



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no

Landsbygdpolitikk i Skandinavia

Elisabeth Angell



Prosjekttittel: Landsbygdpolitikk i Skandinavia
Institusjon: NORCE Norwegian Research Centre
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapportnr.: 1-2019 - samfunnsforskning
ISBN: 978-82-8408-000-0
Antall sider: 50
Publiseringsmnd.: Januar

Denne rapporten om landsbygdpolitikk i Sverige og Danmark sammenlignet med norske forhold er skrevet innenfor en tidsramme på et par uker i november 2018.

Bildetekst og kreditering: Skandinavia, ©Colurbox

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Forord | 1 |
| 1 Kort om fellestrekk og forskjeller i rammebetingelser og utviklingstrekk mellom svensk, dansk og norsk landsbygd | 2 |
| 2 Metode | 7 |
| 3 Sverige | 8 |
| 3.1 Bakgrunnen for utvikling av landsbygdpolitikken | 8 |
| 3.2 Nye mål for landsbygdpolitikken | 9 |
| 3.3 Klarere organisering og ansvarsfordeling | 10 |
| 3.4 Ulike sektorpolitikker | 13 |
| 3.4.1 Næringsliv og bedrifter | 13 |
| 3.4.2 Særlig innsats i kommuner i spredtbygde strøk med særskilte utfordringer. | 14 |
| 3.4.3 Digital kommunikasjon og transportinfrastruktur | 15 |
| 3.4.4 Kompetanse | 16 |
| 3.4.5 Samfunnsplanlegging og boligbygging | 17 |
| 3.4.6 Kommersiell service, velferdstjenester og kultur | 19 |
| 3.4.7 Statens nærvær i landsbygdene | 20 |
| 3.4.8 Sivilsamfunnets betydning for landsbygdene | 20 |
| 3.5 Sammenligning med norske forhold | 21 |
| 4 Danmark | 25 |
| 4.1 Bakgrunn og utviklingstrekk | 25 |
| 4.2 Fremtidsbilder | 26 |
| 4.3 Levedyktig landsbyer | 27 |
| 4.3.1 Attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, tilpasset bygningsmasse og adgang til landskap og natur | 28 |
| 4.3.2 Nærhet til offentlig og privat service: | 29 |
| 4.3.3 Tilgjengelighet til næringsaktivitet og gode muligheter for å etablere virksomhet: | 29 |
| 4.3.4 Sosial og kulturell samhold: | 30 |
| 4.4 Endringer av planloven og muligheter for landsbyutvikling | 30 |
| 4.4.1 Omdannelseslandsbyer | 30 |
| 4.4.2 Bygninger i landssonen | 30 |
| 4.5 Utflytting av statlige arbeidsplasser | 31 |
| 4.6 Sammenligning med norske forhold | 32 |
| 5 Tematisk fokus i arbeidet med lokal samfunnsutvikling | 34 |
| 5.1 Mål for politikkområdet | 34 |
| 5.2 Landsbygd og landsbyer | 35 |
| 5.3 Kommunenes innsats og ansvar | 37 |
| 5.4 Ekstra satsing i områder med store utfordringer | 38 |
| 5.5 Sammenligning mellom Norge, Sverige og Danmark | 39 |
| 6 Virkemidler for bedre tilgang på kompetanse | 43 |
| Litteratur | 46 |

Forord

Denne rapporten om landsbygdpolitikk i Sverige og Danmark sammenlignet med norske forhold er skrevet innenfor en stram tidsramme på et par uker i november 2018.

Det er to sentrale svenske dokumenter SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* og regjeringens oppfølging av denne i en proposisjon til riksdagen Prop. 2017/18:179, *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*. For Danmarks del gjelder det rapporten «Udvalget for levedygtige landsbyer fra april 2018». Dette er nye og viktige arbeid som viser utfordringer i hhv Sverige og Danmark innen feltet i disse landene.

Forfatteren har arbeidet med distrikts- og regionalpolitikk over mange år. I tillegg til å har forsket på feltet har hun vært medlem både av Effektutvalget (NOU 2004:2) og Distriktskommisjonen (2004:19), og har vært med i Fagrådet for Distriktssenteret fra 2008 til 2018, hvorav mesteparten av tiden som leder.

Gro Marit Grimsrud, forsker ved NORCE har kvalitetssikret arbeidet.

