyttning skulle i ännu större utsträckning kunna bidra till arbetskrafts- och kunskapsförsörjning, serviceunderlag, skattebas, serviceutbud och företagsbredd. Lika viktigt är det att de som idag bor på landsbygden får kunskap och insikt om vilken resurs dessa nya invånare kan bidra med för utveckling och tillväxt. Integration bygger på ömsesidig respekt, engagemang och vilja.

Kort sagt: Här behövs alla människor! På samma gång kan förutsättningar skapas för individen att utvecklas och bli integrerad i samhället.

Glesbygdsverkets visar i en studie att drygt 270 000 personer med utländsk bakgrund bor i gles- och landsbygdskommuner, vilket inkluderar även boende i dessa kommuners centralorter². Personer med utländsk bakgrund inkluderar även dem som är födda i något av de andra nordiska länderna. Ungefär 140 000 utlandsfödda

² Glesbygdsverket, (2005) Integration och regional utveckling, Om utrikes födda i gles- och landsbygder, Arbetsrapport

personer bor (år 2002) i gles- och landsbygdsområden utanför tätorter som är större än 3 000 invånare. Den stora majoriteten (90 procent) av befolkningen med utrikes bakgrund bor i tätortsområden och då framför allt i storstadsområdena.

Glesbygdsverkets fokus ligger framför allt i de befolkningsmässigt mindre områdena som gles- och landsbygder utgör. Detta är områden där så få som 20 personer kan ha stor betydelse för skolans eller livsmedelsbutikens fortlevnad. Perspektivet är med andra ord annat än i storstadsområdenas förorter.

Av studien framgår också att invandrare har jobb i mindre utsträckning än svenskar generellt, men i gles- och landsbygdskommuner har invandrare arbete i något högre utsträckning än invandrare i tätortskommuner. Män har i allmänhet högre förvärvsfrekvenser än kvinnor, utom i glesbygd, där kvinnor arbetar i högre utsträckning än män.

Att rekrytera personer med utrikes bakgrund till landsbygdsregioner

Flera kommuner försöker rekrytera nya invånare såväl från andra kommuner som från andra länder. Motiven är vanligen att öka befolkningen, locka fler unga och att rekrytera olika typer av arbetskraft. Tillvägagångssätten varierar. Några riktar sig till särskilda målgrupper, anordnar andra möten, skickar brev och använder sig av reklam. Ofta sker det i samverkan med andra kommuner, organisationer, företag och myndigheter, till exempel Arbetsförmedlingen.

En av glesbygdskommunerna i studien, Ragunda, har tagit reda på vilket behov av arbetskraft som finns i kommunen. I samarbete med ett par stadsdelsnämnder i segregerade områden i Göteborg har de sedan funnit människor som antingen har utbildning eller är beredda att utbilda sig och flytta. Några familjer har flyttat till Ragunda, fått utbildning på plats och jobb. Nu har Norrlandsförbundet, som består av ett antal norrlandskommuner, startat ett motsvarande projekt som beräknas löpa under 2006–2007.

Många invandrare kommer från länder där landsbygden är förknippad med fattigdom och dåliga boendemiljöer. En relevant fråga är därför vilken kunskap invandrare har om svenska gles- och landsbygdsregioner. Om kunskapen är otillräcklig är nästa fråga: Skulle fler flytta till dessa regioner om de kände till förhållandena

där. Stämmer dessutom tesen om den befolkningsmässigt lilla miljöns positiva inverkan på integration, kan personer med utländsk bakgrund vara en viktig resurs att räkna med i de kommuner som nu och i framtiden behöver arbetskraft och företagare.

7.2.1 Problem

Omvandling av helårsbostäder till delårsbostäder i attraktiva landsbygdsområden kan utgöra ett problem både för landsbygdskommunerna och för möjlighet för helårsboende att finna bostäder.

Strandskyddslagstiftningen och dess tillämpning kan vara ett hinder när det gäller möjligheten att erbjuda attraktiva bostadsområden. Detta belyses ytterligare senare i detta kapitel (strandskydd).

Kommunerna stimulerar boende på landsbygden i alltför liten omfattning.

Landsbygdens bristande tillgång till hyresbostäder, framför allt i mindre byar, begränsar möjligheten för intresserade människor att bo på landsbygden och hindrar äldre och yngre att etablera boende i annan form i hembygden. Avsaknaden av hyresformen kan också bidra till att omsättningen av fastigheter blir låg och att marknadspriserna inte utvecklas i takt med produktionskostnaderna. Avsaknaden av alternativa boendeformer kan också utgöra ett hinder för företag vid nyrekrytering av personal.

Det statliga bostadsfinansieringssystemet innehåller i dag, förutom Bostadskreditnämndens lånegaranti, inte några inslag som stimulerar boende på landsbygden. Avsaknaden av kreditmöjligheter till köp och ombyggnad av äldre fastigheter är en fara för underhållet av bevarandevärda kulturbyggnader i landbygdens fastighetsbestånd.

7.2.2 Möjligheter

Attraktiva miljöer uppstår när bebyggelse planeras och får växa med hänsyn till lokala kultur- och naturvärden.

Möjligheter till ett ökat boende på landsbygden finns framför allt på den tätortsnära landsbygden i vissa delar av landet.

Förutsättningar och mål för tätortsutveckling respektive landsbygdsboende bör belysas allsidigt, till exempel i kommunernas

översiktsplaner. För att stimulera byggandet och även utnyttjandet av befintliga bostadsmöjligheter kan kommunerna exempelvis aktivt förmedla kontakt med de lokala utvecklingsgrupper som har inventerat lediga hus och tomter på landsbygden.

På Ingmarsö bedömde lokalbefolkningen att det behövdes fler barnfamiljer för att säkerställa skolans överlevnad, men bostäder saknades. Eftersom kommunen inte ville engagera sig tog bygdens innevånare saken i egna händer och bildade ett kooperativt fastighetsbolag (se exempelsamlingen).

Kommunerna kan också underlätta byggandet genom att på förhand informera om lämpliga hustyper och byggmöjligheter i känsliga kulturmiljöer eller lätta på bygglovplikten i sådana landsbygdsområden där skyddsintressena inte är så starka. Kommunernas hemsidor kan informera om vilken service och vilka byggförutsättningar som finns i olika landsbygdsområden och förmedla länkar till utvecklingsgrupper, lokala mäklare och byggföretag.

Ta vara på det lokala engagemanget! Många lokala utvecklingsgrupper engagerar sig inom boendeområdet, bland annat genom att kartlägga lediga hus och gårdar, köpa rivningshotade lägenheter, utveckla lokalt äldreboende och söka nya småhustomter. Ett ökat kommunalt engagemang i samverkan med den lokala nivån kan stärka förutsättningarna för att fler vill bo på landsbygden. Ett exempel på det är när "Framtidsgruppen i Stora Skedvi" lockade med tomter utöver det vanliga för att få inflyttare till Stora Skedvi. (se vidare exempelsamlingen).

En framtida nationell strävan att ge landets kommuner möjligheten att själva fatta beslut om byggnation inom vissa strandnära områden stärker förutsättningarna att ta vara på landsbygdens attraktionskraft.

Stärkta möjligheter till statliga kreditgarantier inom marknads-svaga områden till alla typer av fasta boendeformer kan bidra till en positiv utveckling av boendet och till att bevara den kulturmiljö som landsbygdens byggnader i många fall utgör. Stärkta kreditgarantier till ny- och ombyggnader skulle med all sannolikhet innebära att efterfrågan i framför allt attraktiva områden ökar vilket, medför stigande marknadspriser.

Stimulans av möjligheterna till boende i fritidshusfastigheter under längre tidsperioder skulle aktivt kunna bidra till ett ökat boende på landsbygden.

7.2.3 Egna hem och hyresbostäder

Den klart övervägande delen av hushållen på landsbygden bor i egna hem. En vanlig kommunal rekommendation är att när ny bebyggelse ska uppföras så bör det ske i anslutning till befintliga boendeområden, eftersom man är angelägen om att befintliga tekniska försörjningssystem och övrig infrastruktur ska utnyttjas.

Hyresbostäder i kommunerna finns främst i större tätorter och enbart i begränsad omfattning i de mindre byarna och på landsbygden, vilket bland annat innebär:

Att äldre som vill byta från eget småhus till hyresbostad endast i liten omfattning har möjlighet att bo kvar i den egna hembygden.

Att det blir svårt för ungdomar på landsbygden som vid den första flytten från föräldrarna vill prova att bo kvar på samma ort men i egen bostad.

Att personer i tätorter och i städer som vill prova att bo på landsbygden har mycket begränsade möjligheter att ”provbo utan att köpa”.

Att det lokala näringslivet, till exempel i turistbygder, kan få svårigheter att rekrytera arbetskraft.

En kommun som tidigt har satsat på byggande av små hyresbostäder på landsbygden är Krokoms kommun i Jämtland med knappt 14 000 invånare. Kommunens bostadsföretag byggde under 1980-talet små hyresbostäder med två eller fyra lägenheter vardera i ett tiotal byar.

Dessutom har kooperativ och byalag i tre mindre byar byggt bostäder för äldre i hus med sex till åtta lägenheter vardera. Projekten har möjliggjorts genom Socialstyrelsens anordningsbidrag för gruppboende, som underlättade för äldre att bo kvar i hembygden och i en mer lättskött lägenhet. Samtidigt frigjordes större hus och gårdar för inflyttning av barnfamiljer.

Finansieringsfrågan utgör ett problem för byggandet av hyresbostäder på landsbygden, liksom för byggandet av egna hem.

Det statliga bostadsfinansieringssystemet innehåller i dag, förutom Bostadskreditnämndens lånegaranti, inte några inslag för att underlätta boende på landsbygden.

Strandskyddet

Av den allmänna samhällsdebatten och vid Landsbygdskommitténs rådslag har vi konstaterat att många efterfrågar en flexiblare utformning av strandskyddslagstiftningen. Så här skriver till exempel Ragunda kommun i sin översiktsplan:

”I kommunen finns ett antal sjöar där friluftslivets intressen är mycket svagt, samtidigt som dessa områden är glest bebodda med negativ befolkningsutveckling. Enligt kommunens uppfattning bör det därför vara möjligt att i de glest bebyggda delarna med lågt bebyggelsetryck, förena en planmässig behandling av strandskyddet med behov av skydd för det rörliga friluftslivet samt djur- och växtlivet”.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har i en departementsskrivelse lagt fram förslag till ett förnyat strandskydd³. Utredningen föreslår lättnader i strandskyddet för åtgärder som långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång till inlandsstränder. Ett antal sådana kommuner har valts ut.

Flera remissinstanser anser det olämpligt att regeringen schablonmässigt förordnar vilka kommuner som ska kunna medge lättnader i strandskyddet. Kommungränserna är inte funktionella i detta sammanhang. I stället bör alla kommuner få möjlighet att i sina översiktsplaner föreslå vilka områden som har god tillgång till inlandsstränder och där utvecklingen av landsbygden är angelägen. Länsstyrelserna bör därefter besluta i vilka områden de föreslagna lättnaderna i strandskyddet kan medges. Några remissinstanser har föreslagit att strandskyddet ska utses till riksintresse, vilket innebär att översiktsplanerna måste redovisa hur strandskyddet ska tillgodoses och att länsstyrelserna kan överpröva planer som inte tillgodoser skyddet.

Landsbygdskommittén anser att det är angeläget att skapa bra bostäder med attraktionskraft genom flexibla strandskyddsregler.

³ Ds 2005:23, Ett förnyat strandskydd,

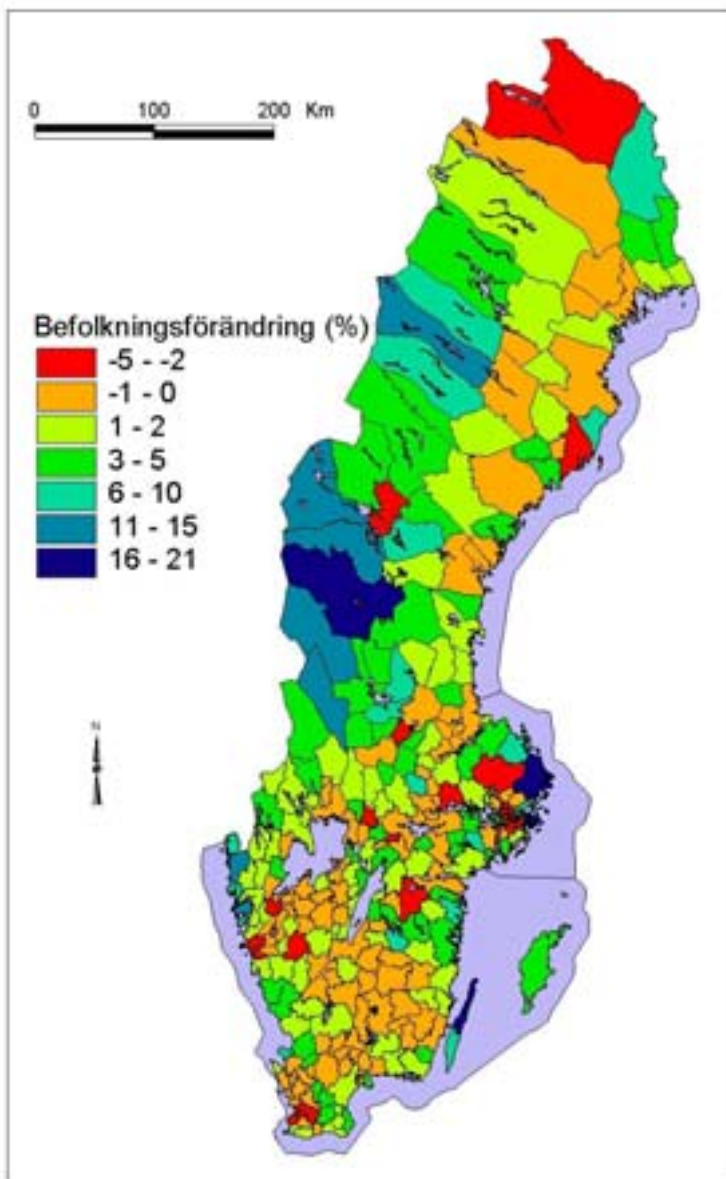
Fler väljer att bo permanent i fritidshus

Delårsboende utgör en potential för ett ökat boende på landsbygden. Umeåforskarna Dieter Müller⁴ och C. M. Hall konstaterar i rapporten "Second Homes in Sweden" att befolkningen i en allt större utsträckning kan välja att fördela sin tid mellan flera olika, ofta geografiskt långt åtskilda, platser.

Landsbygden utgör i detta sammanhang en intressant arena för visstidsboende eller också fritidsboende. Omstruktureringen av näringslivet och den därtill hörande tekniska utvecklingen innebär att människor i förvärvsarbete förfogar över arbete som kan tas med till fritidshuset. En allt friskare äldre befolkning innebär att många äldre väljer att bo i fritidshuset under längre tidsperioder.

⁴ Hall, C. Michael och Dieter K. Müller (2004), Introduction: Second Homes, Curse or Blessing? Revisited, Tourism, Mobility and Second Homes – Between Elite Landscape and Common Ground (ed. C. Michael Hall och Dieter K. Müller), Channel View Publications,

Karta: Befolkningsförändring kommunvis år 2002 om andelen tid i fritidsboende inräknas. Varje fritidshus som ägs av en person bosatt utanför kommunen räknas som 0,5 invånare. På samma vis subtraheras 0,5 personer för varje person inom kommunen som äger ett fritidshus utanförkommunen.



Källa. Dieter Müller, *Det växelvisa boendet "Nu och i ett framtidsscenario"* presentation för Landsbygdskommittén 2005

Müller och Hall har även genomfört en studie kring vad en ändrad folkräkning som tar hänsyn till fritidsboende skulle innebära. Resultatet av undersökningen visar att 198 av 288 kommuner skulle erhålla en folkökning.

Dieter K. Müller:

Om man antar att i snitt 3 personer använder sina fritidshus 2 månader per år och integrerar detta i befolkningsräkningen, skulle t.ex. Norrtälje kommuns befolkning öka med mer än 20 %. Även andra kustkommuner och fjällkommuner skulle vinna på ett sådant beräkningsätt medan i synnerhet storstadskommuner skulle hamna bland förlorarna.

Landsbygdens tillgångar i form av miljö, trygghet och liknande ger idag inte möjlighet att konkurrera om arbetsplatser och befolkning. Stadsregioner klarar sig bättre i en allt mer global konkurrens. Detta innebär dock inte att landsbygden är ointressant. Den tillhandahåller fortfarande många viktiga funktioner för stadens befolkning". .. "Att däremot skapa ett incitament för att utveckla tillgångar såsom vackra boendemiljöer kan hjälpa till att återfå framtidstro och se alternativa utvecklingsmöjligheter. Denna förändring är just rimlig på grund av att landsbygden fortfarande är attraktiv och har en roll att spela – att räkna mantalsskrivna invånare är däremot ett hopplöst dåligt sätt att mäta och ersätta för detta.

