

SAMSPELET MELLAN REGIONAL OCH LOKAL NIVÅ

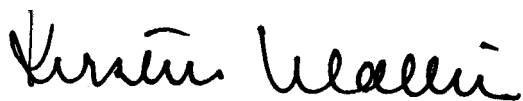
- tas förutsättningarn för utveckling
i gles- och landsbygder tillvara?

FÖRORD

Denna rapport är en första avstämning i ett regeringsuppdrag som handlar om gles- och landsbygdsfrågor i lokala program och processer. I studien ingår också att kartlägga samspelet mellan den kommunala och regionala nivån, vilket är en mycket viktig och central fråga för utvecklingen i gles- och landsbygder. Glesbygdsverket återkommer med en slutrapport i ämnet 30 november 2006.

Projektledare för detta uppdrag är Marlen Ljusberg. I projektgruppen har ingått Ingrid Wänseth, Örjan Johansson, Elisabet Olofsson och Carolina Schönbeck.

Östersund den 31 maj 2006



Kerstin Wallin
Generaldirektör

INNEHÅLL

1 INLEDNING	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Politiska utgångspunkter	4
2 CENTRALA FRÅGOR FÖR UTVECKLING	7
2.1 Avgränsning	7
2.2 Metod	7
3 RESULTAT	10
3.1 Översiktsplanernas koppling till den regionala nivån	10
3.2 Gles- och landsbygdsperspektivet i kommunala program	10
4 DEN FORTSATTA STUDIEN	15
4.1 Fördjupad analys av program och processer i ett urval kommuner	15
4.2 Förutsättningar för utveckling på lokal, kommunal och regional nivå	16
5 DISKUSSION OCH REFLEKTION	19
5.1 Sammanfattning och Diskussion	19
5.2 Reflektioner	22
Litteraturförteckning	23

1 INLEDNING

1.1 UPPDRAGET

I regleringsbrevet för 2006 fick Glesbygdsverket i uppdrag att:

”Kartlägga hur centrala frågor för gles- och landsbygders utveckling hanteras i kommunala program och planeringsdokument och i ett urval av lokala program och processer. Kopplingen till motsvarande program och planeringsprocesser på regional och nationell nivå ska framgå”.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Nutek och Boverket, samt efter samråd med Statens jordbruksverk.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) i en första delrapport 31 maj 2006 och i en slutlig rapport senast den 30 november 2006.

1.2 POLITISKA UTGÅNGSPUNKTER

Vad som är centrala frågor för gles- och landsbygders utveckling är inte så enkelt att med bestämdhet säga. Eftersom syftet med kartläggningen är att undersöka hur samspelet mellan den kommunala och regionala nivån fungerar när det gäller dessa frågor måste ändå vissa avgränsningar göras. Delrapporten har framförallt syftet att i detta avseende lägga en plattform för arbetet med slutrapporten som ska vara klar den 30 november 2006. I delrapporten undersöks hur den kommunala nivån behandlar frågor om gles- och landsbygdsutveckling i olika program, för att på så sätt ringa in vad som är ”centrala frågor”.

Vilka är då de *politiska* utgångspunkterna för vad som är ”centrala frågor för gles- och landsbygders utveckling”? Dvs. inom vilka områden försöker man med hjälp av *politiska åtgärder* skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i gles- och landsbygder? Regeringen tillsatte 2004 en parlamentarisk kommitté med uppgift att utarbeta förslag till en långsiktig strategisk politik för landsbygden. Kommittén kommer att lägga sitt slutbetänkande i november 2006. Vad som är centrala frågor för utvecklingen i gles- och landsbygder är naturligtvis en av Landsbygdskommitténs huvudfrågor. Även om deras arbete inte är slutfört så har denna kartläggning ändå kunnat följa kommitténs resonemang, bl.a. genom att ta del av delbetänkandet som lämnades våren 2005². I delbetänkande föreslås att den regionala utvecklingspolitiken ska utgöra plattformen för gles- och landsbygdsutveckling, även om andra politikområden har en självklar betydelse.

Grunden för den regionala utvecklingspolitiken är att åstadkomma;

*”Väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner
med en god servicenivå i alla delar av landet”*

Hur ett motsvarande mål för gles- och landsbygder, ett begrepp som har en annan geografisk skärning än lokala arbetsmarknadsregioner, skulle kunna se ut är oklart. Men högst relevant att fundera över är målet att *alla* delar av Sverige ska bidra till en hållbar utveckling.

Den regionala utvecklingspolitiken är horisontellt orienterad i den betydelsen att den skall genomföras inom en rad politikområden. De andra områdena som är särskilt utpekade³:

¹ För olika definitioner av vad som är gles- och landsbygder, se www.glesbygdsverket.se

² På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling, SOU 2005:36

³ Proposition 2001/02:4 sid 106

Näringspolitik	Arbetsmarknadspolitik
Utbildningspolitik	Transportpolitik
De delar av forskningspolitiken som avser innovationssystem	Politikområdena inom de areella näringarna och landsbygdspolitik
Kulturpolitik	

Målen för politiken skall alltså genomföras både inom ramen för det egna politikområdet, men också inom andra områden. Detta ställer stora krav på samverkan och interaktion mellan olika aktörer.

Ett viktigt verktyg för genomförandet av politiken är de regionala tillväxtprogrammen som formas av regionala partnerskap, vilka skall främja möjligheten till interaktion med andra politikområden. Hur detta i praktiken kan låta sig göras diskuteras också inför den europeiska politikens nästa programperiod.

Decentralisering och partnerskap präglar regeringens arbete med att formulera en nationell strategi för regional utveckling, som en grund för sammanhållningspolitiken under nästa programperiod. I arbetet slås även ett territoriellt perspektiv fast. Tillsammans gör detta att samverkansformerna på regional nivå blir mycket betydelsefulla. Regionala utvecklingsplaner, RUP, presenteras som verktyget för att åstadkomma en helhetssyn i planering på regional nivå. Naturligtvis är motsvarande resonemang om samverkan och helhetssyn minst lika viktigt på kommunal och lokal nivå.

För att skapa förutsättningar för utveckling i gles- och landsbygder måste också målen för miljö- och landsbygdspolitik (se nedan) beaktas. Dessa ska ses *tillsammans* med målen för den regionala utvecklingspolitiken. Även övriga sektorspolitiska områden är förstås relevanta, men landsbygdspolitik har givetvis en särskild dignitet.

Landsbygdspolitik utgör en del av politiken för jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar⁴. Målet för politikområdet är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Målet omfattar hållbar livsmedelsproduktion, sysselsättning på landsbygden, hänsyn till regionala förutsättningar och uthållig tillväxt. Vidare skall jordbrukets natur- och kulturvärden värnas samt jordbrukets negativa miljöpåverkan minimeras i syfte att bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås. Åtgärderna som är kopplade till politikområdet är i huvudsak åtgärder inom ramen för miljö- och landsbygdsprogrammet. Insatserna inom detta program är i huvudsak riktade till jordbrukets företag i syfte att underlätta strukturomvandling och anpassning av sektorn.

En definition av landsbygdsutveckling ges i EU-kommissionens rapport "Konkurrenskraft, hållbar utveckling och sammanhållning i Europa. Från Lissabon till Göteborg".

Landsbygdsutveckling beskrivs som: "En balanserad och diversifierad utveckling av landsbygdsaktiviteter. Fokus ligger på att stärka landsbygdsområdenas ekonomiska och sociala förmåga och stoppa utflyttningen från landsbygden. Det sker genom att upprätthålla en livskraftig och varierande jordbrukssektor samtidigt som man utvecklar kompletterande eller alternativa aktiviteter (grön turism, rekreationsaktiviteter, tjänster, etc.) och bevara landsbygdernas miljö, naturresurser, landskap och kulturarv. En bred uppsättning åtgärder för

⁴ Utgiftsområde 23 i statsbudgeten.

landsbygdens utveckling genomförs inom ramen för program för landsbygdens utveckling, inom ramen för gemenskapsinitiativet Leader+ och delvis inom ramen för regionalpolitiken”.