Takk til informanter fra Erhvervsministeriet i Danmark og Näringsdepartementet i Sverige. Takk for oppdraget til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med Martin Østtveit-Moe som kontaktperson. Dette er viktige tema som det absolutt trenges mer forskning på!

I en hektisk arbeidsrunde kan være at noen viktige punkt er oversett eller glemt, og at framstillingen er unøyaktig, alt er ene og alene forfatterens ansvar.

1 Kort om fellestrekk og forskjeller i rammebetingelser og utviklingstrekk mellom svensk, dansk og norsk landsbygd

I Danmark og Sverige har det de siste årene pågått et arbeid for å fornye det som fra et norsk ståsted kan kalles distriktpolitikk; i Sverige uttrykkes det gjennom «glänsbygd og landsbygd», og i Danmark brukes begrepet «landsbyer». Det er altså snakk om å gå inn på et lavere geografisk nivå enn kommune. Danske og svenske kommuner er vesentlig mer folkerike enn norske kommuner med hhv gjennomsnittlig 55500 innbyggere i danske kommuner, 32 000 innbyggere i svenske kommuner, mot gjennomsnittlig 11 600 innbyggere i norske kommuner (Baldersheim, Lawrence, & Sandberg, 2017). Kommunene er sentrale i den skandinaviske velferdsstaten, slik vi kjenner den og Grønlie (1991) introduserte begrepet «velferdskommuner». Utredningene fra Sverige og Danmark på dette feltet illustrerer at kommunene i mindre grad ser ut til å ivareta oppgavene i periferiområdene. Fra svensk side er det eksplisitt sagt at det er behov for en nasjonal politikk for å styrke landsbygden. Også fra dansk side er det behov for å styrke landsbyene.

En viktig formell forskjell er at Norge står utenfor den Europeiske Unionen (EU) og har sin tilknytning gjennom EØS-avtalen. Som medlemmer i EU har både Sverige og Danmark direkte påvirkning innad i unionen og kan delta i de ulike programmene som EU til enhver tid har, og i tillegg til nasjonale program. For eksempel har Sverige et nasjonalt Landsbygdutviklingsprogram for 2014–2020, på 36 milliarder SEK, som forvaltes av Jordbruksverket.¹ Sverige mottar også midler i EUs regionalfondsprogram og andre EU program. Også norske ordninger innen distrikts- og regionalpolitikken som kan påvirke konkurransevilkårene, skal godkjennes etter reglene i EØS-avtalen. For eksempel gjelder det soneinndelingen for den differensierte arbeidsgiveravgiften i Norge og hvilke bransjer som omfattes av ordningen.² Andre deler av norsk

¹ Kilde:

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisioner/landsbygdsprogrammet20142020.4.7c4ce2e813deda4d30780004608.html> Lesedato 8.11.2018

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/Sporsmal-og-svar---differensiert-arbeidsgiveravgift/id762193/>

distriktspolitikk, f.eks. personrettede ordninger som nedskrivningen av studielån i Finnmark og Nord-Troms er utenfor EØS-regelverket.

Økt sentralisering er et fellestrekk for de skandinaviske landene. Folketallet i hovedstadsområdene og de største byene øker. Samtidig skjer det en «desentralisert sentralisering» eller en «dobbel sentralisering» ved at de mest perifere områdene opplever flytting til fordel for kommunesentrene, litt større bygder, småbyer eller regionsenter. Den demografiske sammensetningen i distriktsområdene forsterker sentraliseringen gjennom at unge kvinner og menn flytter, det blir færre innbyggere i aldersgruppene som føder barn, og dermed reduserte fødselstall. Det er i første rekke hovedstadsområdene og de øvrige regionale byområdene som har fødselsoverskudd. De som blir boende på landsbygda blir stadig eldre, det skjer en forgubbing blant de som blir igjen og det gir en dobbel negativ effekt på befolkningsutviklingen. Disse demografiske endringene er påpekt gjennom flere tiår, og er forsterket. Immigrasjon har de seinere årene vært vesentlig for å opprettholde folketallet i mange kommuner. Imidlertid har ikke den historiske høye immigrasjonen vært tilstrekkelig til å sikre befolkningsvekst over alt, det gjelder i første rekke for periferikommuner (se figur 1.1).