Bostadsfinansiering

Av Glesbygdswerkets bolåneskrift⁵, "Bolån på landet", framgår att den begränsade lånemöjligheten på grund av låga marknadsvärden kan vara ett problem.

Produktionskostnaderna för byggnation är ungefär desamma över hela landet. Problemet är att bankerna vanligtvis endast godtar 75 % av marknadsvärdet som säkerhet för sina bottenlån. I stora delar av landsbygden bedöms marknadsvärdet inte vara högre än halva nybyggnadskostnaden. Det innebär krav på mycket höga kontantinsatser eller borgensåtaganden.

Statliga lånegarantier kan beviljas för lån upp till ett schablonvärde på cirka en miljon kronor per småhuslägenhet. Problemet är att produktionskostnaden för ett småhus oftast är betydligt högre än en miljon kronor och att det är belåningen på toppen som kräver

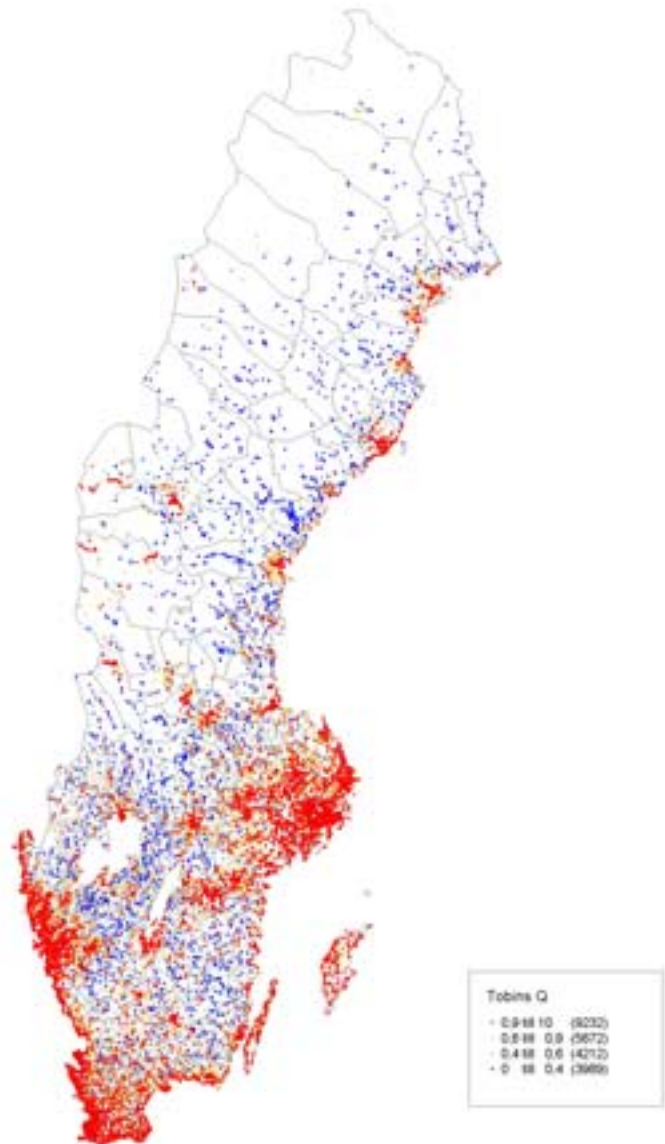
⁵ Glesbygdswerket (2003). *Bolån på landet*. Rapport

garantier. Schablonvärdet måste därför höjas till nivån för produktionskostnaderna för att kreditgarantier ska vara intressanta. Möjligheten att köpa kreditgarantier behövs också för köp och ombyggnader. Garantilånet blir dyrare än det vanliga bottenlånet för låntagaren eftersom Bostadskreditnämnden tar ut en avgift⁶. Kostnaden kan däremot bli lägre än för eventuella topplån med dålig säkerhet.

Bostadskreditnämnden har i februari 2006 föreslagit att schablonvärdet för kreditgarantier i glesbygd höjs till 1,5 miljoner kr, att även ombyggnader ska omfattas och att avgifterna för garantierna ska subventioneras i den del som överstiger marknadsvärdet. Med ett anslag på 50 miljoner kr per år skulle tusen egnahem i glesbygd kunna komma i åtnjutande av de statliga garantierna. Nämnden har också föreslagit att kreditgarantier ska kunna lämnas upp till 150 % av bidragsunderlagt, vilket motsvarar 1,5 miljoner vid ny- eller ombyggnad.

⁶ Avgiften i nuläget är 0,40 % för den delen av lånen som omfattar 70–90 % av marknadsvärdet och 0,60 % därutöver

Karta över kvoten marknadsvärde/produktionskostnad för småhus (Tobins q) per km ruta 2005. I blå områden är ett nytt hus kanske värt mindre än hälften av vad det kostar att bygga. Glesbygdsverket 2006. Data från IBF, Uppsala universitet.



7.3 Ta till vara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Enligt det nationella miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* ska den byggda miljön utgöra en god och hälsosam livsmiljö. Natur- och kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas. Nya byggnader och anläggningar ska lokaliseras på ett miljöanpassat sätt. Den byggda miljön i landskapet ska ge skönhetsupplevelser och trevnad. Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden ska värnas och utvecklas.

Utgångspunkten för en god bebyggd miljö är en *helhetssyn på bebyggelsen* som inkluderar såväl landskapskaraktärer och bebyggelsemönster som enskilda byggnader och anläggningar. Det byggda kulturarvet som omfattar all byggd miljö i städer, tätorter och på landsbygden är av betydelse för god livskvalitet, för företagande och en hållbar samhällsutveckling. Det byggda kulturarvet förmedlar platsers kulturella, historiska och arkitektoniska särart och identitet.

Kunskap och dialog kring detta måste fortsätta och en viktig förutsättning är att även ha kunskap om de snabba förändringar i samhället som innebär påfrestningar på bebyggelsens kulturvärden.

7.4 Kommersiell och offentlig service

Enskilda människors tillgång till en god kommersiell och offentlig service är av avgörande betydelse för tillväxt, sysselsättning och möjligheterna att bo och verka i alla delar av landet. En god servicenivå i hela Sverige ingår som en del av det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Säkerställ en grundläggande trygghet och säkerhet för medborgarna på landsbygden.

Genomför ett nationellt långsiktigt samordnat utvecklingsarbete med syftet att stärka tillgången till en trygg, tillgänglig service på regional, kommunal och lokal nivå.

Ge direktiv till statliga myndigheter och bolag att ta ett utökat ansvar för utvecklingen på landsbygden och att medverka till nya och samordnade servicelösningar.

Utred förutsättningarna att via lantbrevbärarservicen samordna och utveckla andra typer av service.

7.4.1 Problem

Tillgången till en god och trygg service minskar på landsbygden. Utflyttning och offentliga aktörers besparingskrav leder till in-dragningar och därmed ett sämre serviceutbud. Även de kommersiella aktörerna minskar sitt utbud på grund av ökade krav på omsättning och bristande lönsamhet. Det marknadsutbud som blir kvar betingar ofta en högre prisnivå till följd av höga transport- och inköpskostnader och brist på konkurrens.

Trots detta är det en betydande majoritet av landsbygdsbefolkningen, i synnerhet äldre, som anser att landsbygdshandeln är viktig för hushållens dagliga varuinköp. Dyra transportkostnader och nya miljökrav kan också komma att utgöra ett hinder för att bibehålla landsbygdshandeln.

Den bristande sektorssamordningen på alla offentliga nivåer är en av de främsta orsakerna till att tillgången till offentlig service på landsbygderna allt mer försämras, vilket kan medverka till negativa konsekvenser för samhällsekonomin i övrigt. Varje sektor försöker utveckla verksamheten var för sig, oberoende av hur andra aktörer agerar. Landsbygden passar helt enkelt inte in i den offentliga och kommersiella verksamhetens storskaliga strukturer.

7.4.2 Möjligheter

Konsumentverkets genomförda utvecklingsarbete visar att det finns möjligheter att bevara och utveckla servicen:

- Ta vara på det lokala engagemanget och utveckla servicen utifrån de lokala förutsättningarna.
- Stärk förutsättningar för samordning över sektorsgränser.
- Förbättra samverkan mellan kommersiell och offentlig service.

Glesbygdsvverkets uppföljningar visar att tillgången till service på landsbygden försämras⁷. Grundorsaken är det minskande befolkningsunderlaget i många landsbygder. När befolkningen minskar i ett område minskar underlaget för både lanthandel och annan service. Förändrade köpvanor och preferenser hos konsumenter, rationaliseringar, strukturuomvandlingar, nya krav från leverantörer och andra faktorer påverkar också i hög grad den försämrade tillgången till service.

⁷ Jfr. Glesbygdsvverket (2005). Sveriges gles- och landsbygder, Arbetsrapporter

Denna utveckling skapar samtidigt en grogrund för nya initiativ och lösningar som utgår från lokala och regionala förutsättningar. Nya samverkans- och samordningslösningar över sektorsgränser, anpassade efter lokala förhållanden, växer fram på många platser i landet. Konsumenternas förändrade preferenser kan innebära att de ställer nya krav på servicens utformning och tillgänglighet men också på innehållet i den efterfrågade servicen.

Ny teknik gör samtidigt att en del av servicebehoven kan lösas på andra sätt än tidigare. Tillgängligheten kan lösas genom fasta serviceställen genom telefon, Internet eller mobila enheter. ”24-timmarsmyndigheten” ökar tillgängligheten till myndigheternas serviceutbud.

Statens möjligheter att påverka utbudet av och tillgängligheten till service är i nuläget begränsade. Omvärldsförändringar, marknadskrafter, förändrade beteenden hos konsumenter och förändrade strategier hos företag är faktorer som har stor inverkan på serviceutvecklingen. Staten kan dock påverka förutsättningarna för framväxten av nya och alternativa lösningar bland annat som metodutvecklare och genom att tillhandahålla mötesplatser samt genom sin roll som ägare av statliga bolag och som uppdragsgivare medverka till att olika aktörer tar ett ökat ansvar för en god servicenivå i alla delar av landet.

Kommunerna har en nyckelroll. De kan upprätthålla eller förbättra tillgängligheten till service genom en sektorsövergripande planering.

Butiker med störst behov räddas kvar

Dagligvarubutikerna, eller lanthandeln, är navet eller servicepunkten i den tätortsnära landsbygden och glesbygden. Förutom dagligvaror och drivmedel har lanthandeln ofta ett utbud av både statlig och kommunal service. Lanthandeln är ofta ombud för statliga servicegivare som Posten, Apoteksbolaget, Systembolaget och Svenska Spel. Vissa butiker är även ombud för ATG och annan service. I många butiker har kommunala servicetjänster samordnats eller samlokaliseras med butiken som bas. Lösningarna är väldigt varierande och speglar de skilda lokala och regionala förutsättningarna.

Förutom att lanthandeln tillhandahåller ett brett serviceutbud fyller den en viktig social funktion som samlingsplats och träffpunkt.

Under de senaste åren har det genomförts en rad insatser med syfte att stärka befintliga butiker och att utveckla lanthandelns varu- och tjänsteutbud. Länen har i partnerskap arbetat med lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. I arbetet har också FLF⁸, dagligvarukedjor, statliga bolag och andra parter deltagit. Insatser har också gjorts för att utveckla nya lösningar för kommersiell service.

Konsumentverkets redovisning⁹ visar att det statliga stödet och övriga insatser för kommersiell service har varit värdefullt. Butiker som har tagit del av dessa insatser överlever i betydligt högre grad än andra butiker. Trots det fortsätter antalet lanthandelsbutiker att minska, men undersökningarna visar att hittillsvarande nedläggningar haft begränsade negativa konsekvenser för landsbygdshushållens inköpsvanor. Det är butiker med stor betydelse för varuförsörjningen som tack vare insatserna kunnat räddas kvar och utvecklats.

7.4.3 Vitala servicefunktioner för landsbygden

Små drivmedelsanläggningar

Av särskild vikt för boende och företag på landsbygden är att ha en nära tillgång till drivmedel. Miljölagstiftningen i Sverige har skärpts i syfte att stimulera övergången till förnyelsebara och långsiktigt hållbara bränslen. Det är viktigt och nödvändigt att samhället stimulerar denna utveckling, men det förutsätter samtidigt att det går att finna smidiga övergångar så att inte landsbygden drabbas.

Det är viktigt att det finns en god tillgång till såväl alternativa som konventionella drivmedel på landsbygden. Det bör finnas en rimlig ansvarsfördelning för de kostnader som uppstår för att göra utbudet tillgängligt i små drivmedelsanläggningar. Enligt lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel är det den som driver rörelsen, dvs. bränslesäljaren, som blir skyldig att sälja minst ett förnybart drivmedel och skyldigheten gäller de som säljer över 1 000 kubikmeter bensin och diesel. Små stationer i landsbygder med begränsad omsättning har svårt att själva finansiera de inve-

⁸ Föreningen Landsbygdshandelns Främjande.

⁹ Konsumentverket (2006) Redovisning och analys av insatser för kommersiell service, rapportserie. Jfr också Konsumentverket (2006) Avrapportering till Näringsdepartementet av uppdraget "Att utveckla och testa nya lösningar inom området kommersiell service" (N220/1515/RUT).

steringar som krävs. Därför bör också oljebolagen omfattas av ett kostnadsansvar. Ansvaret kan också delas med staten genom förordningen om stöd till kommersiell service.

Samtidigt behövs åtgärder som påskyndar utvecklingen och produktionen av nya och miljövänliga drivmedel. Förslag på sådana åtgärder finns i slutbetänkandet av utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion (SOU 2005:51)¹⁰ och i förslag från Kommissionen mot oljeberoende¹¹.

Utveckling och framställning av nya mer miljömässiga drivmedel kan med fördel ske på landsbygden.

En annan fråga som kan orsaka problem är marksanering när bensinstationer stängs. Även i detta avseende bör kostnadsansvaret klarläggas.

Kontantuttag

Den övervägande delen av Sveriges banker har rationaliserat sin organisation genom att centralisera sin verksamhet till allt större orter. Många kontor har också omvandlats till enbart rådgivningskontor utan kontanthantering. Den lokala tillgången till banktjänster har minskat.

Samtidigt tillhandahålls fler och fler banktjänster via Internet. Det kan innebära problem för den del av befolkningen som inte kan hantera den nya tekniken eller saknar tillgång till bredband.

Kontanter kommer även under en lång tid framåt att vara ett vanligt och efterfrågat betalningssätt¹². För privatkunder har möjligheterna att ta ut kontanter förbättrats avsevärt genom ökade uttagsmöjligheter i samband med inköp av dagligvaror. För många småföretag i landsbygder, framför allt de som är beroende av turistströmmarna, är avsaknaden av uttagsmöjligheter ett stort problem. De bofasta är hänvisade till lantbrevbäringen för kontantuttag, men det är inget alternativ för företagets dagskassor eller för turistande i området. Användningen av betal- och kreditkort har också begränsningar, eftersom kostnaderna för den utrustning som krävs kan vara allt för stor.

¹⁰ SOU 2005:51. Slutbetänkande av utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion. Bilen Biffen Bostaden – Hållbara Laster – Smartare Konsumtion.

¹¹ Kommissionen mot oljeberoende. (2006). På väg mot ett oljefritt Sverige.

¹² Glesbygdverket (2006). Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder. Arbetsrapport

Post- och kassaservice

Målen för den samhällsomfattande posttjänsten regleras i postlagen (1993:1684). I första paragrafen står att ”det skall finnas en posttjänst över hela landet som innebär att vi alla kan ta emot brev och försändelser som väger högst 20 kg”.

Svensk Kassaservice är ett dotterbolag till Posten AB och skall tillhandahålla en kassaservice över hela landet¹³. Svensk Kassaservice får sedan år 2000 ett statligt stöd på 400 miljoner för att upprätthålla servicen.

I landsbygder utför lantbrevbäringen en stor del av post- och kassaservicen. Omkring 2 500 lantbrevbärlinjer betjänar idag 726 000 hushåll¹⁴. Dessa är viktiga delar för såväl brev- och paketbefordran som för kassaservicen i landsbygder. Antalet lantbrevbärlinjer har ökat efter införandet av nya servicenät. Under perioden 2003–2004 fick ytterligare cirka 11 000 hushåll lantbrevbärservice. Utökningen har i viss mån kompenserat för nedlagda fasta serviceställen.

Avgörande för om lantbrevbärarna ska kunna uppfylla de krav som ställs av befolkningen är dock att servicen håller en viss kvalitet, såväl geografiskt som tidsmässigt. Post och Telestyrelsen (PTS), som är tillsynsmyndighet för dessa frågor, utfärdade under år 2005. ”Allmänna råd för postutdelning”. I praktiken har Postens anpassning och en striktare tillämpning av reglerna inneburit faktiska försämringar och längre avstånd till postlådorna för vissa hushåll. Förändringarna har väckt frågor kring vilket ansvar staten har för en god servicenivå i alla delar av landet.