Det nuvarande miljö- och landsbygdsprogrammet gäller t.o.m. 2006. För nästa programperiod som omfattar perioden 2007-2013 kommer förutsättningarna att förändras till följd av de reformeringar i jordbrukspolitiken som trädde i kraft 2005. Resurser kommer att flyttas över från pelare ett till pelare två inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Pelare två kommer också att ha förutsättningar att verka i en större bredd än vad som gäller i dag. I maj 2006 behandlade riksdagen den strategiska inriktningen för kommande landsbygdsprogram som träder i kraft 1 januari 2007. Totalt för hela programperioden rör det sig om nästan 34 miljarder kronor. Strategin syftar till en landsbygdspolitik för hållbar tillväxt och sysselsättning. Strategin betonar ekonomiska aspekter, men pekar även på de sociala och miljömässiga. I strategin förordas satsningar som ska bidra till ökat företagande, att bryta oljeberoendet, bevara miljö- och kulturlandskapen, samt främja lantbrukets och hela landsbygdens utveckling genom samverkan på alla nivåer och genom lokala initiativ. Detta är utgångspunkterna för det program som Sverige kommer att presentera för EU-kommissionen senare i år. Utifrån det nationella landsbygdsprogram som beräknas beslutas juni 2006 kommer länsstyrelserna få i uppdrag att skriva länsvisa strategier för genomförande av programmet.

2 CENTRALA FRÅGOR FÖR UTVECKLING

2.1 AVGRÄNSNING

2.1.1 Geografisk avgränsning

Eftersom kartläggningen har fokus på gles- och landsbygder har Glesbygdsverkets definition av glesbygdskommuner, tätortsnära landsbygdskommuner och tätortskommuner använts som geografisk avgränsning. Detta har exempelvis skett när urval av kommuner gjorts för att studera dokument och program.

2.1.2 Innehållsmässig och ansvarsmässig avgränsning

Studiens fokus är samspelet mellan kommunal och regional nivå när det gäller ”centrala frågor för gles- och landsbygders utveckling”. Begreppet ”centrala frågor” utgör en avgränsning och dess innebörd beskrivs i metodavsnittet nedan.

Allt som planeras och genomförs på lokal och kommunal nivå påverkar utvecklingen och skapar tillväxt – eller inte. Många gånger finns ett delat ansvar mellan olika nivåer för detta. Förutom ansvaret på individnivå, brukar fyra nivåer anges: lokal, kommunal, regional samt nationell. Det pågår också en omfattande diskussion, som kan sägas hålls samman av Ansvarskommittén, om hur staten bör organisera sig på nationell och regional nivå⁵. Den kommunala nivån betraktas ofta när det gäller utvecklingsfrågor som den lägsta ansvariga. Men i samband med att program för den lokala nivån studeras, exempelvis i form av en handlingsplan för en viss bygd, kan även en fjärde lägre nivå betraktas som ansvarig eller åtminstone ha rätt till ett visst inflytande.

På vissa områden kan det handla om tjänster med i huvudsak kommunalt ansvar och som är relativt väl preciserade i exempelvis lagstiftning och bestämmelser. Här ryms framförallt *välfärdstjänsterna*, exempelvis skola, vård och omsorg, vatten och avlopp. Detta område belyses inte närmare i denna studie.

En annan aspekt är *demokrat*, på vilken nivå ansvar kan och ska ligga för att människor ska kunna påverka och ha inflytande kontra behovet av likvärdighet. Denna studie behandlar frågan utifrån begreppet ”delaktighet och inflytande” med motivet att detta kan ses som en grund för mobilisering, utveckling och tillväxt.

Den tredje aspekten, och den som står i fokus för denna utredning, handlar om direkta *utvecklingsfrågor*, dvs. de som är centrala för utvecklingen i gles- och landsbygderna. Det är frågor som har en direkt koppling till och kan sägas vara förutsättningar för uppfyllelse av målen för den regionala utvecklingspolitiken. Vilka dessa frågor är beskrivs i kapitel 2.2.2.

2.2 METOD

Det övergripande syftet i delrapporten har dels varit att vaska fram vad som är ”centrala frågor för utveckling i gles- och landsbygder”, dels kartlägga hur dessa behandlas i kommunala planeringsdokument. Hur detta har skett beskrivs därför relativt utförligt nedan. I övrigt har kartläggningen i steg 1 innehållit orientering i ämnet, framförallt genom litteraturgenomgång.

2.2.1 Kunskapsinhämtning

Kunskap kring området har inhämtas från olika aktuella och relevanta utredningar. Särskilt har underlagsrapporter och material från Landsbygdskommittén och Ansvarskommittén studerats. Utredningar och material från Nutek och Sveriges kommuner och landsting har också gåtts

⁵ Ansvarskommitténs promemoria, 2006, *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?*

igenom. För att få en bild av hur frågorna hanteras på kommunal nivå skedde inledningsvis också en allmän genomläsning av olika kommuners program, t.ex. ett antal program för landsbygdsutveckling och näringslivsprogram. Kommuners och regionala aktörers webbplatser har tillsammans med en rad nationella myndigheter och organisationers också utgjort värdefulla informationskällor.

2.2.2 Begreppet "centrala frågor"

För att ge begreppet "centrala frågor" en innebörd har flera infallsvinklar använts. En har varit att utgå från de politikområden som den regionala utvecklingspolitiken pekar ut som särskilt viktiga för utveckling. En annan har varit de områden (läs: program) som länen själva angett som viktiga för gles- och landsbygdsutveckling i Glesbygdsverket rapport från 2005 om landsbygden i det regionala utvecklingsarbetet. Andra viktiga underlag har varit landsbygdskommitténs material, bland annat delbetänkandet våren 2005⁶. Ytterligare andra underlag har utgjorts av exempelvis Nuteks och andra aktörers webbplatser.

Utifrån dessa olika källor samt en översiktlig genomgång av ett urval av olika kommunala program för landsbygdsutveckling utkristalliserades ett antal teman som kan sägas utgöra begreppet "centrala frågor" övergripande betydelse. För att ytterligare konkretisera betydelsen försågs varje tema med ett antal nyckelord, se bilaga 1.

Genomgång av kommunala program för landsbygdsutveckling

För att testa i vilken mån de teman som vaskats fram verkligen avspeglar kommunernas egen uppfattning av vad som är centrala frågor granskades samtliga kommunala landsbygdsprogram som inkom då Glesbygdsverket begärda in sådana från landets 290 kommuner. Det kan konstateras att få kommuner skickade in program, men de inkomna är relativt väl spridda över landet, så när som en lucka i trakterna av Jämtlands och Västernorrlands län. Hundra kommuner svarade att man inte har något landsbygdsprogram. En handfull kommuner svarade att landsbygdsfrågorna är inbakade i översiktsplanen och ett par hänvisade till att frågorna är integrerade i näringslivsprogrammet respektive kommer att integreras i kommande näringslivsprogram.

Arbetet kan hittills sägas ha skett relativt öppet för att fånga *vilka* frågor som framförallt kommunerna själva tar upp i de programdokument som bedömdes som mest centrala för utveckling⁷. Därefter byttes delvis grepp och en mer strikt genomgång gjordes av olika kommunala program och dokument för att se *hur* frågorna hanterats.

Genomgång av näringslivs- och tillväxtprogram

En genomgång gjordes av 118 näringslivs- och tillväxtprogram⁸ (eller motsvarande) för att se om dessa innehöll eller behandlade "landsbygd" som en egen företeelse. Samtidigt noterades ifall programmen innehöll hänvisningar till samverkan på regional nivå. Noteras kan att 41 kommuner svarade att de inte har något näringslivsprogram medan två kommuner svarade att näringslivsfrågorna ingår i översiktsplanen.

