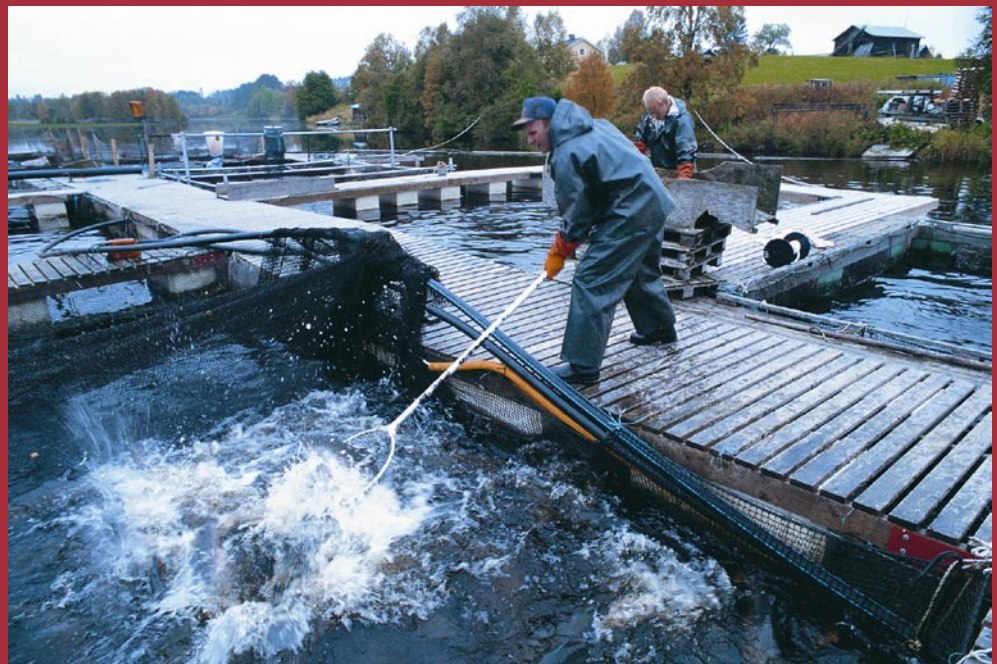


LANDSBYGDEN I DEN REGIONALA UTVECKLINGEN



FÖRORD

Det har varit mycket stimulerande och utvecklande för oss på Glesbygdsverket att arbeta med detta uppdrag, som handlar om gles- och landsbygdens plats i den regionala utvecklingen. Vi har märkt att det finns ett stort intresse från både regionalt och centralt håll och det är vår förhoppning att resultatet av arbetet ska vara till praktisk nytta, först och främst för länen. Därför är det särskilt roligt att arbetet redan nu fått en uppföljning i det uppdrag om metod- och kunskapsstöd som vi ska fortsätta arbeta med under året. Vi hoppas också att den pågående landsbygdsutredningen ska ha särskild nytta av denna rapport!

Projektledare för detta uppdrag har varit enhetschef Inger Normark. I projektgruppen har utredarna Ulf Tynelius, Carolina Schönbeck, Peter Malmsten och Inez Backlund samt direktör Jan Cederwörn och informatör Annika Lidgren ingått.

Vi vill särskilt tacka de fem län (Dalarna, Värmland, Västmanland, Gävleborg och Örebro) som ingått i vår referensgrupp och vår samrådsmyndighet Jordbruksverket som bistått oss med värdefulla synpunkter under arbetets gång.

Östersund februari 2005



Kerstin Wallin
Generaldirektör



Omslagsbild
Foto: Fredrik Herrlander
Börtnans fjällfisk i Jämtland är ett exempel på den småskaliga utveckling som pågår i gles- och landsbygder. Företaget bildades 1983 och har nu fyra anställda. De odlar regnbåge och röding som säljs till detaljhandeln och till restauranger inom länet, men också till exempelvis Stockholm.

INNEHÅLL

1 SAMMANFATTNING	4
2 INLEDNING	5
2.1 Glesbygdsverkets uppdrag	5
2.2 Arbetssätt	5
2.3 Rapportens disposition	5
3 HUR BEHANDLAS LANDSBYGDSFRÅGOR I DET REGIONALA UTVECKLINGSARBETET?	7
3.1 Inledning	7
3.2 Hur beaktas landsbygdsfrågor i olika program?	8
3.3 Hur <i>bör</i> landsbygdsfrågor behandlas i regionalt utvecklingsarbete?	13
3.4 Olika sätt att arbeta med landsbygdsfrågor	15
3.5 Kopplingen till LBU-programmet	16
3.6 Slutsatser	17
4 KVINNORS OCH MÄNS OLIKA VILLKOR	19
4.1 Inledning	19
4.2 Länens redovisningar	19
4.3 Analys av redovisade programdokument	20
4.4 Glesbygdsverkets bedömning	22
5 METOD- OCH KUNSKAPSSTÖD	24
5.1 Länens redovisade behov av metod- och kunskapsstöd	24
5.2 Varför metod- och kunskapsstöd?	24
5.3 Analys av länens redovisningar	25
5.4 Sammanställning av behov av metod- och kunskapsstöd	37
6 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	38
6.1 Slutsatser	38
6.2 Förslag	40
BILAGA 1 LANDSBYGDSDEFINITIONER	42

1 SAMMANFATTNING

Gles- och landsbygder är inte tillräckligt synliggjorda i det regionala utvecklingsarbetet. Därmed finns en stor risk att de resurser som finns där inte tas tillvara. Detta är en förlust, inte bara för dessa områden, utan för alla regioner och hela landet. Det kan Glesbygdsverket konstatera i denna slutrapport av ett regeringsuppdrag som handlar om gles- och landsbygden i den regionala utvecklingen.

Rapporten bygger på redovisningar från länen om hur de arbetar med gles- och landsbygdsfrågor i det regionala utvecklingsarbetet. Det är en splittrad bild som framträder vid en genomgång av dessa redovisningar. Gles- och landsbygder är inte speciellt synliggjorda i de regionala tillväxtprogrammen, men finns däremot med i andra program, till exempel strukturfondsprogram. Det är stora skillnader mellan länen vad gäller status på dessa frågor och på vilka sätt de arbetar med dem. Även om vissa län kommit långt behöver ansträngningarna på regional nivå generellt sett öka när det gäller utvecklingsinsatser i gles- och landsbygder.

Med de nya regionala utvecklingsprogrammen (RUP:ar) finns goda möjligheter att integrera gles- och landsbygdsfrågorna i länens strategiska planering. För att kunna bidra till regionernas utveckling måste dock gles- och landsbygderna synliggöras utifrån ett företagande- och tillväxtperspektiv och inte enbart som en plats för ett attraktivt boende.

När det gäller det kommande landsbygdsprogrammet (LBU) är det av stor vikt att det täcker in landsbygden som territorium och inte landsbygden definierat som jordbrukssektorn. Enligt Glesbygdsverket bör den ansats och metod som utarbetats inom gemenskapsinitiativet Leader så långt det är möjligt integreras i programmet.

En del av detta uppdrag handlar om att beskriva länens behov av metod- och kunskapsstöd. De önskemål som länen lämnat stämmer till stora delar med Glesbygdsverkets uppfattning. Först och främst efterfrågas utveckling och bättre spridning av befintliga metoder och kunskaper. Erfarenhetsutbyte anses också viktigt. Dessa synpunkter har Glesbygdsverket tagit fasta på i sina förslag:

- Metod- och kunskapsstöd till länen genom *kompetensprogram/stimulansseminarier med fokus på gles- och landsbygder som tillväxtområde*. Innehåll och utformning av detta ska presenteras för regeringen i september 2005.
- Länen föreslås få i uppdrag via regleringsbrev att *genomföra kontinuerliga uppföljningar av hur de arbetar med gles- och landsbygdsfrågor och vilka effekter som uppnås*. Glesbygdsverket bör få i uppdrag att sammanställa uppföljningarna och redovisa detta till regeringen med syfte att beskriva utvecklingen och ge underlag till förbättringar.

En annan del av uppdraget handlar om att redovisa hur kvinnors och mäns olika villkor när det gäller arbete, företagande och service på landsbygden tas upp i det regionala utvecklingsarbetet. De flesta län har enbart beskrivit genusaspekten generellt. Endast ett fåtal län beskriver kvinnors respektive mäns villkor på landsbygden. I det kommande förslaget om metodstöd ska frågan om hur genus- och landsbygdsperspektiv kan integreras i det regionala utvecklingsarbetet tas upp.

Flera län har framfört att det behövs en nationell landsbygdspolitik och att det ska vara en politik som inte bara omfattar de areella näringarna. Med tanke på den landsbygdsutredning som nyligen påbörjat sitt arbete, kommenterar inte Glesbygdsverket detta önskemål. Utifrån arbetet med det här uppdraget, och utifrån tidigare erfarenheter, är det dock verkets uppfattning att det behövs *politiska mål och åtgärder* riktade till gles- och landsbygder.

2 INLEDNING

2.1 GLESBYGDSVERKETS UPPDRAG

Glesbygdsverket har haft regeringens uppdrag att sammanställa och analysera inkomna redovisningar från länen om hur landsbygdsdimensionen tas tillvara i det regionala utvecklingsarbetet. Enligt uppdraget ska betydelsen för kvinnors och mäns villkor genomgående belysas när det gäller arbete, företagande och service.

En delrapport redovisades till Regeringskansliet i september 2004.

Föreliggande slutrapport ska redovisas senast den 25 februari 2005. Rapporten har utformats i samråd med Jordbruksverket och innehåller, i enlighet med uppdraget, en sammanställning och analys över länens redovisningar av hur landsbygdsfrågor behandlas i det regionala utvecklingsarbetet samt en sammanställning och behovsanalys av metod- och kunskapsstöd på området.

I regleringsbrevet för 2005 har Glesbygdsverket fått ett tilläggsuppdrag att lämna förslag på *hur* behovet av metod- och kunskapsstödet till län och regioner kan tillgodoses. Uppdraget ska ske i samråd med Jordbruksverket, Nutek och ITPS och redovisas till Regeringskansliet senast den 1 september 2005.

2.2 ARBETSSÄTT

Arbetet med länens redovisningar lades upp i fem steg. Först fick län och regioner utse kontaktpersoner. Därefter skickades en enkät med frågorna i regleringsbrevet och några ytterligare kompletterande frågor, som ansågs viktiga för det fortsatta arbetet.

Uppdraget diskuterades vid ett möte i maj 2004 på initiativ av fem län: Värmland, Västmanland, Dalarna, Gävleborg och Örebro.

Samtliga län lämnade in ett omfattande material och detta bearbetades och sammanställdes till delrapporten i september 2004.

Arbetet med slutrapporten har drivits i projektform med ett antal interna arbetsgrupper inom Glesbygdsverket, uppdelade utifrån länens önskemål om metod- och kunskapsstöd:

- Arbetsmarknad (även utbildning, kommunikationer och regionförstoringens konsekvenser)
- Företagande på landsbygden
- Samordning
- Service
- Landsbygdsdefinitioner

En intern resursgrupp bildades vad gäller kvinnors och mäns villkor. Som extern referensgrupp har de fem länen Värmland, Västmanland, Dalarna, Gävleborg och Örebro fungerat. Jordbruksverket har varit samrådsmyndighet. Dessutom har Glesbygdsverket haft löpande kontakter med Nutek och ITPS.

2.3 RAPPORTENS DISPOSITION

Rapporten är disponerad utifrån frågeställningarna i uppdraget. I kapitel 3 görs en genomgång av länens redovisningar av hur de arbetar med landsbygdsfrågor i det regionala utvecklingsarbetet. Kvinnors och mäns villkor när det gäller företagande, arbete och service belyses särskilt i kapitel 4. I

kapitel 5 beskrivs länens behov av metod- och kunskapsstöd samt Glesbygdsverkets bedömningar utifrån arbetet med de olika fördjupningsområdena. I det sista kapitlet presenteras Glesbygdsverkets slutsatser och förslag.

FÖRKORTNINGAR:

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier

LA-regioner, lokala arbetsmarknadsregioner. Se även bilaga 1, sid. 45

LBU, EU:s miljö- och landsbygdsprogram

Leader+, EU:s gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling programperioden 2000-2006

Nutek, Verket för näringslivsutveckling

RTP, regionalt tillväxtprogram

RUP, regionalt utvecklingsprogram

SJV, Statens Jordbruksverk, förkortas i denna rapport till Jordbruksverket

3 HUR BEHANDLAS LANDSBYGDSPRÅG I DET REGIONALA UTVECKLINGSARBETET?

3.1 INLEDNING

I detta avsnitt redovisas länens svar på hur landsbygdsfrågor behandlas i det regionala utvecklingsarbetet. En beskrivning ges också av hur länen tycker att de *bör* behandlas i det regionala utvecklingsarbetet.

3.1.1 Vad är landsbygdsdimensionen?

Glesbygdsverkets uppdrag är att sammanställa och analysera inkomna redovisningar från länen om hur landsbygdsdimensionen tas tillvara i det regionala utvecklingsarbetet.

Glesbygdsverket tolkar uppdraget så att landsbygdsdimensionen ska läsas som landsbygdens intressen/resurser eller landsbygdens frågor och att uppdraget är att redovisa hur landsbygdens möjligheter och speciella förutsättningar för utveckling och tillväxt tas tillvara i det regionala utvecklingsarbetet.

3.1.2 Vad är landsbygd?

Den första viktiga frågan när landsbygdsfrågor ska redovisas är hur landsbygd definieras. I Sverige finns ett antal definitioner av vad som är gles- och landsbygd. Det var därför intressant att veta hur länen definierar detta och om det finns någon vedertagen benämning som används.

I svaren, som redovisades i delrapporten¹, pekar några län på att de inte har något behov av en vedertagen definition, eftersom ändamålet får styra vad man definierar som landsbygdsområde. Det finns dock även län som tycker att det finns behov av en enhetlig, nationell definition. Några län definierar hela sitt län som landsbygd. Inom samma län används ofta kombinationer av olika definitioner.

Eftersom svaren från länen var splittrade och eftersom det även i andra sammanhang pågår diskussioner om vad som egentligen är glesbygd och landsbygd, har Glesbygdsverket valt att fördjupa sig i frågan ännu en gång. Vår bedömning återfinns under avsnitt 3.6. Ett mer grundligt resonemang förs i bilaga 1. Där redovisas också olika definitioner samt deras syfte och bakgrund.

För att förtydliga att begreppet landsbygd även inkluderar glesbygd så har vi i den här rapporten valt att använda gles- och landsbygd som samlande begrepp.

3.1.3 Vem har redovisat?

Svar på enkäten har lämnats av 12 länsstyrelser, varav ett län har samverkansorgan, men där länsstyrelsen ombetts ansvara för redovisningen.

Sju samverkansorgan och två självstyrelseorgan har svarat, varav endast två har uppgett att de samrått med länsstyrelsen.

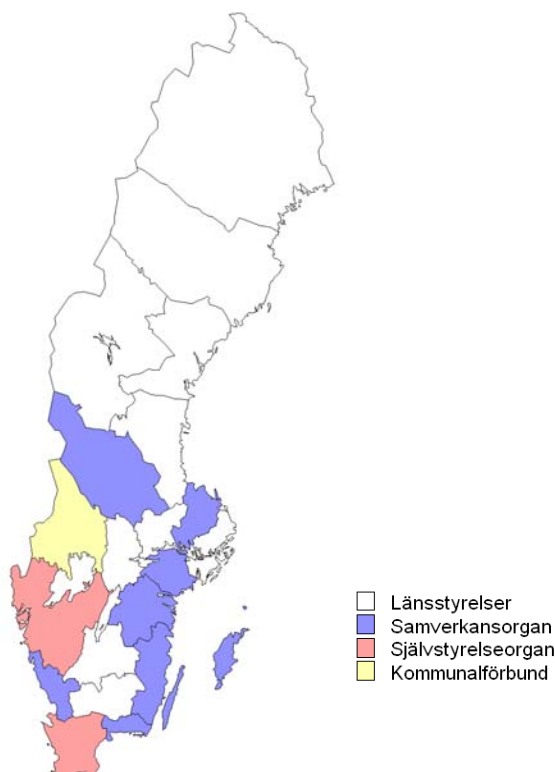
Samordning behövs

Av länens redovisningar kan man dra slutsatsen att samarbetet på den regionala nivån – mellan länsstyrelse och samverkansorgan – behöver utvecklas ytterligare. På regional nivå måste man bättre se kopplingen mellan landsbygden som plats både för de areella näringarna och för näringar utan areell anknytning. Länsstyrelsen, genom sina lantbruksenheter, hanterar frågor som rör miljö- och landsbygdsprogrammet, medan samverkansorganet hanterar frågor som rör regional utveckling och tillväxt.

¹ Glesbygdsverket (2004). *Landsbygdsdimensionen i det regionala utvecklingsarbetet*.

I län där företrädare för landsbygdsenheter haft huvudansvaret för redovisningen betonas insatser med utgångspunkt i de areella näringarna. I län där företrädare för regionalekonomiska enheter svarat, betonas olika insatser för företagsstöd, dock inte speciellt fokuserade på landsbygdens företagande. Ett samarbete mellan regionalekonomiska enheterna och lantbruksenheterna inom länsstyrelserna är viktigt också för en allsidig belysning av gles- och landsbygders tillväxtmöjligheter. Uppdraget i regleringsbrevet om redovisning till Glesbygdsverket har, enligt dem själva, haft en positiv inverkan på detta samarbete och det understryker behovet av en sektorssamordning även inom länsstyrelser och mellan länsstyrelser och samverkansorgan/självstyrelseorgan.

Figur 1. Den regionala organisationen juni 2004



3.2 HUR BEAKTAS LANDSBYGDSFRÅGOR I OLIKA PROGRAM?

Nedan redovisas länens svar på frågan om vilka program i länet som bidrar till hållbar utveckling på landsbygden och dess åtgärdsinriktningar.