Økt utdanningsnivå i befolkningen har også kommet befolkningen i distriktsområdene til gode. Men utdanning har også virket som en push-faktor, ved at unge har flyttet fra landsbygden til sentrum for å ta utdanning, og mange av disse kommer aldri tilbake. Frafallet fra videregående utdanning (early leavers) har både en geografisk slagside og en kjønnsdimensjon. Frafallet er klart høyest blant unge menn og blant unge fra rurale områder. Lavest er frafallet blant unge i byene, mens unge fra småbyer og forsteder ligger et sted imellom, og dette bildet er det samme for både Norge, Sverige og Danmark. Frafallet er imidlertid høyest i Norge og der er det også størst forskjell mellom rurale områder og byene. Minst forskjeller er det i Sverige (State of the Nordic Region 2018). Figur 1.2. viser at store områder, særlig i Norge og Danmark har relativ høy andel av befolkningen med «lower secondary education», tilsvarende norsk ungdomsskole, som høyeste fullførte utdanningsnivå, og at hovedbildet er at det særlig er i distriktsområdene at andelen med lav utdanning er høy. Et bilde som ytterligere forsterker dette er figur 1.3. som viser at storbyer og byer har høyest andeler med høyere utdanning (tilsvarende høyskole-/universitetsutdanning). Dette bildet er tydelig for hele Skandinavia (State of the Nordic Region 2018).

Alle disse tre landene har gjennomført viktige reformer i offentlig sektor. Eksempelvis har det vært kommunereformer, i Sverige på 1970-tallet, Danmark i 2007 og i Norge fra 2020, regionreform (Danmark og Norge), politireform (Sverige og Norge), strukturreform innen høyere utdanning, sykehusreform, reformer innen spesialisthelsetjenesten mv. Både i den svenske utredningen (SOU 2017:1) og i den danske kommer det fram at utvalgene mener konsekvensene for landsbygda ikke alltid

er godt nok vurdert i forbindelse med at disse reformene er satt ut i livet. Eksempelvis gjelder det politireformen (i Sverige) SOU 2017:1 s, strukturreformen i Danmark.