Genomgång av näringslivs- och tillväxtprogram i glesbygdskommuner

Nästa genomgång gjordes av näringslivs- och tillväxtprogram, strategier eller motsvarande program i de 15 glesbygdskommuner (av totalt 22) som hörsammat förfrågan och skickat de begärda programmen till Glesbygdsverket. Genomgången skedde för att undersöka hur glesbygdskommunerna i dessa program behandlar de politikområden som den regionala

⁶ På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling, SOU 2005:36.

⁷ Översiktsplaner, landsbygdsutvecklingsprogram/motsvarande samt näringslivsprogram och tillväxtprogram.

utvecklingspolitiken pekar ut som särskilt centrala för utvecklingen, dvs. näringspolitik, landsbygdspolitik, arbetsmarknad, utbildningspolitik, infrastruktur, kultur och FoU. Dessa antas då även vara centrala för utvecklingen i gles- och landsbygder.

Granskning av innehåll och koppling till ”centrala frågor” i program i ett urval av kommuner
Framförallt som en test av metod inför steg 2 valdes även elva kommuner ut för en genomgång av samtliga tillgängliga program (översiktsplaner, visionsprogram, landsbygdsprogram och tillväxtprogram eller motsvarande). Detta för att få information om de innehållsmässigt motsvarar de områden som den regionala utvecklingspolitiken pekar på som ”tung” och i vilken utsträckning de hänvisar till underlagsmaterial, innehåller analyser och/eller mål och om det finns strategier kopplade till dessa. Genomgången gjordes också för att se hur programmen sinsemellan förhåller sig till varandra och till den regionala nivån.

Vid genomgången fick programmen olika markeringar utifrån följande skala: en 1:a om programmet inte innehöll analyser, mål, strategier eller åtgärder, en 2:a om programmen innehöll analyser m.m. i varierande grad och något utvecklat, samt slutligen en 3:a om programmen innehöll analyser, mål, strategier och åtgärder på ett tydligt sätt.

Urvalet av de kommuner som granskades följde inte några särskilda kriterier förutom att de tillsammans representerar regioner med olika regional organisationsform, dvs. regioner/län med länsstyrelse, regioner med självstyrelse respektive regioner med kommunala samordningsorgan. De valda kommunerna representerar samtliga tre kommuntyper som Glesbygdsverket använder; glesbygdskommun, tätortsnära landsbygdskommun samt tätortskommun. Den senare kommuntypen tillhör inte Glesbygdsverkets primära målgrupp men valdes som jämförelse. Från vissa kommuner saknades ett eller flera program. Om skälet var att dessa kommuner inte hade sådana eller om de inte skickats in till Glesbygdsverket är okänt. P.g.a. tidsskäl begärdes i detta skede de saknade programmen inte in. Eftersom kartläggningen i denna fas främst syftat till att skaffa en övergripande bild av området bedömdes inte detta som avgörande för resultatet.

Översiktsplanernas koppling till landsbygdsutveckling och regional utveckling

Slutligen har översiktsplanernas koppling till landsbygdsutveckling och regional utveckling undersökts. I ett tidigt skede och med andra syften gick en förfrågan ut till 118 kommuner i skogslänen⁹ och länen i Småland med önskemål om att kommunerna skulle skicka in sina översiktsplaner. 101 översiktsplaner inkom vilka har legat till grund för en arbetsrapport om boende i gles- och landsbygder¹⁰. Parallellt och för denna studies syfte kunde då även översiktsplanernas koppling till landsbygdsutveckling och regional utveckling undersökas. Dessutom har översiktsplanerna studerats i samband med att granskningen gjordes av olika utvecklingsprogram i 15 kommuner.

⁸ Dvs. de som inkom när Glesbygdsverket efterlyste sådana eller motsvarande från samtliga 290 kommuner.

⁹ ”Skogslänen” se Glesbygdsverkets definition på www.glesbygdsverket.se

¹⁰ Glesbygdsverket 2006: Boende i gles- och landsbygder.

3 RESULTAT

En grundtanke i studien har varit att fånga hur kommunerna själva definierar vad som är centrala frågor för utvecklingen i gles- och landsbygder (framförallt i olika program) samt att utvärdera hur samspelet mellan den kommunala och lokala nivåns samspel fungerar. I delrapporten ligger tyngdpunkten på att redovisa den första delen.

3.1 ÖVERSIKTSPLANERNAS KOPPLING TILL DEN REGIONALA NIVÅN

101 översiktsplaner (ÖP) har undersökts för att se om de innehåller kopplingar till landsbygdsutveckling och regional utveckling. Nästan hälften (49) av dem är antagna före år 2000. I 26 av de 101 ÖP förekommer landsbygdsutveckling respektive regional utveckling. Av dessa 26 är en tredjedel (7) äldre än sex år. Ett antal av de 26 översiktsplanerna utmärker sig genom att innehålla exempelvis ingående genomgång av kommunens olika bygder och en uttalad vilja att utveckla dessa när det gäller boende och kommunikationer. Några ÖP visar en stark koppling till RTP, RUP, landsbygdsprogram, tillväxtprogram och strategier. Någon ÖP innehåller ett eget avsnitt om tillväxtprogram samt mycket om landsbygdsutveckling. Intressanta är de ÖP som mycket detaljerat beskriver samrådsförandet med den lokala nivån.

3.2 GLES- OCH LANDSBYGDSPERSPEKTIVET I KOMMUNALA PROGRAM

En genomgång av olika kommunala program har gjorts för att få information om vilka frågor som är centrala för gles- och landsbygdens utveckling samt för att se om kopplingen till den regionala nivån är synlig.

3.2.1 Kommunala landsbygdsprogram

Undersökningen baseras på de 26 landsbygdsprogram som Glesbygdsverket erhöll vid förfrågan till landets 290 kommuner. De inkomna programmen är av mycket skiftande karaktär och ålder.

Utifrån olika förarbeten identifierades fyra områden som bedöms ha ”central betydelse” för utveckling i gles- och landsbygder. Tillvägagångssättet är beskrivet i metodavsnittet 2.2.

1. Företagande, arbetsmarknad och kompetens
2. Service och tillgänglighet
3. Livsmiljö
4. Delaktighet

Utifrån det inledande arbetet och genomläsningar av olika källor knöts ett antal nyckelord till dessa fyra områden och utgjorde på så sätt också ett stöd vid genomgången av programmen. Dessa nyckelord finns redovisade i bilaga 1.

Därefter gjordes en genomgång av ett trettiotal kommuners landsbygdsutvecklingsprogram och några översiktsplaner i syfte att undersöka i vilken utsträckning dessa fyra utvecklings- och insatsområden har hanterats. För att respektive program skulle få en ”markering” räckte det inte med att nyckelordet fanns med i någon allmän text utan programmet skulle även innehålla någon form av angiven åtgärd.

Genomgången visar att det insatsområde som nämns mest frekvent är *service och tillgänglighetsfrågor* med 116 markeringar följt av *företagande, arbetsmarknad och kompetens* med 111 markeringar. *Livsmiljöområdet* hade 83 markeringar medan området *delaktighet* hade 75 markeringar. Men om nyckelorden *kring barn-, man-, och kvinnoperspektiv* räknas in, vilket kan

vara rimligt, så har området *delaktighet* 100 markeringar och skulle därmed vara det tredje mest frekventa området.

Inom området *service och tillgänglighet* är det kommunikationsfrågorna (kommunikationer, IT/bredband, vägar, kollektivtrafik) som är i absolut störst fokus med sammanlagt 66 markeringar. Livsmedelsbutiker och hemsändning har fått 15 markeringar, grundskolor 14 och post- och kassaservice 6.

När det gäller området *företagande, arbetsmarknad och kompetensfrågor* är fokus störst på insatser för landsbygd företag samt företagande med småskaliga förtecken (33 markeringar), därefter kommer utbildningsfrågor med 23 markeringar, varav distansutbildning och lärcentra står för 8. Näringar som ofta förknippas med landsbygd som jord, skog, fiske (här inklusive turism) har 19 markeringar, vilket är något mer än sysselsättning och arbetsmarknadsfrågor i allmänhet som finns med i 16 program.