3.2.1 Regionalt utvecklingsprogram, RUP

Enligt förordning SFS 2003:595 ska länsstyrelser, kommunala samverkansorgan eller självstyrelseorgan utarbeta ett tidsbundet utvecklingsprogram som grund för det regionala utvecklingsarbetet. ”Det regionala utvecklingsprogrammet skall formos så att det ger underlag för ...olika delprogram som tillsammans skall bidra till att uppnå målen för länets eller regionens utveckling”. Uppdraget är ett viktigt led i regeringens ambition att utveckla en sammanhållen politik för regional utveckling².

Nutek har regeringens uppdrag att koordinera och tillhandahålla processtöd till de 13 statliga myndigheter och fyra län³ som fått i uppdrag att ta fram förslag till metoder som stärker arbetet

² Näringsdepartementet (2004). *Pressmeddelande 10 juni*.

³ Arbetsmarknadsverket, Banverket, Boverket, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Kulturrådet, Folkhälsoinstitutet, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Naturvårdsverket, Nutek, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för skolutveckling, Vinnova, Vägverket samt regionerna Jämtland, Värmland, Kalmar och Skåne.

med de regionala utvecklingsprogrammen. Glesbygdsverket och Jordbruksverket finns med bland de myndigheter som anges som "samrådsmyndigheter" och har således ingen given plats i de arbetsgrupper som jobbar med att ta fram metodstöd.

De regionala utvecklingsprogrammen utarbetas under 2004-2005 och ska vara ett "paraply" för länens regionala utveckling och en grund för de olika delprogram som finns i det regionala utvecklingsarbetet. De ska vara mer långsiktiga och fungera som inriktnings- och strategidokument, hantera de olika aspekterna på tillväxt och bättre tillmötesgå behov av att planera i funktionella regioner. De ska också bidra till bättre sammanvägning av planering på olika administrativa nivåer; lokalt, regionalt och nationellt, bidra till en bättre koppling mellan planering inom olika sektorer/verksamhetsområden samt genom dialog och informationsutbyte mellan regional och nationell nivå leda till ökad samplanering.

Fem län som i juni 2004 arbetat med regionala utvecklingsprogram anger att landsbygden har en plats i programmet. RUP:ar fanns i regionerna Gotland, Västra Götaland, Kalmar och Skåne. Uppsala redovisar ett diskussionsunderlag. Östsam⁴ anger i sin avsiktsförklaring inför RUP-arbetet att landsbygdsfrågorna kommer att behandlas.

Regionförbundet i Kalmar har med tio utvecklingsområden i sin RUP 2003, ett område som heter "en levande landsbygdsregion". Målet är att åstadkomma en väl fungerande och hållbar utveckling med god servicenivå i alla delar av länet, samt att genom länets unika landsbygd och skärgård profilera länet som en bra plats att leva och verka på. Åtgärderna handlar om ökad samverkan mellan kommuner för att bibehålla god samhällsservice, medel till utvecklingscheckar, mentors- och kompetensutvecklingsprojekt för landsbygdsbutiker, att arbeta för en mer flexibel kollektivtrafik m.m.

Skånes regionala utvecklingsprogram "Skånska utmaningar" är byggt kring fyra mål: tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans. Huvudprincipen i programmet är att varje del av Skåne ska ges möjlighet att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Därvid betraktas landsbygden som en integrerad del i arbetsmarknadsregionernas utveckling. Landsbygden betraktas som en attraktiv del i interaktion med tätorterna för areell produktion, småskalig produktion, boende, friluftsliv och turism. Analysen visar att kommuner med negativ befolkningsutveckling trots det ändå har positivt flyttnetto på landsbygder och i mindre tätorter.

I Uppsalaregionens diskussionsunderlag till RUP lyfts bl.a. följande frågor fram: infrastruktur, kommunikationssystem för att möta ökande pendling, kraftsamling kring viktiga tillväxtprojekt, kompetensutveckling, bostadsförsörjning som en del av det regionala uppdraget och fokusering på natur- och kulturvärden.

Västra Götalandsregionens Regionala utvecklingsstrategi, RUS, är övergripande och med en vision som bl.a. handlar om "Växtkraft i alla delar av regionen och livskraftiga företag - stora och små - som förmår att konkurrera på nationella och internationella marknader". De arbetar med hållbar tillväxt i alla delar av regionen, internationalisering, integration, utbildning och kompetens, investeringar i transportsystem, kulturarvets betydelse och samverkan.

Gotland har åtgärder med specifik landsbygdsinriktning, men betonar att det är en integrerad del i utvecklingen av regionen. I arbetet med att ta fram en ny RUP har ett särskilt utskott med landsbygdens parter bildats:

⁴ Regionförbundet Östsam består av Östergötlands 13 kommuner samt Landstinget i Östergötland.



Foto: Pressens Bild
Företagaren Lauri Pappinen har utnyttjat Gotlands speciella jordmån och klimat som lämpar sig bra för vinodling. Företaget heter Gutevin och började som en dröm på 90-talet, och har utvecklats ständigt sedan dess. Förutom vin säljer de material och böcker, håller kurser och har dagliga visningar sommartid.

”Det regionala utvecklingsarbetet som har landsbygdsdimension är det som vi i kommunen benämner landsbygdspolitik. Regionalt utvecklingsarbete och landsbygdsutveckling har olika innehåll. Landsbygdsutvecklingsarbetet innehåller samma politikområden som det regionala utvecklingsarbetet men har också dimensionen av de igenkänningsmärken som finns i landsbygdens struktur (den glesa strukturen, livsmiljön, småföretagarnas situation och engagemang från sockenbor). Inom varje politikområde har vi åtgärder som gynnar hela regionen, men ser också till åtgärder som behövs för landsbygdens speciella struktur. Med detta perspektiv har vi också uppmärksammat och genomfört arbetet med metoder där engagemang och initiativ från landsbygdsinvånarna ges legitimitet. Vi gör däremot en avgränsning mot jordbrukspolitiken. Detta politikområde har sin direkta utformning i EU.”

I Östergötlands diskussionsunderlag till RUP nämns att landsbygden kommer att behandlas i det program som nu utarbetas. Landstingets avsnitt om landsbygdsutveckling i det regionalpolitiska programmet kommer att vara vägledande. Samordning av landsbygdsfrågorna som en integrerad del i annat planeringsarbete betonas. Noteras kan att länsstyrelsen i Östergötland och Östsam gemensamt kallat till Östgötating i mars 2005 för att diskutera landsbygdens framtid och en grund för det fortsatta arbetet med det regionala tillväxtprogrammet.

Sammantaget finns inget färdigt material att tillgå när det gäller RUP:arna, men Glesbygdsverket kan redan nu konstatera att landsbygden tydligare måste göras synlig utifrån ett tillväxtperspektiv och inte enbart som en plats för boende. Mer fokus på företagandet på landsbygd och diskussion om landsbygdens egna tillväxtmöjligheter behövs. Här kan det föreslagna metodstödet i kapitel 5 vara till nytta när RUP:en eller underliggande program utformas.

3.2.2 Regionalt tillväxtprogram, RTP

I propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”⁵ tog regeringen initiativ till regionala tillväxtprogram. Programmen utgår från ställningstagandet att det är lokala och regionala aktörer som har den största kunskapen om sin region och därmed om vilka insatser och åtgärder

⁵ Proposition 2002/02:4.

som är lämpligast för att uppnå hållbar regional tillväxt. Regionerna har därmed haft stor frihet att tolka uppdraget utifrån sina egna bedömningar.

Av riktlinjerna till RTP⁶ framgår att:

”Åtgärder inom RTP är viktiga för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken som är väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”.

Vidare anges att programmen ska bidra till att kommande generationer kvinnor och män kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden.

Elva län har i redovisningen angett att landsbygden har en plats i det regionala tillväxtprogrammet.

Glesbygdsverkets genomgång av RTP 2004

Leif Berndtsson utförde på uppdrag av Glesbygdsverket i januari 2004 en studie av hur landsbygden behandlas i de regionala tillväxtprogrammen. Generellt konstaterades att landsbygden behandlas på mycket olika sätt i skrivningen av RTP, vilket säkerligen beror på hur olika län tolkat uppdraget.

Följande ämnesområden beaktades särskilt; partnerskapet, programmet och handlingsplanen, utbildning, kommunikation, service, lokal utveckling och arbete.

Partnerskapet

I 9 av 21 RTP bedömdes partnerskapen ha haft en mycket god inblandning från landsbygdens parter; LRF, Hushållningssällskapet, Kooperativ utveckling, länsbygderåd, m.fl. Rollen i partnerskapet har varierat stort från passivt deltagande i referensgrupper till aktivt deltagande i arbetsgrupper.

Programmet och handlingsplanen

Fyra län bedömdes ha en mycket god inriktning på landsbygdens intressen i huvudprogrammet. Ytterligare fyra län bedömdes ha en god inriktning. Länens skrivningar skiljer sig stort från varandra, alltifrån insatser för ett exportinriktat näringsliv till åtgärder som är direkt landsbygdsbaserade, exempelvis satsningar på infrastruktur med syfte att göra länet till en arbetsmarknadsregion och förädling av basresurser i form av jord och skog.

Utbildning

Tio län bedömdes ha god koppling till landsbygdens intressen inom utbildningsområdet. De flesta län redovisade en omfattande analys av utbildningsområdet.

Kommunikationer

En avgörande fråga för landsbygden är möjligheten att enkelt kunna transportera människor, varor och information. I några län pekas på det strategiska i att sådan kommunikation fungerar. I en del län anses den utgöra en faktor för att minska avfolkning och i några andra län anser man att en medveten satsning på kommunikationer kan förstärka tillväxten på landsbygden.

Landsbygdsintressena beaktas på ett bra sätt i åtta län.

Service

I de flesta handlingsplanerna hänvisas till det nationella uppdraget att utarbeta planer för kommersiell service.

Landsbygdsutveckling

Länen förhåller sig väldigt olika till begreppen lokal utveckling och landsbygd. De flesta län beskriver förhållanden och behov utifrån ett negativt synsätt där behoven av insatser ska ”rädda” det

⁶ N2002/10715/RUT(delvis)N2002/9153/RUT.

som finns kvar. De län som har en annan syn beskriver behoven av insatser som ett sätt att ta tillvara och utveckla de resurser som finns för att skapa tillväxt. I något län beskrivs behovet av satsningar på landsbygdsutveckling som ett sätt att möta problemen med stadens expansion i form av ökade boendekostnader och miljöproblem. I ett annat län motiveras insatserna med att kunna locka inflyttare till en rik livsmiljö.

Partnerskapet skiljer sig i stort och påverkar naturligtvis förslagen till genomförande. I några län är landsbygdens parter utpekade utifrån ett relativt starkt lantbruksperspektiv, medan det i andra län finns en betydligt bredare ansats med företrädare för den sociala ekonomin, kooperativ utveckling, samhällsföreningar, lokala utvecklingsgrupper, kulturföreningar, m.fl. Begreppet lokal utveckling finns relativt väl beskrivet hos tio av länen.

Arbete

Genomgående finns analyser om sysselsättning i länen. Nio län har förslag till åtgärder med stark landsbygdsinriktning.

Sammantaget svag koppling

Sammantaget finns även inom de regionala tillväxtprogrammen en svag koppling till landsbygden som tillväxtområde. Glesbygdverket anser att utvärderarna av RTP bör få i uppdrag att följa upp programmen med ett tydligare fokus på att göra gles- och landsbygder synliga.

3.2.3 Landsbygdsprogram

Jämtlands, Östergötlands, Värmlands, Västmanlands och Dalarnas län har särskilda program för landsbygden.

I Dalarnas landsbygdsprogram är syftet att skapa helhetssyn i samhällsplaneringen och ökad landsbygdshänsyn i planeringsarbetet.

I riktlinjerna för landsbygdsprogrammet för Jämtlands län finner vi viljeyttringen att det måste ske en systematisk ansträngning i länet för att ta vara på alla landsbygdens utvecklingskrafter och utvecklingsmöjligheter.

Av Värmlands program framgår att det med hänsyn till de förhållanden som råder med bland annat många aktörer, flera stödformer och småskaliga strukturer, behöver arbetsmetoderna anpassas därefter. Mottot i programmet är helhetsperspektiv, samverkan, behovsanpassning, prioritering, tillgänglighet och förenklad stödhantering för att uppnå ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Det övergripande syftet i Västmanlands läns landsbygdsprogram är att genom insatser inom programmets ram skapa förutsättningar för en hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden samt synliggöra landsbygden med dess möjligheter och problem. Vidare fungerar programmet som samordnande för frågor och insatser gällande landsbygdens utveckling.

Östergötlands landsbygdsprogram har som övergripande mål att det ska vara möjligt att leva och verka var som helst i länet och inom rimligt avstånd kunna finna arbete, service samt sociala och kulturella aktiviteter. Programmet är ett ställningstagande för att de resurser och möjligheter som finns på regional, kommunal och lokal nivå ska utnyttjas och samordnas på bästa sätt för landsbygdens utveckling samt för att initiera samverkan med olika aktörer inom näringsliv, organisationer och myndigheter.

Sammantaget är de landsbygdsprogram som studerats av relativt övergripande karaktär och sambandet mellan åtgärder och finansiering svagt. För att programmen ska bli verkningsfulla krävs att det finns en klar koppling till kommande RUP:ar och att förslag till åtgärder i programmen är finansierade. En koppling till de nya LBU-programmen är också nödvändig.

3.2.4 Miljö- och landsbygdsprogram - LBU-program

LBU-programmets övergripande nationella mål är att åtgärderna ska bidra till att miljömålen för jordbruket uppnås och att den ekonomiska och sociala utvecklingen på landsbygden blir hållbar.

Programmets tyngdpunkt ligger på åtgärder som syftar till att stödja en ekologiskt hållbar utveckling och på ersättning för de kollektiva nyttigheter som jordbruket producerar.

Jordbruksverket har det överordnade ansvaret för planering, administration, genomförande och uppföljning av programmet. På regional nivå har länsstyrelserna motsvarande ansvar. Länen anser programmet vara viktigt för att kunna skapa en hållbar utveckling på landsbygden.

I Mål 1 är LBU-insatserna integrerade i strukturfondsprogrammen för Mål 1 Norra och Mål 1 Södra.

3.2.5 Lokalt utvecklingsprogram för kommersiell service

Programmet för kommersiell service är fyraårigt och syftar till att trygga tillgången till offentlig och kommersiell service på strategiska orter för att upprätthålla en god servicenivå i hela länet. Samtliga län, utom Stockholm och Skåne, har upprättat sådana serviceprogram. Konsumentverket har det övergripande samordningsansvaret på nationell nivå. I det ligger bland annat årlig rapportering till regeringen om hur den kommersiella servicen utvecklats i landet.

3.2.6 Program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete

Regeringen har uppdragit till länsstyrelser och självstyrelseorgan att utarbeta lokala program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete. Programmen ska innehålla analys, mål, prioriterade insatsområden samt indikativ finansiering. Arbetet med att ta fram programmen ska ske inom ramen för ett brett partnerskap där samordning med befintliga partnerskap ska eftersträvas.

Några län betonar den sociala ekonomins och det aktiva bytvecklingsarbetets betydelse som grogrund för tillväxt och utvecklat entreprenörskap samt att den ekonomiska tillväxten ska ske med ekologiska förtecken. Insatserna ses ofta som komplement till andra verksamheter.

Flera län har begärt en förlängning av programmen eftersom de varit verkningsfulla för landsbygdens utveckling.

3.2.7 Strukturfondsprogram

Strukturfondsprogrammen anses av länen vara kraftfulla instrument och viktiga finansieringskällor bland annat för att genomföra tillväxtprogrammets intentioner. Programmen inom ramen för strukturfonderna, såsom Mål 1, 2, 3 och Leader+, har inslag av landsbygdsutveckling i form av speciella åtgärder eller syftar helt till att utveckla landsbygden.

Leader+

En av grundbultarna i Leader är att programmet är gränsöverskridande; dvs. det följer inte hela län eller kommuner. De tolv lokala programmen inom Leader+ i Sverige täcker delar av län.

Programmet finns dock inte i Mål 1-området. Leader+ är, förutom ett verktyg inom strukturfonderna, även ett initiativ för utveckling av landsbygden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

3.2.8 Övriga program, insatser och projekt som bidrar till hållbar utveckling på landsbygden

Förutom de program som redovisats ovan har länen även redovisat andra program och insatser av större eller mindre betydelse för gles- och landsbygder. Infrastrukturprogram, program för folkhälsa, bostadsförsörjningsprogram, program för bredbandsutbyggnad, projekt särskilt riktade till kvinnor och projekt finansierade av regleringsmedel.

3.3 HUR BÖR LANDSBYGDSFRÅGOR BEHANDLAS I REGIONALT UTVECKLINGARBETE?

Länen fick också frågan om hur de anser att landsbygdsfrågor *bör* behandlas i det regionala utvecklingsarbetet. Här framkom en hel del samstämmiga förslag.

Vikten av helhetssyn och samverkan/samordning

Många län betonar vikten av helhetssyn. Det bör finnas en samverkan mellan olika politikområden såsom landsbygdspolitik, näringspolitik, innovationspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, transportpolitik etc. Det bör ske en förbättring och utveckling av sektorssamordningen på såväl den nationella som den regionala nivån.

Ett län anser exempelvis att ”landsbygdsfrågorna bör behandlas som helheter utifrån landsbygdens speciella fördelar och nackdelar” och ”inte som glesa delar av olika sakområden.” ”Det är det som är nyckeln, det vill säga att inte acceptera att landsbygden är ett specifikt problemområde inom respektive sektor”. ”I stället måste de möjligheter till helhetslösningar utifrån människors behov på landet lösas i ett sammanhang”. Flera län menar att en samlad nationell politik för landsbygden, med tydliga direktiv och målsättningar, skulle underlätta länens arbete att samordna sina resurser.