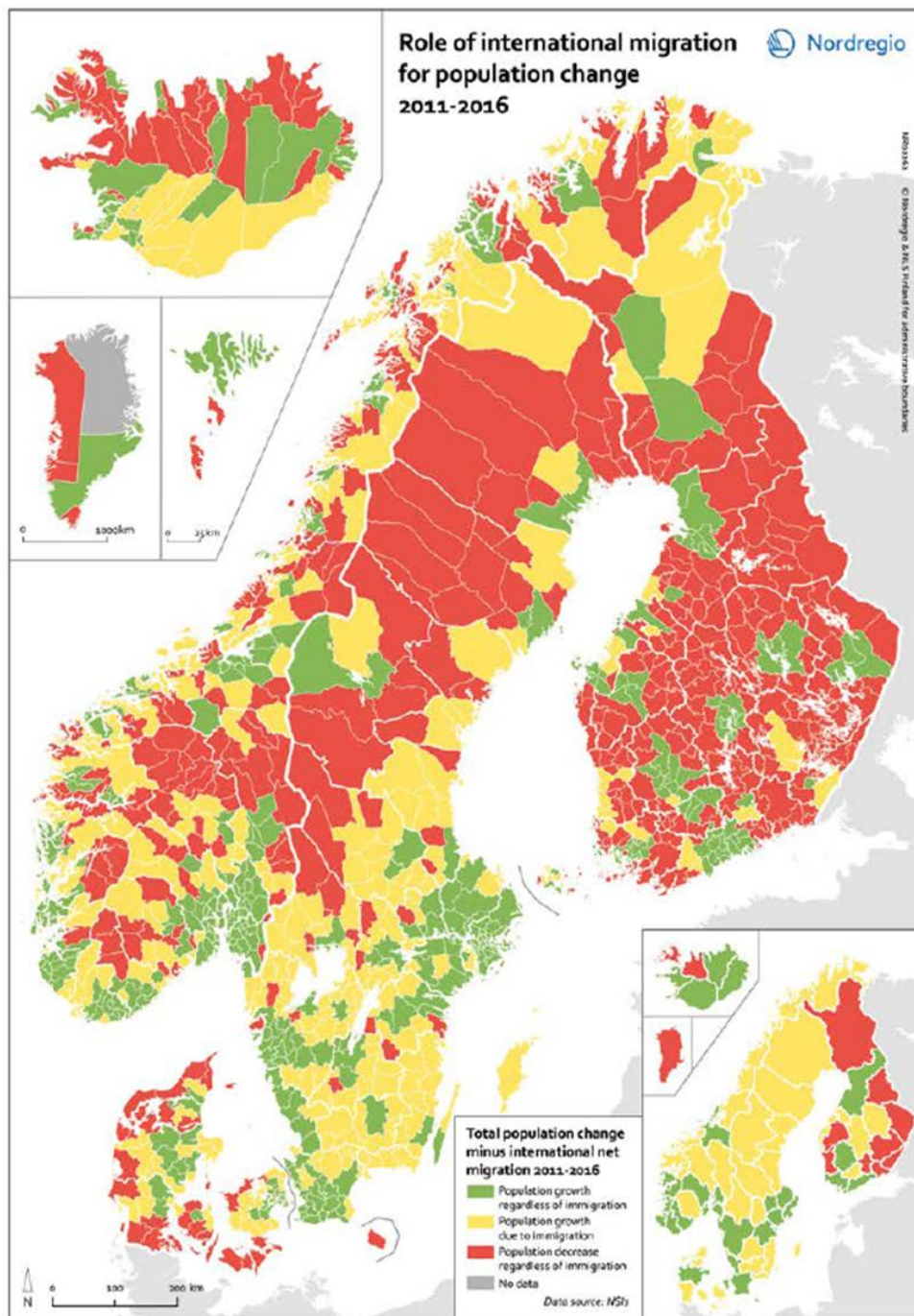


Figure 4.4 Impact of international migration on population change.

Figur 1.1. Internasjonal immigrasjon og folketallsendring.