Området *livsmiljö* behandlas i landsbygdsprogrammen främst som en boendefråga och om natur- och kulturlandskapet. Miljöaspekten finns också med men inte på någon framträdande position med 16 markeringar.

Slutligen har kartläggningen försökt fånga huruvida *delaktighet* förekommer i programmen i form av aktivitet och insatser och därmed betraktas som en central fråga för utvecklingen i gles- och landsbygder. Lokala utvecklingsgrupper, lokal utveckling samt mobilisering är med i 33 av programmen. Kvinnor och män samt barn och unga får tillsammans 24 markeringar medan ordvalet jämställdhet knappast förekommer i detta sammanhang. ”Samverkan” är enskilt det mest frekventa ordet inom området *delaktighet* (20 markeringar) medan andra, i samband med den regionala utvecklingspolitiken vanligt förekommande ord som partnerskap och ledarskap, är mer sällsynt i kommunala program för landsbygdsutveckling, med endast en markering vardera. Begreppet ”ideella sektorn” finns med i elva av programmen, och i ungefär samma omfattning som nätverk (10).

Ytterligare två nyckelfrågor

Förutom de ovan redovisade frågorna förekommer två frågor i en sådan omfattning att man kan säga att de utifrån just dessa kommuners landsbygdprogram tycks vara viktiga för utvecklingen i gles- och landsbygder. Det är dels frågor om upphandling av varor och tjänster från lokala producenter och aktörer, dels frågor om gemensamhetslokaler/samlingslokaler.

3.2.2 Förekommer landsbygdsfrågor i näringslivs- och tillväxtprogrammen?

Glesbygdverket vände sig även till landets kommuner med önskemål om att få ta del av näringslivs- och tillväxtprogrammen eller motsvarande och 118 kommuner skickade in sådana. En genomgång av dessa kommuners näringslivsprogram och tillväxtprogram gjordes i syfte att undersöka i vilken utsträckning gles- och landsbygdsfrågorna behandlas i dessa dokument. Vidare undersöktes i vilken omfattning dessa innehöll hänvisningar till samverkan med den regionala nivån.

Av det totala antalet näringslivsprogram och tillväxtprogram (118) var det 34 som behandlade frågor med direkt bäring på gles- och landsbygder. Främst handlade det om landsbygdutveckling i generella ordalag. Knappt en tredjedel (8) av de program som omfattade landsbygdsperspektiv behandlade mer specifikt frågor om service, trafik, teknik, boende samt livsmedelshandeln som tillväxtfaktor. Fem program tog upp företags- och näringslivsutveckling i gles- och landsbygder. 20 av de 34 programmen som tydligt inbegrep landsbygdsfrågor tog också upp ”samverkan” med den regionala nivån. Länsstyrelsen var initiativtagare till ett av programmen. Av *samtliga* näringslivs- och tillväxtprogrammen (118) var det 37 som på något sätt nämnde samverkan med regional nivå.

3.2.3 Glesbygds kommunernas näringslivs- och tillväxtprogram

I någon mening kan de kommuner som enligt Glesbygdsverkets definition är glesbygdskommuner, i sin helhet motsvara begreppet ”gles- och landsbygder”. Därför är det intressant att se hur just glesbygdskommunerna i näringslivs- och tillväxtprogrammen behandlar de politikområden som den regionala utvecklingspolitiken pekar ut som särskilt centrala för utvecklingen, dvs. näringspolitik, landsbygdspolitik, arbetsmarknad, utbildningspolitik, infrastruktur, kultur och FoU. Här görs antagandet att dessa politikområden är centrala även för utvecklingen i gles- och landsbygder. 15 av de 22 kommuner som är glesbygdskommuner enligt Glesbygdsverkets definition har lämnat in sina näringslivs- och tillväxtprogram.

När det gäller dessa program är det naturligt att tyngdpunkten ligger på näringspolitiska insatser. De omfattar alltifrån konkreta åtgärder som deltagande i mässor och tematräffar till mer organisatoriska insatser som att skapa samverkansforum, branschforum och nätverk. Flera program innehåller insatser för att stimulera kvinnligt företagande och småföretagande. Entreprenörskap och samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor i allmänhet och skolor i synnerhet är ofta förekommande. Som verktyg betraktat finns stora variationer mellan programmen, somliga beskriver problematik, men har utvecklade strategier. I andra program är det främst visioner som framträder. Men det finns också program som anger konkreta åtgärder kopplade till mål och strategier med tydlig koppling mellan olika politikområden.

3.2.4 Genomgång av 15 kommuners olika utvecklingsprogram

Femton kommunerna valdes¹¹ ut och en något djupare genomgång gjordes av samtliga utvecklingsprogram¹² som Glesbygdsverket fått in från dessa. Vilka program som kunnat granskas har varierat mellan de olika kommunerna beroende på vilka program de skickat in.

Kommunernas översiktsplaner

Alla kommuner ska ha en översiktsplan. Den ska omfatta hela kommunens yta och man kan göra vissa fördjupningar för en del av kommunen, exempelvis en tätort, eller för den delen även en viss bygd. Översiktsplanen och dess konsekvensanalys kan fungera som utgångspunkt för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för detaljplaner och inför prövningen av projekt enligt miljöbalken och olika speciallagar. Översiktsplanen ger de övergripande förutsättningarna och riktlinjerna för hur landskapet och den byggda miljön bör förvaltas. I detta ingår såväl att värna och vårda goda kvaliteter i en befintlig miljö som att åtgärda brister och främja en önskvärd utveckling. Områden för ny bebyggelse, nya vägar, järnvägar, kraftledningar och andra anläggningar ska redovisas, liksom andra allmänna intressen som kommunen anser att man bör ta hänsyn till vid förändrad mark- och vattenanvändning eller i ärenden som på något annat sätt påverkar den fysiska miljön. En viktig del av översiktsplaneringen är att man för en dialog med medborgarna och med företrädare för olika intressen. Översiktsplanen ska vara vägledande - såväl när man upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser samt prövar bygglov enligt plan- och bygglagen, som när man prövar tillstånd och tillåtlighet enligt miljöbalken. Den ska hållas aktuell och omarbetas i takt med att förutsättningarna ändras.

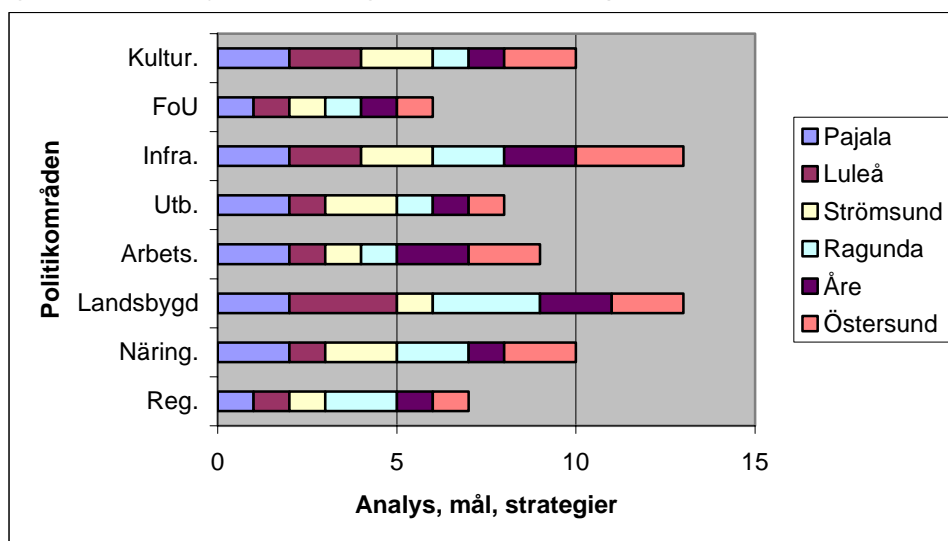
Den 1 juni år 2005 arbetade 137 av Sveriges 290 kommuner med en ny omgång av sin kommuntäckande översiktsplan. Utöver dessa har 11 kommuner antagit en ny översiktsplan sedan den 1 juni 2004¹³.