Landsbygdspolitiken ska omfatta mer än bara de areella näringarna

En annan synpunkt är att landsbygdspolitiken ska omfatta mer än bara de areella näringarna. I anslutning till detta anges vidare att det bör ske en landsbygdsanpassning på utvecklingsfrågor och att det behövs en speciell strategi för landsbygden. Vidare anges att synen på landsbygdsfrågor bör vara sektorsövergripande samt en mer övergripande ansats från centrala myndigheter med ett helhetstänkande för de beslut som berör landsbygden. Glesbygdsverket noterar att denna tanke stämmer väl överens med det system för ”landsbygdsssäkring” som finns i England⁷. Inlandsdelegationen har uppmärksammat förslaget och föreslår att landsbygdsutredningen beaktar det engelska systemet som ett verktyg och mätinstrument för en utvecklad svensk politik.⁸ Departement och myndigheter ska då bedöma hur deras förslag och insatser påverkar landsbygden. Englands motsvarighet till Glesbygdsverket har uppdraget att följa upp hur systemet efterlevs.

Landsbygdsperspektivet bör vara en integrerad del i det regionala utvecklingsarbetet.

Ett annat län skriver att ”landsbygdsperspektivet bör vara en integrerad del i det regionala utvecklingsarbetet. ... genom att bygga delregionala program utifrån lokala och delregionala förutsättningar samtidigt som de regionala styrkeområdena förstärks av gemensamma prioriteringar...”. Samma län fortsätter med att säga att ”Landsbygdsfrågorna drivs idag utifrån olika sektorsperspektiv och hanteras av många olika aktörer. En ökad samsyn och kraftsamling behövs för att bättre koordinera detta arbete”. Länet vill också identifiera landsbygdens möjligheter till ökad integration i de lokala arbetsmarknadsregionerna.

Lokal förankring i det regionala utvecklingsarbetet

Fyra län uppger i sina redogörelser att de vill se en lokal förankring i det regionala utvecklingsarbetet. Ett län anger till exempel att ”det är viktigt att landsbygdsfrågorna utgår från ett underifrånperspektiv...” och nämner ramprogrammen inom mål 1 samt lokala utvecklingsprogram i kommunens regi som positiva exempel på lokal förankring. Ett annat län nämner kommunernas planeringsprocesser med ett lokalt partnerskap som driver frågorna framåt som ett sätt att förankra frågor lokalt. Samma län knyter också samman lokal förankring med frågor om utveckling av lokal demokrati, som även det anses vara en del av hur landsbygdsfrågor bör behandlas i framtiden.

Många län anger att landsbygdsfrågorna måste utgöra en viktig del i den regionala utvecklingspolitiken och en politik för hållbar tillväxt i hela landet. Även om landsbygden har sina egna specifika förutsättningar är landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling i hög grad beroende av samspelet mellan privata, offentliga och ideella insatser samt omkringliggande tätorter. Ett län anser att den lokala dimensionen bör beaktas i beslutsfattandet och att det är en nödvändighet för länets utveckling att ”nya strukturer för samarbete mellan det offentliga, privata

⁷ Glesbygdsverket (2003). *Landsbygdsforum och landsbygdens advokat – rapport om nya verktyg i engelsk landsbygdspolitik*.

⁸ *Inlandsdelegationens slutrapport SOU 2004:135; sid 37*

och ideella initieras”. Ett förslag som presenteras är att lokala partnerskap i kommunerna skulle kunna arbeta fram strategier för kommunens utveckling samt delta i verkställandet av strategierna.

3.4 OLIKA SÄTT ATT ARBETA MED LANDSBYGDSFRÅGOR

I Glesbygdsverkets genomgång kan man i huvudsak se två olika strategier när det gäller att hantera gles- och landsbygder inom det regionala tillväxtarbetet.

Särskilt program för landsbygden

Som tidigare nämnts har fem län, Dalarna, Västmanland, Värmland, Östergötland och Jämtland, särskilda landsbygdsprogram. Syftet med programmen är att skapa en helhetssyn i samhällsplaneringen med ökad landsbygdshänsyn. Ett genomgående motiv är att det finns behov av att synliggöra gles- och landsbygden inom det egna länet samt vikten av att arbeta med helhetslösningar för att stödja dessa områden.

Arbetet med ett landsbygdsprogram kan ses som ett tillfälle att formulera en långsiktig strategi för gles- och landsbygder och öka möjligheterna till sektorssamverkan. Det är också ett sätt att placera dessa frågor på dagordningen.

Fördelen med detta arbetssätt kan vara att länen ges tillfälle att arbeta fram en samlad långsiktig strategi för dessa områden samt att det kan underlätta när det gäller att arbeta över sektorsgränser.

Nackdelen kan vara att det finns risk att gles- och landsbygdsfrågorna behandlas i särskild ordning, åtskilt från det övriga utvecklingsarbetet och genom detta marginaliseras. Risken för marginalisering kan t.ex. inträffa om inte landsbygdens intressen finns med vid framtagandet av regionala tillväxtprogram, utan dessa hänskjuts till ett särskilt program. Dessutom kan det vara en risk att frågorna förs från dagordningen när programmet är fastställt.

Landsbygdsfrågorna integrerade i befintliga program

De flesta län har dock valt att inte arbeta fram särskilda program för landsbygden, utan har låtit dessa frågor integreras i de befintliga program som länen tar fram, exempelvis regionala utvecklingsprogram (RUP), regionala tillväxtprogram (RTP), LBU-program, program för kommersiell service m.fl. Strategin här är att integrera landsbygdsfrågorna i det arbete som pågår och genom detta lyfta in dessa frågor i ett större sammanhang.

Fördelen med detta arbetssätt kan vara att gles- och landsbygdsfrågorna tas in i strategiska sammanhang.

Nackdelen kan vara att det finns risk att gles- och landsbygdsfrågorna inte görs synliga och att man missar de behov och förutsättningar som finns. Som tidigare skrivits i denna rapport finns det relativt stora skillnader i hur tydligt landsbygdsfrågorna finns med i de regionala tillväxtprogrammen. Därför är det viktigt att länen i strategiska programdokument som RUP och RTP ägnar programutrymme åt gles- och landsbygder.

3.4.1 Erfarenheter från länen

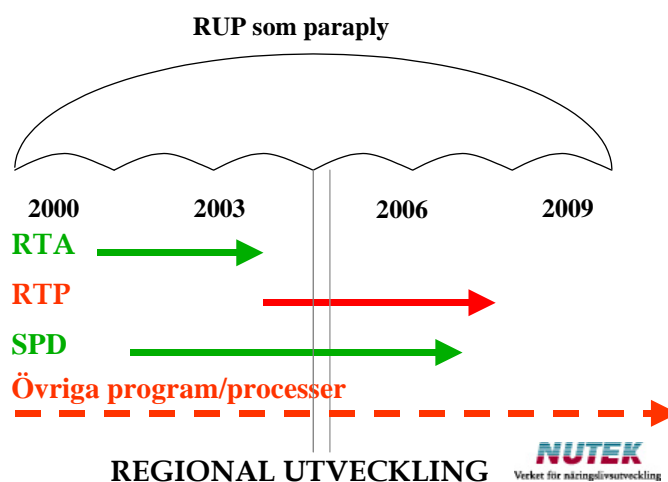
Glesbygdsverket har haft samråd med företrädare för länsstyrelserna i Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands, Västmanlands och Örebro län i detta uppdrag. En fråga som diskuterats är hur länen tycker att landsbygdsfrågorna bör hanteras inom det regionala utvecklingsarbetet. Länen redovisade en tydlig uppfattning att det bör vara upp till varje län att avgöra hur dessa frågor ska behandlas. Det finns en påtaglig programtrötthet i länen och eventuella krav på obligatoriska utvecklingsprogram för gles- och landsbygder skulle sannolikt uppfattas som negativa. Dessutom är det fullt möjligt för de län som vill att göra särskilda landsbygdsprogram, vilket alltså redan görs på flera håll.

En tämligen samstämmig erfarenhet från länen är att arbetet med ökad sektorssamordning behöver fortsätta. Framtagandet av RUP:arna och utvecklandet av de nya LBU-programmen kan bidra till att förbättra möjligheterna till ökad helhetssyn.

3.5 KOPPLINGEN TILL LBU-PROGRAMMET

Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken sker inom en rad politikområden, varav landsbygdspolitiken är ett. Landsbygdspolitiken har å sin sida en nationell målsättning med att bidra till att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. Kopplingen mellan den regionala utvecklingspolitiken och landsbygdspolitiken måste även synas i den praktiska organiseringen av politikområdena. För att göra kopplingen mellan politikområdena tydlig bör länens regionala utvecklingsprogram användas som strategisk utgångspunkt även inom landsbygdspolitiken. Det förutsätter att det finns en tydlig strategi rörande landsbygdsfrågorna i de regionala utvecklingsprogrammen, och att dessa även inkluderar utvecklingen inom de areella näringarna. Vidare bör miljö- och landsbygdsprogrammet jämföras med de regionala tillväxtprogrammen och övriga program i det programkomplex som präglar strukturen inom det regionala utvecklingsområdet.

Figur 2. RUP som paraply



Glesbygdsverket har konstaterat att analys av, samt insatser och åtgärder för landsbygden finns inom en rad olika program, med svag inbördes samordning och utan utgångspunkt i t.ex. en nationell strategi för landsbygdens utveckling. Det framtida LBU-programmet kan bidra till en mer sammanhållen bild av landsbygdsutvecklingen, genom att programmet breddas och ger en bild av landsbygden som rumsligt begrepp. Flera län har i svaren på Glesbygdsverket enkät efterfrågat en sammanhållen strategi för landsbygdens utveckling, där landsbygd som begrepp omfattar mer än bara de areella näringarna.

Från och med 2007 är det en ny programperiod inom EU och ett nytt LBU-program träder i kraft. Programmet regleras av förordningen för landsbygdens utveckling, vilken innehåller krav på programmets utformning och det system som omgärdar programmet. Ännu är många frågor obesvarade, bl.a. vad gäller programstrukturen för det nya LBU-programmet samt på vilket sätt leadermetoden kommer att användas i programmets genomförande. Frågan hur mycket medel Sverige får av den gemensamma budgeten kommer inte att kunna besvaras förrän budgetförhandlingarna inom EU är avslutade och därför kommer inte programmets slutliga omfattning och utformning att vara kända än på ett tag.

Förslag i framtida LBU-program

Det vi emellertid vet och som förmodligen inte kommer att bli föremål för stora förändringar är de krav som finns i förordningen när det gäller programmets utformning och innehåll. Kraven i förordningen anger de krav som Gemenskapen ställer på de nationella programmen (minimnivå), vilket inte utesluter att programmet omfattar mer än vad Gemenskapen kräver. Glesbygdsverket anser att det framtida LBU-programmet nationellt samt de ev. regionala/lokala programmen (allt

beroende på programstrukturen) ska täcka in landsbygden som territorium och inte landsbygden definierat som jordbrukssektorn. EU-delen av landsbygdsutvecklingen utgör en del av programmet som ska passas ihop med en nationell, regional och lokal strategi för landsbygdsutveckling.

Vidare bör leadermetoden i programmet spegla de grundläggande kraven för att uppnå det vi idag kallar för leaderliknande. De grundläggande kraven är bl. a.:

- Områdesbaserat tillvägagångssätt.
- Gränsöverskridande områden.
- Trepartnerskap som tar ett ansvar för utvecklingen genom att partnerskapet formulerar, genomför och beslutar samt följer upp och utvärderar strategin för området.
- Pottfinansiering, vilket innebär att finansörerna överlåter beslutanderätten över medlen till partnerskapet samt
- att röstningsreglerna i partnerskapet gällande beslut ska vara utformade på så sätt att en sektor inte systematiskt kan röstas ner och
- att ideell medfinansiering ska vara ett måste för att den ideella sektorn ska anses som jämställd med övriga sektorer.

Glesbygdsverket anser att det är önskvärt att leadermetoden så långt det är möjligt integreras i det nya LBU-programmet. Jordbruksverket har i uppdraget⁹ om underlag inför utarbetandet av ett nytt landsbygdsprogram för perioden 2007-2013 tillsatt en särskild arbetsgrupp som ska föreslå hur Leader kan integreras i programmet.

3.6 SLUTSATSER

Samordning i Regionalt utvecklingsprogram, RUP

I det metodarbete som pågår på nationell nivå bör gles- och landsbygdsfrågorna lyftas så att de ges ett utrymme i de regionala utvecklingsprogram som nu utarbetas av länen. Det är viktigt att samarbetet mellan länsstyrelser och samverkansorgan utvecklas så att landsbygden behandlas som en helhet i det regionala utvecklingsprogrammet och inte enbart som en bas för areella näringar.

I det pågående arbetet med länsens regionala utvecklingsprogram skapas bra förutsättningar för att öka samordningen mellan olika aktörer och även mellan olika program. Det är ändå viktigt att landsbygden ges eget utrymme både vad beträffar deltagande i partnerskap och i formandet av insatsområden.

Utvidgade LBU-program

Jordbruksverkets och Glesbygdsverkets erfarenheter från samarbetsprojekt om så kallade syntetiska landsbygdsprogram (Östergötland, Skåne och Dalarna) bör tas tillvara vid utformandet av de nya LBU-programmen. En arbetsgrupp med representanter för de tre länsstyrelserna har tillsammans med Jordbruksverket och Glesbygdsverket utarbetat förslag till landsbygdsprogram som innehåller en syntes av LBU-insatser och övriga insatser för satsningar på landsbygden.

Ingen enhetlig landsbygdsdefinition

Glesbygdsverkets bedömning är att det inte är möjligt att skapa en enda definition som kan användas i alla situationer. Indelningen måste tvärtom kunna anpassas till vad det är som studeras och i vilket sammanhang. Det ryms en stor variation av sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden inom begreppen. Sverige är inte ensamt om att ha olika definitioner av glesbygd och landsbygd. I många andra länder ser det också likadant ut, det finns inte en enda definition som avgränsar dessa områden.

⁹ Jo2004/2322

Däremot skulle det kunna vara värdefullt att diskutera en större samordning av definitioner vid likartade typer av analyser eller insatser. Det skulle vara en stor vinst om man kunde öka jämförbarheten mellan olika regioner.

Det är också viktigt att förklara de olika definitionerna. En genomgång av detta finns i bilaga 1.

Särskild landsbygdspolitik

Regeringens proposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”¹⁰:

”Idag finns inom regionalpolitiken en särskild gles- och landsbygdsdimension, som även inbegriper landets skärgårdsområden. Dessa områden har i vissa avseenden särskilda förutsättningar och behov för sin utveckling. Detta är den främsta orsaken till att områdena utgör en särskild dimension. Som funktionella regioner för en ny regional utvecklingspolitik bör enligt regeringens bedömning i första hand de 81 lokala arbetsmarknadsregioner som Nutek utpekat fungera. Inom dessa bör såväl tätorter som gles- och landsbygd ses som kompletterande områden. Med detta synsätt minskar betydelsen av en särskild gles- och landsbygdsdimension.”

Inget län verkar dock göra den koppling som regeringen för fram som bakgrund till varför det inte behövs en speciell landsbygdsdimension.

Sju län har uppgett att landsbygdsfrågor bör behandlas med hjälp av en nationell landsbygdspolitik och/eller angett att formulerandet av en nationell landsbygdspolitik är ytterligare något som kan göras för att skapa hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden.

Glesbygdverket konstaterar att denna fråga kommer att behandlas i den landsbygdsutredning¹¹ som regeringen nyligen tillsatt. Utredningen ska enligt direktiven ta del av denna rapport.

Helt klart är dock att länen föreslår en politik för landsbygden som inte enbart omfattar de areella näringarna.

¹⁰ Proposition 2001/02:4.

¹¹ Jordbruksdepartementet; Dir 2004.87.

4 KVINNORS OCH MÄNS OLIKA VILLKOR

4.1 INLEDNING

En del av uppdraget handlar om att redovisa hur kvinnors och mäns villkor när det gäller arbete, företagande och service på landsbygden tas upp i det regionala utvecklingsarbetet. De flesta länen har dock enbart beskrivit genusaspekten generellt som svar på frågan, vilket kan anses naturligt utifrån frågans formulering. Glesbygdsverkets ambition att integrera denna fråga i den övriga redovisningen har därför inte varit möjlig att genomföra, utan den får i stället redovisas i ett separat kapitel.

Arbete och företagande är en hörnsten i tillväxtarbetet och tas upp under andra punkter i enkäten samt framför allt i underlagsdokumenten. Det gäller även servicefrågorna.

En speciell jämställdhetsgrupp på Glesbygdsverket har analyserat det inkomna materialet.

4.2 LÄNENS REDOVISNINGAR

Begränsat landsbygdsperspektiv

Ett genomgående problem är att landsbygden inte skiljs ut i det som skrivs om arbete, företagande och service annat än när det gäller åtgärder inom landsbygdsutvecklingsprogram och KULM-program (Kompetensutveckling för lantbrukare inom miljöområdet), landsbygdsstödet samt programmet för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete, där det särskilt ålagts länen att beakta kvinnors villkor. Projekt för att stärka kvinnors företagande bedrivs i ganska många län. Flest insatser beskrivs i svaren från Västernorrlands-, Gävleborgs-, och Värmlands län samt från Hallands län och Gotland.

Endast ett fåtal län beskriver kvinnors respektive mäns villkor på landsbygden uttömmande i svarsdokumentet. De län som beskriver skillnader i kvinnors och mäns villkor gör det främst ur företagarperspektiv och i mindre utsträckning ur arbets- och serviceperspektiv. Ett antal län har svarat att de inte belyst arbete, företagande och service ur ett landsbygds- och könsperspektiv. Västmanlands län kommer att utveckla det först under perioden 2004-2007. Uppsala tar inte upp perspektivet överhuvudtaget. Skåne tar upp behovet av ökad pendling, att det är en könsrelaterad fråga och att problem förknippade med pendling drabbar kvinnor i större omfattning än män. Östman behandlar inte frågan, men hänvisar till länsstyrelsens satsningar på projektmedel till kvinnors nätverksbyggande.