Kilde: Nordic Council of Ministers, State of the Nordic Region 2018 side 53

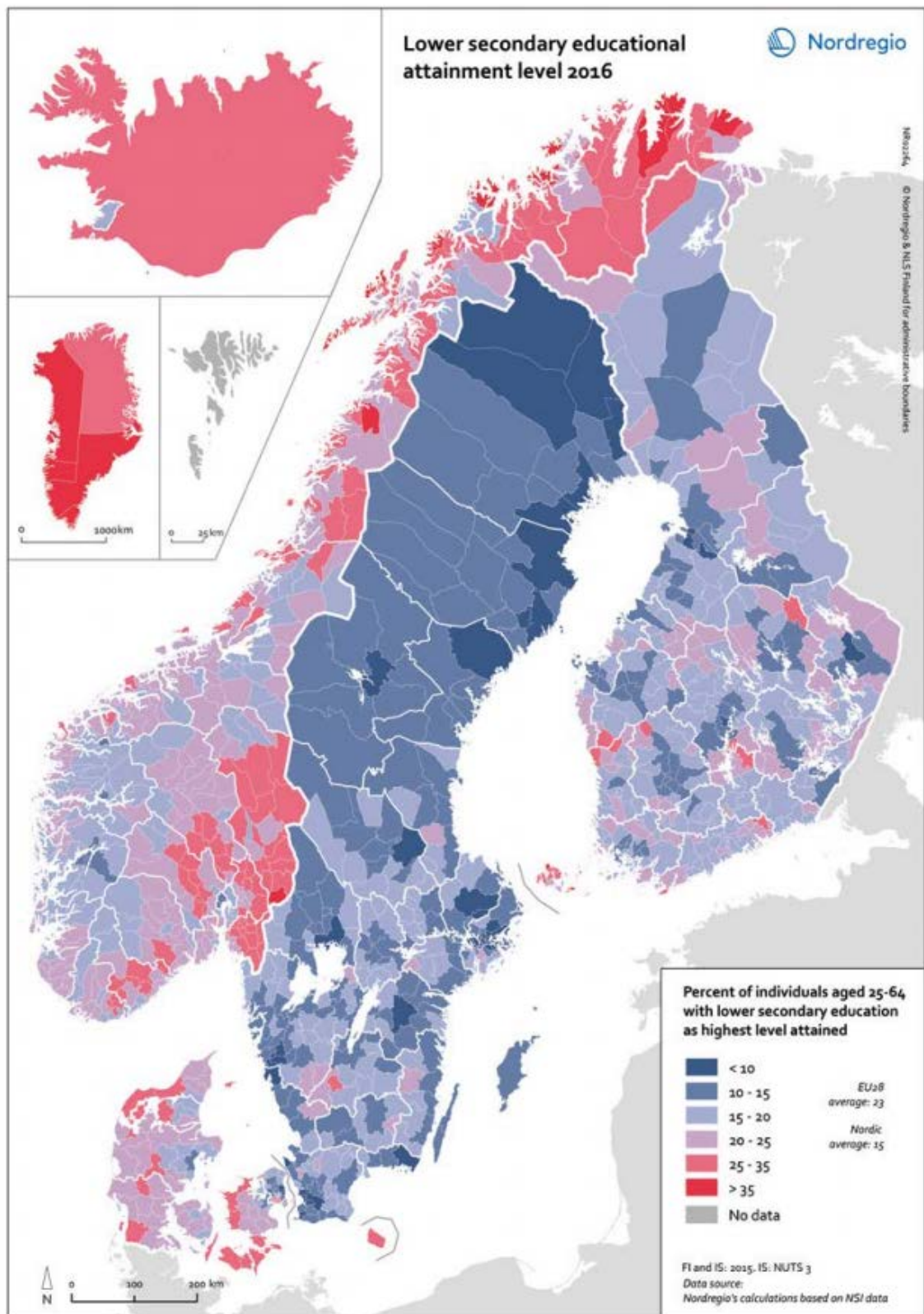


Figure 7.5 Individuals 25–64 years with lower secondary as highest educational attainment level.

Figur 1.2. Befolkning mellom 25–64 år med ungdomsskole som høyeste fullførte utdanning. Kilde: Nordic Council of Ministers, State of the Nordic Region 2018 side 94