¹¹ Se metodavsnittet angående val av kommuner

¹² Översiktsplaner, program för landsbygdutveckling, näringsliv respektive tillväxt

¹³ www.boverket.se

Figur 1: Graden av analys, mål och strategier i kommunala översiktsplaner¹⁴.



Ett urval av kommuners översiktsplaner har granskats utifrån den regionala utvecklingspolitikens uttalade politikområden¹⁵ och kopplingar mot tillväxt och utvecklingsperspektiv och i ett landsbygdsperspektiv. De flesta översiktsplaner är dock relativt gamla vilket kan vara ett skäl till att de inte i så stor utsträckning behandlar delarna i den regionala utvecklingspolitiken. Exempelvis har en kommun med en ny översiktsplan i den också berört den regionala utvecklingspolitiken och översiktsplanens kopplingar mot länets tillväxtprogram och det kommunala tillväxtarbetet. Det är främst inom kultur, infrastruktur, näring och landsbygdspolitik det finns tydliga kopplingar mot utveckling. Det är också inom dessa områden som kopplingen är tydligast mot de miljömässiga avvägande som måste göras och där översiktsplaneringen ska ge ett stöd i beslutsprocessen. Samtidigt finns det tydliga utvecklingsperspektiv i flera av de andra översiktsplanerna som är från 1990-91.

Kommunernas visionsprogram

Flera av kommunerna har kommunala strategiprogram eller visioner där främst den kommunala förvaltningens eget arbete och dess påverkan på kommunen står i fokus. Programmen har oftast karaktären av övergripande styrdokument för den kommunala förvaltningen eller uttrycker en ambition från det lokala "partnerskapet" för att stärka samverkan. I programmen återkommer visioner eller målsättningar och i mindre utsträckning konkreta strategier. I de övergripande styrdokumenterna kring visioner och strategier är näringspolitiken i hög grad i fokus, följd av den regionala utvecklings- och kulturpolitiken.

3.2.4.1 Kommunernas näringslivs- och tillväxtprogram

Glesbygdsverket har granskat programmen utifrån den regionala utvecklingspolitiken och dess koppling mot utveckling i landsbygd. I urvalet är det vår bedömning att Pajala, Strömsund, Ragunda och Ödeshög i sin helhet kan betraktas som landsbygdskommuner och kan samtliga deras program betrakta som program för landsbygdsutveckling.

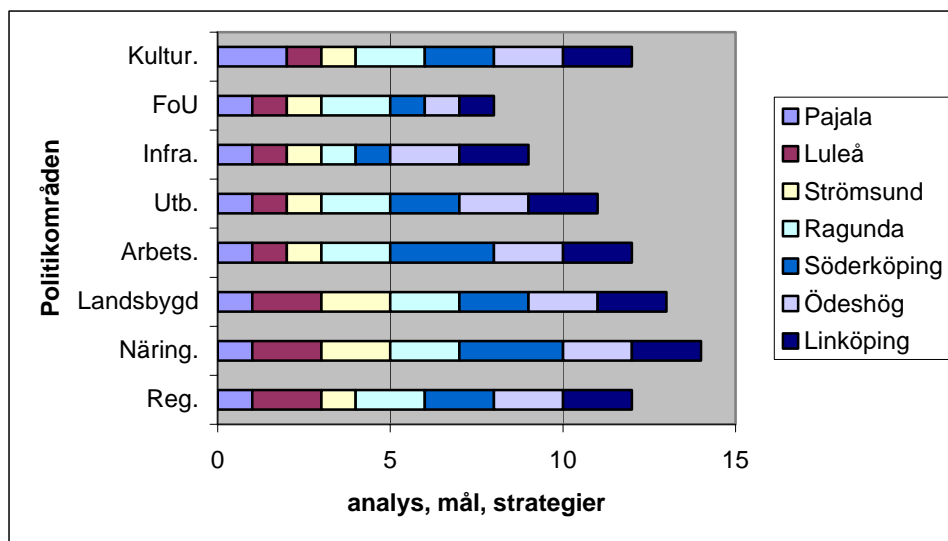
¹⁴ Programmen har granskats och värderats enligt följande: om programmen i mycket liten omfattning innehöll analyser, mål, strategier, åtgärder etc. fick de värdet "1". Om de i varierande grad innehöll detta fick programmen värdet "2". Om programmen på ett tydligt sätt innehöll analyser, mål, strategier och åtgärder fick de värdet "3"

¹⁵ Regional utvecklings-, närings-, landsbygds-, arbetsmarknads-, utbildnings-, transport-, forsknings- och kulturpolitik

Det är också landsbygdspolitiken som är mest framträdande i dessa kommunernas tillväxtprogram, följt av närings- och utbildningspolitik. I vissa tillväxt- och näringslivsprogram är det däremot svårt att hitta kopplingar mot utveckling i landsbygd. Det kan i vissa fall bero på att det i stället finns ett särskilt landsbygdsprogram där kopplingen blir tydligare.

Det är skiftande kvalitet på de program som granskats och det framgår oftast inte om det finns analyser gjorda som underlag för de åtgärder och strategier som finns med i programmen. Bland de granskade programmen är det enbart Söderköping som i vissa analysavsnitt klart visar att man utgått ifrån faktabeskrivningar.

Figur 2: Graden av analys, mål och strategier i kommunala tillväxt, närings- och landsbygdsprogram¹⁶.



Trots att arbetskraftförsörjningen är en väsentlig del av tillväxtarbetet framträder inte arbetsmarknadspolitiken och dess beståndsdelar särskilt tydligt. Vissa delar av problematiken lyftes dock fram som en matchningsfråga under utbildningspolitiken.

¹⁶ Programmen har granskats och värderats enligt följande: om programmen i mycket liten omfattning innehöll analyser, mål, strategier, åtgärder etc. fick de värdet "1". Om de i varierande grad innehöll detta fick programmen värdet "2". Om programmen på ett tydligt sätt innehöll analyser, mål, strategier och åtgärder fick de värdet "3"

4 DEN FORTSATTA STUDIEN

För att ge en bild av hela kartläggningen och den kommande slutrapporten anges här en preliminär version av det fortsatta arbetet. Dialog med uppdragsgivaren, samråd och annan respons på delrapporten kan dock komma att förändra det tänkta upplägget.

4.1 FÖRDJUPAD ANALYS AV PROGRAM OCH PROCESSER I ETT URVAL KOMMUNER

För att undersöka om kommunala program och processer samspelar med den regionala nivån kommer en djupare genomgång av samtliga relevanta program göras av ett par kommuner vardera i tre regioner med olika regional organisationsform, dvs. med länsstyrelse, regionalt självstyrelseorgan respektive kommunala samordningsorgan. Tyngdpunkten kommer att ligga på glesbygds- och tätortsnära landsbygdskommuner. Eventuellt kommer några tätortskommuner att väljas för jämförelsens skull. Eftersom en medverkan från kommunerna krävs är det viktigt att de själva är intresserade och accepterar att ingå i studien.

Fokus kommer att ligga på om programmen matchar de regionala till innehåll och om processerna är synkroniserade, dvs. verkar de regionala bygga på de kommunala och vice versa. I denna fas avser kartläggningen även att belysa de kommunala programmen/programarbetets koppling till den lokala nivån (byar, bygder, delområden i kommunen) för att ställa frågor kring hur utveckling på lokal nivå beaktas i kommunal planering. Programmen/programarbetets koppling till ideella aktörer undersöks för att resonera om på vilket sätt offentliga, ideella och kommersiella aktörer samspelar på lokal nivå i projekt, inom byalag, i partnerskap etc.