I utredningen ”Samhällets behov av betaltjänster”¹⁵ föreslås att Posten AB och Svensk Kassaservice ska fråntas skyldigheten att tillhandahålla dessa tjänster i hela landet och att tjänsterna istället ska upphandlas i de områden där det saknas kommersiella alternativ. Regeringen arbetar sedan en tid tillbaka på en proposition avseende kassaservicefrågorna och har nyligen också gett PTS i uppdrag att kartlägga avstånden till postlådorna på landsbygden.

Postens väl utbyggda infrastruktur genom lantbrevbärlinjerna utgör en stor tillgång när det gäller möjligheten att nå landsbygdsbefolkningen dagligen. Kommittén anser det därför som angeläget att utreda om det finns förutsättningar för att Posten AB specifikt

¹³ Lag (2001:1276) om grundläggande kassaservice.

¹⁴ Post- och Telestyrelsen, (2005). Service och konkurrens, Rapport PTS-ER-2005:16

¹⁵ SOU 2004:52 Samhällets behov av betaltjänster

via lantbrevbärarservice kan utföra fler uppgifter, vilka med fördel även skulle kunna tänkas samordnas och förstärka befintliga servicegivares utbud.

Vård

Den svenska hälso- och sjukvården står inför stora utmaningar till följd av en åldrande befolkning, en snabb medicinteknisk utveckling och en besvärlig ekonomisk situation. Inom i stort sett samtliga landsting pågår planering inför framtidens sjukvårdsstruktur. I dagsläget är det svårt att överblicka vilka resultat dessa förändringar kommer att få vad gäller lokalisering av sjukhus, vårdcentraler och andra utbudspunkter för vården.

Det är emellertid inte enbart den geografiska tillgängligheten till ett sjukhus eller vårdcentral som avgör vilken vård en person kan förvänta sig att få. Olika former av samverkan mellan vårdgivare och skiftande definitioner på vad ett sjukhus är gör bilden mångfacetterad och svåröverskådlig. Bilden kompliceras ytterligare av rekryteringsproblem. Brist på läkare gör ofta att tillgängligheten vid en vårdcentral kan vara bristfällig trots att öppettider och annat i teorin visar på en bättre situation.

Kommande förändringar i hälso- och sjukvården kommer att påverka landsbygdsbefolkningens tillgång till en hälso- och sjukvård på lika villkor. I detta sammanhang är Ansvarskommitténs¹⁶ arbete av stort intresse. Utvecklingen inom telemedicin skapar nya möjligheter att stärka befolkningens möjligheter till specialistbedömningar.

Ambulans, räddningstjänst och polis

En god och nära tillgång till ambulans, räddningstjänst och polis är viktiga för människors trygghet.

Även på dessa områden sker ekonomiska indragningar och besparingar. Många primär- och landstingskommuner har tvingats se över även dessa viktiga delar av sin verksamhet. Det har lett till nedlagda ambulansstationer eller deltidsbrandkårer. Även om man genom en större flexibilitet och effektivare samarbete kan erbjuda samma servicenivå och utryckningstider upplevs dessa förändringar ofta som en faktisk försämring och en minskad trygghet.

¹⁶ Dir. 2003:10.

Även polisen har av samma skäl tvingats stänga polisstationer. Vissa distrikt är dessutom underbemannade. Det finns exempel på situationer när närmaste tjänstgörande polis under vissa tider finns 10–20 mil bort. De kommuner som redan har långa medelavstånd till polisen har fått den största ökningen av medelavståndet till myndigheten¹⁷.

Eftersom det ofta är speciellt problematiskt med dessa typer av service för de som bor i gränsområden, är det särskilt viktigt att belysa vikten av samverkan mellan myndigheter över administrativa gränser.

Landsbygdskommittén ser det som allvarligt att tillgången till denna typ av service tycks minska genom större tidsavstånd, vilket innebär ett allvarligt hot mot samhällets grundläggande trygghets-system. Tillgängligheten skulle kunna förbättras genom samverkan mellan olika myndigheter.

Koncentrationstendenser i statens nya geografi

”Statens nya geografi” är namnet på den utredning som Daniel Brandt och Erik Westholm, Högskolan Dalarna, genomfört på uppdrag av Ansvarskommittén och Landsbygdskommittén¹⁸. Syftet är att kartlägga hur den statliga sektorns geografiska fördelning i landet har förändrats mellan åren 1980 och 2003.

Statlig service koncentreras allt mer till större orter eller blir tillgänglig endast under vissa begränsade öppettider. Totalt sett koncentreras statlig verksamhet geografiskt snabbare än befolkningen. På så vis blir staten själv en drivkraft i befolkningsomfördelningen.

Statens reträtt är ändå förhållandevis långsam jämfört med andra funktioner i samhället. Koncentrationen av privata arbetstillfällen och arbetsställen är snabbare och den kommersiella servicen koncentreras överlag mer än den statliga.

Den statliga geografiska reträtten innebär inte enbart en minskad service eller minskad tillgänglighet. Ny teknik kopplar samman olika nivåer inom en och samma myndighet och öppnar för en större rumslig flexibilitet. Myndigheterna strävar efter att ge service via flera olika kanaler, till exempel via direkta möten, telefon och Internet. Utvecklingen av nya sätt att ge service har gått snabbt

¹⁷ Brandt, D, Westholm, E (2006). Statens nya geografi, Skriftserie, underlagsrapport beställd av Ansvarskommitténs- och Landsbygdskommitténs sekretariat

¹⁸ se ovan

och skapat en ny relation mellan myndigheter och medborgare. Utvecklingen har också sina begränsningar; alla har inte tillgång, alla har inte tillräckliga kunskaper och tjänsterna är inte färdigutvecklade.

Samtidigt utvecklas strategier för att behålla service som är tillgänglig för alla och som innebär fortsatta möjligheter till direktkontakter. Genom att samla olika typer av service till så kallade medborgarkontor eller servicepunkter kan medborgaren få hjälp med olika behov av samhällelig service.

Förändringarna inom den statliga verksamheten drivs till stor del av myndigheterna var för sig. I Dalarna har som ett exempel försäkringskassa, polis och länsarbetsnämnd gjort om sin organisation de senaste tio åren och då delat in länet på tre olika sätt. Författarna anser därför att det är motiverat att staten arbetar mer med samordningen av offentlig service i kommunerna. Kommunerna är en naturligt drivande aktör som dessutom har egna serviceåtaganden. Därför bör man kanske i högre grad samordna utbudet av statlig och kommunal service, vilket ställer krav på flexibla former för samarbete. Det behöver inte bara handla om statlig service utan nya former kan också innefatta kommunala, privata och frivilliga organisationer.

Förutsatt att de drivkrafter som styr dagens förändringar i huvudsak kommer att bestå, förutser utredningen följande utvecklingsscenario för de närmaste fem till tio åren:

- fortsatt omvandling av statlig service från direktkontakt till Internetbaserade tjänster,
- fortsatt geografisk koncentration av arbetsställen och anställda i statlig verksamhet,
- den geografiska koncentrationen av statlig service går snabbare än koncentrationen av befolkningen,
- medborgarnas genomsnittsavstånd till statlig service ökar,
- viss stabilisering när det gäller regionala centra; städer kring 100 000 invånare kan behålla eller få fler statligt anställda,
- tillbakagången sker i första hand genom beslut i de enskilda myndigheterna utifrån deras avvägning av kostnader, tillgänglighet och möjligheter att utveckla kvalitet i det egna tjänsteutbudet,
- lokala strategier försvåras om verk och myndigheter fortsätter att utveckla verksamheter var för sig,

- en okoordinerad process; varje uppdragsgivare styrs i huvudsak av sitt eget uppdrag,
- lokala/kommunala strategier för att ”rädda” servicen växer fram men i ett påtagligt ojämnt mönster.

Kommunal service

Den kommunala servicen är en av de faktorer som avgör om man kan bosätta sig på en plats eller inte. Glesbygdsverket har undersökt i vilken grad samordning av kommunal verksamhet förekommer inom och mellan kommuner för att åstadkomma service i landsbygd. Uppdraget skulle bland annat belysa samordning och planering av äldreomsorg och skolverksamhet¹⁹.

Samordning i ”mjuka” frågor berör främst skola och barnomsorg, medan äldreomsorgen hanteras lite för sig. I stort sett alla de 22 glesbygdskommuner som intervjuats uppger att de samordnar verksamheterna inom skola, barn- och äldreomsorg för att kunna behålla och/eller åstadkomma service. Mest vanligt är samordning mellan grundskola och barnomsorg. Det gäller både lokaler och personal. Även samordning kring administration och teknisk förvaltning är vanligt förekommande. Man delar också ofta på personer med specialistkompetens.

Endast fyra av de 22 kommunerna anger att de har fokus på glesbygdsområden i sin samordning. Det är betydligt vanligare att samordning sker i kommunens centralort.

Samordning för att behålla service i glesbygdsområden är en stark drivkraft för kommunerna, dock inte starkare än den ekonomiska. Samordning sker främst för att spara ekonomiska medel och finna stordriftsfördelar.

I rapporten konstaterar Glesbygdsverket att samverkan mellan kommuner till största delen sker kring de tekniska verksamheterna och inte kring mjuka verksamheter som vård, skola och omsorg. Räddningstjänst, konsumentrådgivning, upphandlingsfrågor samt samverkan kring växel är områden som nämns i de telefonintervjuer som genomförts. Inom skola, äldre- och barnomsorg samverkar dock inte kommunerna i samma utsträckning. För att kunna ge denna typ av service krävs en direktkontakt mellan vårdgivare och vårdtagare. Avstånden gör då att stordriftsfördelarna äts upp av de mil som personalen måste färdas för att utföra sina arbetsuppgifter.

¹⁹ Glesbygdsverket (2006). Funktionell kommunal samordning

En slutsats är att lösningen ligger i flexibla former, där många aktörer är inblandade, snarare än enbart ökad samordning och samverkan inom och mellan kommuner. Glesbygdverket anser att en spridning av dessa erfarenheter till andra delar av landet skulle kunna vara till nytta för många kommuner.

För landsbygdens befolkning är det angeläget att skolor och barnomsorg har möjlighet till flexibla lösningar. Frågan om säkra, trygga skolskjutsar och hållplatser är särskilt angelägna att ordna.

Utvecklingen inom serviceområdet – attraktionskraften minskar

På många platser i landet bedrivs viktigt och angeläget utvecklingsarbete. Trots det är det ingen överdrift att påstå att tillgången till en god service är hotad i många tätortsnära landsbygder. Sämre servicenivå innebär många och stora problem. Attraktionskraften minskar och arbetstillfällena blir färre. Det kan medföra särskilt stora problem för den kvinnliga delen av arbetskraften eftersom flertalet yrken inom serviceområdet domineras av kvinnliga anställda. Minskade möjligheter att erbjuda innevånarna trygghetstjänster i en akut situation innebär också en social otrygghet.

I stort sett allt företagande har som mål att bedriva verksamhet som ger en god avkastning på investerat kapital. Det leder till att försäljningen av varor och tjänster allt mer koncentreras till befolkningstäta områden där marknaden är större. Även de höga transportkostnaderna inverkar på utbud och prissättning av varor och tjänster i landsbygder.

Ökade avstånd till service innebär även längre resor, vilket i sin tur leder till ökade resekostnader och större miljöbelastning. Ambitionen och möjligheterna för företag att vilja utvecklas på platsen eller för företag att etablera sig kan också minska, vilket ger negativa konsekvenser för tillväxten.

Invånarna i orter med långa avstånd till service och arbetsmarknad kommer att drabbas hårdast av en fortsatt negativ utveckling. Värst drabbas den äldre befolkningen och den del av befolkningen där de vuxna i ett hushåll arbetar på hemorten. Dessa måste ägna mer tid och större del av sin ekonomi åt att söka upp tillgänglig service. På vissa platser i landet är redan i nuläget avståndet till tillgänglig service alltför stort.

Lokala exempel på servicelösningar

I kapitlets inledning nämndes att nya lokala lösningar för att tillhandahålla service växer fram på många platser i landsbygden runt om i landet. Lösningarna är anpassade efter lokala förhållanden och förutsättningar. Kännetecknande är också att lokala exempel omfattar olika sektorsområden. I rapporten ”Verkligheten som kraftkälla” beskrivs följande exempel mer utförligt.

Servicecentrum i Övre Bygden tar ansvar för bygdens utveckling.

Signebyns friskola

Invånarna i Borgvattnet ordnar äldreomsorg.

Ett kooperativ i Öje tar ansvar för centrumhus och samordnad service

I Borgvattnet ordnar invånarna äldreomsorg.

7.5 Transportsystem

Kännetecknande för många av Sveriges landsbygder är långa avstånd och gles bebyggelse. Dessa förhållanden ställer särskilda krav på planering och finansiering av infrastruktur, kommunikationer och transporter.

I många bygder finns stora brister i infrastrukturen samt person-, varu- och godstransporterna. Med krympande statliga anslag och knappa ekonomiska resurser hos kommuner och landsting är risken uppenbar att bristerna kommer att öka.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Ge trafikverken²⁰ i uppdrag att bättre följa upp fördelning av ekonomiska medel till landsbygdens infrastruktur.

Samordna drift, underhåll och investeringar på det allmänna och enskilda vägnätet i landsbygder (med deltagande av lokala, regionala och nationella aktörer).

Gör särskilda satsningar på att utveckla och samordna en logistik för landsbygdens person-, gods- och varustransporter.

Säkerställ flygförbindelser i områden med stora geografiska avstånd och färjeförbindelser till öar både för person- och godstransporter.

²⁰ Exempelvis Vägverket, Rikstrafiken, Banverket, Sjöfartsverket m.fl.

Anpassa avdragsmöjligheterna till energikostnaderna när det gäller arbetsresor med personbil.
Stimulera utvecklingen av miljövänliga transportsystem i glea miljöer.

7.5.1 Problem

- Accelererande brister i vägarnas standard och underhåll påverkar negativt förutsättningarna för landsbygdens befolkning att bo och bedriva näringslivsverksamhet.
- Bristen på resmöjligheter med kollektiva färdmedel och brister i varu- och godstransportförsörjning i många landsbygder är ett hinder för både de som bor på landsbygden och näringslivet.
- Särskilt stora problem med person-, varu- och godstransportförsörjning finns i Norrlands inland och på öar utan fast landförbindelse.
- Oklarheter rörande det långsiktiga bidraget till enskilda vägar.

7.5.2 Möjligheter

- Genom att ge trafikverken m.fl. i uppdrag att följa upp hur ekonomiska medel fördelas på landsbygden i förhållande till övriga områden ges ett bättre underlag inför planering och trafikupphandling.
- Genom att arbeta fram en modell för att samordna drift, underhåll och investeringar på det allmänna och enskilda vägnätet och med deltagande av personella och ekonomiska resurser från lokal, regional nivå och även pröva att använda EU-finansiering bör man kunna få ”mera väg för pengarna”.
- Genom att utveckla en särskild logistik anpassad till landsbygden, inklusive skärgårdar, och i samverkan med lokala, kommunala och regionala krafter, kan man ge möjligheter till bättre samordnad kollektivtrafik och gods- och varuförsörjning i glea strukturer.

Nya mål för transportpolitiken

I maj 2006 godkände riksdagen den framtida inriktningen av transportpolitiken enligt den transportpolitiska propositionen ”Moderna transporter”²¹.

Transportsystemet anses ha särskilt stor betydelse för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt, sysselsättning och välfärd i hela landet. Transportsystemet måste därför kontinuerligt anpassas till samhälls- och omvärldsförändringar för att svara upp mot nya behov.

Enligt bedömningen ökar den regionala utvecklingens betydelse inom landet. Regionförstoringen pågår kontinuerligt, inte minst i fråga om vidgade arbetsmarknadsregioner. Det ställer ökade och delvis förändrade krav på hållbara transporter. För en fortsatt hållbar tillväxt i hela landet måste trafiklagen komplettera varandra och fungera effektivt ihop över kommun-, läns- och nationsgränser. Därför är det angeläget att samordningen mellan transportpolitik och regional utvecklingspolitik förbättras, inte minst på regional nivå.

Riksdagens mål för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet²².

Vägnätet

Kvaliteten på många av de statliga landsbygdsvägarna har försämrats successivt under flera år. Underhållet har släpat efter. Både privatbilister och transportföretag drabbas av stora kostnader när vägarna är dåliga. Vägverket har slagit larm om att de årliga anslagen för investeringar och för drift och underhåll inte räcker till för att sköta grusvägar och andra mindre vägar, så att dessa får en tillfredsställande standard²³.