Av de övriga hänvisar ett stort antal län till det arbete man gjort generellt inom ramen för regionala tillväxtprogram, regionala utvecklingsprogram och andra program för att belysa kvinnor och mäns villkor. Jämställdhetsperspektivet ska genomsyra alla aktiviteter inom programmen. Jämställdheten är dessutom ett viktigt horisontellt kriterium i såväl strukturfondsprogrammen som den regionala projektverksamheten.

Problem kring kvinnors arbetsmarknad och företagande

Flera län lyfter upp problem kring kvinnors arbetsmarknad och tar upp olika åtgärder som man antingen efterfrågar, eller själva gör för att stärka kvinnors företagande. De flest förekommande åtgärderna är; affärsrådgivning vid näringslivskontoren i kommunerna, inrättandet av särskilda affärsrådgivare för kvinnor, stöd till kooperativa lösningar, som man menar intresserar kvinnor mer än män, samverkan mellan arbetsförmedlingarna och länsstyrelserna, stöd till projekt som drivs på landsbygden, till exempel stöd till kvinnors nätverksbyggande, kompetenscheckar och så vidare. Många nämner också satsningen på kvinnliga resurscentra, regionalt och lokalt och menar att deras verksamhet gynnar kvinnors företagande.

Örebro län tar upp problemet med krediter till kvinnors mikroföretagande på landsbygden. Kreditinstituten är inte inriktade på att tillgodose efterfrågan på krediter, varken för befintliga

mikroföretag eller för dem som syftar till att starta nya företag. Länet har målsättningen att bidra till att skapa kvinnliga nätverk som syftar till ökad samhörighet i bygden. Förhoppningen är att flyttning från landsbygden ska minska samtidigt som förutsättningarna för verksamhetsutveckling på landsbygden ska öka.

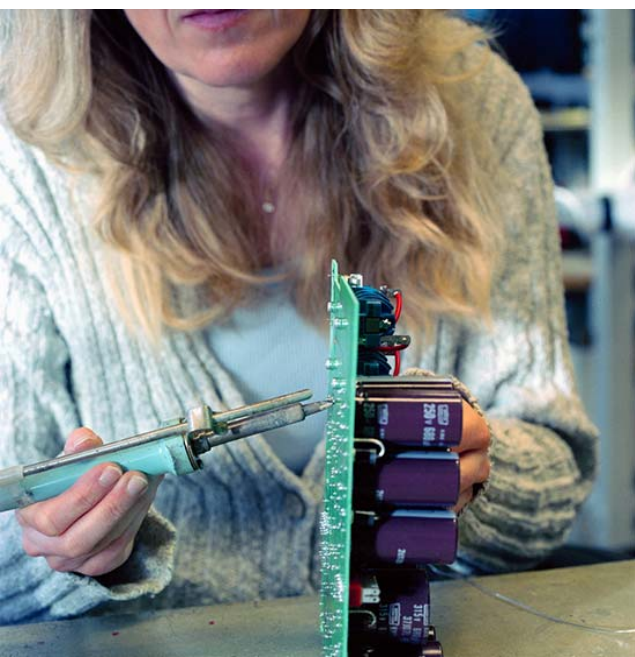


Foto: Fredrik Herrlander
Företaget Hammet står för en del av tillväxten i Hammarstrand, Jämtland. De tillverkar kvalificerade kretskort och sysselsätter 22 personer i byn Pålgård. I Riga arbetar 16 med legotillverkning.

Även andra länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan tar upp att mer fokuserade insatser måste göras för att skapa arbete och stimulera företagande på landsbygden, inte minst för att få kvinnor och ungdomar att stanna kvar eller återvända till sin bygd. Några efterlyser också ökade kunskaper när det gäller kvinnors och mäns villkor på landsbygden. Lantbruksenheten i Västmanlands län ska stödja en kartläggning av kvinnliga landsbygdsföretagare utifrån hypotesen att kvinnliga företagare är speciellt osynliga i jordbruket. Dalarna har deltagande företrädare för bland annat jämställdhet och landsbygdsutveckling utöver de berörda handläggarna vid beredningsmöten för projekt och större företagsärenden.

Kultur och värderingar

Den kultur och de värderingar som råder på landsbygden, och som gör att framför allt unga kvinnor flyttar, tas också upp i några fall. Dalarna säger i sitt svar att landsbygden behöver mer förändringsbenägna män. Norrbottens länsstyrelse beskriver i sitt tillväxtprogram hur existensen av stora, extremt manliga, externt (ofta statligt) ägda och styrda arbetsplatser satt djupa spår i norrbottensk mentalitet. Tillväxten påverkas av att arbetsmarknaden är så starkt könsuppdelad; att såväl yrkesval som pendlingsmönster och utbildningsnivå är så starkt könsbundna i länet. För att ta sig an dessa problem i det fortsatta arbetet med det regionala

tillväxtprogrammet har länsstyrelsen i Norrbottens län tillsatt en arbetsgrupp för kompetensstöd beträffande jämställdhet.

Västra Götalandregionen understryker sitt arbete med jämtegrering, det vill säga att jämställdhetsaspekten ska genomsyra allt utvecklingsarbete. Regionen var tillsammans med Blekinge och Jämtland pilotlän för jämställda tillväxtavtal. Strategin i dem som Västra Götalandregionen vill betona är tydlighet i ledarskap, synliggörande av goda exempel, metodkunnansutveckling, representation, uppföljning och utvärdering. Uthållighet är ett genomgående honnörsord. I uppföljning och utvärdering av tillväxtprogrammet kommer man att utveckla analysen så att kvinnors, respektive mäns faktiska villkor belyses tydligare. Hur jämtegreringen har gått på landsbygden, eller om man över huvud taget haft med den aspekten, framgår inte av svaret.

4.3 ANALYS AV REDOVISADE PROGRAMDOKUMENT

Huvudsakligen har tillväxtprogrammen studerats, men även andra regionala programdokument, som till exempel tillväxtavtalen, länsstyrelsernas program för kommersiell service, program för lokal utveckling och entreprenörskap samt landsbygdsprogram.

Generellt

Vad står det om kvinnor, män och landsbygd i de regionala tillväxtprogrammen? ITPS har i en bedömning av tillväxtprogrammen¹² skrivit om könsaspekterna. Där konstateras att inget län i sin analys konsekvent har integrerat jämställdhet eller kvinnors och mäns situation fullt ut. Vissa har enstaka kommentarer medan andra kan ha mer frekventa exempel. Männen osynliggörs ofta då

¹²ITPS. 2003. *Ex ante-bedömning av de regionala tillväxtprogrammen.*

man skiljer ut kvinnor som en specifik grupp, i stället för att både män och kvinnor representeras. Flertalet regionala tillväxtprogram innehåller könsuppdelad statistik. En av regionerna har framställt en SWOT-analys utifrån jämställdhet, men denna ligger i ett separat avsnitt i stället för integrerad i analysen. Den logiska helheten gällande jämställdhetsperspektivet bedöms som svagt och i vissa fall även sämre än i regionala tillväxtavtal. I endast ett fåtal av programutkasterna finns försök till en konsekvent integrering av jämställdhetsperspektivet. Beträffande mål och målhierarkier har ingen utgått från mäns och kvinnors situation på ett konsekvent sätt.

Leif Berndtsson har på uppdrag av Glesbygdsverket skrivit en rapport om landsbygdens plats i de regionala tillväxtprogrammen, se avsnitt 3.2.2. Han konstaterar att landsbygden har behandlats i begränsad omfattning i de regionala tillväxtprogrammen, men att landsbygdens intressen i stället kan tillgodoses och uppmärksammas i andra program.

Översiktligt går det att säga att utifrån dessa rapporter förklaras bristen på behandlingen av företagande, service och arbete i ett landsbygds- och könsperspektiv.

När det gäller företagande, arbete och service anläggs ofta ett genusperspektiv. Gles- och landsbygden behandlas också i samband med dessa områden. Däremot sker det tämligen sällan en sammankoppling av företagande, service och arbete med både genusfrågor och gles- och landsbygd samtidigt. När det nämns handlar det ofta om företagande, företagsstöd och företagsfinansiering. Ett annat exempel som nämns är att unga män och kvinnor flyttar på grund av bristen på kvalificerat arbete.

Företagande

När det gäller insatser för företagande nämns i huvudsak sådana riktade till kvinnor. Det kan ligga i linje med den strategi som innebär att man satsar på både generella och specifika insatser för att skapa jämlikhet. Dessutom nämns det ofta att det är just kvinnorna, som startar färre företag, som har en mer begränsad arbetsmarknad, osv. Det leder till ett delvis osynliggörande av männen och deras situation.

I ett programdokument från Blekinge skriver man om att landsbygden traditionellt haft maskulina förtecken, men att dagens nyföretagande på landsbygden är en angelägenhet för såväl kvinnor som män. De nämner kombinationssysselsättningar och mångsyssleri som en försörjningsstrategi för landsbygden och att kvinnor och män löser denna kombination av sysselsättningar, eget företagande och anställning på olika sätt. Avsevärt färre kvinnor ägnar sig åt denna försörjningsform. Förklaringen menar man är att kvinnor deltidsarbetar och har hand om stor del av hemmets skötsel.

Västerbotten skriver om kvinnor inom rennäringen, skogsnäringen och jordbruket. Man beskriver att en minoritet av företagen inom de areella näringarna drivs av kvinnor och att det därför är av betydelse att stärka kvinnors självkänsla och företagidentitet inom detta område. Diversifiering av företagen, till exempel småskalig förädling, nämns som en möjlighet som kan gynna kvinnor. Av privata skogsägare är en tredjedel kvinnor och det behövs åtgärder för att stärka dessa då många av dem inte ser sig själva som skogsföretagare i första hand. Man skriver att de kvinnor som är skogsägare kan bidra till ett mer diversifierat sätt att nyttja skogen.

Arbetsmarknad

Flera län tar upp behovet av regionförstoring, och att kvinnor pendlar kortare sträckor än män. Inget län tar dock upp något specifikt för landsbygdens kvinnor. Värmland nämner i sitt regionala tillväxtprogram att tillgänglighet och effektivitet på kollektivtrafiken är låg i stora delar av länet. De skriver också att kvinnor oftare än män är hänvisade till kollektivtrafiken. Slutsatsen som dras utifrån detta är att en förbättrad tillgänglighet till kollektivtrafik kan bidra till att skapa större arbetsmarknader även för kvinnor.

I Gävleborgs läns regionala tillväxtprogram nämns att för kvinnor som bor långt ifrån tätorterna och därmed kan beröras av problem gällande arbete och fritid, kan regionala resurscentra fungera som en möjlighet. Dessutom skriver man att en aktiv insats att bidra till jämnare könsfördelning inom olika yrken, branscher, organisationer och företag på landsbygd ska prioriteras, liksom projekt som drivs av och lyfter fram ungdomar och kvinnor.

Service

Service på landsbygd behandlas i flertalet dokument, men mycket knapphändigt. Det är främst i länens lokala utvecklingsprogram för kommersiell service som servicefrågorna på landsbygden tas upp. Däremot tar få län upp den offentliga servicens betydelse på landsbygden. Det finns sällan en könsaspekt. Det man nämner är ofta att minskande befolkningsunderlag kan resultera i minskad service.

Sammankoppling av kvinnor och service sker i vissa fall, men ganska sparsamt. Ett exempel är livsmedelsförsörjningen; kvinnor har sämre tillgång till bil och därigenom drabbas de hårdare av att en butik läggs ner. Några län har även utvecklingsinsatser riktade till kvinnliga butiksägare på landsbygden.

I Värmlands läns lokala utvecklingsprogram för kommersiell service finns en prioriterad åtgärd kallad nätverksbyggande; butiksägare ska uppmuntras och stödjas för bildande av nätverk mellan butiker eller med andra företagare. Där det finns kvinnliga företagare är det särskilt viktigt att stödja bildandet av kvinnliga nätverk.

4.4 GLESBYGDSVERKETS BEDÖMNING

Kvinnors och mäns olika villkor beträffande arbete, företagande och service på landsbygden har behandlats mindre utförligt när man går till programdokumenten än vad som framgår i svaren på enkäten. I många fall har dessa båda horisontella kriterier inte integrerats i det övergripande regionala utvecklingsarbetet, medan det i vissa fall har gjorts i till exempel landsbygdsutvecklingsprogrammen och i programmen för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete. När genusfrågor tas upp i samband med landsbygd är det huvudsakligen i samband med företagande, företagsstöd och finansiering. Män osynliggörs när man skiljer ut kvinnor och kvinnors företagande.

I flertalet programdokument tas jämställdhetsfrågorna upp separat, trots att man skriver att genusaspekten ska genomsyra arbetet. Det leder i sin tur till att de olika villkoren som finns för män och kvinnor inom områdena företagande, arbete och service osynliggörs. En anledning till att det blir så, kan finnas i det som utvärderingen av regionala och lokala resurscentra i Sverige tar upp, nämligen att kunnandet när det gäller genusfrågor kommer för sent in i processen när det gäller programarbetet.

En viktig slutsats av att analysera de regionala programdokumenten ur ett genus- såväl som ett landsbygdsperspektiv, är att båda kriterierna måste finnas med hela vägen i arbetet.

Även om insatser tidigare har gjorts bedömer Glesbygdsverket det därför som viktigt med ytterligare metod- och kunskapsstöd i hur man kan integrera genus- och landsbygdsperspektiv i det regionala utvecklingsarbetet.



Foto: Annika Lidgren

Mångsysslaren Sara Sjöberg bor i byn Borglunda i östra Jämtland. Hon kombinerar företagande, arbete och utbildning. Två eller tre dagar i veckan studerar hon vid lärcentrum i Hammarstrand. En dag arbetar hon som personlig assistent åt en släkting i byn. Hon har också en målarfirma och tar på sig uppdrag åt både privatpersoner och företag. Bilden längst ner till höger illustrerar varför hon gör allt detta; för att få leva och bo där hon vill med sin familj och sina djur.

5 METOD- OCH KUNSKAPSSTÖD

I avsnitt 5.1 finns en sammanställning över *länens redovisningar* av behovet av metod- och kunskapsstöd. Sammanställningen grundar sig på länens svar på den enkät Glesbygdsverket skickat till samtliga län under 2004. I stora delar överensstämmer länens redovisningar med Glesbygdsverkets uppfattning och erfarenheter. I avsnitt 5.3 förs ett *ytterligare resonemang och en analys* om områden där det behövs fördjupad kunskap.

5.1 LÄNENS REDOVISADE BEHOV AV METOD- OCH KUNSKAPSSTÖD

Som Glesbygdsverket konstaterade i delrapporten¹³ efterfrågar länen huvudsakligen spridning av redan befintliga metoder och befintlig kunskap, bättre och mer ändamålsenlig statistik samt bättre kunskap om regionförstoringens konsekvenser för gles- och landsbygd. Flera län anser också att erfarenhetspridning över länsgränserna är viktig. Utbyte mellan länen genom stimulanseminarier och/eller utbildningsprogram för handläggare av frågor som rör landsbygdsutveckling är åtgärder som föreslås.

Exempel på ytterligare förslag är bl.a. metoder och kunskap om hur utvecklings- och tillväxtfrågor kan tillämpas i en glesare struktur än den som centralorten utgör; teknik och metoder för att beskriva och följa upp landsbygdsutveckling med olika förutsättningar, metodutveckling med hjälp av GIS (Geografiska informationssystem), kunskap om entreprenörskap, landsbygdens näringsliv samt uppföljning och utvärdering.

Vidare föreslås fortsatt arbete med servicedatabasen¹⁴, kunskap om andra länders landsbygdspolitik, Leader som källa för utveckling av metoder, kunskaper om vad hållbar utveckling innebär för landsbygden m.m. Kunskap om kvinnors och mäns företagande och villkor samt service till landsbygdens företag efterfrågas också av några län.

Samhällsplaneringens betydelse för lokal utveckling bör också belysas.

5.2 VARFÖR METOD- OCH KUNSKAPSSTÖD?

En av slutsatserna Glesbygdsverket drar, utifrån arbetet med denna rapport, är att gles- och landsbygdsfrågorna ytterligare behöver göras synliga och stärkas i det regionala tillväxtarbetet. För att kunna göra det behöver dessa frågor få ökat fokus och länens kunskaps- och erfarenhetsutbyte behöver ökas. Glesbygdsverket anser det strategiskt viktigt utifrån tre skäl:

- *Att synliggöra och stärka landsbygdens plats i det regionala utvecklingsarbetet*
I Glesbygdsverkets genomgång av länens redovisningar framkommer att länen arbetar med gles- och landsbygder på olika sätt och att dessa frågor är alltför anonyma i exempelvis tillväxtprogram. Glesbygdsverket anser att det finns behov av att ytterligare synliggöra och stärka gles- och landsbygdsaspekterna i det regionala utvecklingsarbetet.
- *Öka kunskaperna om landsbygdens särskilda behov och förutsättningar*
I propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”¹⁵ finns uttryckt att utvecklingen ska inriktas på att tillvarata och utveckla hela landets resurser. Alla delar av landet ska kunna bidra till Sveriges tillväxt. Samtidigt har olika delar av landet olika behov och förutsättningar att växa. Det är därför väsentligt att gles- och landsbygdens särskilda behov och förutsättningar beskrivs så tydligt som möjligt för att länen ska ges ökade

¹³ Glesbygdsverket (2004). *Landsbygdsmensionen i det regionala utvecklingsarbetet. Delrapport.*

¹⁴ Detta ansvar ligger numera på Konsumentverket.

¹⁵ Proposition 2001/02:4.

möjligheter att i planeringsarbetet kunna stimulera dessa områden och dra nytta av den potential som finns där.