I detta skede kommer även andra kommunala planeringsdokument tas med i analysen, exempelvis program för kommersiell service, bostadsförsörjning med flera. En större tyngd kommer som beskrivits ovan att läggas på att inhämta program på lokal nivå, exempelvis bygdeplaner och Leader+program. Det kan även handla om fördjupade översiktsplaner som exempel på planering på lokal nivå. I de fall det finns sektorspolitiska aktörer som bedöms vara av betydelse för lokal och kommunal planering är förhoppningen att den fördjupade granskningen ska synliggöra om programmen i någon mån relaterar till dessa.

4.1.1 Enkät

En enkät kommer att skickas till ett urval av regionala aktörer i de tre utvalda regionerna med olika regional organisationsform. Frågorna ska belysa i vilken grad de relevanta programmen anses samspela med den kommunala nivån och kommer att formuleras så att de belyser den bedömda matchningen vad gäller innehåll och processer, dvs. om de av länsaktörerna upplevs som synkroniserade med relevanta kommunala program.

4.1.2 Hearing – seminarium

En hearing genomförs med ett antal inbjudna kommuner och länsaktörer kring frågeställningar som utkristalliserar under arbetets gång. Även andra aktörer kan komma att inbjudas om så bedöms lämpligt. Det kan exempelvis handla om vilka problem den kommunala och lokala nivån upplever i planeringsprocessen, ansvars- och mandatfrågor etc.

4.1.3 Samråd och samverkan

Kontakter med Jordbruksverket och Boverket har i denna inledande fas genomförts i begränsad omfattning. Framförallt har det skett i samband med olika arbetsmöten där även andra frågor hanterats. I nästa fas kommer det föreskrivna samrådet att ske i form av särskilda överläggningar och på andra sätt om så behövs. Sveriges kommuner och landsting har kontaktats och förnyade överläggningar planeras.

4.2 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR UTVECKLING PÅ LOKAL, KOMMUNAL OCH REGIONAL NIVÅ

4.2.1 Ansvar för planering, genomförande och uppföljning av regionalpolitiska satsningar
Regionalpolitikens grundsyn är att det är tillväxt på de lokala arbetsmarknaderna som skapar tillväxt och välbefinnande. Ur det kan slutsatsen dras att det är viktigt att delmarknaderna fungerar väl. Begreppet ”lokala arbetsmarknader” används framförallt för uppföljningar när det gäller utvecklingen (ekonomisk) på det tillväxtpolitiska området. Men i de flesta bemärkelser avser ”lokala arbetsmarknader” ett för stort område för att man med det som utgångspunkt verkligen ska förstå vad som händer i de olika delområdena. Begreppet används inte heller i så stor utsträckning som utgångspunkt för att formulera utvecklingsstrategier och planering av offensiva satsningar, där används flera andra och geografiskt överlappande planeringsgränssnitt.

Under ett antal år har de regionala tillväxtprogrammen (RTP) utvecklats med hjälp av nationellt metodstöd. Det arbetet hade även som uppdrag att identifiera potentiella områden för samordning och att utarbeta metoder för effektiv sektorssamordning. RTP ses nog närmast som ett verktyg vars omfattning och metoder avgörs av respektive län. I 2003 års förordning om regionalt utvecklingsarbete anges att ett regionalt utvecklingsprogram (RUP) ska utarbetas i varje län. Länsöverskridande program har presenteras i samband med att den nya strukturperioden närmar sig (2007 och framåt).

Ansvar för olika åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken har, sett över tiden, växlat mellan de tre planeringsnivåerna; kommunal, regional samt nationell. Även vad som betraktas som delar av politikområden har skiftat liksom benämningar. Statskontoret (2004:32) beskriver hur detta utvecklats över tiden. Synen på andra sektorspolitiska områdens roll för lokal och kommunal utveckling har växlat från tid till annan, men betraktas nu som väsentliga delar i den regionala sektorspolitiken. Helhetssyn präglar tänkandet i allt större utsträckning. Uppfattningen om att ju närmare den lokala nivån tolkningar och beslut ligger desto mer effektiva är insatserna är också tämligen utbredd. För tillfället pågår en omfattande diskussion, som kan sägas hållas samman av Ansvarskommittén, om hur staten bör organisera sig på nationell och regional nivå¹⁷. En stor del av senare års metodutvecklingsarbete inom regionalpolitiken har handlat om samspelet mellan den nationella och regionala nivån vad gäller att skapa förutsättningar för tillväxt och utveckling. Hur samspelet ska ske med kommunal och lokal nivå har däremot inte stått i fokus. Trots att det är där som själva utvecklingen sker.

¹⁷ Ansvarskommitténs promemoria, 2006, *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?*

4.2.2 Regionala program – av betydelse för utvecklingen i gles- och landsbygder
Glesbygdsverket gjorde 2005, på regeringens uppdrag, en sammanställning och analys av redovisningar från länen om hur landsbygdsdimensionen tas tillvara i det regionala utvecklingsarbetet¹⁸. I ovanstående rapport redovisades länen svar på frågan om vilka program i länen som bidrar till hållbar utveckling på landsbygden och inriktning på åtgärderna:

1. Regionala utvecklingsprogram (RUP)
2. Regionala tillväxtprogram (RTP)
3. Landsbygdsprogram
4. LBU-program (integrerade i Mål 1 Norra respektive Södra)
5. Lokalt utvecklingsprogram för kommersiell service
6. Program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete
7. Strukturfondsprogram (Mål 1, 2, 3 och Leader +)
8. Övriga program och insatser som länen angav (2005):
 - Infrastrukturprogram
 - Program för folkhälsa
 - Bostadsförsörjningsprogram
 - Program för bredbandsutbyggnad
 - Projekt riktade till kvinnor
 - Projekt finansierade med regleringsmedel

I denna studie kom Glesbygdsverket fram till att gles- och landsbygder inte finns med i så stor utsträckning i de regionala tillväxtprogrammen (RTP) men att gles- och landsbygder däremot blir synliggjorda i andra program, exempelvis strukturfondsprogram. Samma slutsats kom Nutek fram till då man studerat¹⁹ olika fysiska miljöer utifrån strukturfondsprojekt 2000-2006. Men att man även, i enstaka fall, hänvisade till regionala utvecklingsprogram (RUP) när det gällde landsbygdsutvecklingsfrågorna eftersom det har en bredare syn på regional utveckling än RTP. Glesbygdsverket kunde i sin utredning konstatera att även om vissa län kommit långt behöver ansträngningarna på regional nivå generellt sett öka när det gäller utvecklingsinsatser i gles- och landsbygder. I rapporten lämnades också förslag på insatser som Glesbygdsverket i samarbete med andra aktörer också gått vidare med, bl.a. en serie metod- och utvecklingsseminarier.

4.2.3 Ytterligare satsningar med betydelse för utveckling i gles- och landsbygder
Glesbygdsverket bedömer att utöver det som länen själva angav finns andra statliga satsningar som är betydelsefulla för utvecklingen i gles- och landsbygder, även om dessa insatser också inbegriper andra territoriella områden. Nedan anges några.

¹⁸ Glesbygdsverket 2005. *Landsbygden i det regionala utvecklingsarbetet*,

¹⁹ Nutek. *Livsmiljön som attraktionskraft*, Info nr. 084-2006.

Statsbidrag till kooperativ utveckling

År 2006 har Nutek beslutat att fördela 30 miljoner till 25 kooperativa utvecklingscentrum i form av ett grundbidrag, plus insatsen ”Främjandearbete - kooperativ utveckling” till vilket Nutek fördelar fem miljoner kr för år 2006.

Nationellt program för utveckling av resurscentra (kvinnor)

Under 2006 fördelar Nutek 15 miljoner kronor till ”Nationellt program för utveckling av lokala och regionala resurscentra” med målgruppen kvinnor. Denna satsning har funnits under ett antal år under andra beteckningar. I målsättningen finns att lands- och glesbygdskvinnornas speciella situation särskilt ska beaktas (Furst, 2004).