Forskningsrapporter och övriga studier visar att risken att dödas och svårt skadas är avsevärt större i främst glest bebyggd miljö än i andra områden. Genomsnittet i landet för åren 2003–2004 var 5,3 dödsfall per år och 100 000 invånare. År 2005 var det 4,8 dödsfall per 100 000 invånare.) Särskild vikt behöver därför läggas på trafik-säkerhetsåtgärder i dessa miljöer.

²¹ 2005/06:160, TU5 Moderna transporter, Trafikutskottets betänkande

²² Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266 och prop.2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr.2001/02:126, prop. 2005/06:160, TU5.

²³ Vägverket, budgetunderlag 2007–2009

I den nationella vägplanen 2004–2015 finns två viktiga mål för landsbygden. Ett mål handlar om grundläggande tillgänglighet i glesbygd och bättre förutsättningar för regional utveckling. Målet är att samtliga statliga vägar ska vara framkomliga med lätta fordon (under 3,5 ton) året runt senast år 2007. Det ska gå att komma fram överallt, även på de minsta grusvägarna, under tjällossning. Vägverkets bedömning är att detta mål inte kommer att nås.

Ett annat mål handlar om ökad tillgänglighet och ökad transportkvalitet på utpekade vägar samt bättre förutsättningar för regional utveckling. Målet är att bärigheten för tung trafik ska ha förbättrats. Även detta mål kan vara svårt att nå till följd av minskade anslag.

Enligt Vägverket²⁴ har de senaste åren anslaget till såväl investering som drift och underhåll legat lägre än nivåerna i gällande planer. Samtidigt har kostnaderna stigit betydligt mer än inflationen. Tillståndet på vägnätet har enligt Vägverket försämrats.

Av landets drygt 420 000 km vägar utgör de enskilda vägarna 285 000 km. Därav har 75 000 km enskilda vägar statsbidrag och 210 000 km har inget statsbidrag. Enligt Vägverkets uppskattning bor cirka fyra procent av landets befolkning längs en enskild väg. Till det kommer alla andra som nyttjar vägarna, till exempel de med fritidsbostäder i området och det rörliga friluftslivet.

Kostnaderna för årlig drift av enskilda vägar ökar snabbare än anslagen till statsbidrag. Situationen blir alltmer ansträngd²⁵. En ökning av anslaget för enskilda vägar är nödvändig för att motverka ytterligare försämringar av vägkapitalet. Vägverket genomförde på regeringens uppdrag 2002–2003²⁶ en studie över belastningen för den enskilde som enskild väghållning kan innebära. Problem som lyfts fram är brist på små entreprenörer på landsbygden, ökade krav på kompetens för skötsel av vägföreningar samt ökad belastning för enskilda personer.

Dessutom finns alla enskilda vägar utan statsbidrag, vars drift och underhåll många gånger blir mycket betungande för brukarna. Ett annat problem knutet till enskilda vägar utan statsbidrag är att dessa kan stängas av för trafik. Inte minst i de mer glesbebodda delarna av landet medför avstängning av en väg att trafikanterna kan få många mil längre väg till resans mål. Dessutom begränsas det

²⁴ Vägverket, budgetunderlag 2007–2009

²⁵ Vägverkets budgetunderlag 2007–2009

²⁶ Vägverkets skrivelse 2003-04-01. Dnr PP 10A 2002:7446

rörliga friluftslivet och rörelsehindrades tillgång till naturupplevelser.

En del kommuner lämnar kompletterande bidrag till driften av enskilda vägar eller utför visst arbete på dessa vägar, till exempel snöplogning, men kommunernas möjligheter att ekonomiskt bidra till de enskilda vägarnas underhåll har minskat kraftigt på senare tid.

Lokala exempel på vägsamverkan

Under andra hälften av 1990-talet drev Vägverket och Folkrörelserådet samverkansprojektet ”Landsbygdsvägen”. Huvudmålet var att få mer landsbygdsväg för pengarna. Det skedde genom bred samverkan med lokala väginressenter såsom enskilda personer, bygdeggrupper, intresseorganisationer, företagare, kommuner, länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan. En del projekt har delfinansierats med EU-medel. Gång- och cykelvägar samt busshållplatser har finansierats på liknande sätt. Arbetssättet ”Landsbygdsvägen” fortsätter även i dag.²⁷

Även när det gäller drift och underhåll finns goda exempel. I flera bygder, till exempel i Gävleborg/Dalarna och i Skåne, samverkar Vägverket och enskilda väghållare med skötseln av det allmänna och det enskilda vägnätet. Det ger båda parter ekonomiska fördelar, bättre vägskötsel och ökade möjligheter till sysselsättning för lokala entreprenörer.

I Långserud i Värmland byggdes sju km cykelväg längs E18 av byalaget, markägare och Vägverket (se lokala exempel ”Verkligheten som kraftkälla”).

Person- gods- och varutransporter

Befolkningen på landsbygden är ofta starkt beroende av bilen för sitt dagliga liv eftersom kollektivtrafiken är dåligt utbyggd eller obefintlig. Drivmedelsbeskattningen är ett hett debatterat ämne i sammanhanget. Kommittén anser att beskattningssystemen både

²⁷ Det fortsatta arbetet sker främst inom Vägverkets region Sydöst (Östergötlands, Blekinge, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län), men även inom andra regioner. I Östergötlands län finansierades under åren 2001–2005 vägätgärder för totalt 25,7 miljoner kronor på detta sätt: 76 procent finansierades av Vägverket, 5 procent av kommunerna, 9 procent genom EU-bidrag och 10 procent av de boende genom byalag och enskilda.

med avseende på drivmedel, fordonsslag, klimatpåverkan, arbetsresor, vägfinansiering och motverkan av trängsel, främst bör behandlas i ljuset av två viktiga aspekter. Den ena är just det bilberoende – oavsett om bränslet är fossilt eller förnybart – som nämns ovan. Den andra viktiga aspekten är förpliktigandet för alla till omställning till mer miljövänliga bränslen. Därför är differentierade styrmedel på skattesidan viktiga. Men att ställa stad mot land, fordonsslag mot varandra eller resors syften och huvudmän mot varandra är inte konstruktivt. Kommittén konstaterar att hoten om stora klimatförändringar kräver att skonsammare bränslen introduceras samtidigt som de bilberoende medborgarna i kollektivtrafikglesa delar av landet inte kan bära det största ekonomiska ansvaret för detta. Breda kollektivtrafiklösningar med stort inslag av civila insatser som t.ex. bilpooler är också fortsatt viktiga.

I dag är samhällsbetalda transporter i form av bland annat linjetrafik, närtrafik, skolskjutsar, färdtjänst och sjukresor sällan samordnade och i vissa fall dåligt anpassade tillbehoven för boende på landsbygden. Genom bättre planering och samplanering av transporter för olika ändamål, vissa ändringar av förordningar och lagar och genom förändrade attityder till kollektivt åkande kan den allmänna kollektivtrafiken utvecklas på landsbygder. Inte minst för barn, ungdomar, äldre och kvinnor (mannen i familjen använder oftare bilen än kvinnan) är en utbyggnad av kollektivtrafiken nödvändig. I slutbetänkandet av Kollektivtrafikkommittén "Kollektivtrafik med resenären i centrum" (SOU 2003:67), men framför allt i underlagsrapporten "Kollektivtrafik i trafiksvaga områden, lämnades ett antal förslag om satsningar på kollektivtrafik i landsbygder.

Enligt det senaste transportpolitiska beslutet bör trafikhuvudmännen redovisa hur trafikförsörjningen ska ske i glesbygd. De olika trafikslagen ska komplettera varandra och fungera effektivt ihop över kommun-, läns- och nationsgränser. Ett vanligt önskemål bland resenärer är att kommunikationer och transporter måste fungera i ett "hela-resan-perspektiv" i hela landet. Det bör vara möjligt att få information om och kunna resa på en biljett både mellan större orter och mellan små platser långt ute på landsbygden.

Landsbygder är beroende av fungerande gods- och varustransporter. I dessa områden behöver persontransporterna samplaneras med gods- och varustransporterna. Det behövs nya logistiklösningar för transporter av människor, varor och gods.

Lokala exempel

Med främst linjetrafik, skolskjutsar och färdtjänst som grund utvecklades under 1990-talet en glesbygdstrafik i Ockelbo, Kuxatrafiken²⁸. Grundidén var att samordna de samhällsbetalda resorna så att resenärerna skulle få ett bättre trafikutbud. Alla transporter är öppna för alla passagerare, och de åker gratis. Antalet passagerare har ökat kraftigt, liksom antalet turer.

Ett försök med anslutningstrafik i Rengsjö by i Bollnäs visade att ungdomars resande är eftersatt²⁹. Som i många andra glesa miljöer fanns där viss linjetrafik dagtid, skolturer och serviceturer, men ingen trafik för ungdomars fritidsresande. En slutsats i projektet var att kompletteringstrafikens utbud av inköpsresor för vuxna borde utökas med trafik på kvällar och helger för ungdomar.

Skärgårdarnas kommunikationer och godstransporter

Kommunikationerna är en avgörande förutsättning för en levande skärgård året runt. Det tidsmässiga avståndet från en ö till fastlandet är betydligt längre än vad den faktiska sträckan visar. Många öar saknar helt eller har minimalt stöd till person-, gods och varutransporter. Det medför stora praktiska svårigheter och höga kostnader för de bofasta och näringslivet.

Flygets viktiga roll i den regionala utvecklingen

De icke-statliga flygplatserna är ett mycket viktigt komplement till de statliga flygplatserna för att hela landet ska ha en någorlunda tillfredsställande tillgänglighet. Till icke-statliga flygplatser utgår ett statligt driftbidrag. Syftet är att främja en god interregional flygtransportförsörjning i landet i de fall tillfredsställande kollektiva transportalternativ saknas. På regeringens uppdrag genomförde Luftfartsverket och Svenska Kommunförbundet en utvärdering av systemet med statligt driftbidrag under 2003. Rapporten visade att flygplatsernas ekonomiska utveckling hade varit negativ under femårsperioden, varför bidraget borde höjas till 162 miljoner kro-

²⁸ Fem år med Kuxatrafiken i Ockelbo, KFB-rapport 2000:19. KFB har upphört, men publikationer går att läsa elektroniskt på websida. <http://www.kfb.se/publ/main.htm>

²⁹ Kommunikationsforskningsberedningen KFB (1999) Anropsstyrd anslutningstrafik till regional trafik i Rengsjö, Bollnäs kommun, KFB-rapport 1999:25

nor per år för att motsvara 75 procent av flygplatsernas totala driftunderskott. Enligt det senaste transportpolitiska beslutet bör dock bidraget utgå från dagens nivå, vilket innebär att bidraget från och med 2007 omfattar totalt 103 miljoner kronor. Detta gör att belastningen är mycket hög för de kommuner som driver en icke-statlig flygplats.

7.6 IT, Telekommunikationer och elförsörjning

Landsbygden ska ha god tillgång till en tålig, robust och framtids-säker infrastruktur för elförsörjning, IT-tjänster och telekommunikationer.

Det ska finnas en god kunskap hos landsbygdens företag och offentliga aktörer om hur IT- och kommunikationstjänster kan användas för att effektivisera och förbättra verksamheten och för att nå kunder och marknader.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Säkerställ möjligheten till landsomfattande tillgång till snabb datakommunikation och mobiltelefoni på landsbygden och påskynda samverkan mellan samhällets olika aktörer med syftet att stärka beredskapen för säkra elleveranser, radio och telekommunikationer.

Tele- och datakommunikation tillsammans med datorutvecklingen har på ett radikalt sätt förändrat vårt sätt att kommunicera och interagera under de senaste 15 åren. Information finns tillgänglig på ett enkelt sätt och det finns teknik för att kunna kommunicera både mellan enskilda och grupper oberoende av geografin.

Ur ett landsbygdsperspektiv skapar detta stora möjligheter. Mycket tjänsteproduktion kan göras oberoende av rummet vilket skapar möjlighet till distansarbete och nätverksföretagande. Tillgängligheten till offentliga och kommersiella tjänster underlättas genom att de kan erbjudas via nätet eller med stöd av IT. Landsbygdens företag kan med hjälp av Internet komma närmare sin marknad via till exempel försäljning via nätet.

Men det innebär också en rad utmaningar. För att kunna ta del av utvecklingen måste det finnas en rimlig infrastruktur på lands-

bygden så att tjänsterna kan tas emot och produceras. Landsbygdens ofta småskaliga verksamhet måste ha förmåga att klara de ofta stora investeringar som krävs för att utveckla och anpassa sin produktion till nya tekniker. Landsbygdens företag och människor måste besitta den kompetens som behövs för att utnyttja de möjligheter som finns.

Utvecklingen innehåller också hot. En utvecklad näthandel och tjänsteförsörjning via nätet kan dra undan underlag för en redan svag bas för landsbygdens serviceföretag. De äldre och resurssvaga på landsbygden har inte samma förmåga att tillgodogöra sig nya tekniker och riskerar att hamna i ett underläge.

7.6.1 Problem

Utvecklingen inom IT och elektronisk kommunikation påverkar samhällsutvecklingen i mycket hög grad. Problembilden för landsbygden kan sammanfattas på följande sätt:

Spridd bebyggelse och småorter har även med de statliga stöden till bredbandsutbyggnad i mycket liten utsträckning kommit att kunna anslutas till infrastruktur som medger fast uppkoppling till Internet.

Det finns stora skillnader i företagens IT-användning som inte enbart kan kopplas till tillgången till teknik och infrastruktur. Kunskapen om och förmågan att utveckla företagandet med hjälp av IT är lägre i mogna branscher, dit många av landsbygdens företag kan räknas.

IT har stor betydelse för möjligheten att bedriva offentlig verksamhet på ett effektivt sätt. Inte minst gäller detta i glesa strukturer där IT för logistik inom t ex hemtjänst kan ha stor betydelse för resursutnyttjandet. De kommuner som kan ha störst nytta av att utveckla denna typ av tjänster har dock sällan möjligheten att göra det på egen hand.

Tredje generationens mobiltelefoni kommer med nuvarande utveckling inte att vara en lösning att räkna med för näringsliv och bofasta i landsbygder.

Ett digitalt 450 mhz-nät riskerar att bli ett ganska dyrt och exklusivt nät som i huvudsak kommer att kunna tillgodose behovet hos näringsliv och offentliga tjänster, men sannolikt aldrig kommer att kunna erbjuda ett jämförbart alternativ för privatkonsumenten.

Stormarna över sydöstra Sverige 2004 visade sårbarheten i den vanliga trådbundna telefonin så länge nätet inte är markförlagt.

Det föreligger oklarheter kring vilka skyldigheter teleoperatörer har enligt lagen om elektronisk kommunikation när det gäller USO³⁰. Telia har överklagat PTS beslut om att Telia har USO-skyldigheter. USO-kraven hänger inte heller helt med i den tekniska utvecklingen. Detta skapar stor osäkerhet hos företag och enskilda som investerar på landsbygden.

7.6.2 Möjligheter

Möjlighet till bredbandsuppkoppling har mycket snabbt fått en mycket stor spridning, vilket medför att många tjänster som tidigare varit otillgängliga med modemuppkoppling inte längre är det.

Många människor ser också tillgången till bredband som en viktig infrastruktur som har betydelse för val av bosättningsort.

Många av de problem som föreligger när det gäller utbyggnaden av IT-infrastruktur för bredband på landsbygden kommer att fångas upp i den bredbandsstrategi som PTS aviserar i sin rapport.

PTS bör ges i uppdrag att särskilt belysa problemen på marknaden för elektroniska kommunikationer ur landsbygdens perspektiv.

Staten bör samordna offentlig sektors arbete med att sammanställa och utarbeta grundläggande krav på IT-infrastrukturen för att den ska bli framtidssäker, det vill säga heltäckande, robust, tillgängligt och tillförlitlig.

För att kunna följa och bedöma utvecklingen krävs indikatorer som kan mäta IT-investeringarnas bidrag till samhällelig måluppfyllelse. Staten bör i det arbete som nu inletts särskilt arbeta fram indikatorer som mäter och bedömer IT:s effekter för landsbygdsutveckling.

Regionala och lokala strategier för IT ska ingå som en naturlig del i sammanhållen långsiktig samhällelig planering. Kommuner och regioner bör få stöd för att komplettera dessa program med åtgärder för att stimulera fortsatt bredbandsutbyggnaden på landsbygden.

³⁰ Universal Service Obligations. Skyldighet enligt EG-direktiv för teleoperatörer med "dominerande ställning" på marknaden att tillhandahålla vissa tjänster till alla hushåll och företag. I Sverige gäller det rätten för alla hushåll och företag att få tillgång till fast telefoni till sitt fasta verksamhetsställe till rimliga priser. Jfr. även EU:s websida från den 2 november 2006 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0310:SV:NOT>

Staten bör ta initiativ till att etablera samma grad av samverkan mellan operatörer i icke kristid på området för elektroniska kommunikationer som det nu har gjorts på el- sidan. Man bör överväga om det behövs reglering av offentliga tjänsters tillgänglighet via näten för att åstadkomma sådan samverkan.