- *Nätverk, utbyte och kontakter över länsgränser*

Ett återkommande önskemål från länen är att öka erfarenhetsutbytet över länsgränserna. Det finns indikationer på att tjänstemän som arbetar med landsbygdsfrågor på regional nivå i vissa fall har svårt att få gehör för sina frågor. För att öka möjligheterna till erfarenhetsutbyte över länsgränser, samt att stärka de tjänstemän och även politiker som arbetar med dessa frågor på länsnivå, behöver nätverk bildas. Glesbygdsverket återkommer med förslag till i vilka former behoven av metod- och kunskapsutveckling kan tillgodoses, och hur erfarenhetsutbytet kan öka.

5.3 ANALYS AV LÄNENS REDOVISNINGAR

Under arbetet med uppdraget har Glesbygdsverket inventerat den egna och andras kunskap inom de efterfrågade områdena. Detta arbete kommer främst att ligga till grund för det tilläggsuppdrag som verket ska arbeta med fram till september 2005, och som handlar om att ge förslag till *hur* behovet av metod- och kunskapsstöd kan tillgodoses. Denna analys är även central för de förslag som finns i avsnitt 6 och presenteras därför också här.

5.3.1 Företagande i gles- och landsbygder

Bakgrund

Företagande har en central roll i samtliga läns tillväxtprogram. På regional nivå genomförs också omfattande insatser för företagsutveckling och entreprenörskap.

Samtidigt är faktaunderlaget begränsat vad gäller företags överlevnads- och utvecklingsmöjligheter i gles- och landsbygder. Dessa bygder lyser oftast med sin frånvaro i studier av småföretagandets utbredning och villkor. Inte heller Glesbygdsverket har i dag någon systematisk kunskap om företagande i gles- och landsbygder. Det beror dels på det knappa och bristfälliga statistiska underlaget för analyser lägre än kommunnivå, dels på de gränsdragningsproblem som finns mellan begreppen tätort och den omliggande landsbygden.



Foto: Pressens Bild/Håkan Nordlöf

Familjeföretaget Logosol finns i Härnösand, Västernorrland. En stor del av utvecklingsarbetet inom affärsidén träförädling har dock skett i byn Hundsjö, norr om Örnsköldsvik, där företagets VD har sitt föräldrahem.

Nutek har gjort ett stort antal studier kring såväl småföretagande generellt som kvinnors och mäns villkor beträffande företagande. SLU och Jordbruksverket har material som rör företagande inom jord- och skogsbruk. Forskare med anknytning till Ekonomihögskolan, Växjö universitet m.fl. enskilda forskare tar upp företagande på landsbygden som en del i lokalt utvecklingsarbete, social ekonomi och entreprenörskap. Inom ramen för programmet ”Småföretagande och tillväxt” har Arbetslivsinstitutet i Östersund bedrivit forskning kring småföretagande, entreprenörskap, innovationsprocesser och social ekonomi. Den lokala nivån (framför allt områden i glesbygdslandet Jämtland) är grunden för det arbetet. Soloföretagande och olika typer av samverkan mellan småföretag i glesbygder är några av de aspekter som analyserats.

Länens underlag

Flertalet län framhåller i sina svar och programunderlag företagandet som en ytterst viktig utvecklingsfaktor och att åtgärder måste vidtas för att effektivare stödja och utveckla inte minst småföretagens villkor. I de fall länen berör just gles- och landsbygdsföretagens villkor tar man upp att möjligheterna till finansiering av företagets investeringar såväl som finansiering av boende¹⁶ måste underlättas. Tillväxten i företag i gles- och landsbygder försvåras av att produktionskostnaden vida överstiger marknadsvärdet när det gäller byggnader och fasta anläggningar. Som en positiv faktor beskriver man i stället det sociala kapitalets och det lokala utvecklingsarbetets betydelse som grogrund för företagandet. Flera län tar också upp behovet av att satsa speciellt på landsbygdskvinnor som vill starta företag och föreslår stöd i form av mikrokrediter eller etableringsstipendier.

Av de beskrivningar som görs från länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens sida framgår att det är relativt vanligt att de tänker på företag kopplade till lantbruket, till naturen eller till landsbygden som rekreationsområde, när de beskriver företagandets villkor på lands- och i glesbygd. Det kan ha sin grund i att det i underlagsdokumenten främst är i LBU-programmen och i länsens program för entreprenörskap och lokalt utvecklingsarbete som gles- och landsbygders företagande särskilt berörs. Det kan också ha sin naturliga förklaring i vem som svarar; är det lantbruksenheten nämns de areella näringarna i första hand, är det regionalekonomiska enheten eller motsvarande tangerar svaren företag utanför de areella näringarna. Det visar samtidigt på behovet av att definiera vad som är företag med verksamhet i gles- och landsbygder, om dessa skiljer sig från övrigt företagande och i så fall hur.

I den delrapport som Glesbygdsverket lämnade i september 2004, togs vikten av att synliggöra företagandet i gles- och landsbygder upp. Betoningen lades på följande aspekter:

- Den lokala och fysiska miljön – hur ser olika gles- och landsbygders förutsättningar ut när det gäller företagande?
- Vilka särskilda drivkrafter finns, positiva såväl som negativa?
- Vilka faktorer försvårar företagandet i gles- och landsbygder och hur åtgärdar man dem?
- Vilka stöd behövs?

Glesbygdsverkets uppdrag

Utifrån delrapporten fick Glesbygdsverket i sitt regleringsbrev för 2005 uppdraget att i samverkan med Verket för näringslivsutveckling och i samråd med Arbetslivsinstitutet genomföra en studie av småföretag i gles- och landsbygder och deras möjligheter för tillväxt.

I studien ska gles- och landsbygder definieras på det sätt som är mest relevant för att belysa skillnader i småföretagens villkor i olika delar av landet. Studien ska särskilt belysa om det finns

¹⁶ Se även Glesbygdsverket (2003). *Bolån på landet. Om finansiering av bostäder i gles- och landsbygder.*

hinder för tillväxt som småföretag i gles- och landsbygder har jämfört med andra småföretag som inte befinner sig på landsbygd eller i glest befolkade områden. Studien ska även belysa behovet av eventuella regelförenklingar samt eventuella skillnader i behov av och tillgång till kapital beträffande småföretag i gles- och på landsbygder jämfört med andra småföretag. Frågan om kvinnors och mäns villkor beträffande småföretagande i gles- och landsbygder ska också belysas. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Statens Jordbruksverk och Institutet för tillväxtpolitiska studier. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 september 2005 i en första delredovisning. Senast de 30 maj 2006 ska uppdraget slutredovisas.

I det arbete som påbörjats vid Glesbygdsverket har ett antal delområden i den kommande studien definierats:

1. Bakgrund, definitioner av gles- och landsbygd, generella förutsättningar för företagande och sambandet mellan företagande och ekonomisk tillväxt respektive sysselsättning.
2. Metoder för att beskriva och analysera företagandet i gles- och landsbygder.
3. Tillväxt; hinder och möjligheter.
4. Kvinnors och mäns villkor beträffande företagande.
5. Företagande och kapital.
6. Lagstiftning, regelverk och den institutionella ramen.
7. Service, infrastruktur och kommunikationer.
8. Företagande och den tekniska utvecklingen/globaliseringen.
9. Vem gör vad? En inventering av aktörer beträffande frågor som rör företagande på landet.
10. Inventering och utveckling av databaser.

Syftet med Glesbygdsverkets uppdrag är att ett relevant kunskapsunderlag om företagande i gles- och landsbygder ska byggas upp, vilket ska göra det möjligt att följa utvecklingen i förhållande till andra småföretag i landet. Kunskapsunderlaget ska göra gles- och landsbygders företagande synligt, problemen såväl som utvecklingsmöjligheterna.

5.3.2 Arbetsmarknad och arbetskraftsförsörjning

Inledning

En mycket viktig fråga i det regionala tillväxtarbetet är tillgången till kvalificerad arbetskraft, både på kort och lång sikt. I regeringens riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram finns arbetskraftsförsörjning, inklusive kompetens, med som en av tre speciellt omnämnda strategiska frågor för länen att beakta i sina analysarbeten.

Enligt beräkningar som Nutek gjort kommer ett stort antal lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) att få brist på arbetskraft. Särskild brist förväntas på personal inom vård och omsorg samt lärare. Ur ett tillväxtperspektiv är det väsentligt att arbeta för att lindra den förväntade bristen. För perifera områden blir detta en särskilt viktig uppgift eftersom avstånden till närmaste stad är så stora att det är svårt eller omöjligt att dagpendla. Likaså är de mindre LA-regionerna med perifera lägen känsliga eftersom de inte har den diversifiering av arbetsmarknaden som finns i en större arbetsmarknadsregion.

En ensidig näringsstruktur i gles- och landsbygder ger inte bara få valmöjligheter för invånarna, det leder också till svårigheter att attrahera inflyttare, särskilt personer med högskoleutbildning och med en partner som också söker arbete utifrån en högskoleutbildning. Låg formell utbildningsnivå

och få övergångar till högre utbildning är något som många gles- och landsbygdskommuner brottas med.

Länens underlag

I tillväxtprogrammen finns analyser över sysselsättning, och i många fall även redovisningar per LA-region (Nutek) eller kommun. Siffrorna redovisas ibland med indelning i ålder och kön. Ett av de stora problemen som uppmärksammas är de stora pensionsavgångarna och den förväntade arbetskraftsbristen. Behovet av ökad samverkan mellan arbetsliv, arbetsförmedling och utbildningsanordnare samt aktiviteter för att bättre tillvarata arbetskraftsreserven är vanliga förekommande förslag i länens tillväxtprogram. Behovet av att utveckla infrastrukturerna och processerna för att utveckla vuxnas lärande beskrivs, t.ex. i form av distansutbildningar och lärcentra.

Gles- och landsbygders arbetsmarknad nämns inte specifikt, utan inryms i analysen och de föreslagna åtgärderna. Några län som lyfter upp landsbygden som ett potentiellt tillväxtområde, uttrycker också sina farhågor genom att peka på den accelererande bristen på arbetskraft inom olika utvecklingsområden såsom turism, entreprenörskap, förädling av livsmedel, skog och jakt m.m. En faktor som kan motverka detta är ett ökat intresse för boende på landet, vilket i sin tur kan medverka till en ökad diversifiering då nya invånare kommer till orten med nya kompetenser och erfarenheter.

Glesbygdsverkets bedömning

Enligt Glesbygdsverket finns behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad inom bl.a. dessa områden:

Förfinade statistiska metoder

Länens analyser, som ligger till grund för tillväxtprogrammen, bygger i huvudsak på statistik på kommunnivå eller LA-nivå. Vissa län har pekat på bristerna med dessa underlag, något län vill t.ex. återinföra församlingsgränserna som indelning i statistiken. Ett län vill utveckla möjligheten att arbeta med geografiska informationssystem för att beskriva mikroarbetsregioner.

Glesbygdsverket delar bedömningen att länens analyser skulle förbättras om statistik fanns tillgänglig på en lägre nivå. I ett analys- och planeringsarbete är det värdefullt att få en så bra bild av verkligheten som möjligt. Problemet med kommunindelningen i ett analysperspektiv är att vissa lokala förhållanden och mönster döljs i det faktaunderlag som presenteras på kommunnivå. Lokala variationer riskerar helt enkelt att bli osynliga när statistisktmaterial presenteras utifrån ett kommungenomsnitt. Ett annat problem är att det som ska studeras inte alltid följer administrativa avgränsningar. Men givetvis har de administrativa gränserna sitt berättigande när det gäller ansvar och genomförande av olika insatser.

Glesbygdsverket har statistik som inte är beroende av administrativa gränser. Den rör bl.a. befolkning, sysselsättning och tillgänglighet till service och kan tillföra ytterligare i analysen. För att ytterligare komplettera det befintliga fakta- och statistikunderlaget finns behov av att utveckla nya metoder för att beskriva olika områden utan administrativa begränsningar. Glesbygdsverket har initierat ett sådant metodutvecklingsarbete, vilket beskrivs ytterligare i avsnitt 5.3.5.

Matching

Som nämnts ovan förväntas det uppstå brist på arbetskraft i ett flertal LA-regioner. En stor orsak till den förväntade bristen på arbetskraft är LA-områdenas demografi, med stora pensionsavgångar. Problemet med försörjningsbördan diskuteras allt mer, dvs. att färre i arbetsför ålder ska ”försörja” allt fler äldre.

Samhällets möjligheter att påverka den demografiska utvecklingen är tämligen begränsade. Däremot finns större möjligheter att förbättra matchningen mellan behovet och utbudet av utbildad arbetskraft. I många LA-regioner har man en situation där det är svårt att tillsätta lediga platser samtidigt som det finns en relativt stor arbetslöshet. Med andra ord passar inte de

arbetslösas profil in på de lediga platserna. Glesbygdsverket bedömer därför att det finns behov av att utveckla kunskapen och sprida metoder och exempel om matchningsfrågorna på den lokala nivån, gärna med koppling till funktionella arbetsmarknader. Särskilt för perifera LA-regioner finns sådana behov, eftersom avstånden är så långa att dagpendling till/från en större arbetsmarknad inte är ett realistiskt alternativ.

5.3.3 Service

Inledning

En god servicenivå i all delar av landet är en av förutsättningarna för regional utveckling, vilket också görs tydligt i det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken. I regeringens proposition "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet" sägs också att politiken ska bidra till att såväl människor som företag har tillgång till service i tillräcklig omfattning.

Både medborgare och företag är beroende av olika typer av service för att vardag och verksamheter ska fungera. En försämrad service kan innebära försämrad välfärd om det tar längre tid att sköta dagligvaruinköp, skjutsa barnen till förskola eller utföra annan service.

För att underlätta arbetskraftsförsörjningen är det ur företagens perspektiv också väsentligt att medborgarna har en god servicenivå eftersom det gör en bygd mer attraktiv att bo och verka i. En god servicenivå kan dessutom stimulera arbetskraftens rörlighet eftersom god tillgänglighet till exempelvis affär, skola och barnomsorg kan göra områden mer attraktiva även för potentiella inflyttare.

Det är viktigt att bredda servicebegreppet så att det även i detta sammanhang omfattar mer än bara den kommersiella servicen, dvs. i huvudsak dagligvaruservice. För den regionala utvecklingen är många delar av den offentliga servicen minst lika viktiga. I den servicerapport som Glesbygdsverket lämnade till regeringen i juni 2004 behandlas servicebegreppet¹⁷ och dess omfattning, avgränsningar, betydelse ur ett individ- och företagsperspektiv, vad som påverkar serviceutbudet m.m.

Länens underlag

Länens redovisningar beskriver i huvudsak arbetet med den kommersiella servicen med utgångspunkt i de lokala utvecklingsprogram för kommersiell service som tagits fram i de flesta län.

I länens redovisningar finns en i stort gemensam syn på behovet av en ökad samordning mellan olika sektorer och på utveckling av nya lösningar för att kunna ge en god service även i gles- och landsbygdsområden. Man kan i flera läns redovisningar skönja en vilja och en inställning att betrakta servicen ur ett brett perspektiv där både kommersiell och offentlig service ingår. Genom att utveckla samverkanslösningar mellan kommersiell och offentlig service kan man skapa bättre förutsättningar för en god servicenivå.

Som exempel på detta kan nämnas Dalarnas utvecklingsprogram för kommersiell service. I programmet pekas speciellt på att en helhetssyn bör tillämpas på alla nivåer för att långsiktigt klara servicen på landsbygden. Ambitionen sägs också vara att vidga begreppet kommersiell service till att innefatta mer än enbart handel (med livsmedel). Även andra typer av kommersiell och offentlig service bör omfattas av programmet. Genom en bättre samordning av servicefunktioner bör en stabilare servicestruktur kunna uppnås.

¹⁷ Glesbygdsverket (2004). *En god servicenivå i alla delar av landet. Hur bör målet följas upp och utvärderas?*

Ett redskap som föreslås i programmet är att kommunerna tar initiativ till att upprätta s.k. serviceplaner. Dessa planer bör innehålla allt inom den kommersiella och samhällliga servicen som kan erbjudas den lokala befolkningen och näringslivet.



Foto: Annika Lidgren
Butiken är viktigast, tyckte svenska folket i en undersökning som Glesbygdverket genomförde 2004. Det finns dock behov av ökad samordning mellan kommersiell och offentlig service.

Västerbottens redovisning betonar vikten av att försöka integrera och hitta samverkansformer som ger bättre service och samtidigt stärker servicepunkternas/lanthandelns funktioner. Man vill också lyfta fram goda exempel på samordning mellan kommersiell och offentlig service. Som exempel ges Interregprojektet Service i Glesbygd (både Västerbottens och Norrbottens län deltar) där man utbyter erfarenheter med bl.a. Skottland kring samordning av servicefunktioner. Norrbotten lyfter, förutom ovan nämnda Interregprojekt, också fram ett trafiksamordningsprojekt som avser både person- och godstransporter och som syftar till att förbättra tillgängligheten till kommersiell och offentlig service.

Jämtland pekar på att samordningen av olika servicefunktioner inom kommunernas och

eventuellt landstingets verksamheter samt samordning mellan offentlig och kommersiell service förutsätter ett aktivt deltagande från kommunernas och landstingens sida.

Förutom de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service beskrivs länens arbete med servicefrågor även till viss del i de regionala tillväxtprogrammen. I en särskild studie har Glesbygdverket analyserat i vilken utsträckning landsbygden förutsättningar och möjligheter har beaktats i de regionala tillväxtprogrammen. Bedömningen görs att servicefrågorna med inriktning på landsbygden behandlats på ett bra sätt i sju av de regionala tillväxtprogrammen och att det i de flesta län hänvisas till det nationella uppdraget att utarbeta handlingsplaner för kommersiell service.