Produktutveckling i små företag

Små företag som vill stärka sin konkurrenskraft kan nu söka finansiellt stöd från Nutek för att utveckla en vara eller tjänst. Programsatsningen under 2006 omfattar cirka 57 miljoner kronor och sker i samarbete med 20 så kallade partnerskap runt om i landet. Eftersom små företag i större utsträckning präglar företagsstrukturen i gles- och landsbygder så kan just denna satsning vara av stor betydelse.

LNU-programmet – Lokal näringslivsutveckling 2002- 2004

Ett program för att långsiktigt stärka lokal näringslivsutveckling som pågick under 2002-2004. Utvärderingar har visat påvisat positiva effekter och i vissa kommuner och län fortsätter satsningen på egen hand.²⁰

Övriga insatser och program av intresse

Diverse övriga insatser och program, kopplade till propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (prop. 2001/02:4) med mer eller mindre tydlig koppling till gles- och landsbygder.

- *Nationellt program för utvecklingen av innovationssystem och kluster.*
- *Program för ökad innovationskraft inom de mineralutvinnande branscherna.*
- *Program för utveckling av det nationella träklustret.*
- *Nationellt program för entreprenörskap.*
- *Program för att öka användningen av modern informationsteknik i företag inom stödområde A.*
- *Program för ökad innovationskraft inom turistnäringen, m.m.*

Flera av dessa satsningar vore intressanta att studera vidare utifrån utfallet i just gles- och landsbygder.

²⁰ Någon heltäckande undersökning har inte gjorts utan detta är en bedömning i första hand utifrån kommunernas egen information.

5 DISKUSSION OCH REFLEKTION

5.1 SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION

De översiktsplaner som Glesbygdsverket har granskat innehåller i ganska liten omfattning specifika gles- och landsbygdsaspekter (26 av 101). De flesta översiktsplaner är dock relativt gamla och är alltså producerade innan den ”nya” regionala utvecklingspolitiken tillkom. Möjligen kommer gles- och landsbygdsutveckling liksom regional utveckling att bli tydligare i de översiktsplaner som nyproduceras eller omarbetas. Samtidigt finns det tydliga utvecklingsperspektiv i flera av de andra översiktsplanerna som är av äldre datum.

Glesbygdsverkets bedömning är att även om ingen av de granskade översiktsplanerna helt har täckt den regionala utvecklingspolitikens prioriterade politikområden så verkar de kunna fungera bra, framförallt som underlag för den regionala nivån. Det gäller åtminstone de politikområden som rör infrastruktur, kultur, näring och landsbygdspolitik. Det är också inom dessa områden som den mest tydliga kopplingen finns mot de miljömässiga avvägande som måste göras. Och det är även här som översiktsplaneringen ska ge ett stöd i beslutsprocessen. Områden som FoU, regional-, och utbildningspolitiska frågor finns i mindre utsträckning behandlade i översiktsplanerna, särskilt om man ser till värderingskriterierna, dvs. att de ska innehålla såväl analyser, mål, strategier och åtgärder. Kanske beror det på att dessa frågor hanteras i andra dokument. Risken är, som Glesbygdsverket tycker sig se i denna och andra studier, att det uppstår en snarig flora av program som sinsemellan är svåra att tolka och förstå hur de inbördes hänger ihop.

Det finns i denna kartläggning exempel på intressanta och fördjupade översiktsplaner. Särskilt intressanta ur gles- och landsbygdsperspektiv är enligt Glesbygdsverket de översiktsplaner där man betonat engagemanget från lokal nivå och där framtagandet på ett tydligt sätt skett i samspel med den lokala nivån (samrådsförfarandet inom översiktsplaneringen).

I de kommunala landsbygdsprogram som granskats är det framförallt service- och tillgänglighetsfrågor som står i fokus och oftast är det kommunikationsfrågor i vid bemärkelse som behandlas. Här inkluderas kollektivtrafik, vägar och kommunikation i allmänhet, men också IT/bredband är frekventa frågor. Livsmedelsbutiker och hemsändning, grundskolor och post- och kassaservice är andra ämnen som tas upp men inte alls i samma utsträckning.

Området företagande, arbetsmarknad och kompetens har också stor plats i landsbygdsprogrammen. Största intresset riktar sig mot landsbygdsföretagande och företagande med småskaliga förtecken. Utbildningsfrågor, lärcentra och distansutbildning är behandlade men i relativt liten omfattning liksom de näringar som traditionellt förknippas med landsbygd såsom jord, skog, fiske och turism. Arbetsmarknadsfrågor finns med i ett fåtal program.

Kommunerna har i sina landsbygdsprogram i ganska liten utsträckning avhandlat frågor som har att göra med delaktighet (hälften så ofta som kommunikationsfrågorna). Men inkluderas i granskningen frågor som handlar om kvinnors, mäns, ungas, barns deltagande i landsbygdsutveckling ökar omfattningen. När det gäller ord som ofta används i regionala sammanhang som nätverk, partnerskap, ledarskap så förekommer dessa knappt alls, möjligen med undantag från ordet samverkan som finns med i något större utsträckning.

Området livsmiljö behandlas framförallt som en fråga om boende och natur- och kulturlandskapet. Miljöaspekten och därmed har kopplingen till LBU har ingen framträdande position i de granskade landsbygdsprogrammen.

Förutom de områden/nyckelord som granskningen utgick ifrån så fängade genomgången två specifika frågor som återkom så pass ofta att de får betraktas som viktiga i sammanhanget. Det var dels frågan om möjligheter att upphandla varor och tjänster från lokala producenter och aktörer dels frågan om samlingslokaler.

Om förekomsten eller frekvensen av de olika områdena/nyckelorden ska tolkas som att dessa områden är mer eller mindre intressanta är vanskelig att säga. Det får den djupare granskning och dialog med kommuner som ska genomföras i utredningens nästa steg visa. Det kan exempelvis vara så att vissa frågor i stället hanteras i andra planeringsdokument än just landsbygdsprogrammen.

Frågan är var och hur, i vilka program och processer, ska de frågor som i dag finns i de kommunala programmen hanteras på regional nivå? En samordning måste ske mellan den kommunala nivån och den regionala nivåns program såsom de nya landsbygdsprogrammen, strukturfondsprogrammen och de regionala utvecklingsprogrammen etc.

Förekommer då de områden som enligt denna kartläggning befunnits frekventa i landsbygdsprogrammen, och därmed får betraktas som "centrala frågor", även i kommunernas övriga utvecklingsdokument? Dvs. är landsbygdsfrågorna synliggjorda i de kommuner som inte har landsbygdsprogram? Granskning av olika kommunala utvecklingsdokument, exempelvis översiktsplaner, visionsdokument och tillväxt- och näringslivsprogram har försökt besvara denna fråga.

Glesbygdsverkets bedömning av de kommunala visionerna/strategiprogrammen är att de oftast har karaktären av övergripande styrdokument och det finns inga direkta inslag av analyser. Verket har inte gjort någon bedömning av målsättningarna och hur realistiska dessa är, men det kan konstateras att flera av strategierna inte är särskilt konkreta. Tillsammans gör detta att många av dokumenten kan tolkas som förhoppningar utan djupare analyser.

Genomgången av tillväxt- och näringslivsprogram från knappt hälften av landets kommuner visade att knappt en tredjedel av dessa behandlade gles- och landsbygdsfrågor. Främst handlade det då om landsbygdsutveckling i generella ordalag. I de fall specifika frågor togs upp var det frågor om service, trafik, teknik, boende samt livsmedelshandeln som tillväxtfaktor. Ett fåtal berörde företags- och näringslivsutveckling i gles- och landsbygder. Men de tillväxt- och motsvarande program som överhuvudtaget tog upp gles- och landsbygdsfrågor överensstämmer till sitt innehåll i rätt stora delar med de granskade landsbygdsprogrammen.

Ca en tredjedel av tillväxtprogram och motsvarande innehöll kopplingar till den regionala nivån medan endast en sjättedel av programmen som beaktade gles- och landsbygder tog upp samverkan med den regionala nivån. Den finns alltså anledning att känna farhågor för hur den integrering som sägs ska ske på regional nivå mellan å ena sidan regionalpolitiska program som RTP och å andra sidan de kommande landsbygdsprogrammen i realiteten ska gå till. Kanske är det en förutsättning att integreringen mellan dessa politikområden sker parallellt på kommunal programnivå?