Staten bör snarast utreda finansieringsmodeller för att säkerställa tillgång till riskkapital för att etablera framtidssäker IT-infrastruktur (bredband) för elektroniska kommunikationer.

Sverige behöver kraftigt öka sin medverkan i beslutsstrukturer kring EU:s utvecklingsprojekt, strukturfondsmedel och ramprogram för FoU. Resurser bör avsättas för att stimulera forskning och kunskapsuppbyggnad på området. Landsbygdsutveckling behöver uppmärksammas som ett område som behöver stödjas.

Elektronisk upphandling ska inte bli en konkurrensbegränsande åtgärd. Alla företag måste ges samma möjlighet att delta. Ansvarig statlig myndighet bör ges i uppdrag att utarbeta program och finansieringsmodell för kunskapsstöd till SME-företag att kunna delta i offentliga e-upphandlingar.

Lokala initiativ kan stärka tillgången till bredband, det visar bland annat utvecklingsarbetet i Taveljö (se lokala exempelsamlingen "Verkligheten som kraftkälla").

En viktig förutsättning för att stärka möjligheterna att använda IT är utbildning och användarstöd.

IT-infrastrukturen

Post- och telestyrelsen (PTS) redovisar i en rapport³¹ att utbyggnaden av bredband går starkt framåt i tätorter³² och att det går långsammare i landsbygd och småorter.

Enligt rapporten består marknaden för elektroniska kommunikationer i Sverige i dag av några få stora nationella aktörer samt ett stort antal lokala bredbandsnät, stadsnäten, varav flertalet är kommunalt ägda. Det finns inte längre en sammanhållen IT-infrastruktur som förvaltas av en ägare utan flera nätägare konkurrerar om kunderna med delvis parallella infrastrukturer.

Ökningen och utbyggnaden sker i huvudsak i tätorterna. Störst tillgång till bredband sker genom ADSL, därefter genom Kabel-

³¹ Post- och telestyrelsen (2006) Bredband i Sverige, Utbyggnaden av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet Rapport PTS-ER-2006:22

³² Här enligt SCB:s definition, dvs. sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare och högst 200 meter mellan husen.

TV-anslutning och i tredje hand genom fiberanslutning direkt till hushållet. Trådlösa, satellit- och bredbandsförbindelser via PLC förekommer ännu mycket begränsad omfattning.

Orter med färre än 250 invånare har betydligt sämre tillgång till bredbandsnät än större orter. Det finns ett antal områden inom området för elektronisk kommunikation där konkurrensen inte fungerar optimalt. I rapporten uppskattas att det i 40 % av landets kommuner finns områden där det endast finns en aktör som förfogar över nätet. Ungefär 40 % av hushållen i landet har endast tillgång till ett accessnät, i allmänhet kopparnätet, det vill säga det vanliga telenätet.

Då tillgången till bredband fortfarande är dålig i vissa regioner i landet anser PTS att det är viktigt med en samlad strategi för den fortsatta bredbandsutbyggnaden. PTS kommer senast den 1 mars 2007 föreslå en bredbandsstrategi för tillgänglighet och konkurrens. Målet med strategin är att alla svenskar ska, liksom övriga EU-länder, ha tillgång till bredband år 2010 och att så många som möjligt ska kunna välja mellan flera operatörer. Strategin ska ge förslag på:

- hur alla i Sverige ska få bredband
- hur olika tekniker tillsammans kan ge full tillgänglighet med kvalitet
- hur områden i behov av ekonomiskt stöd ska identifieras
- tänkbara finansieringssätt
- hur tillträdesproblem på regional nivå kan hanteras
- hur likabehandling av alla operatörer som vill ha tillgång till accessnätet skulle kunna ske.³³

Erfarenheter av stormen ”Gudrun”

I spåren efter den omfattande stormen ”Gudrun” i södra Sverige har aktörerna på elmarknaden samverkat för att planera inför liknande händelser. Alla berörda parter har förberett sig för att omgående kunna ersätta varandra om hela eller delar av den egna produktions- och distributionsinfrastrukturen slås ut.

Sådan samverkan finns för närvarande inte på området för elektroniska kommunikationer, vilket gör att detta område är avsevärt

³³ Cedervärn, Jan (2006), Underlagspromemoria till Landsbygdskommitténs sekretariat Jan är anställd vid Folkhälsoinstitutet, underlag till skrivningar kommer från Björn Björk, Sveriges Kommuner och landsting SKL

mycket sämre rustat att stå emot de påfrestningar som en katastrof av ”Gudruns” typ och omfattning representerar. Dagens elektroniska kommunikationsnät gör landsbygden särskilt utsatt för avbrott i kommunikationerna redan i icke kristid. Om större katastrofer inträffar kan landsbygdens kommunikationer komma att slås ut helt, vilket också skedde under ”Gudruns” härjningar.

Det borde vara en nationell självklarhet att etablera samma grad av samverkan i icke kristid på området för elektroniska kommunikationer som det nu har gjorts på el- sidan.

Mobiltelefoni

Tillgången till mobiltelefoni har på några få år blivit en integrerad del av de flesta människors liv. De flesta tar för givet att mobiltelefonen ska fungera i alla lägen och oberoende av plats. I landsbygd är det dock inte någon självklarhet.

De täckningskrav som finns på operatörerna i de befintliga systemen för mobiltelefoni är för NMT 450³⁴ att det skall täcka cirka 95 procent av landets yta vid användning av en 15 W fordonsmonterad telefon. Det ger en relativt god täckning i de flesta delarna av landet med undantag för stora delar av fjällkedjan. NMT 450 är dock ett system som får mindre och mindre omfattning. Det finns även en ny generation med digital teknik på 450-mhz bandet på väg. En licens för digital telefoni på samma frekvensband är utdelad. Täckningskraven för denna är att man skall ha en yttäckning på 70 procent i varje län i Sverige.

Den dominerande formen för mobil telefoni är GSM. För de större GSM-operatörerna är täckningskraven betydligt mer modesta. Täckning ska finnas på orter med mer än 10 000 invånare samt längs europavägar. Samtliga operatörer uppnår i stort sett denna täckning med vissa undantag i skogslänen och täcker i de flesta fall även betydligt större områden. Det går dock inte från samhällets sida att ålägga befintliga operatörer att vidga täckningen mer än vad licensvillkoren anger. Det går inte att ge någon exakt bild av GSM-täckningen i Sverige. En uppskattning är dock att 60-70 procent av landets yta har täckning.

Nästa generations mobiltelefoni som ofta benämns 3G byggs för fullt runt om i Sverige just nu. Operatörerna har förbundit sig att bygga ut 3G för en täckning av 99,8 procent av befolkningen. Ef-

³⁴ NMT 450 används idag framförallt för fordonsmonterade telefoner i yrkesfordon.

tersom 3G kräver ett betydligt större antal master än GSM kommer den totala yttäckningen att bli betydligt mindre för detta system³⁵. Det innebär bland annat att systemet sannolikt kommer att få stora brister i täckningen i skogsmark och fjällkedjan.

Många för landsbygden viktiga näringar såsom skogsbruk, turism, transporter och rennäringen är i dag starkt beroende av fungerande mobila kommunikationer. Glesbygdverket har i en studie av infrastrukturen i fjällvärlden konstaterat att tillgång till telefoni var den viktigaste prioriteringen samebyarna gjorde av service och infrastruktur i sommarvisten. Skogsbruket är också starkt beroende av fungerande mobil kommunikation, dels av säkerhetsskäl och dels för att produktionsprocesserna kräver en kommunikation mellan förare i skogen och transportören. Det finns en påtaglig risk att tillgängligheten till mobil kommunikation utanför bebyggda områden på sikt kan försämrats. Detta är en viktig fråga både för näringslivets möjligheter och för medborgarnas skydd och säkerhet.

Lågstrålande zoner

Inte alla befolkningsgrupper bejakar de tekniksprång som tagits och som planeras. Många blandar ihop 3G-utbyggnaden med fortsatt täckning på det befintliga GSM-nätet.

En del av befolkningen rapporterar också medicinska obehag och besvär av strålning och elektromagnetiska fält, även om de inte får full accept för den orsaksförklaringen av en enig vetenskap. Frågor om detta och många överklagningssärenden hamnar oftast hos kommunernas byggnads- och miljönämnder, men osäkerhet hos beslutsfattare om både juridiska, legala och medicinska sakförhållanden har skapat en hel del förvirring under de senaste åren.

Kommittén har inte skäl att gå in i diskussionen om huruvida strålningspåverkan är reell och/eller skadlig, men ser att kravet på strålningsfria zoner är av intresse för landsbygden.

Förutom naturvärden som tystnad, fri utsikt och frisk luft som värdefulla inslag för rekreation och som vardagsinslag, kan områden som har låg eller ingen yttre strålning från master och elektromagnetiska installationer ge ett mervärde. Det kan exploateras av konferenshotell, kursgårdar och hälsohem eller bara som bostads-

³⁵ Eftersom varje mast täcker ett mindre område blir en mindre "icke befolkad" yta täckt av varje mast.

bebyggelse för skadade och hälsosökande. Kommittén vill peka på att man på detta sätt kan vända ett problem till en positiv möjlighet.

Den moderna tekniken skapar möjligheter

Landsbygdskommitténs rådslag i oktober 2006 genomfördes med stöd av KTH:s försöksverksamhet med det så kallade "Riksnätet", vilket utvecklats av stiftelsen HUBB i samverkan med andra parter. I en framtid kan riksnätet komma att ge landsbygden utvecklingsmöjligheter inom olika områden. De framtida möjligheterna beskrivs av projekt ansvarige Mats Erixon enligt följande:

"Tillgänglighet – vare sig det handlar om det kulturella utbudet, socialt umgänge, tillgång till undervisning eller kontakt med myndigheter – är en grundförutsättning för en levande landsbygden. Sverige har utmärkta förutsättningar för att skapa tillgänglighet och då inte bara i form av bredband hem till medborgarna utan också att skapa kraftfullare tjänster "mitt i byn". Att skapa denna tillgänglighet för ett hållbart samhälle med hjälp av personliga möten på distans är målet för forskningen på Vinnovastödda Centret för Hållbar Kommunikation på KTH.

Det handlar då om gruppmöten i form av teater, föreläsningar, högmässor, bio, konserter eller andra upplevelser som kan kallas kultur. Det handlar också om mer privata möten mellan familjer, läkare – patient, arbetsökande – arbetsgivare – arbetsförmedlare, polis – medborgare eller annan situation där man vill leverera eller konsumera en tjänst som man kan få genom att samtala naturligt med perfekt ögonkontakt och närhet genom ett medierat "fönster".

Förslaget/idén innebär att man skapar ett nationellt nät för Kultur, Samhällservice och Utbildning och att detta till en början kan byggas med statens eget fiberinnehav och att detta kan garantera att alla delar av landet får tillgång till samma utbud av kultur, samhällsservice och utbildningsinnehåll.

Detta nät (Riksnätet) kan ses som ett fjärde R – efter de tre etablerade R:en – Riksteatern, Riksutställningar och Rikskonserter. Riksnätets idé kan ses som analog med Svenska Kraftnäts uppdrag att överföra all svensk elkraft mellan producenter och distributörer. Riksnätet gör att de kommersiella nationella infrastrukturerna inte behöver belastas med den tunga trafik som ett medianät innebär.

Lokala anslutningar kan sen ske med hjälp av regionala och lokala nätstrukturer eller via de rent kommersiella leverantörerna. Af-färsmo-dellerna ingår som en del i utvecklingsarbetet och dessa kommer att modelleras med ”hållbar tillväxt” som viktig komponent.

Den första användningen av Riksnätet är att tillgängliggöra all digitalt producerad kultur från teatrar, konsertlokaler och andra spelplatser/arenor i hela landet till alla platser som kan visa upp innehållet för publik. Det kan vara Digitala Hus (FHP) eller andra lokaler och anläggningar utrustade med ljud och projektionsutrustning. Förslaget innebär också att SVT och andra TV-kanaler ska erbjudas möjligheten att både producera och distribuera material i nätet.

Alla förbindelser som skapas kommer att vara dubbelriktade så att publiken och aktörerna kan föra en direkt dialog vare sig det handlar tal, sång, skratt eller kroppsspråk.

Den andra användningen av Riksnätet är att göra samhällstjänsterna tillgängliga i lands- och glesbygd (men även förort och stadsdel. Den gemensamma idén är att skapa tillgänglighet med hjälp av ljud och bildteknik överförda i de fiberinfrastrukturer som huvudsakligen redan finns.

Målet för förslaget är att visa hur man i Riksnätet kan sköta de statliga (och även kommunala) myndigheters närvaro och service i glesbygd och på landsbygd. Efter lokala beslut kan även nödvändig kommersiell service som bank, apotek, specialbutiker och andra tjänster finnas i servicepunkten.

En tredje användning av Riksnätet är att tillgängliggöra de data o medietjänster som medborgarna kan förvänta sig hela vägen ut till sista fasta boplat. Det handlar om att skapa modeller och lösningar som gör det möjligt att genomföra bredband för alla – bortom de kommersiella erbjudandena”.

8 Kompetens, lärande och forskning

8.1 Landsbygdens kompetensförsörjning

Det kunskapsbaserade samhället ökar kraven på medborgarnas kontinuerliga lärande. Därför måste förutsättningar för det livslånga lärandet skapas. De system som byggts upp för utbildning ställs inför stora utmaningar och behov av förnyelse, inte minst utifrån situationen på landsbygden. Det är ytterst angeläget att särskilt uppmärksamma området utbildning och matchningsprocesser inom små lokala arbetsmarknader men också begreppet lärande, som i vid bemärkelse berör frågor om demokrati, inflytande och delaktighet i utveckling. Mötesplatser på landsbygden för lärande och utveckling är viktiga. Analyser behöver göras och strategier formuleras för hur dessa behov ska tillgodoses i framtiden. I den lokala exempelsamlingen ges några exempel på olika former av kompetens- och lärandeinsatser som bedrivs på landsbygden. Det är beskrivningar av verksamheten vid entreprenörskolan i Leksand, forskarstation Östra Norrbotten, naturbruksgymnasiet i Dingle, närlärcentra i Vingåker och Katrineholm samt minilärcentra i Vilhelmina fjällbygd.

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Utveckla nya organisatoriska lösningar och flexibla former för att tillgodose behovet av utbildning på landsbygden.

Utveckla formerna för samarbete mellan kommuner, inom kommuner och mellan aktörer inom olika politikområden för att samordna resurser för att tillgodose behovet av lärande och utbildning på landsbygden.

Utveckla och stärk kompetenscentra som är strategiska för respektive regions förutsättningar och behov utifrån de resurser och aktörer som finns.

Utforma ett arbete i syfte att påverka attityder och förändra könsrollsstyrda utbildnings- och yrkesval, dels för att tillgodose efterfrågan på arbetskraft inom bristyrken och dels för att påverka jämställdheten.

8.2 Problem

8.2.1 Skillnader i formell utbildningsnivå

Studier visar¹ att det förutom skillnader i tillgänglighet också finns skillnader i inställning till högre utbildning mellan de som bor i tätorter och på landsbygden. Exempelvis väljer i dag betydligt fler flickor än pojkar att gå vidare till högre utbildning. Många människor på landsbygden börjar sina studier senare i livet. Alternativa utbildningsformer, till exempel distansutbildningar eller så kallade lärcentra, kan därför vara värdefulla alternativ för de som bor på landsbygden.

Utbildningsnivåerna har kontinuerligt ökat sedan lång tid i hela landet, men en djupare granskning av förhållandena och förändringarna mellan åren 2000–2005, visar att mönstren skiljer sig åt såväl i olika delar av landet som för kvinnor och män. Den mest påtagliga skillnaden är att landsbygdsbor generellt har en lägre eftergymnasial utbildningsnivå än de som bor i tätorter. Om man studerar utvecklingen när det gäller andelen högutbildade så ökar skillnaderna mellan stad och land eftersom andelen högutbildade ökar snabbare i tätorter. Även skillnaderna mellan kvinnor och män ökar eftersom kvinnors andelar högutbildade ökar snabbare. Detta gäller hela landet men skillnaden är kraftigare i gles- och landsbygder än i tätorter.

Den viktigaste anledningen till att avstå från vidare studier efter gymnasiet är, förutom studietradition, att få ett bra arbete direkt efter gymnasiet. I synnerhet gäller det för männen. Det visar en studie där man tittat på ungdomar med goda studieförutsättningar som valt, respektive inte valt, att studera vidare efter gymnasiet. Ungdomar från lägre socialgrupper anger oftare än andra motvilja mot att skuldsätta sig, som anledning till att välja bort utbildning.² Konsekvenserna för ungdomarna i gles- och landsbygder av kommande strukturella förändringar inom gymnasieskolan och den

¹ Underlag Glesbygdsverkets arbetsrapport (2006) Kompetens och lärande i gles- och landsbygd

² Hammarström, M (1996)

demografiska utvecklingen med en stark minskning av gymnasieunderlaget som väntar i många av kommunerna måste därför analyseras. Frågan blir särskilt viktig genom att arbetsmarknaden för ungdomar i gles- och landsbygd är liten och arbetslösheten stor.