I studien är det flera län som uttrycker det väsentliga i att servicen och det offentliga samhället fungerar. Det utgör en avgörande faktor för möjligheten till tillväxt. Här finns en väsentlig skillnad i synsätt. För några formuleras det på så sätt att ekonomisk tillväxt skapar möjligheter till en fungerande service medan andra formulerar sig tvärtom, dvs. att en fungerande service ger möjligheter till tillväxt. Detta synsätt tycks också väsentligt påverka viljan att inkludera insatser inom serviceområdet i RTP-arbetet.

Programmen för kommersiell service arbetades fram vid en senare tidpunkt än tillväxtprogrammen. Enligt Konsumentverket är det inget program för kommersiell service som inordnats i de regionala tillväxtprogrammen. De kopplingar som kan utläsas mellan de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service och de regionala tillväxtprogrammen är mer av indirekt karaktär än direkt.

Glesbygdsvetets bedömning

Enligt Glesbygdsvetets finns behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad inom bl.a. dessa områden:

Helhetssyn och samverkan

Av länens redovisningar framgår att insatserna inom serviceområdet i huvudsak avgränsas till den kommersiella servicen. De lokala utvecklingsprogrammen utgör strategiska underlag för länens arbete med dessa frågor och för bl.a. hanteringen av stödet till kommersiell service och deltagande i

andra projekt som t.ex. Affär på landet. Programmen är också viktiga underlag för kommunernas strategiska planering av varuförsörjning.

Inriktningen mot i huvudsak insatser för den kommersiella servicen är också naturlig eftersom länsstyrelsernas och de regionala samverkansorganens ansvarsområden vad beträffar servicefrågor till stor del begränsas till insatser inom detta område. De regionala utvecklingsorganen har dock ett något vidare uppdrag. I övrigt är det andra parter som kommuner, landsting och stat som tillhandahåller service och ansvarar för att målet om en god servicenivå i alla delar av landet tillgodoses.

I flertalet län kan man av redovisningarna också skönja en vilja till en bredare definition av servicebegreppet till att också omfatta service som ligger utanför länsstyrelsernas och andra regionala myndigheters ansvarsområden. Ur ett utvecklingsperspektiv ser man vikten av att både medborgare och företag har en god tillgång till både kommersiell och offentlig service. De flesta län påtalar också behovet av en ökad samordning mellan kommersiell och offentlig service, mellan olika ansvarsområden och över sektorsgränser. Västmanlands län pekar i sin redovisning på betydelsen av en helhetssyn med nya lösningar för offentlig och kommersiell service på landsbygden och ökade möjligheter för länsstyrelsen att stödja detta.

En viktig fråga är därför hur kommunal och statlig service på ett tydligare sätt kan komma in i dessa sammanhang. Ett sätt kan vara att involvera fler parter i arbetet med den regionala utvecklingspolitiken och med planering och utformande av olika utvecklingsprogram. Det kan finnas behov av att staten här intar en tydligare roll och tar initiativ för att påskynda denna samverkan. Det är här också viktigt att på ett bättre sätt fånga in företagets synpunkter och behov av service. När de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service har arbetats fram har kommunerna varit aktiva parter. Konsumentverket har bistått med instruktioner och metodstöd och anordnat utbildningar och träffar för berörda handläggare från länen. Flera län lyfter fram att detta metodstöd varit väldigt värdefullt.

Sprida goda exempel

Under många år har en rad olika försök och projekt genomförts kring samordning av service. Allt eftersom underlaget för service fortsätter att tunnas ut och de ekonomiska ramarna blir allt snävare utvecklas nya idéer och initiativ för att trygga servicen. Det är viktigt att alla erfarenheter från dessa försök och projekt tas tillvara och att de goda exempel som finns får en stor spridning. Det kan handla om projekt som finansierats genom särskilda medel, strukturfondsmedel eller på annat sätt. Det extra anslag som Konsumentverket fått för test av nya lösningar har i detta sammanhang varit värdefullt för att ytterligare stimulera och utveckla nya servicelösningar.

Det sätt på vilket de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service har arbetats fram borde kunna utvecklas och tillämpas i fler sammanhang. Det arbete som beskrivs ovan kring serviceplaner i Dalarna kommer att vara intressant att följa och skulle kunna tjäna som modell för andra parter.

5.3.4 Utbildning och kompetens

Inledning

Behovet av att utveckla det livslånga lärandet finns i gles- och landsbygder liksom i andra delar av landet. Med regionala särdrag följer olika kompetensbehov. Utbildningsfrågorna och framförallt den högre utbildningen diskuteras i relativt stor utsträckning i regionala tillväxtprogram och andra regionala styrdokument. Men i genomförandet av politiken återstår en hel del utvecklingsarbete, inte minst när det gäller aspekter som rör gles- och landsbygdernas behov och förutsättningar. Där är aktörerna färre och mindre och arbetsmarknaden fungerar i många avseenden sämre och därmed ställs ytterligare krav på matchning. En åldrande befolkning leder till brist på vissa yrkesgrupper. För att få till stånd en strategisk utveckling krävs också specifik kompetens inom nischer som

regionerna själva kan definiera. Det handlar om att identifiera och få till stånd såväl allmänna utbildningssatsningar som riktad kompetensutveckling.

Glesbygdsverket har under en följd av år gjort fördjupade analyser kring utbildningsfrågorna utifrån ett gles- och landsbygdsperspektiv. Utbildningsnivåerna i gles- och landsbygder är alltså låga och lägre än i tätorterna, särskilt bland de yngre. Skillnaderna mellan män och kvinnor när det gäller utbildningsnivåer är större i gles- och landsbygder än i tätorter. Ungdomarna i gles- och landsbygder gör delvis andra studieval i gymnasieåldern än de i tätorter, vilket leder till att skillnaderna ser ut att förstärkas i yngre åldrar. Vad detta kommer att betyda på lång sikt måste analyseras vidare. Analyserna visar också att många människor i gles- och landsbygder påbörjar studier senare i livet, exempelvis är andelen kvinnor som påbörjar högskolestudier hög i många kommuner, trots att de saknar högskola och att utbudet av kurser därmed är begränsat. Det är viktigt att utvecklingen inte avstannar utan att de som skaffat sig behörighet, exempelvis genom Kunskapslyftet, nu får en reell möjlighet att läsa vidare.

Länens underlag

Det finns en relativt omfattande analys av utbildningsområdet, och utbildningsnivåer, i länens regionala tillväxtprogram. I de flesta fall finns det redovisat på kommunnivå. Många av de insatser som föreslås i tillväxtprogrammen handlar om samverkan mellan högskola, näringsliv och kommun. Flera län pekar på brister i kommunikationen mellan näringsliv och utbildningsväsen avseende tillgång och efterfrågan. Utvecklingen av lokala lärcentra nämns som en viktig åtgärd, liksom att göra högre utbildning på distans mer tillgänglig. I några län nämns mer specifika behov som är direkt inriktade mot landsbygden, exempelvis upplevelseturism, livsmedelsförädling, distansarbete, serviceformer, entreprenörskap och boendemiljöer m.m. I tio län är kopplingen tydlig till landsbygdens intressen genom särskilda skrivningar om mer specifika kompetensbehov för landsbygden.

Glesbygdsverkets bedömning

Enligt Glesbygdsverket finns behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad inom bl.a. dessa områden:

Utbildningens plats i den regionala utvecklingen

Utbildningsområdet har under senare år fått ett vidgat uppdrag. Utbildning och kompetens är en av nyckelfrågorna för att skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt. Därför behövs först och främst ett ökat kunnande om hur utbildningsfrågorna kan hanteras strategiskt och integreras i det övriga utvecklingsarbetet som sker på lokal och regional nivå. Aktörer från utbildningssektorn måste ges plats i planeringsarbetet, exempelvis när lokala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram tas fram.

Det kan t.ex. handla om utbildningar för att göra näringslivsutveckling möjlig, eller om företagens behov av att kontinuerligt kompetensutveckla sin personal. Det kan också handla om att underlätta för personer som har stark förankring i bygden och/eller kommer från studieovana familjer att kunna studera, t.ex. genom distansutbildningar etc. På de flesta håll pågår utvecklingsarbete för att göra utbildningar på olika nivåer mer efterfråge- och behovsstyrda, liksom att skapa flexibilitet i genomförandet.

Utveckling av lärcentra

Att det finns kommunala lärcentra bidrar till att flera vuxna från s.k. otraditionella grupper börjar studera på akademisk nivå. Studierna påvisar också vilka faktorer som bidrar till att även s.k. otraditionella studerande tar klivet att genomföra akademiska studier. Dessutom säger sig runt hälften av de tillfrågade ha påverkat andra i sin omgivning att studera vidare. Uppenbarligen är utbildningar via lärcentra ett mycket starkt verktyg för att bryta den sociala snedrekryteringen. För områden med låga utbildningsnivåer är detta viktigt, inte bara för individen utan även för att tillgodose arbetsmarknaden med utbildad arbetskraft, eftersom människor som bor i en bygd oftast

stannar kvar efter utbildningen. Kunskapen om detta måste spridas ytterligare så att lärcentras potential utnyttjas fullt ut i hela landet.

Glesbygdsvverkets kartläggningar visar att det finns stora skillnader i den verksamhet som bedrivs vid olika lärcentra. Det gäller särskilt i vilken utsträckning lärcentrumet arbetar med vissa utvecklingsfrågor. Endast ett trettiotal lärcentra anger att de varit med och arbetat fram tillväxtprogram, samarbetat med det regionala kompetensrådet eller med utbildningar inom områden som är strategiska för näringslivets behov etc. Glesbygdsvverkets kartläggning av lärcentra visar alltså att kopplingen mellan de kommunala respektive regionala nivåerna är svaga inom detta område.

Glesbygdsvverkets kartläggning pekar på att det inte finns tillräckligt med utbildningar inom de strategiska utvecklings- och tillväxtområden som kommunerna formulerat. Mer behöver göras för att åstadkomma utbildningar som små och medelstora företag har behov av, men uppenbarligen måste de arrangeras på ett sådant sätt att företagen har möjligheter att ta del av dem. Glesbygdsvverket avser att vara delaktigt i en studie som initierats inom ramen för det nationella nätverket ”3M-gruppen”. Den ska studera vilka verktyg och metoder de lärcentra använder som själva anger att de fungerar som motor för utveckling och tillväxt. En fortsatt utveckling av lärcentras motorfunktioner kan vara ett sätt att arbeta med matchningsfrågor, något som arbetsmarknader i perifera områden med glesa strukturer har ännu större behov av.

Lärcentranätverkens betydelse

När det gäller gymnasiala kurser finns ett växande interkommunalt samarbete för att åstadkomma ett bredare och mer flexibelt utbud. Inom ramen för Myndigheten för Sveriges Nätuniversitet pågår motsvarande arbete men en hittills positiv utveckling har stött på problem. Högskolornas ekonomi är ansträngd, flertalet har slagit i det så kallade produktionstaket, samtidigt som ungdomskullarna blir större och ökar ansökningstrycket. Följden blir att efterfrågan på flexibla distansutbildningar inte kan tillgodoses.

Ofta samarbetar kommunerna kring dessa frågor, ibland med operativa och praktiska frågor och ibland på mer strategisk nivå. Det finns idag en mängd olika nätverk och partnerskap kring utbildningsfrågor i allmänhet och lärcentra i synnerhet, och det finns behov av att öka kunskapen om deras betydelse. Glesbygdsvverket avser att vara delaktigt i en studie om dessa nätverk. En intressant aspekt, och som den regionala nivån måste förhålla sig till, är att dessa ofta spänner över såväl kommun- som länsgränser.

Utbildning utifrån könsperspektiv

Tradition och attityder påverkar viljan att ”investera” i utbildning. Individens syns göra bedömningar av vad det ”kostar” i form av möda och pengar och vad man ”vinner” i form av intressantare arbete, bättre lön och personlig utveckling/självkänsla. Män och kvinnor gör olika bedömningar. Därför måste det finnas såväl möjligheter till utbildning som signaler från arbetsmarknaden och företagen om att utbildningsinsatserna gör individen attraktiv för jobb. För kvinnorna verkar detta system fungera bättre. I stort sett vart man än tittar i de formella och informella utbildningssystemen så är kvinnor i majoritet. Kvalificerade yrkesutbildningar utgör ett undantag.

Detta fenomen, och orsakerna bakom, är ett område som bör studeras vidare.

5.3.5 Lokala arbetsmarknader och regionförstoring

Inledning

Människor rör sig över allt större avstånd i takt med ökat välstånd och förbättrade kommunikationer. Det geografiska område som omfattar människors boendeort och arbetsställe blir allt större, det är i dag vanligt att människor bor i en kommun och arbetar i en annan. Kommungränserna beskriver i så måtto allt mer sällan funktionella områden där människor bor



Foto: Norrlandia/
Mikael Lundgren
Förutsättningarna
för att pendla mer
och längre är
väldigt olika i olika
regioner! Bilden
från Västerbotten.

och verkar. Ett sätt att beskriva den lokala nivån i mer funktionella områden är indelningen i lokala arbetsmarknader. Tillkomsten av lokala arbetsmarknader grundar sig på människors pendlingsmönster och trenden går mot allt större (och färre) LA-regioner. Det är dock viktigt att påpeka att pendlingsmönster skiljer sig markant åt mellan män och kvinnor, liksom mellan individer med olika utbildningsbakgrund.

I den svenska regionalpolitiken har LA-regionerna stor betydelse eftersom de uttrycks i målet med väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner. Men hur väl beskriver de lokala arbetsmarknaderna förhållandena inom regionerna? Är olika mönster synliga? Finns det lokala variationer som kan vara intressanta att göra synliga och som döljs i underlaget som presenteras på denna nivå. Glesbygdsverket anser att det finns ett behov av att utveckla kompletterande statistik och metoder för att bättre beskriva skeenden på lokal nivå. Glesbygdsverket avser att publicera en mer fyllig underlagsrapport som närmare diskuterar LA-regioner, regionförstoring och behov av utvecklade metoder för att förbättra analyserna.

Länens redovisningar

Tre län kommenterar regionförstoring och dess betydelse i det regionala utvecklingsarbetet. I första hand anges behov av metod- och kunskapsutveckling för att beskriva och följa upp landsbygdsutveckling på en lägre nivå än kommunindelningen, samt att fördjupa kunskaperna om vilka effekter regionförstoring har för gles- och landsbygder. Av länens underlag framgår också att förutsättningarna, och inställningen, till regionförstoring är mycket olika. Region Skåne ser exempelvis stora möjligheter att ytterligare förstora LA-regionerna, för att på sikt låta hela Skåne bilda en LA-region, medan Länsstyrelsen i Jämtlands län ser mindre möjligheter till regionförstoring med hänvisning till de långa avstånden och den glesa befolkningsstrukturen. I Jämtland har man uppfattningen att de nuvarande LA-regionerna är för stora och att de knappast beskriver sammanhållna fungerande lokala arbetsmarknader. Tvärtom finns inom de större LA-regionerna ett antal mindre funktionella "mikroarbetsmarknader" som utgör mer eller mindre sammanhållna delområden inom LA-regionen. Vissa län pekar också på behoven av att utveckla metoder för att kunna beskriva dessa mindre arbetsmarknader och därigenom öka möjligheterna att stödja dessa områden i planeringsarbetet.

Glesbygdsverkets bedömning

Enligt Glesbygdsverket finns behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad inom bl.a. dessa områden:

Regionförstoringens konsekvenser för gles- och landsbygder

Omvärldsanalyserna för gles- och landsbygders utvecklingsmöjligheter har hittills inte varit många. Glesbygdsverket kommer under året att närmare analysera den "glokala" ekonomin, dvs. samspelet mellan global och lokal utveckling. Studien behandlar hot och möjligheter för den lokala ekonomin. De lokala arbetsmarknaderna analyseras mot bakgrund av den ökade internationaliseringen och de krafter som påverkar relationen mellan centrum och periferi på den nationella och regionala nivån.

Utveckling av det statistiska materialet

All planering är beroende av relevanta faktaunderlag. I länens arbete med regionala tillväxtprogram finns statistiskt material huvudsakligen tillgängligt på kommun- eller LA-nivå. Dessa nivåer kan i vissa sammanhang vara användbara, t.ex. är kommunnivån väl etablerad som indelning, men risken är stor att vissa lokala variationer inte framträder, vilket i sin tur medför svårigheter att få en bra bild av verkligheten.

Glesbygdsverket arbetar med utveckling av en metod som försöker avhjälpa dessa brister. Metoden, som bygger på koordinatsatt statistik, gör det möjligt att beskriva olika områden, exempelvis

befolkningsförändringar, utan administrativa begränsningar¹⁸. Det går därigenom att se lokala variationer som annars döljs i statistik som presenteras på kommunnivå.

Denna redovisningsform gör det möjligt att på ett bättre sätt närma sig områden med speciella problem eller möjligheter. Det gäller framför allt landsbygdsområden som i konventionella beskrivningar ofta sammanfattas i kategorier som ”ej tätort”. Med hjälp av denna metod kan de beskrivas utifrån sina egna förutsättningar, det vill säga sin egen statistik.

Metoden kan självfallet användas också med olika underlagsdata, t.ex. utbildningsnivå, befolkningsförändring, inkomst m.m. Vidare bör det finnas goda förutsättningar att göra skillnader mellan män och kvinnor synliga. Glesbygdsverket arbetar med metodutveckling av detta och avsikten är att i samarbete med Jämtlands län, och eventuellt ytterligare något län, göra ett försök att beskriva några geografiska områden utifrån relevanta variabler. En tanke med det arbetet är att förfinas metoden och få länens bedömning av hur användbar den är i det praktiska arbetet. Om metoden visar sig vara användbar bör den så småningom kunna spridas till de län som är intresserade av att använda den i sitt analysarbete. En poäng är att länen själva avgör vilka variabler som är relevanta att använda vid analysen och att valet av variabler kan skifta utifrån olika erfarenheter och behov.