Den något djupare granskningen som gjorts av femton kommuners utvecklingsdokument visar stora skillnader när det gäller hur kompletta de är utifrån de sektorspolitiska områden som brukar utpekade som centrala för genomförandet av regionalpolitiken. Program och dokument har också väldigt varierande kvalitet vad gäller uppbyggnad, exempelvis om de omfattar såväl underlag, analys som mål, strategier och åtgärder.

Trots att arbetskraftförsörjningen är en väsentlig del av tillväxtarbetet framträder inte arbetsmarknadspolitiken och dess beståndsdelar särskilt tydligt i tillväxt- och näringslivsprogrammen. Vissa delar av problematiken lyfts dock ibland fram i samband med matchningsfrågorna och då inom det utbildningspolitiska området. Exempelvis vore det relevant

att ta upp arbetskraftförsörjningen för att kunna diskutera möjligheter till och behov av framtida pendling i relation till den infrastrukturella planeringen som görs på olika nivåer.

Eftersom tillväxtprogrammen inte på ett tydligt sätt innehåller underlag eller referenser till sådana, är det svårt att avgöra om de bygger på bra underlag för analys, eller om det är kvalificerade antaganden. Är beslutsunderlagen dåliga blir tillväxtplanerna orealistiska, eller så riskerar viktiga perspektiv att tappas bort. Glesbygdsverket har även exempel från andra sammanhang där liknande planer haft orealistiska målsättningar och ofullständiga strategier.

Utifrån andra studier och projekt har Glesbygdsverket uppfattat att kommunerna i många fall anser att det analysarbete som gjorts i det regionala tillväxtarbetet inte stämmer överens med deras verklighet. Man efterfrågar i stället att arbetet med de regionala tillväxtprogrammen bygger på ett tydligare underifrånperspektiv²¹. Kommunerna skulle då också lättare se inom vilka områden som samverkan med andra kommuner och regioner är möjlig och önskvärd och strategierna kan växa sig långsiktigt starkare.

Genomgången av olika program förstärker det som Glesbygdsverket i en annan pilotstudie funnit, dvs. att analysmetoder på den lokala och kommunala nivån kan och behöver utvecklas. Glesbygdsverket har noterat att det i länens programarbete finns svagheter när det gäller att beskriva och analysera lands- och glesbygder²². Ofta är dessa områden svagt belysta, särskilt i de regionala tillväxtprogrammen, och därmed finns det risk för att även insatser för dessa områden blir tämligen trubbiga. Glesbygdsverket bedömer att en del av bristerna beror på att olika typer av dataunderlag, som ligger till grund för analyser, inte är tillräckligt nedbrutna för att ge en nyanserad bild över tillståndet i de olika delarna inom ett län eller region. Glesbygdsverket har tidigare framfört vissa synpunkter på svagheter i indelningen av de lokala arbetsmarknadsregionerna. I korthet anser Glesbygdsverket att det finns ett behov av att utarbeta bättre metoder för att beskriva lokala områden som inte utgår från administrativa gränser (kommunindelningen), utan som mer utgår från människors tillgång till exempelvis arbete och offentlig och kommersiell service. Flera regioner och kommuner har också bekräftat behovet av ett bättre planeringsunderlag.

En fundering som väcks är hur och var (i planeringsprocesserna och programmen) kommunen skulle kunna knyta samman olika politikområdena inklusive regional utvecklingspolitik? Är det möjligen i översiktsplanerna som detta kan ske och skulle de då också fungera bättre som struktur och verktyg för kommunikation och samspel med den regionala nivån? Hur ska andra program, exempelvis program för näringslivsutveckling, kompetensförsörjning, kommersiell service etc. knytas ihop på respektive nivå?

Delrapporten har framförallt bearbetat kommunala utvecklingsprogram och dokument medan resonemang om motsvarande regionala (och nationella) program och satsningar har hämtats från tidigare rapporter. Andra informationskällor har kompletterat bilden med ytterligare ett antal statliga satsningar, på Kooperation, entreprenörskap och innovationssystem som också syftar till utveckling. Det vore intressant att i det fortsatta arbetet studera på vilket sätt dessa satsningar har, eller skulle kunna ha, betydelse för gles- och landsbygders utveckling. Gles- och landsbygder, med sina förutsättningar och problem, är på många områden i särskilt stort behov av att utveckla innovativa lösningar.

²¹ Framgår bl.a. av rapport från Glesbygdsverket (2005). Samverkan kring tillväxt på kommunal nivå, där kommunföreträdare menar att det regionala tillväxtarbetet inte är styrande för vad som sker på den kommunala nivån.

²² Se exempelvis Glesbygdsverkets rapport Landsbygden i det regionala utvecklingsarbetet (2005).

5.2 REFLEKTIONER

Delrapporten har haft som syfte att presentera en plattform för arbetet med slutrapporten, men några iakttagelser kan ändå göras redan nu.

- På den kommunala och lokala nivån brister det generellt sett i kvalitet på analyser och underlag. Det finns ett behov av att utveckla bättre verktyg och metoder för att analysera och förstå mindre arbetsmarknaders funktionssätt.
- Det är svårt att se helhet och logik mellan olika kommunala program.
- Sett från den lokala/kommunala nivån horisont verkar det finnas områden och statliga insatser som ”skvalpar utanför”. Det finns aktiviteter och frågor som inte har någon tydlig koppling till de program och beskrivningar som granskats i denna fas.
- Kanske skulle planering och program vinna på att utvecklas utifrån territoriella områden och med tematisk koppling till den regionala utvecklingspolitikens områden?

LITTERATURFÖRTECKNING

- Ansvarskommittén (2006) Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?
- Ansvarskommittén (2005) Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda
- Glesbygdsverket (2005) Landsbygden i den regionala utvecklingen
- Glesbygdsverket (2005) Samverkan kring tillväxt på kommunal nivå
- Glesbygdsverket (2005) Boende i gles- och landsbygd, PM
- ITPS (2005) Sektor möter region – men hur och var?
- Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (2003) Självstyrets mervärde
- Landsbygdskommittén SOU 2005:256 På väg mot... En hållbar landsbygdsutveckling
- Nutek (2006) Info. nr. 084-2006 Livsmiljön som attraktionskraft
- Regeringens skrivelse 2005/06:23 Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning
- Regeringens skrivelse 2005/06:87 Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogrammet
- Proposition 2001/02:4
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Ett bredare regionalt uppdrag?
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?

BILAGA 1

1. Företagande, arbetsmarknad och kompetens

- Entreprenörskap
- Diversifiering
- Mångsyssleri
- Insatser för att stimulera ”landsbygd företagande”
- Insatser med ”småskaliga” förtecken, småskalig livsmedelsproduktion etc.
- Jord, skog, turism, fiske
- Lärcentra
- Distansutbildning
- Vuxnas lärande
- Yrkesutbildning

2. Service och tillgänglighet

- Kommunikationer
- Kollektivtrafik
- IT - bredband
- Post och kassa
- Vägar (enskilda)
- Livsmedelsbutiker, hemsändning
- Grundskolor, byskolor
- Samordning för ökad tillgänglighet till service

3. Livsmiljö

- Natur- och kulturlandskap
- Attraktivt boende, levande landsbygd, öppna landskap
- Boendefrågor
- Fungerande byar
- Hälsospekter

4. Delaktighet

- Lokal mobilisering
- Lokal utveckling
- Lokala utvecklingsgrupper
- Jämställdhet
- Barn och unga

- Kvinnor och män
- Partnerskap
- Ideella sektorn
- Ledarskap
- Samverkan
- Nätverk

GLS
BYGDS
VERKET

SAMUEL PERMANS GATA 2, 831 30 ÖSTERSUND
TEL 063-57 67 00, FAX 063-57 67 99. www.glesbygdsverket.se