Näringsstrukturen i landsbygden förklarar till stor del nivåskillnaderna i utbildningsnivåer. De näringsgrenar som dominerar på landsbygden behöver i mindre omfattning befattningar med krav om högre formell utbildning. Dessutom är småföretag, som är vanligare i landsbygdsregioner av olika anledningar mindre benägna än större företag att rekrytera högskoleutbildade. Även en yngre befolkning i tätorter förklarar till viss del att där sker en snabbare höjning av utbildningsnivån. Men skillnaderna förklaras även av att de arbeten som kräver eftergymnasial kompetens ökar snabbare i tätorter än i glesbygd³.

En förklaring till att kvinnors utbildningsnivå ökar snabbare än männens i landsbygdsområden kan vara den efterfrågan som alltjämt finns av utbildad skol- och vårdpersonal samt den svaga efterfrågan på eftergymnasialt utbildade som finns i de näringar som vanligen attraherar män.

8.2.2 Ungdomars utbildning

När det gäller ungdomar och utbildningsval kan skillnader konstateras mellan landsbygden och tätorter. Övergångsfrekvenserna från gymnasiet till högskolestudier visar på betydligt lägre nivåer än i tätortskommuner.⁴ Även tätortsnära landsbygdskommuner ligger på lägre nivåer än tätortskommuner. Skillnaderna mellan landsbygdskommuner och tätortskommuner har ökat, särskilt bland kvinnor, efter en period med minskade skillnader. Det är särskilt fler ungdomar från glesbygdskommuner som väljer att inte läsa vidare inom tre år.

8.2.3 Näringslivet och arbetsmarknadens kompetensförsörjning

Strukturumvandlingen påverkar i hög grad sysselsättningen i landsbygden. Branscherna jord, skog och industri spelar relativt sett en större betydelse i landsbygdsområden än i tätorter. Men dessa branscher är av vikande betydelse om man ser till antalet syssel-

³ Glesbygdverket 2006, Arbetsrapport "Regionala trender i Yrkesstrukturen".

⁴ Glesbygdverket, Årsbok 2004.

satta. Kunskapsintensiv industri- och tjänsteproduktionen brukar noteras som särskilt starka tillväxtbranscher. De dominerar i tätorter och storstadsregioner och sysselsätter också fler i tätortsområdena än utanför (41 % jämfört med 24 %).

Landsbygden har en högre andel av småföretag⁵ 93 % av företagen där har upp till 9 sysselsatta och av dessa är ungefär två tredjedelar så kallade soloföretag (utan anställda). Tillsammans med företag med 2–4 anställda betyder dessa mer för sysselsättningen i landsbygden än för tätorterna. Utifrån ett kompetensförsörjnings- och utvecklingsperspektiv innebär detta en särskild problematik och en utmaning för utbildningssystemet.

8.2.4 Matchningsproblematik

Parallellt med brist på arbetstillfällen finns paradoxalt nog en växande brist på arbetskraft inom vissa yrkesgrupper, exempelvis inom vård och omsorg. Detta borde kunna inspirera män i sitt yrkesval. Utredningen ”Kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade”⁶ redovisar att det på nationell basis finns stora rekryteringsproblem för flera yrkesgrupper i dag, om än med lokala variationer. Störst är problemen med rekrytering av sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och utbildad omvårdnadspersonal. Dessutom behövs ett stort antal personer med vård- och omsorgsutbildning på högskolenivå. Handlingsplanen ”Investera nu” betonar att den demografiska utvecklingen förväntas skapa stora svårigheter för glesbygds länen, särskilt i norra delen av landet⁷.

8.3 Möjligheter

8.3.1 Infrastruktur för utbildning i landsbygden

I bygder med långa avstånd och få aktörer är det särskilt viktigt att se över vilka resurser för lärande, utbildning och kompetensförsörjning som finns. Nedan beskrivs några av de vanligast förekommande aktörerna och de utmaningar och möjligheter som väntar.

⁵ Glesbygdsverket 2006, ”Småföretagandets villkor i gles- och landsbygder”.

⁶ Socialstyrelsen 2003, Kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade.

⁷ Socialstyrelsen 2004, Investera nu”, handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg, s 46–47.

8.3.2 Gymnasieskolan i landsbygden

I många landsbygdskommuner kan man räkna med att antalet ungdomar i gymnasieåldern kommer att minska drastiskt⁸. Det kommer att få en direkt påverkan på dessa kommuners möjligheter att bedriva gymnasieskolor.

Redan idag har gymnasierna i många av de kommuner som står inför detta scenario ett relativt smalt utbud av program och inriktningar. Trots detta kostar en gymnasieelev i glesbygden nästan 50 % mer än i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.⁹ Sannolikt kommer många landsbygdskommuner att få mycket svårt att erbjuda en gymnasieskola med ett brett urval av program i framtiden. Många unga på landsbygden har redan i dag långa resvägar till en rad yrkesförberedande program som brukar anses vara av vikt för dessa bygders arbetsmarknad. Här skulle en IT-baserad lärlingsutbildning vara värdefull.

8.3.3 Naturbruksgymnasierna, en gymnasieutbildning med möjligheter

Naturbruksskolor bedriver gymnasial och eftergymnasial utbildning för ungdomar och vuxna. I denna verksamhet utvecklas kompetens som efterfrågas av småföretagare och branscher, organisationer och myndigheter, offentliga aktörer, högskolor och universitet. De flesta skolor driver också projekt, egeninitierade eller på uppdrag. Satsningar pågår för att utveckla entreprenörskap, exempelvis via Ung företagsamhet, satsningar som skulle kunna förstärkas. Överhuvudtaget är samarbetet med det omgivande samhället, lokalt, regionalt, nationellt och internationellt centralt. Möjligheterna att samverka och bidra till utveckling i en bredare bemärkelse är beroende av vilket uppdrag respektive skola har, något som formuleras av de olika huvudmännen.

Naturbruksgymnasierna är ofta mycket goda exempel på att en gymnasieutbildning utgör en plattform och resurs för såväl ungdomar, vuxna, företag och näringslivsutveckling som för lokal och regional utveckling. De cirka 50 naturbruksgymnasierna i landet bedriver en mycket varierande verksamhet.

⁸ Kommunerna i Jämtlands län räknar med att antalet gymnasieungdomar kommer att minska med mellan 25–50 % fram till år 2014.

⁹ SKL i samarbete med SCB 2006, "Vad kostar verksamheten i din kommun?"

8.3.4 Högre utbildning

Satsningarna på den ”gröna forskningen” har en central roll för omställningen till ett hållbart samhälle. Regeringen har tillfört ökade resurser till Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Formas¹⁰. Vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) bedrivs högre utbildning och forskning inom de areella näringarna, medan Formas ska främja forskning för en ekologiskt hållbar utveckling och om de biologiska naturresurserna.

8.3.5 Vuxnas lärande

Vuxnas lärande hör till olika politikområden och huvudmän, ligger på flera samhällsliga nivåer och faller inom olika administrativa regelverk. Denna splittring försvårar det nödvändiga samarbetet och samverkan. Detta har tydliggjorts både i regionala utredningar¹¹ och inom de statliga delegationer¹² som arbetat inom området regional utveckling och utbildning. Det är önskvärt att utveckla regelverket så att det aktivt främjar ett samspel mellan aktörer på lokal och regional nivå. För att tillgodose behov av utbildning och kompetensförsörjning är det önskvärt med större tydlighet i uppdragen till olika myndigheter på nationell, regional och kommunal nivå.

När det gäller andra former av utbildning, som exempelvis KY (Kvalificerad Yrkesutbildning) har den andel som bedrivs som distansutbildning ökat och myndigheten strävar efter att fler ska bedrivas mer flexibelt. KY-utbildningens roll för landsbygden bör följas upp. Bland annat därför att näringslivet i glesbygd är småskaligt och därför kan ha svårt att svara upp mot kraven på företagens medverkan i KY-utbildning.

Med regionala och kommunala särdrag följer olika kompetensbehov. För att få till stånd en strategisk utveckling krävs tillgång till specifik kompetens inom nischer som regionerna definierar. Det handlar såväl om allmänna och mer långsiktiga utbildningsinsatser som riktade satsningar som exempelvis kompetensutveckling i företag. Allmänt sett finns behov av kompetensutveckling för entreprenörs- och ledarskap.

¹⁰ Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

¹¹ Regionförbundet Östsam, Myndighetsregler – hinder eller möjlighet för det livslånga lärandet?

¹² Se bland annat Slutrapport från delegationen för regional samverkan om högre utbildning 25 april 2005. Stockholm: Regeringskansliet, Samverkansdelegationen (2005) Ett samlat grepp. Samverkan om utbildning för utveckling och tillväxt.

8.3.6 Folkbildningen

Folkbildningen är på flera olika sätt en mycket viktig företeelse och resurs för landsbygden. Den står för utbildningsmöjligheter och kulturutbud i form av korta eller längre kurser, studiecirklar, aktiviteter och kulturarrangemang. Cirka en tredjedel av landets 148 folkhögskolor är belägna på landsbygden. Många landsbygdskommuner uppvisar ett genomsnittligt högre deltagande i studiecirklar än andra kommuntyper. Detta gäller i synnerhet kommuner som också har aktiva folkrörelser. Studier pekar på att det verkar finnas kopplingar mellan högt deltagande i civilsamhällets olika former som studiecirklar, folkrörelser och upplevd livskvalitet.¹³

Ett annat område som kanske är särskilt viktigt för just landsbygden är folkbildningens verksamhet för att förmedla kulturupplevelser men också att erbjuda människor möjligheter till eget skapande.

En uppgift som Folkbildningspropositionen 2005/06:192 lyfter fram är folkbildningens roll som huvudman för respektive anordnare av gymnasieutbildning. Det kan exempelvis vara på uppdrag av en kommun eller arbetsförmedling. Sannolikt kommer behoven av detta att öka.

8.4 Strategier för landsbygdsforskning

Internationellt sett är den svenska landsbygdsforskningen relativt tunn med liten publicering och begränsat deltagande i internationella forskningssamarbeten. Delvis är detta en återspeglning av att landsbygd och landsbygdspolitik har en större tyngd i många andra länder. Landsbygden uppfattas inte som ett vetenskapligt fält i svensk forskning, något som antagligen bidrar till landsbygdsdimensionens relativa osynlighet i den svenska politiken. De svenska forskare som studerar förhållanden på landsbygden gör det främst som en del av forskningen inom de egna disciplinerna. Utbytet mellan forskarna är begränsat, vilket främst beror på att det saknas sammanhang och arenor för sådant utbyte.

För den areella produktionen och för miljöfrågor finns det strukturer för forskningen med forskningsråd, forskningsstrategier, etablerade forskningsfält och ämnen. Mistra, Formas, SLF och

¹³ Folkbildningsrådets undersökning av cirkeldeltagare 2004.

SLU spelar stor roll för denna forskning¹⁴. SLU:s sektorsroll har nyligen utretts (Dir. Jo 2005:63). För landsbygdens sociala och ekonomiska frågor saknas emellertid sådana strukturer och sammanhang. Insatser bör därför göras för att stödja utvecklingen av en systematisk kunskapsuppbyggnad kring landsbygdens sociala och ekonomiska förhållanden. Det behövs även ämnesövergripande forskning som sammanför samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga perspektiv på landsbygdens utveckling.¹⁵

Landsbygdskommittén föreslår regeringen:

Stärk kritisk och teorigenererande forskning om sociala och ekonomiska förändringar på den svenska landsbygden.

Stärk problem- och handlingsinriktad forskning som stödjer, granskar och medverkar till utvecklingsinsatser och innovationer som kan bidra till en hållbar landsbygdsutveckling.

Stärk empiriskt inriktad forskning som kan informera politiker och andra aktörer om konsekvenser av olika insatser.

Stärk tvär- och mångvetenskaplig forskning om naturresursförvaltning och landsbygdsutveckling.

Skapa sammanhang för utbyte och samverkan mellan svenska landsbygdsforskare.

Kommitténs utgångspunkt är att forskningens nytta är en central fråga. En viktig uppgift är att producera fakta om olika samhällsfenomen och medverka till en gradvis djupare förståelse av samhället.

Universitet och högskolor kan också ge mer direkta bidrag till landsbygdens utveckling. Forskningen är ett medel inte bara för att stärka den nationella konkurrenskraften utan även för regional och lokal utveckling för tillväxt. Därför behövs sammanhang där forskare samverkar med landsbygdens småföretag, institutioner och aktörer och en problem- och handlingsinriktad forskning som medverkar, stödjer och granskar utvecklingsinsatser. Genom samhällelig delaktighet kan man utveckla både socialt robust kunskap och vetenskaplig kunskap. Samtidigt finns en risk att kunskapsbildningen domineras av specifika intressen, snäva partssamarbeten

¹⁴ Se t.ex. <http://www.formas.se/formas-templates/PageListening> och <http://www.mistra-research.se/forskningsresultat/forskningsprogram>

¹⁵ Frågor som rör forskning behandlas utförligt i en separat forskningsrapport. Innehållet i detta kapitel är därför en starkt förkortad version av Cecilia Waldenströms och Erik Westholms rapport.

och konsensusperspektiv. Risken är att forskningens förmåga att utmana förhärskande synsätt går förlorad i handlingsinriktad forskning som blir för lokal, för instrumentell och för inriktad på kortsiktig problemlösning. Därför behövs både en långsiktigt teorigenererande och en handlingsinriktad landsbygdsforskning.

Det är också viktigt att svensk landsbygdsforskning ger kunskap som underlag för beslutsfattare. Inte minst gäller det för politiska insatser på skilda nivåer. En stärkt empirisk forskning behövs som går utöver utvärderingarna och följer upp och granskar konsekvenser av olika insatser över tid för att ge bättre beslutsunderlag.

Det finns tveklöst ett behov av ett nav i svensk landsbygdsforskning.

Landsbygdskommittén anser dock att man inte bör satsa på ett institut, liknande de som finns i Norge eller Finland, utan verka för att stärka samverkan mellan de forskare som finns inom universitet och högskolor.

Anknytningen till olika miljöer och ämnen är en tillgång att ta vara på. Risker är att en etablering av ett institut eller att huvudansvaret för samordning läggs på en specifik institution leder till att frågorna marginaliseras i övriga miljöer. De kan komma att uppfattas som en angelägenhet för den specifika institutionen. I stället bör banden mellan de olika miljöerna stärkas. Det kan ske genom tematiska forskningsprogram som fordrar samverkan mellan forskare från olika ämnen, institutioner och högskolor. Programmen ska omfatta de olika ansatser som angetts ovan.

Forskningen bör knytas till universitet och högskolor snarare än till fristående institut också för att värna om kopplingen till grund- och forskarutbildningar. Vid en universitetsinstitution sker både grundutbildning, uppdragsutbildning, forskarutbildning, tillämpad forskning, grundforskning och samhällskontakt. En hel del av den utvecklings- och handlingsinriktade forskningen handlar om lärande, kompetens och metodutveckling som ligger i skärningslinjen mellan utbildning och forskning. Samtidigt är grund- och forskarutbildningarna de sätt på vilka nya generationer studenter och forskare får sin grundläggande utbildning och tränas i ett vetenskapligt tänkande. Utbildning är alltså det främsta sättet som universitetens forskning förmedlas till det omgivande samhället.

8.4.1 Landsbygden som forskningsfält

Varför behövs det landsbygdsforskning? Ett motiv är landsbygdsdimensionens osynlighet i svensk politik som delvis har att göra med brist på forskning och kunskap om förhållandena på landsbygden. Men man kan ändå fråga sig om det inte räcker med den generella samhällsforskningen? Även om landsbygd och stad blir alltmer lika socialt och ekonomiskt finns det en landsbygdens särskildhet, några förhållanden som gör det meningsfullt att behandla landsbygden som en egen kategori i forskning, politik och planering. Den ena är det fysiska landskapet, med det brukade landskapet, den byggda miljön och naturresurserna. Det vi kallar landsbygd är resultatet av hur mänsklig aktivitet organiseras i landskapet och den infrastruktur, de institutioner och sociala relationer som hänger samman detta brukande. Globala och långsiktiga miljövården måste hanteras och krav på resurshushållning länkas samman med lokala och kortsiktiga behov. Under många decennier har försörjningen i de traditionella areella näringarna minskat. Men naturresurserna i vid bemärkelse är även fortsättningsvis grunden för all social och ekonomisk aktivitet.