Givetvis kan inte den presenterade metoden ersätta den statistik som nu finns uppdelad på kommunnivå och LA-regioner. Detta underlag är fortfarande relevant. Däremot kan metoden utgöra ett komplement till dessa, samt kanske vara användbar i länens arbete när metoden utvecklats ytterligare.

Glesbygdsverket avser att publicera en separat rapport som närmare beskriver metoden under våren 2005.

5.3.6 Samordning, samverkan och partnerskap

Länens redovisningar

Många län anger att det finns ett generellt behov av ökad sektorssamordning på både regional och nationell nivå.

Ett län anser exempelvis att ”landsbygdsfrågorna bör behandlas som helheter utifrån landsbygdens speciella fördelar och nackdelar” och ”inte som glesa delar av olika sakområden...Det är det som är nyckeln, det vill säga att inte acceptera att landsbygden är ett specifikt problemområde inom respektive sektor...I stället måste möjligheter till helhetslösningar utifrån människors behov på landet lösas i ett sammanhang”.

Sju län¹⁹ har uppgett att landsbygdsfrågor bör behandlas med hjälp av en nationell landsbygdspolitik och/eller angett att formulerandet av en nationell landsbygdspolitik är ytterligare något som kan göras för att skapa hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden.

Ett län har lagt till att landsbygdspolitiken ska omfatta mer än bara de areella näringarna. I anslutning till detta anges vidare att det bör ske en landsbygdsanpassning av utvecklingsfrågor, att det behövs en speciell strategi för landsbygden, att synen på landsbygdsfrågor bör vara sektorsövergripande samt att man efterlyser en mer övergripande ansats från centrala myndigheter med ett helhetstänkande för de beslut som berör landsbygden. Med en anpassning av landsbygden kan konkurrensfördelar uppnås, menar ett län.

¹⁸ Se Glesbygdsverket. Årsbok 2001. *Inflyttningsrika bygder*.

¹⁹ Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas, Örebro, Värmlands och Gotlands län.

Ett annat län skriver att ”landsbygdsperspektivet bör vara en integrerad del i det regionala utvecklingsarbetet... Landsbygdsfrågorna drivs idag utifrån olika sektorsperspektiv och hanteras av många olika aktörer. En ökad samsyn och kraftsamling behövs för att bättre koordinera detta arbete”. Länet vill också identifiera landsbygdens möjligheter till ökad integration i de lokala arbetsmarknadsregionerna.

Fyra län uppger att de vill se en lokal förankring på ett eller annat sätt i det regionala utvecklingsarbetet. Ett län anger till exempel att ”det är viktigt att landsbygdsfrågorna utgår från ett



Foto: Roger Silfver

Partnerskap inom Leader symboliseras här av en bild från ett sammanträde med Leader+ Sommenbygd. De verkar runt sjön Sommen och inom området finns både det småländska höglandets skogsdominerade bygder och Östergötland med det öppna bördiga slättlandskapet. Blandningen har gett upphov till ett område av småskalighet i såväl näringar som i boende.

underifrånperspektiv...” och nämner ramprogrammen inom Mål 1 samt lokala utvecklingsprogram i kommunens regi som positiva exempel på lokal förankring. Ett annat län nämner kommunernas planeringsprocesser, med ett lokalt partnerskap som driver frågorna framåt, som ett sätt att förankra frågor lokalt. Samma län knyter också samman lokal förankring med frågor om utveckling av lokal demokrati, som även det anses vara en del av hur landsbygdsfrågor bör behandlas i framtiden.

Många län anger att landsbygdsfrågorna måste utgöra en viktig del i den regionala utvecklingspolitiken och i en politik för hållbar tillväxt i hela landet. Även om landsbygden har sina egna specifika förutsättningar är landsbygdens sociala och ekonomiska utveckling i hög grad beroende av samspelet mellan privata, offentliga och ideella insatser samt omkringliggande tätorter. Ett län anser att den lokala dimensionen bör beaktas i beslutsfattandet och att det är en nödvändighet för länets utveckling att ”nya strukturer för samarbete mellan det offentliga, privata och ideella initieras”. Ett förslag som presenteras i redogörelserna är att lokala partnerskap i kommunerna skulle kunna arbeta fram strategier

för kommunens utveckling samt delta i verkställandet av strategierna.

Glesbygdsverkets bedömning

Enligt Glesbygdsverket finns behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad inom bl.a. detta område:

Partnerskapets roll och betydelse

Inom den regionala utvecklingspolitiken betonas vikten av samordning av insatser inom olika politikområden. Strategin är att utveckla en helhetssyn, som innebär att de myndigheter och organisationer som företräder olika politikområden gemensamt bör analysera hur deras samlade insatser påverkar regionens utvecklingsförutsättningar. Det krävs en samsyn och samordning för en sektorsövergripande och regionalt anpassad politik. De regionala tillväxtprogrammen, vars syfte är att samordna insatser, utgör basen i det långsiktiga arbetet för regional utveckling. De regionala partnerskapen i sin tur är centrala i arbetet med de regionala tillväxtprogrammen. Samverkan i partnerskap är således det främsta instrumentet för att samordna resurser och insatser, däribland resurser och insatser för landsbygdens utveckling, på den regionala arenan.

När det gäller de regionala partnerskapen är deras roll och betydelse för tillväxtarbetet ifrågasatt. De länsvisa partnerskapen inom ramen för det regionala tillväxtprogrammet har till uppgift att vara en samlad regional aktör. I vissa län fungerar partnerskapen så, medan i andra län partnerskapet ser sig mer som ett informationsforum.

Under hösten 2005 kommer Glesbygdsverket att publicera en rapport med syftet att föra resonemang om på vilket sätt partnerskap fungerar som verktyg för lokal och regional utveckling. Målet med kunskapsinhämtningen är att få en bild av och kunna föra resonemang om olika former

av nätverk/samverkan/partnerskap inom det regionala utvecklingsarbetet, inom gemenskapsinitiativet Leader+, lärcentranätverk samt lokal samverkan överlag.

5.4 SAMMANSTÄLLNING AV BEHOV AV METOD- OCH KUNSKAPSSTÖD

De redovisade behoven grundar sig i första hand på de redovisningar länen gjort till Glesbygdsverket (svar på enkät) samt på bifogade underlag från länen, exempelvis RTP. Utöver redovisningarna har också diskussioner förts med en referensgrupp bestående av fem län.

Utifrån redovisningarna har Glesbygdsverket gjort en bedömning av behovet av kunskapsuppbyggnad som också grundar sig på verkets egen erfarenhet och kunskap. Ett generellt behov av ökat erfarenhetsutbyte mellan län och myndigheter redovisas. En arena för att samla företrädare för länsstyrelser och samverkansorgan och diskutera landsbygdens plats i det regionala programarbetet tycks behövas.

Därutöver görs följande sammanfattande bedömning av behov av metod- och kunskapsstöd:

- Kunskaper om andra länders regionalpolitik.
- Kunskaper och statistik kring kvinnors och mäns olika villkor och en bättre belysning av hur det skiljer sig inom arbete, service och företagande på landsbygden i jämförelse med riket.
- Bättre metoder, erfarenheter och goda exempel för att förbättra matchningen mellan behov och tillgång av arbetskraft.
- Utvecklade metoder och statistik för analyser i det regionala utvecklingsarbetet så att lokala förutsättningar blir mer synliga, t.ex. med hjälp av GIS-system för att skapa en bild av hur mikroarbetsmarknadsregioner ser ut.
- Ökade kunskaper om möjligheterna att åstadkomma utbildningar riktade till små- och medelstora företag och hur de kan utformas så att företagen kan ta del av dem.
- Nya former för ett utvidgat och bredare samarbete kring servicefrågorna. Insatser behöver göras för att vidga arbetet med servicefrågor från kommersiell service till service i vidare bemärkelse.
- Kunskaper om regionförstörelsens konsekvenser för gles- och landsbygder. Hur påverkar globaliseringen gles- och landsbygder, vilka möjligheter och hot kan identifieras?
- Ökade kunskaper kring företagande på landsbygden. Skiljer sig behoven och förutsättningarna åt mellan företag på landsbygden jämfört med företag i andra delar av landet och i så fall hur?
- Modeller för att stötta lokala utvecklingsgrupper.
- Metoder att utveckla partnerskapens roll och betydelse i länens utvecklingsarbete, erfarenheter från Leader+.
- Kunskaper och erfarenhetsspridning om hur samhällsplanering kan understödja en positiv utveckling i gles- och landsbygder.

6 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

6.1 SLUTSATSER

6.1.1 Politik för lokal utveckling av gles- och landsbygder?

Det finns idag ingen sammanhållen landsbygdspolitik på nationell nivå. I regeringens proposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”²⁰ beskrivs att det inom regionalpolitiken fanns en särskild gles- och landsbygdsdimension, som även inbegriper landets skärgårdsområden. ”Dessa områden har i vissa avseenden särskilda förutsättningar och behov för sin utveckling. Detta är den främsta orsaken till att områdena utgör en särskild dimension”. Samtidigt konstaterar regeringen att inom de lokala arbetsmarknadsregionerna bör såväl tätorter som gles- och landsbygder ses som kompletterande områden. ”Med detta synsätt minskar betydelsen av en särskild gles- och landsbygdsdimension.”

Sju av länen har i sin redovisning framfört att landsbygdsfrågor bör behandlas med stöd av en nationell landsbygdspolitik. Många län betonar vikten av samordning och det framförs att en nationell strategi skulle underlätta arbetet med att samordna olika politikområden. Helt klart är att länen föreslår en politik för landsbygden som inte enbart omfattar de areella näringarna.

Glesbygdsverket konstaterar att denna fråga kommer att behandlas i den landsbygdsutredning som regeringen nyligen tillsatt, Landsbygdskommittén²¹. Uppdraget är att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdsutveckling. Strategin ska utgå från målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden, inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar.

Glesbygdsverket anser dock att det även behövs nationella mål och åtgärder riktade för lokal utveckling i gles- och landsbygder. Ett sådant stöd bör ta sin utgångspunkt i de skilda förutsättningar och behov som finns i olika delar av landet. Behovet av en sådan politik kan ses utifrån samma behov som identifierats när det gäller storstadspolitiken.

6.1.2 Landsbygden inte tillräckligt synlig i det regionala utvecklingsarbetet

Det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken är ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”²². I propositionen läggs också fast att inom de lokala arbetsmarknadsregionerna bör ”såväl tätorter som gles- och landsbygder ses som kompletterande områden”. För att de lokala arbetsmarknadsregionerna som helhet ska kunna fungera krävs med andra ord ett utvecklat samspel mellan tätorter och gles- och landsbygder. Att göra detta samband synligt i det regionala utvecklingsarbetet är därför en central uppgift för att kunna identifiera de områden där gles- och landsbygder kan ses som ett tillväxtområde och inte bara som en komplettering till tätorten.

Enligt Glesbygdsverkets bedömning är inte gles- och landsbygder tillräckligt synliga i det regionala utvecklingsarbetet. Därmed finns en risk att de resurser som finns där inte tas tillvara. Även om vissa län kommit långt behöver ansträngningarna på regional nivå generellt sett öka.

Ett sätt att stärka gles- och landsbygder vore att föreslå att samtliga län ges i uppdrag att arbeta fram särskilda utvecklingsprogram för dessa områden. Även om det finns många fördelar med ett sådant arbetssätt överväger nackdelarna. De största nackdelarna är risken av att gles- och

²⁰ Proposition 2001/02:4.

²¹ Jo 2004:05.

²² Proposition 2001/02:4. *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*

landsbygdsfrågorna hanteras vid sidan om länens strategiska planering, samt inte minst länens avvisande inställning till ett eventuellt krav på ytterligare ett obligatoriskt program.

Glesbygdsverket bedömer att det i nuläget inte vore en framkomlig väg att föreslå att alla län åläggs att upprätta särskilda program. Det finns dessutom i dag inga hinder att arbeta fram särskilda landsbygdsprogram för län som så önskar. Det viktiga är att länen/regionerna gör gles- och landsbygder, med deras speciella förutsättningar och hinder för tillväxt, synliga i de strategier som utarbetas. I det arbetet är kommunerna en viktig samarbetspartner, precis som Inlands- och Tillväxtdelegationerna beskriver i sina rapporter²³.

En utvecklingsbar väg inom nuvarande politik är att bredda kommande landsbygdsprogram (LBU-program). En sådan ansats har redan påbörjats genom Jordbruksverkets förberedande arbete inför programskrivningen av kommande landsbygdsprogram. Tanken är att länen utformar program så att de dels speglar den nationella strategin, dels målen i länens egna program såsom RUP och RTP. Omfattningen och bredden i ett kommande nationellt landsbygdsprogram är för närvarande okänd. Utkast till rådsförordning för LBU 2007-2013 möjliggör betydligt bredare program än dagens och skulle kunna omfatta fler åtgärder än enbart åtgärder riktade till de areella näringarna. En fördel i sammanhanget är att EU-programmen innehåller resurser i form av pengar som länen kan fördela på olika sätt, beroende på vad som prioriteras.

Det är dock Glesbygdsverkets uppfattning att även ett bredare LBU-program inte kan jämföras med ett program som omfattar alla insatser riktade till gles- och landsbygder. Landsbygdens frågor måste också in i övriga program, inte minst i RUP-arbetet.

6.1.3 Regionala utvecklingsprogram ger möjlighet till ökad samordning

I samband med framtagande av regionala utvecklingsprogram (RUP) ges goda möjligheter till ökad samordning mellan olika politikområden och aktörer. Programmet syftar just till att nå bättre samspel mellan olika sektorer i samhället och arbeta fram gemensamma visioner, mål och handlingsplaner på lokal och regional nivå.

Ett omfattande metodutvecklingsarbete bedrivs av ett antal statliga myndigheter, tillsammans med fyra län/regioner, i syfte att stärka arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen. För gles- och landsbygder är det av största vikt att dessa frågor kommer in i samband med länens utformande av RUP. Här finns goda möjligheter att integrera landsbygdsfrågorna i länens strategiska planering. Sex län som redan antagit regionala utvecklingsprogram anger att landsbygden har en plats i programmet.

Sammantaget finns inget färdigt material att tillgå när det gäller RUP:arna, men den indikation som ges i ovan nämnda program är att landsbygden tydligare måste göras synlig utifrån ett tillväxtperspektiv och inte enbart som en plats för boende. Det behövs mer fokus på företaget i gles- och landsbygder och utförligare diskussioner om tillväxtmöjligheter utifrån lokala förutsättningar.

De landsbygdsprogram som studerats är av relativt övergripande natur och sambandet mellan åtgärder och finansiering svagt. För att programmen ska bli verkningsfulla krävs att det finns en klar koppling till kommande RUP:ar och att förslag till åtgärder i programmen är finansierade. En koppling till de nya LBU-programmen blir också nödvändig.

Glesbygdsverket konstaterar att varken Jordbruksverket eller Glesbygdsverket finns med bland de statliga myndigheter som utsetts av regeringen för metodutveckling av RUP. Genom detta finns en risk att vissa aspekter kopplade till gles- och landsbygder inte i tillräcklig omfattning görs synliga i det arbete som nu bedrivs.

²³ SOU 2004:135. *Inlandet har möjligheter* och SOU 2004:126. *Vänd på kuttingen*.

6.2 FÖRSLAG

Nedan presenteras några strategier för att inom nuvarande politik synliggöra gles- och landsbygder i det regionala utvecklingsarbetet. Förslagen riktar sig till den regionala nivån och är i detta skede främst inriktade på att förbättra och stärka arbetet utifrån de lokala och regionala förutsättningar som råder inom gles- och landsbygder och som varierar beroende på var i landet man befinner sig.

6.2.1 Metod- och kunskapsstöd riktade till länen

Glesbygdsverket kan konstatera att landsbygdsfrågorna fortfarande till viss del är personberoende, dvs. hur frågorna hanteras beror på vem som handlägger, skriver program och utför vissa arbetsuppgifter inom området landsbygdsutveckling i länet. Som ett led i att stärka deras roll i det regionala utvecklingsarbetet avser Glesbygdsverket att ta initiativ till ett sammanhållet kompetensprogram riktat i första hand till handläggare och beslutsfattare på regional nivå. I regleringsbrevet för Glesbygdsverket 2005 står att "Glesbygdsverket skall i samråd med Jordbruksverket, Verket för näringslivsutveckling samt Institutet för tillväxtpolitiska studier, lämna förslag på hur behovet av metod- och kunskapsstöd avseende landsbygdsdimensionen i det regionala utvecklingsarbetet kan tillgodoses". Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 september 2005.

Tanken är att ett sammanhållet "kompetensprogram", möjligen i form av en seminarierie, utformas i samarbete med län och ett antal myndigheter som har kompetens inom skilda områden. Det är också ett sätt att skapa nätverk för dem som på regional nivå arbetar med frågor kopplade till gles- och landsbygders utveckling. Flera län efterlyser erfarenhetsutbyte och att den nationella nivån bör skapa fler arenor/mötesplatser. Ett viktigt syfte som referensgruppen bl.a. framfört är att alla berörda enheter på en länsstyrelse, alternativt inom ett samverkansorgan, måste involveras eftersom samsyn och sektorisering måste minska även inom de egna länen.

6.2.2 Behov av uppföljning

Glesbygdsverket bedömer att det inte räcker att enbart arbeta med metod- och kunskapsstöd. För att hålla frågorna levande föreslår Glesbygdsverket att återkommande uppföljningar görs för att följa utvecklingen, samt ge underlag till förbättringar. Det är i sammanhanget viktigt att se uppföljningar som ett instrument till lärande, dvs. göra kontinuerliga förbättringar och på så sätt flytta fram positionerna. Inom detta uppdrag har Glesbygdsverket analyserat hur landsbygdens resurser och behov tas till vara på en programnivå. Analysen grundar sig därför på länens redovisningar och underlag. Det finns ett behov av att fördjupa uppföljningen, men med fokus på verkligt utfall. Dvs. hur har länens program gett resultat i gles- och landsbygder, vilka eventuella resultat som kan spåras etc.?

Glesbygdsverket lämnar följande förslag till hur arbetet på den regionala nivån kan följas upp:

- Regeringen bör i regleringsbrev ge länsstyrelser/samverkansorgan/självstyrelseorgan i uppdrag att genomföra kontinuerliga uppföljningar av hur de arbetar med gles- och landsbygdsfrågor och vilka effekter som uppnås. Uppföljningen bör omfatta samtliga relevanta politikområden. Glesbygdsverket bör ges i uppdrag att sammanställa och analysera uppföljningarna och redovisa detta till regeringen samt inkomma med förslag till eventuella förbättringar.
- Regeringen bör ge utvärderarna av regionala tillväxtprogram i uppdrag att utvärdera vilka effekter programmen haft för gles- och landsbygder.

6.2.3 Partnerskapsbaserat lokalt utvecklingsarbete för landsbygden

De goda erfarenheterna av partnerskapsbaserat lokalt utvecklingsarbete bör tas tillvara genom att Leadermetoden så lång det är möjligt integreras i det kommande landsbygdsprogrammet (LBU-programmet). Likaså bör kommande program täcka in landsbygden som territorium och inte landsbygden definierad som jordbrukssektorn. EU-delen av landsbygdsutvecklingen utgör en del av

programmet som ska passas ihop med en nationell, regional och lokal strategi för landsbygdsutveckling.


Glesbygdsverket menar också att det inom ramen för den pågående Organisationsutredningen för regional tillväxt²⁴ bör övervägas hur ett partnerskapsbaserat lokalt landsbygdsutvecklingsprogram skulle kunna formas inom t.ex. strukturfondsmålet Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

6.2.4 Övriga förslag

Helhetssyn på service

Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att inleda samlande diskussioner med olika aktörer, kommuner, landsting, statliga myndigheter mm. kring servicefrågorna. Avsikten bör vara att bredda de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service till att också omfatta offentlig service. Här bör bl.a. Konsumentverkets kompetens kring dessa frågor kunna tas tillvara.

Gleshet och kompetens – de små arbetsmarknaderna i kunskapssamhället

De små och perifera lokala arbetsmarknaderna står inför stora kompetensförsörjningsbehov. Dessa arbetsmarknader har i sitt funktionssätt större problem än där exempelvis regionförstoring kan utgöra en delösning. För att bidra till en strategisk näringslivsutveckling krävs ännu mer när det gäller kunskap och kompetens. Regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att tillsammans med länen utforma ett utvecklings- och processtöd som kan underlätta matchningen arbetskratsbrist - kompetensbehov på lokal nivå. 

²⁴ N 2005:01.

LANDSBYGDSDEFINITIONER

I Sverige finns det ett antal olika definitioner av vad som är gles- och landsbygd. Det är Sverige inte ensamt om utan det ser precis likadant ut i många andra länder, det finns inte en enda definition som avgränsar dessa områden.

Erfarenheten visar också att det är omöjligt att skapa en enda definition som kan användas i alla situationer. Indelningen måste tvärtom kunna anpassas till vad det är som studeras och i vilket sammanhang. Det ryms en stor variation av sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden inom begreppen. Detta påpekar bland andra Erik Westholm i utredningen ”Mot en ny landsbygdspolitik”.

När vi frågar länen finns det några som efterfrågar en enhetlig, nationell definition av gles- och landsbygd. Flera av länen påpekar dock att de inte har något behov av en vedertagen definition. Ändamålet med definitionen får styra vad man definierar som landsbygdsområde. Några län säger att hela länet är landsbygd. Inom samma län används ofta kombinationer av olika definitioner beroende på syfte.

LANDSBYGD – OMRÅDEN UTANFÖR TÄTORTER MEN INTE ALLTID

Hur uppfattar olika människor begreppen gles- och landsbygd? Det kan antagligen variera mycket från person till person men begreppen är laddade med vissa gemensamma nämnare. Erik Westholm beskriver landsbygden så här: ”I vardagligt språk går gränsen mellan stad och landsbygd där tätortens finmaskiga gatunät och detaljplanerade bebyggelse övergår i ett landskap präglat av de areella näringarna”. Det är alltså en påtaglig skillnad mellan tätort och landsbygd vad avser den fysiska miljön, det vill säga naturlandskap, brukat landskap, bebyggd miljö etc. Skillnaden ligger även i de glesa strukturerna som ger längre avstånd och en annan tillgänglighet på landsbygden, vilket påverkar alla aktiviteter som människor utför där.

Även med synsättet att landsbygden börjar utanför tätorterna går det att välja ”skala” beroende på vad som studeras. Exempelvis går det att välja att låta allt utanför tätorterna utgöra landsbygd, även utanför de minsta tätorterna. Alternativt kan landsbygden börja redan utanför större tätorter. Landsbygdsbegreppet innehåller då även mindre tätorter. Talar man om landsbygdsutveckling på kommunal nivå innehåller begreppet landsbygd ofta byar och mindre tätorter men sällan kommuncentrat och andra större tätorter och städer. Inom EU:s gemenskapsinitiativ Leader+, som handlar om landsbygdsutveckling, ingår däremot tätorter och städer upp till 20 000 invånare i områdesavgränsningarna.

Indelningen påverkas alltså av vad som studeras och på vilken nivå jämförelserna är intressanta. Är det lokal, regional, nationell eller internationell nivå som är det intressanta för det som ska studeras?

GLESBYGD OCH LANDSBYGD – DELVIS SYNONYMER

Hur förhåller sig då begreppet glesbygd till begreppet landsbygd? Ser man till hur begreppen används i vissa avgränsningar är de helt synonyma. Tidigare kallade SCB områdena utanför sina tätortsavgränsningar för just glesbygd. Tätorter definieras av SCB som hussamlingar med mindre än 200 meter mellan husen och med minst 200 invånare. SCB har dock ändrat begreppen från ”tätort och glesbygd” till ”tätort och icke-tätort”. I en av Glesbygdsverkets avgränsningar används

glesbygd som begrepp för den mest avlägsna landsbygden (se nedan). Men Glesbygdsverket har även avgränsningar där hela kommuner eller regioner ingår i glesbygdsbegreppet.

Nationalencyklopedin skriver följande om glesbygd: ”i svensk befolkningsstatistik motsatsen till tätort. [...] Mer allmänt betecknar glesbygd glesbefolkade områden, vari även mindre tätorter inräknas. I en bredare definition kan hela Sverige utanför de tre storstadsområdena och ännu några städer betecknas som glesbygd.” Samma möjlighet att välja skala finns alltså för detta begrepp som för landsbygd.

Begreppet glesbygd är mer laddat med negativa förtecken än landsbygd och förknippas ofta med svaga förutsättningar för näringsliv, vikande befolkningsunderlag, svårigheter att upprätthålla service, långa pendlingsavstånd till större befolkningscentra med god service och större arbetsmarknad. Dessa problem finns inte bara i områden utanför tätorter. Även relativt stora tätorter och mindre städer som ligger långt från större befolkningskoncentrationer kan ha liknande problem. Det här gör också att begreppet glesbygd kanske oftare än begreppet landsbygd i dagligt tal associeras till större områden och regioner där även mindre tätorter, större tätorter och till och med städer ingår.

ANDRA FAKTORER FÖR AVGRÄNSNINGEN

Problematisering av begreppet gleshet

Resonemanget ovan tar framförallt sin utgångspunkt i befolkningens och bebyggelsens geografiska utbredning. Denna utbredning kan dock problematiseras i mycket mer än ”tätt” respektive ”glest”. I rapporten ”Gleshetsaspekter på den framtida sammanhållningspolitiken” från 2003 visar Glesbygdsverket att enkla gleshetsmått som invånare per kvadratkilometer ger en begränsad information om den faktiska befolkningsfördelningen i ett område. Samma invånarantal per kvadratkilometer i två olika områden kan i realiteten innebära totalt olika befolkningsfördelning. De två extremerna är att befolkningen är samlad i en enda punkt i det ena området medan alla är helt jämnt spridda över ytan i det andra.

Befolkningsunderlag, långa avstånd och tillgänglighet är begrepp som problematiseras i rapporten för att komplettera gleshetsbegreppet. Under avsnittet ”Långa avstånd” visas möjligheterna/problemen med att skapa regionförstoring i olika delar av landet. Ett användbart mått kan vara tätortsstrukturen och avstånden mellan tätorter i olika delar av landet. I avsnittet om befolkningsunderlag beskrivs ett mått på antalet människor som kan nå från en specifik punkt inom olika avstånd. Det kan exempelvis visa på problemet med att upprätthålla service och en väl fungerande arbetsmarknad i vissa områden på grund av ett litet befolkningsunderlag. Slutligen behandlas olika tillgänglighetsmått som kan visa på någon form av ”tillgänglighetshandikapp”, exempelvis tillgänglighet till service samt resmöjligheter på nationell och internationell nivå.

Näringslivsstruktur som indelningsgrund

Resonemanget ovan visar också att människors associationer till begreppen landsbygd och glesbygd inte bara har med befolkningens och bebyggelsens geografiska utbredning att göra. ”Landsbygd” förknippas exempelvis starkt med areella näringar som jordbruk och skogsbruk. ”Glesbygd” förknippas med en ”glesbygdsproblematik”, exempelvis avfolkning och sviktande sysselsättning.

Därför förekommer det att andra faktorer tas in i avgränsningarna, exempelvis näringslivsstruktur eller tillgänglighet till service, arbetsmarknader eller befolkningskoncentrationer lokalt och regionalt. I vissa länder, exempelvis Spanien och Belgien, väger man i vissa avgränsningar in andelen sysselsatta inom areella näringar i avgränsningarna av landsbygden²⁵. Även Svenska Kommunförbundet har tidigare använt detta kriterium i sin kommunklassificering.

²⁵ Se Cullinane, S. Och Stokes, G. 1998, s.6, för en översikt.

Glesbygdsverket har i sin indelning i områdestyper använt sig av befolkningens tillgänglighet till större tätorter, vilka kan antas ha en basservice och förutsättningar för en viss storlek på arbetsmarknaden.

Politiska och administrativa ställningstaganden

Utöver detta kan även politiska eller administrativa ställningstaganden påverka vad som klassas som landsbygd eller glesbygd. Exempelvis kan det finnas intresse att hålla samman områden inom en administrativ gräns t.ex. kommuner eller län, eftersom detta utgör ett område för specifika insatser och åtgärder.

I andra fall kan den specifika åtgärden få styra avgränsningen, exempelvis glesbygdsbestämmelserna i jordförvärvslagen (SFS 1979:230) som ger en möjligheten att hävda ”boplikt” vid enskilda personers förvärv av lantbruksegendom i glesbygd och skärgård. Där avgränsas glesbygdssämlingar där åtgärden är aktuell²⁶.

SLUTSATSER

Sammanfattningsvis har begreppen glesbygd och landsbygd flera olika betydelser. De liknar delvis varandra men skiljer sig också åt. Figuren nedan försöker sammanfatta ordens betydelse.

<p><i>Landsbygd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Förknippas starkt med areella näringar. • För tankarna till områden <i>utanför</i> tätorter. • Skala kan väljas. Kan inbegripa större områden med tätorter beroende på vad som studeras och på vilken nivå jämförelserna görs. 	<p><i>Glesbygd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Förknippas med ”glesbygdsproblematik” (vikande befolkning, arbetsmarknad etc.). • Kan också användas för områden utanför tätorter, men har en mer ”regional” prägel än landsbygd, det vill säga att tätorter och områden utanför tillsammans utgör glesbygd. (Glesbygdsproblematik finns såväl i tätorter och städer som utanför i berörda områden.) • Skala kan väljas beroende på vad som studeras och på vilken nivå.
--	---

Det är alltså inte möjligt att skapa en enda enhetlig definition som kan användas i alla situationer, för alla typer av analyser eller alla typer av åtgärder. Indelningen måste tvärtom kunna anpassas till vad det är som studeras och i vilket sammanhang eller vilka insatser som ska göras. Är det en kommun som vill veta mer om skillnader i utveckling och utvecklingsförutsättningar mellan sina stora tätorter och resten av kommunen? Är det länsstyrelsen som vill studera skillnaderna mellan residensstaden, dess omland och resten av länet? Är det en jämförelse mellan Europas storstadsområden och ”resten”, det vill säga dess landsbygder? Är det arbetsmarknader eller boendemiljöer som studeras? Även i framtiden kommer det att finnas en mängd definitioner av vad som är gles- och landsbygd. Det är inte unikt för Sverige, det ser likadant ut i många andra länder.

Möjligen skulle man dock kunna inleda en diskussion om större samordning av definitioner vid likartade typer av analyser eller insatser. Det skulle vara en stor vinst om man kunde öka jämförbarheten mellan olika regioner. Samtidigt kommer det även fortsättningsvis att finnas ett stort behov av lokalt anpassade indelningar för specifika syften.

Under 2005 kommer Glesbygdsverket att påbörja ett arbete med att ta fram ett kunskapsunderlag där vi ytterligare problematiserar begreppen landsbygd och glesbygd och diskuterar olika definitioner.

²⁶ Avgränsningen finns i Jordförvärvsförordningen, SFS 1991:736.

NÅGRA OLIKA DEFINITIONER

Glesbygdsverket

Områdestyper

I Glesbygdsverkets indelning i områdestyper, som bygger på tillgänglighet, är utgångspunkten större tätorter med 3 000 invånare eller mer. De anses kunna erbjuda en god servicenivå för den vardagliga servicen samt en viss bredd på arbetsmarknaden. Till dessa tätorter förs även ett omland på fem minuters restid. Områden som ligger 5-45 minuters restid med bil från dessa tätorter benämns tätortsnära landsbygd. Områden på längre avstånd än 45 minuter benämns glesbygd²⁷.

Regioner

Områdestyperna tätorter, tätortsnära landsbygder och glesbygder kan dock ha mycket olika förutsättningar beroende på i vilken regional miljö de finns. Därför kombinerar Glesbygdsverket sin områdestypindelning med en regionindelning. Landet delas in i fyra regioner: 1) *skogslänens inland*, 2) *skogslänen övrigt*, 3) *storstadsregionerna*, 4) *övriga Sverige*.

Ur vissa aspekter kan olika områdestyper i en och samma kommun dock ha mer gemensamt med varandra än t.ex. tätortsnära landsbygd i två olika kommuner. Då kan det vara relevant att enbart använda regioner och se hela regionen *skogslänens inland* som en glesbygdsregion. Det hela handlar om vad man studerar, ur vilket perspektiv och i vilken skala.

Kommunklassning

Glesbygdsverket har också en indelning där hela kommuner grupperas som antingen tätortskommuner, tätortsnära landsbygdskommuner eller glesbygdskommuner beroende på hur stor andel människor som bor i olika områdestyper²⁸.

Glesbygdsverkets indelningar är främst tänkt att användas vid analyser, urval, jämförelser och redovisning. Det är inte en indelning för specifika insatser eller åtgärder.

Kommunförbundet

Kommunförbundet har kategoriserat landets 290 kommuner i nio olika grupper, där en av grupperna är glesbygdskommuner. Som glesbygdskommun kategoriseras kommuner med mindre än sju invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare. Tidigare fanns även en kategori med landsbygdskommuner²⁹ men i den reviderade indelningen från 1 januari 2005 är kategorierna delvis förändrade. Indelningen är främst tänkt att användas vid analyser, urval, jämförelser och redovisning.

Gruppering av LA-regioner

Lokala arbetsmarknadsregioner är en geografisk indelning där kommuner slås samman med hjälp av arbetspendling. Tanken är att avgränsa funktionella områden där människor både bor och arbetar. Nutek:s indelning i lokala arbetsmarknadsregioner innehåller 81 områden. Dessa kan i sin tur grupperas i sex så kallade regionfamiljer. Ingen av kategorierna i denna indelning kallas landsbygd eller glesbygd men det finns två kategorier som heter ”Små regioner – privat sysselsättning” respektive ”Små regioner – offentlig sysselsättning”. Grupperingen har gjorts efter likheter i grundläggande produktionsförutsättningar. För exakt gruppering se till exempel:

²⁷ Till glesbygd förs även öar utan fast landförbindelse. Detta eftersom problemen med tillgänglighet är likartade.

²⁸ Kommuner med minst 30 procent av befolkningen boende i områdestypen glesbygd klassas som glesbygdskommuner. Med tätortsnära landsbygdskommuner avses kommuner där minst 30 procent av befolkningen bor i områdestypen tätortsnära landsbygd. Kommuner med mer än 70 procent av befolkningen i tätortsområden med minst 3 000 invånare klassas som tätortskommuner. Det ger 23 glesbygdskommuner, 156 tätortsnära landsbygdskommuner samt 111 tätortskommuner.

²⁹ Dessa definierades som kommuner med mindre än 70 procent av befolkningen i tätorter med minst 200 invånare och mer än 6,4 procent av befolkningen sysselsatt inom jord- och skogssektorn.

ITPS (2004): Regionernas tillstånd 2004 - En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner.

Landsbygdsförordningen om landsbygdsstöd

Enligt förordningen om landsbygdsstöd är ett glesbygdsområde ett stort sammanhängande område med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. Ett landsbygdsområde är ett område med liknande förhållanden som glesbygd men med kortare avstånd till större orter och service. Definitionen har existerat sedan 1994. Det främsta syftet med indelningen är att avgränsa områden där företag är berättigade till landsbygdsstöd. Det är länsstyrelsen i varje län som beslutar om vilka områden av länet som ska omfattas av landsbygdsstöd och därmed utgöra gles- och landsbygd. Indelningen ska utgå från riktlinjerna i förordningen men de medger ett stort tolkningsutrymme. Indelningen är därför inte möjlig att använda vid jämförande analyser mellan olika län.

GLS
BYGDS
VERKET

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