Den andra komponenten i landsbygdens särskildhet är de glesa strukturerna. Gleshet är ett relativt begrepp som är viktigt eftersom avstånd och tillgänglighet påverkar all mänsklig aktivitet; sociala relationer, näringsliv, demografi osv. I en gles miljö blir det lokala befolkningsunderlaget för olika aktiviteter litet, vilket leder till högre kostnader. Gles befolkning, och utspridda produktionsresurser gör det svårt att upprätthålla kommersiell och offentlig service. Men gleshet kan också vara en tillgång som ger starka sociala strukturer eller mer direkt som miljö för upplevelseindustrin eller vid lokalisering av till exempel rymdforskning och biltestning.

Landsbygdens sociala och ekonomiska strukturer uppfattas ofta som problem i samhällsbyggandet. Den fortgående urbaniseringen medför en förstärkning av urbana perspektiv. Kunskapen om människans livsvillkor i urbana miljöer blir normerande och landsbygden riskerar att framstå som en restprodukt vars möjligheter och långsiktiga resurser blir osynliga. Det finns dock starka motiv för att se landsbygden som en livsavgörande miljö. Om det finns en landsbygdens särskildhet behöver man undersöka utfallet av generella processer på landsbygden på samma sätt som urbanforskningens bidrar till att förstå utfallet i stadsregionerna. Forskning om

landsbygdens villkor bidrar därmed till den generella förståelsen av samhället.

I de flesta EU-länder är landsbygdsforskning ett betydande forskningsområde med särskilda delprogram inom till exempel EU:s ramprogram. Sverige har ett lågt deltagande i dessa sammanhang och få forskare publicerar sig internationellt inom fältet. Landsbygdspolitik kommer att vara ett viktigt politikområde inom EU åtminstone under de kommande tio till femton åren. Det finns skäl att tro på en fortsatt god kunskapsutveckling när det gäller landsbygdsforskningen i Europa. I den bör Sverige delta. Annars kan vi inte bidra till EU-politikens utformning eller till en anpassning av politiken till förhållanden på den svenska landsbygden.

8.4.2 Centrala forskningsfrågor – en tematisk indelning

De teman som presenteras nedan hänger samman och ska ses som olika aspekter av samma verklighet. Syftet är att formulera centrala teman inom landsbygdsforskningen utan att gå närmare in på enskilda projekt/miljöer/forskare.

Den fysiska miljön: naturresurser och landskap i produktion och förvaltning

Ett av landsbygdens särdrag är den fysiska miljön präglad av det brukade landskapet med dess naturresurser, institutioner och sociala relationer. Företag med anknytning till de areella näringarna utgör den grund som naturresursanvändandet vilar på. Hur dessa näringar utvecklas får konsekvenser för det lokala näringslivet och samhällslivet, för landskapet och platsens attraktivitet och för brukandet av naturresurserna för andra ändamål. Sker det en undanträngning av de traditionella verksamheterna? Vad innebär det? Kommer ökade energipriser, viljan att minska koldioxidutsläppen och klimatförändringar att ge nya förutsättningar? Ökade energipriser, viljan att minska koldioxidutsläppen och klimatförändringar kommer samtidigt att ge nya förutsättningar. Naturresursrelaterade företag drivs idag allt oftare med nya utgångspunkter, ofta av nya aktörer. Den internationella forskningen om livsmedelsproduktionen och livsmedelsindustrin är livaktig. Den gäller bland annat

dagens agroindustriella komplex likväl som konsument- och producentrörelser och lokala identiteter i varumärken.

Demografiska utmaningar

Befolkningsutvecklingen är en av den svenska landsbygdens stora framtidsfrågor. Befolkningens storlek och ålder har starka samband med en mängd sociala och ekonomiska förhållanden och de demografiska grundmönstren är mer förutsägbara än de flesta andra variabler. Det finns ett stort kunskapsbehov kring hur flyttmönster för olika grupper i samhället utvecklas; kulturella skillnader, könsrelaterade skillnader, etnicitet och så vidare. Vilken variation i utvecklingen kommer att präglade de svenska landsbygdens framtid och hur kommer detta att motsvaras av utvecklingen i resten av Europa? Effekterna på skilda nivåer i samhället är okända och förändringarna kommer att mötas av politiska beslut på skilda nivåer, av anpassningar av hushåll, tjänste- och varumärknader och av institutionell utveckling för att hantera t.ex. servicefrågor.

Ekonomisk utveckling

Småföretags- och entreprenörsforskning studerar såväl företagandets lokala som dess icke-urbana dimension. Den visar ett alternativt spår till den regionalekonomiska forskning som fokuserat på regionförstoring och som åsidosatt frågor om landsbygdens möjligheter att utvecklas ekonomiskt. Ett annat forskningsfält som omfattar det lokala gäller den sociala ekonomin. Innovationssystem på landsbygden är knappast belysta i dagens forskning. Forskningen visar dock att framgångsrika landsbygdsföretag förmår skapa många relationer i en alltmer nätverksbaserad ekonomi. Dagens teknik ger möjligheter att kommunicera med marknader oberoende av avstånd. En svårighet för näringslivet på landsbygden är dock glesheten och de begränsade valmöjligheterna. Generellt sett är lättare att nå hög produktivitet ju tätare en miljö är. Men en hel del landsbygdsföretag tycks leva i en miljö som kompenserar för detta med sociala relationer, lokal kultur och företagsklimat som främjar företagets livskraft. Globaliseringen innebär stora utmaningar för landsbygdens företag men ger också nya möjligheter för de som kombinerar lokal förankring med de nya nätverk och flö-

den som globaliseringen erbjuder. Globaliseringen kan skapa mycket stora nischer. Kunskapen om landsbygdens företag och arbetsmarknader är dock bristfällig.

Relationerna mellan ekonomisk tillväxt, lokala sociala relationer, lokal ekonomisk utveckling och ett hållbart näringsliv är inte givna. Vad karaktäriserar ett långsiktigt hållbart näringsliv och entreprenörskap på landsbygden? Hur kan det stödjas? Kvinnors och mäns företagande, nätverkande och arbetsvillkor skiljer sig åt. Vilka intressen tillgodoser man och vilka grupper får företräde?

Lokal utveckling

Ett av landsbygdsvetenskapens centrala teman är det lokala samhällets funktion och utveckling. Kärnan är relationer mellan människor inom ett begränsat territorium. Det har givetvis starka kopplingar till samtliga övriga teman. Platsers betydelse tycks växa i det mobila samhället och platsers attraktivitet har blivit uppvärderad som utvecklingsfaktor. På kommunal nivå har 'platsideologisk' samverkan blivit vanligare. På lokal nivå växer samhällsföreningar fram. Det finns lokala grupper som arbetar med frågor om service, näringslivsutveckling och boende såväl som kulturella aktiviteter. Framgångsrika grupper har ofta goda relationer med aktörer utanför bygden och nätverk med stor räckvidd. Samverkan med kommunen är viktig. Varför engagerar sig människor? När ansvar delegeras till lokala nivåer behöver även maktfrågor hanteras lokalt. Hur går dessa processer till? Samtidigt genomträngs lokalsamhället alltmer av impulser från omvärlden. Pendling, inflyttning och tillgång till internet kan både till leda ökad befolkning och ekonomisk utveckling, och till svagare länkar inom lokalsamhället. Hur påverkar det landsbygdsekonomin? Vilka konsekvenser får det för sammanhållning och gemensamma normer? Frågor om marginalisering och politiskt utanförskap är viktiga i den internationella landsbygdsvetenskapen.

Politik för landsbygd

Den svenska landsbygden står politiskt i en oviss situation. Satsningar på stadsregionernas dynamiska arbetsmarknader och skal-tänkande har fått brett genomslag samtidigt som landsbygdspolitik till stor del finns kvar i etablerade former. Efter EU-inträdet har den vävts in i EU:s strukturpolitik. Bakom projektkultur, part-

nerskap och institutionell förnyelse finns politiska överväganden med konkreta program nationellt och på EU-nivå. Jordbrukspolitiken svänger mot en landsbygdspolitik vilket bidrar till nytt intresse för lokal utveckling. Jordbrukspolitiken är budgetmässigt dominerande och utformas till stor del i en internationell politiksfär med en global agenda för marknader och politik.

Landsbygdsprogrammet 2007–2013 kommer genom Leader-metoden att ta ett steg mot en territoriellt präglad politik. Hur kommer sektoriella insatser och territoriella insatser att hanteras inom landsbygdspolitiken? I vilken mån och hur bidrar partnerskap och nätverk till synergier, lärande och utveckling?

En landsbygdsforskning som är inriktad på politik behöver ta sig an handfasta frågor i gränslandet till utvärdering. En fristående granskning av de medel som går till landsbygdens näringar och landsbygdens befolkning behövs. Hur omvandlas EU-besluten på nationell, regional och lokal nivå till ett faktiskt agerande i landskapet? Är de nya förvaltningssystem som sammanför olika sektorer och samhällsnivåer en statlig reträtt eller en ny form av statlig styrning? Vilka beroenden och sårbarheter byggs upp i tidsbegränsade projekt? I politikstudierna måste det också finnas en tydlig demokratiaspekt. Hur flyttar sig medborgarinflytande mellan olika grupper och politiska nivåer?

Den nya ruraliteten

I forskning om landsbygdens framtida utveckling bör landsbygden ses som ett komplementärt rum till staden. Landsbygden är en miljö som håller funktioner som behövs i samhället i allmänhet snarare än som en miljö för de som bor där. När relationerna land-stad förändras innebär det nya former av komplementäritet snarare än ökad likhet.

Produktionen i de areella näringarna är kanske den mest uppenbara komplementäriteten. Den traditionella produktionen rationaliseras snabbt och breddas mot en rad nya funktioner. Dessa bygger på naturresurserna i vid bemärkelse. Svensk landsbygd efterfrågas som miljö för rekreation, hälsa, boende, turism. Här finns flera trender: medelklass söker exklusiva miljöer, låginkomsthushåll billigt boende, pensionärer bor i fritidshuset längre perioder. Dessa förlopp går ojämnt fram i landets olika delar.

Till den nya ruraliteten hör också nya kommunikationsformer och den fysiska och den virtuella rörlighetens förändring. Det gör det möjligt att leva både på landsbygden och i urbana miljöer och omvandlar relationerna mellan människor i lokalsamhället. Detta är ett utforskat fält där det finns många myter.

IT-utvecklingen tycks innebära en centralisering, en indragning av sådant som funnits utspritt i samhället. Men den digitala tekniken kan också öka tillgängligheten till information och service. Håller en lång period av geografisk koncentration på att ersättas med en period då utbudet av service, information, tjänster, kultur geografiskt sett frikopplas från individens lokalisering? Vilka konsekvenser får det på sikt för det lokala samhället?

Den nya ruraliteten rymmer även förändringar vi ännu bara kan ana. Klimatförändring och höjda energipriser reser frågor om hur vi ska bo och organisera vårt arbetsliv i ett samhälle med minimalt transportarbete. Det väcker helt nya frågor om landskapet och naturresursernas användning. De areella näringarna kan få nya och idag okända förutsättningar.

Ord & Begrepp

- **EJFLU** Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Landsbygdsutveckling 2007–2013. Medlemsländerna inom EU har antagit ett nytt program för landsbygdens utveckling. Det nya Landsbygdsprogrammet 2007–2013, ersätter det nu gällande Miljö- och landsbygdsprogrammet. Programmet är indelat i fyra delar och en europeisk strategi för programmet är kompletterat med nationella strategier för varje medlemsland. "Landsbygden har fortfarande av stor betydelse i EU. I dagens EU lever över hälften av befolkningen på landsbygden. Landsbygden utgör mer än 90 procent av unionens yta. För en stor del av EU:s medborgare är landsbygden av stor betydelse och jord- och skogsbruk är fortfarande viktiga näringar. Detta konstaterar kommissionen som i sitt förslag till nytt program för landsbygdens utveckling under åren 2007–2013 identifierar tre utmaningar inför framtiden; den sysselsatta befolkningen på landsbygden blir allt äldre och dess inkomster är avsevärt lägre än genomsnittet, – en relativt sett högre arbetslöshet, samtidigt som befolkningstätheten är lägre och vissa områden avfolkas, riskerar att leda till försämrade grundläggande service och en avsmalnande arbetsmarknad, – en avvägd balans mellan effektiva produktionsmetoder och bevarande av landsbygden och miljön måste uppnås".¹

- **Formas** Forskningsrådet för miljö, areella näringar samt samhällsbyggande

- **Glesbygdens** indelning och befolkning 2004 per region och områdestyp, under bilden beskrivs områdestyper och region. Bilden kommer från Glesbygdens årsbok 2005.

¹ Riksdagens EU-upplysning

	Glesbygd		Tätortsnära landsbygd		Tätort		Totalt
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Skogslänens inland	103 889	30	83 945	24	159 773	46	347 607
Skogslänen övrigt	33 156	2	411 756	29	969 627	69	1 414 539
Storstadsregioner	27 429	1	323 541	9	3 146 787	90	3 497 757
Övriga Sverige	18 042	0	1 150 180	31	2 583 267	69	3 751 489
Riket	182 516	2	1 969 422	22	6 859 454	76	9 011 392

Källa: SCB, Glesbygdsverkets bearbetning.

Glesbygdsverkets områdesindelning²

- Glesbygder är områden med mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare samt öar utan fast landförbindelse.
- Tätortsnära landsbygder är områden som finns inom 5 till 45 minuters bilresa från tätorter med fler än 3 000 invånare.
- Tätorter är i denna definition orter som har fler än 3 000 invånare. Till tätorter räknas även området inom 5 minuters bilresa från tätorten.

Glesbygdsverkets regioner³

”Även om det finns många gemensamma drag mellan gles- och landsbygder i olika delar av landet finns det också stora skillnader. I tätortsnära landsbygder utanför en tätort med 3 000 invånare i Norrlands inland råder naturligtvis andra förhållanden än i tätortsnära landsbygder utanför en storstad. Glesbygdsverket redovisar oftast de olika områdestyperna fördelade på fyra regioner”. Dessa regioner är:

- Skogslänens inland, i huvudsak omfattande de lokala arbetsmarknader som ingick i EU: s tidigare Mål 6-område.

² Glesbygdsverket (2006), SVERIGES GLES- OCH LANDSBYGDER 2005, GBV Årsbok

³ se ovan

- Skogslänen övrigt, omfattande de lokala arbetsmarknadsregioner i skogslänen som låg utanför Mål 6-området.
- Storstadsregionerna, omfattande Stockholms, Göteborgs och Malmös lokala arbetsmarknader.
- Övriga Sverige, omfattande övriga lokala arbetsmarknader i landet.

- **Insatsområde I & II** (Miljö- och landsbygdsprogram 2000–2006): Insatsområde I avser åtgärder syftande till förbättrad miljö, insatsområde II relaterar till socioekonomiska aspekter.

- **ITPS**, Institutet för tillväxtpolitiska studier

- **Kollektiv nytthet**: En nytthet har ett värde för någon och kollektiviteten skapas i att alla kan tillgodogöra sig denna utan att nyttheten minskar i värde. Utökad konsumtion medför inte höjd kostnad.

- **KSLA**, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien,

- **LAG**: Lokala Aktionsgrupper, *i.e.* Local action group, populärt kan sägas att begreppet beskriver den grupp av lokala aktörer som formerats i LEADER-metodens trepartnerskap

- **LEADER**: "Liaison Entre Actions de Développement de l'économie Rurale" med betydelsen "Länkar mellan åtgärder för utveckling av landsbygdens ekonomi".

- **PBL**, Plan- och bygglag (1987:10). För närvarande bereds förslag till förändrad Plan- och bygglag.

- **RTP**: Regionala tillväxtprogram

- **RUP**: Regionala utvecklingsprogram

- **Sekundärkommun**, Landsting

- **SJV**: Statens Jordbruksverk

- **LA-områden**, Lokala arbetsmarknadsregioner som avser avgränsade områden. Dessa områden baseras på pendlingen mellan kommuner och uppdateras av SCB med några års mellanrum.⁴ Även NUTEK har tagit fram en modell men med annan utformning. Antalet lokala arbetsmarknadsregioner har minskat kraftigt med tiden. År 1970 fanns 187 Lokala arbetsmarknadsregioner i Sverige. I studien Framtidens arbetsmarknadsregioner, ett uppdrag från Ansvarskommittén, Nutek R2006:18 beskrivs att det år 2004 fanns 85, år 2030 bedöms antalet ha minskat till 54 LA-områden.

- **MB**, Miljöbalken

⁴ se www.scb.se

- **NUTEK**, Verket för näringslivsutveckling
- **RF**, Regeringsformen (SFS-nummer 1974:152) är en av grundlagarna.
- **Rural proofing**, I England finns systemet med "Rural Proofing", ett centralt begrepp inom engelsk landsbygdspolitik. Begreppet kan översättas med "Landsbygdssäkring". Begreppet finns utförligt beskrivet i Glesbygdsverkets (2003) rapport "Landsbygdsforum och landsbygdens advokat" I detta sammanhang Beskriv konsekvenserna för landsbygden inför alla planerade politiska beslut och beskriv följderna av beslut och åtgärder för landsbygdens service och övrig landsbygdsutveckling
- **SCB**, Statistiska Centralbyrån
- **ÖP**, Alla kommuner ska enligt PBL ha en aktuell översiktsplan. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande.



Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentarisk medverkan tillkallas med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling. Denna strategi skall utgå från målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar.

Bakgrund

Landsbygden utgör en stor del av Sveriges yta. Karakteristiskt för landsbygden är den fysiska miljön, präglad av det brukade landskapet, och den glesare befolkningsstrukturen.

Landsbygdens ekonomiska struktur har successivt förändrats och stora delar av landsbygdens befolkning bor numera i tätortsnära områden och har huvuddelen av sin utkomst utanför lantbruket. De areella näringarna jordbruk, skog, fiske och rennäring utgör fortfarande viktiga basnäringar och bidrar tillsammans med andra näringar till en livskraftig landsbygd. Genom att de areella näringarna nyttjar merparten av landets förnybara naturresurser och mark har de en särskild betydelse för omställningen till en hållbar samhällsutveckling och för uppfyllelsen av de nationella, miljö kvalitetsmålen.

Nya behov i samhället riktas i dag mot landsbygden, dess natur- och kulturresurser och dess produktion. Skillnaderna mellan stad och land minskar i flera avseenden och den geografiska spridningen för boende, arbete och socialt liv ökar. Detta skapar sammantaget nya förutsättningar för landsbygdens utveckling och tillväxt. Sam-

tidigt finns det stora skillnader i utvecklingsförutsättningarna mellan olika landsbygdsområden.

Nuvarande politik

Politikområdet Landsbygdspolitik omfattar åtgärder för en hållbar utveckling av landsbygden. Åtgärderna är i stor utsträckning riktade till jordbruksföretag och har betraktats som kompletterande till åtgärder inom framför allt livsmedels- och jordbrukspolitiken. Genom sektorsansvaret finns också en nära koppling till den allmänna miljöpolitiken och de nationella miljö kvalitetsmålen samt till den regionala utvecklingspolitiken. Flera andra politikområden innehåller givetvis också insatser som har bäring på landsbygds utvecklingsförutsättningar.

De riktade insatserna för landsbygdsutveckling vilar i hög utsträckning på det svenska miljö- och landsbygdsprogrammet för perioden 2000–2006, vilket till knappt hälften är EU-finansierat. Programmets miljöåtgärder utgör en viktig förutsättning för att uppnå miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap och bidrar även till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning och Giftfri miljö. Andra åtgärder inom politikområdet utöver programmet är det nationella stödet till jordbruket i norra Sverige, landsbygdsåtgärder inom ramen för strukturfondernas mål 1-program samt andra struktur- och miljöförbättrande åtgärder inklusive lagstiftning på miljöområdet. Leader+ är ett strukturfondsprogram för landsbygdsutveckling som blir innovativt bl.a. genom sitt underifrånsperspektiv.

Aktuella utredningar

I ett nyligen avlämnat betänkande, Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet (SOU 2003:105) konstateras att miljö- och landsbygdsprogrammets insatser bidrar till att hålla kulturlandskapet levande och utgör en viktig förutsättning för uppfyllelsen av flera miljö kvalitetsmål. Programmets effekter på det ekonomiska och sociala området bedöms också vara positiva, om än mer svårbedömda.

Ett annat betänkande som berör landsbygdspolitiken är översynen av Glesbygdsverket, Mot en ny landsbygdspolitik (SOU

2003:29). Enligt utredaren har landsbygden specifika förutsättningar som bestäms dels av det nära beroendet av naturresurserna, dels av de ofta stora avstånden. Utredaren definierar landsbygdspolitik betydligt bredare än det inom jordbrukspolitiken befintliga området landsbygdspolitik. Utredningens huvudförslag är att en övergripande strategi för landsbygdens utveckling behöver formuleras. Utgångspunkten bör enligt utredaren vara ”det nationella intresset av en landsbygd som är ekonomiskt livskraftig, som har höga natur- och kulturvärden och socialt välfungerande och levande byar, bygder och orter”. En utredning föreslås tillsättas för att fördjupa kunskapen inom strategiskt viktiga områden för landsbygdens framtid, vilka dels rör landsbygden som livsmiljö och dess utvecklingsmöjligheter, dels den glesa strukturens problem.

Samhällets förändrade behov och värderingsgrunder då det gäller de areella näringarna har belysts i Ds 2001:68, Den nya produktionen – det nya uppdraget. Utredaren lyfter här fram de areella näringarnas multifunktionalitet och menar att det behövs nya lösningar av hur den nya värdeproduktionen skall tillgodoses och betalas i framtiden.

EU:s jordbruksreform

Miljö- och jordbruksutskottet föreslog i sitt betänkande 2001/02:MJU15 att en parlamentarisk kommitté borde tillsättas med uppgift att utarbeta en svensk strategi för reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Bakgrunden till förslaget var den då förestående halvtidsöversynen av jordbrukspolitiken.

En särskild kontaktgrupp med representanter för riksdagen bildades hösten 2003 för att följa och lämna synpunkter på regeringkansliets arbete med genomförandet i Sverige av reformen. Regeringens överväganden om genomförandet av reformen har redovisats i en skrivelse till riksdagen (skr. 2003/04:137).

Behovet av en utredning

De förändringar som under senare år har genomförts av politiken för jordbruk, skog och fiske har inneburit ett ökat fokus på miljö- och landsbygdsåtgärder. En sådan politik måste samverka med andra åtgärder som riktar sig till landsbygden och dess resurser.

Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att det finns behov att samlat se över förutsättningarna för landsbygdens utveckling och samordningen mellan de olika åtgärder som riktas mot landsbygden med syfte att utarbeta en övergripande och långsiktig strategi för landsbygdens och de areella näringarnas utveckling.

Uppdraget

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan tillsätts en kommitté med parlamentarisk medverkan med uppgift att lämna förslag till en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling. Strategin skall utgå från det långsiktiga målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden och inbegripa frågor om de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar. Kommittén skall också överväga roll- och ansvarsfördelning lokalt, regionalt, nationellt och i ett internationellt perspektiv i frågor som rör denna strategi. Specifika frågor som rör skogspolitikens tillämpning omfattas inte av uppdraget utan behandlas i en särskild utredning (se nedan). De strategiska frågeställningar som närmare skall behandlas framgår nedan.

Som övergripande ramar för kommitténs arbete gäller i övrigt beslutade mål och strategier för regional tillväxt och utveckling (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118), de nationella miljökvalitetsmålen (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36), regeringens strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129), regeringens arbete med en samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173, bet. 2001/02:MJU24, rskr. 2001/02:316), regeringens handlingsplan för jämställdhet (skr. 2002/03:140, bet. 2003/04:AU02, rskr. 2003/04:69) samt beslutade riktlinjer för enskilda politikområden, bl.a. riktlinjerna för jordbrukspolitikens reformering (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241), handlingsplanen för åtgärder inom hästsektorn (skr. 2003/04:54, MJU15, rskr. 2003/04:203), uppföljningen av skogspolitik (skr. 2003/04:39, bet. 2003/04:MJU16, rskr. 2003/04:230) samt riktlinjerna för en nationell politik för kust- och insjöfisket samt vattenbruk (prop. 2003/04:51, bet. 2003/04:MJU13, rskr. 2003/04:186).

Utvecklingskraft och tillväxt

Landsbygden behöver jordbruket och de övriga areella näringarna men också en bredare bas för att kunna behålla och utveckla en levande landsbygd.

Med utgångspunkt i regeringens mål för ökad tillväxt och sysselsättning skall kommittén överväga hur insatser som utgår från landsbygdspolitiken och politikområdena för de areella näringarna samt från den övergripande regionala utvecklingspolitiken i högre grad kan medverka till ökad tillväxt och sysselsättning på landsbygden och i landet som helhet.

Kommittén skall identifiera såväl hinder som utvecklingsmöjligheter för företag på landsbygden inkl. småföretag. Behovet av strategiska insatser för att stödja diversifiering och utveckling av ny produktion inom såväl livsmedelssektorn som andra områden skall övervägas. Natur- och kulturmiljöns betydelse som resurs för landsbygdens utveckling skall här beaktas. Myndigheternas roller och former för samarbete i frågor som rör landsbygdens utveckling skall analyseras. Behovet av strategiska forsknings- och utvecklingsinsatser för landsbygdsutveckling liksom inriktningen av befintliga insatser, t.ex. inom Sveriges lantbruksuniversitet, skall också bedömas i detta sammanhang.

Kommittén skall genomgående beakta kvinnors och mäns villkor och förutsättningar vad gäller arbete, företagande och utvecklingsmöjligheter på landsbygden. Även ungdomarnas villkor skall belysas. Förutsättningarna för en ökad integration av personer med utländsk bakgrund i den areella produktionen och företagandet skall behandlas i detta sammanhang.

Allmänna förutsättningar för landsbygdens långsiktiga utveckling vad gäller t.ex. tillgången till offentlig och kommersiell service skall belysas inom ramen för uppdraget.

Ett hållbart natur- och kulturresursbruk

Kommittén skall överväga de långsiktiga förutsättningarna för ett ekologiskt hållbart och etiskt försvarbart naturresursbruk som möter konsumenternas efterfrågan och samhällets krav vad gäller produkternas kvalitet och säkerhet, kraven på god djuromsorg och djurhälsa, skyddet av miljön samt hänsyn till den globala utvecklingen. Kommittén skall härvid se över förutsättningarna för ett

ökat producentansvar för kvalitet och hållbara produktionsformer liksom möjligheten till en ökad samverkan och kommunikation mellan producenter och konsumenter samt mellan näring och övriga samhällsaktörer i dessa frågor.

De areella näringarna har också en viktig roll som producenter av andra värden än råvaror. Kommittén skall belysa hur behov och efterfrågan av landsbygdens värden har förändrats och kan komma att förändras i framtiden. Kommittén skall utreda förutsättningarna för att produktionen av dessa mervärden i större utsträckning kan bidra till en ekonomiskt självbärande och marknadsorienterad produktion. Särskilt skall de areella näringarnas roll som förvaltare av landskapets natur- och kulturvärden och som producenter av ekosystemtjänster belysas. Kommittén skall härvid analysera strategiska frågor och prioriteringar i den framtida natur- och kulturlandskapsvården med utgångspunkt i medborgarnas efterfrågan och samhällets krav som uttryckts t.ex. genom fastlagda miljökvalitetsmål. Kommittén skall även utreda förutsättningarna för olika former av lokal samverkan kring landskapsvård och andra tjänster, t.ex. i avtals- eller kontraktsform, vilket också kan skapa förutsättningar för sysselsättning och företagande. I dessa delar kan kommittén även beakta erfarenheter från andra länder.

Samverkan med andra politikområden

En ökad ekonomisk och social interaktion finns i dag mellan naturbruket och det övriga samhället.

Kommittén skall överväga hur insatser och åtgärder inom ramen för landsbygdspolitiken och politikområdena för de areella näringarna kan samverka och vid behov bättre samordnas med åtgärder inom andra politikområden. Särskilt skall de areella näringarnas roll och medverkan i den regionala utvecklingspolitiken och samhällsplaneringen på olika nivåer analyseras och belysas. Behovet av en effektivare samordning mellan de olika program och åtgärder, inom ramen för en övergripande strategi, som syftar till att främja landsbygdens utveckling skall övervägas i detta sammanhang.

Regeringen har gett samtliga län i uppdrag att för Glesbygdsverket redovisa hur landsbygdsvårdsdimensionen tas till vara i det regionala utvecklingsarbetet. Glesbygdsverket skall lämna en delrapport till Regeringskansliet i september 2004 och uppdraget skall slutredovisas i februari 2005. Slutredovisningen skall innehålla en samman-

ställning och analys över länens redovisningar av hur landsbygdsfrågor behandlas i det regionala utvecklingsarbetet samt en sammanställning av behov av metod- och kunskapsstöd på området. Kommittén skall ta del av materialet som underlag för sitt arbete.

Riktlinjer för utredningsuppdraget

Kommittén skall i sitt arbete prioritera övergripande och strategiska frågeställningar. Det ingår inte i kommitténs uppdrag att lämna förslag till detaljerade åtgärdsprogram eller ekonomiska ramar för olika insatser inom ramen för landsbygdspolitiken.

Inom ramen för sitt uppdrag skall kommittén lämna förslag till övergripande strategisk inriktning för nästa miljö- och landsbygdsprogram avseende perioden 2007–2013. De närmare förutsättningarna för nästa programperiod är ännu inte möjliga att fastlägga och utgör heller inte en del av kommitténs arbete. Ett programförslag planeras föreläggas riksdagen för godkännande våren 2006 och därefter överlämnas till EU-kommissionen för godkännande före ikraftträdandet år 2007.

Kommittén skall i sitt arbete eftersträva en öppen dialog och samråda med olika företrädare för myndigheter, näringsliv och organisationer i de frågor som behandlas i kommittén. Kommittén skall nära följa och samråda med den särskilde utredare som har i uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken (dir. 2004:70) samt även följa andra aktuella utredningar och arbeten med relevans för uppdraget. Kommittén skall beträffande ansvarsfördelningen samråda med Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag såvitt det avser riktlinjer för miljö- och landsbygdsprogrammet i en delrapport senast den 30 april 2005. Kommittén skall därefter redovisa sina överväganden och förslag vad gäller en långsiktig strategi för hållbar landsbygdsutveckling i ett slutbetänkande senast den 30 november 2006.

(Jordbruksdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna ...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut ...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.

46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.
70. Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. Ju.
71. Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. S.
72. Öppna möjligheter med alkohol. N.
73. Den segregeringande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Ju.
74. En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. Fi.
75. Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. U.
76. Otillbörliga affärsmetoder. Jo.
77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. U.
78. Hälsa, vård och strukturell diskriminering. Ju.
79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Ju.
80. Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. N.
81. Mervärdesskatt. Del 1. Förslag och ställningstaganden. Del 2. Utredningens underlag A. Del 3. Utredningens underlag B, bilagor. N.
82. Patientdatalag. S.
83. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande. U.
84. Deluppföljning av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning. Fi.
85. Drogtestning av totalförsvarspålitliga. Fö.
86. Mera försäkring och mera arbete. S
87. Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser. N.
88. Effektivare LEK. N.
89. Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerar. Fi.
90. På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. Fi.
91. Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. S.
92. Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. Ju.

93. Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete. U.
94. Översvämningshot. Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. M.
95. Detaljhandel med växtbaserade läkemedel. S.
96. Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?
Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt. Del 1+2. Ju.
97. Arbetstagares medverkan vid gränsöverskridande fusioner. N.
98. Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. Ju.
99. En ny konkurrenslag. N.
100. Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. S.
101. Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier. + Populärversion. Jo.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omrövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]
Partierna nominerar.
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]
Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. [70].
Den segregerande integrationen.
Om social sammanhållning och dess hinder. [73]

- Hälsa, vård och strukturell diskriminering. [78]
Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. [79]
Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods. [92]
Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?
Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt. Del 1+2. [96]
Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. [98]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]
Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]
Drogtestning av totalförsvarspliktiga. [85]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]

Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]
Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. [71]
Patientdatalag. [82]
Mera försäkring och mera arbete. [86]
Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. [91]
Detaljhandel med växtbaserade läkemedel. [95]
Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. [100]

Finansdepartementet

Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]
Bidragsbrott. [48]
En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. [50]
Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. [55]
Internationella kasinon i Sveige. En utvärdering. [64]
Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. [69]
En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. [74]
Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning. [84]
Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat. [89]
På väg mot en enhetlig mervärdesskatt. [90]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]

Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]
För studenterna...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]
Plats på scen. [42]
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. [45]
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. [51]
Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. [68]
Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. [75]
Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. [77]
Radio och TV i allmänhetens tjänst. Överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande. [83]
Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete. [93]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]
Samernas sedvanemarker. [14]
Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. [58]
Hästtävlingar – på lika villkor. [66]
Otillbörliga affärsmetoder. [76]
Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier. + Populärversion. [101]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]
Översyn av atomansvaret. [43]
Översvämningshot. Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern. [94]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]
Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen
för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning
av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. [44]

Testa och öva i norra Sverige. Center i
Arvidsjaur. [62]

Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till
finansiering av service till sjöfolk. [67]

Öppna möjligheter med alkohol. [72]

Patent och innovationer för tillväxt och
välfärd. [80]

Mervärdesskog.

Del 1. Förslag och ställningstaganden.

Del 2. Utredningens underlag A.

Del 3. Utredningens underlag B, bilagor.
[81]

Arbetskraftsinvandring till Sverige
– förslag och konsekvenser. [87]

Effektivare LEK. [88]

Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat
[89]

Arbetsstagares medverkan vid gränsöver-
skridande fusioner. [97]

En ny konkurrenslag. [99]