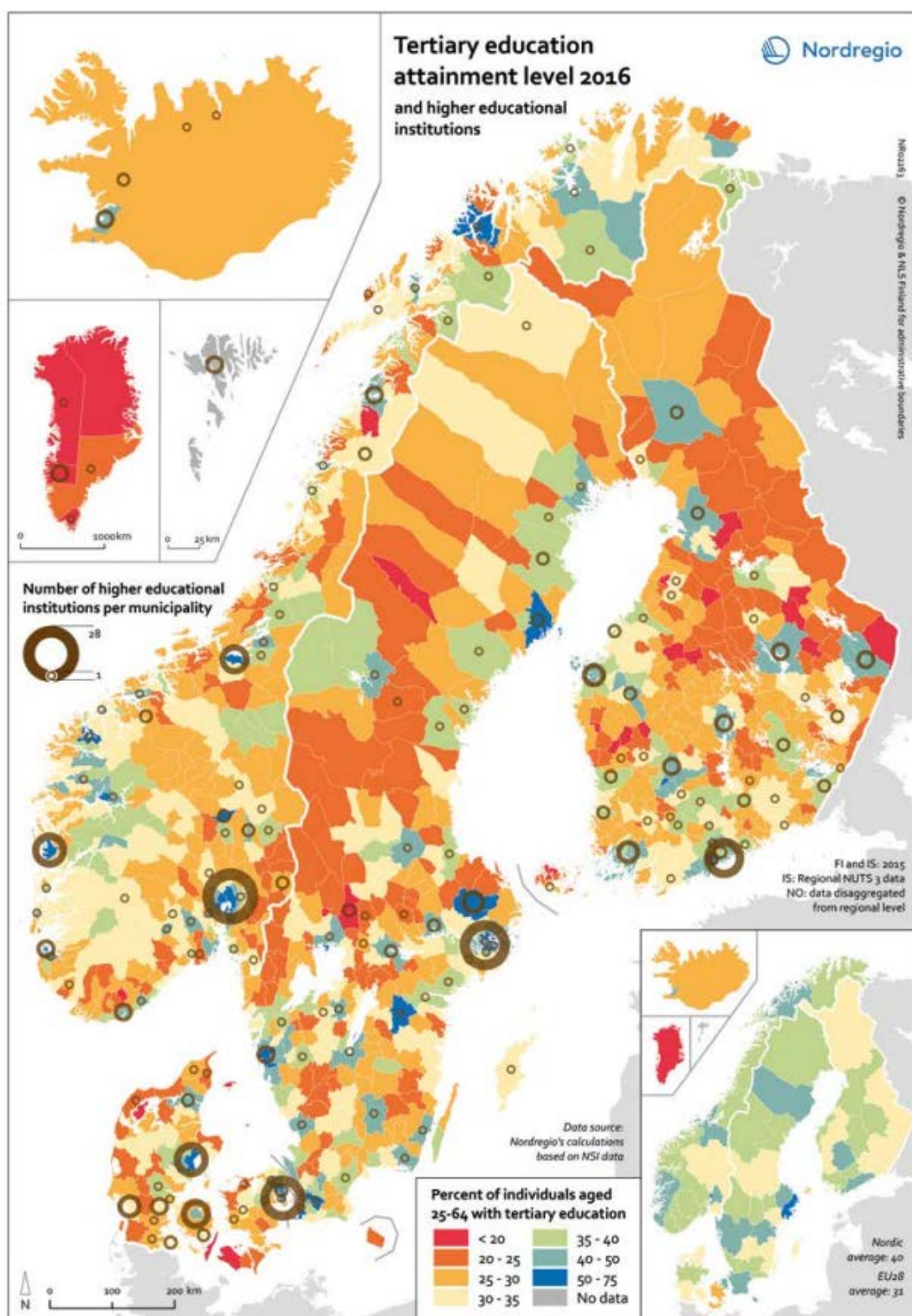


Figure 7.7 Tertiary education attainment level 2016.

Figur 1.3. Andel av befolkningen med høyere utdanning.

Kilde: Nordic Council of Ministers, State of the Nordic Region 2018 side 96

2 Metode

I denne lille rapporten er dokumentstudier av to sentrale svenske dokumenter SOU 2017:1, För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd og regjeringens oppfølging av denne i en proposisjon til riksdagen (Prop. 2017/18:179) En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop., og den danske rapporten «Udvalget for levedygtige landsbyer fra april 2018». Dette er nye og viktige dokumenter som viser utfordringer i hhv Sverige og Danmark for landsbygden i disse landene. Disse offentlige dokumentene er lest med tanke på relevans for norsk distrikts- og regionalpolitikk. Også offentlige politikkdokument fra Norge, slik som Meld.St 18 (2016–17) Berekraftige byar og sterke distrikt, NOU 2011:3 Kompetansearbeidsplasser-drivkraft for vekst i hele landet er trukket inn, sammen med annen relevant litteratur.

Det er gjennomført to telefonintervjuer med til sammen tre personer fra hhv. Näringsdepartementet i Sverige og Erhvervsministeriet i Danmark som arbeider med disse spørsmålene. Vi har funnet fram til disse personene etter innspill fra KMD. Takk til informantene som har stilt opp i samtaler og som også har bidratt med skriftlige utdypende svar.

3 Sverige

Regjeringen i Sverige nedsatte en komite³ «Den parlamentariska landsbygdskommittén», der alle partiene representert i Riksdagen var representert, som skulle legge fram en parlamentarisk utredning om en langsiktig bærekraftig landsbygdspolitikk. Komiteen⁴ arbeidet i to år og la fram sluttrapporten SOU 2017:1 «För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd». Deretter la regjeringen fram saken for riksdagen i Prop 2017/18:179. «En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller i hop». I dette kapitlet er det innholdet i disse to dokumentene som studeres og sammenstilles deretter med norske forhold.

3.1 Bakgrunnen for utvikling av landsbygdpolitikken

Historisk har landsbygdpolitikken i Sverige tatt utgangspunkt i jordbrukspolitikken, og de areelle næringene (jordbruk, skogbruk, reindrift og fiske) er fortsatt viktig for utviklingen av landsbygden, men rasjonalisering har medført at sysselsettingen i disse næringene er redusert. I bildet som tegnes av landsbygdene i Sverige pekes det både på utfordringer og muligheter, og parlamentariskkomiteen understreker at det mangler en *sammenhengende* politikk for landsbygdene som tar et tydelig utgangspunkt i de utfordringer og muligheter som samfunnet faktisk står overfor. Hittil har landsbygdspørsmål vært sett på som en del av jordbrukspolitikken, men det har vært økende behov for å se på landsbygdene i et bredere lys fordi alle bransjer kan være representert. Ambisjonen er å utarbeide en slik sammenhengende politikk for landsbygdenes utvikling for de neste 30 årene.

Komiteen påpeker hvordan sektoreringen i staten har økt og territorielle hensyn er i mindre grad vektlagt. «En fortsatt tudelning av vårt land kan inte accepteras verken av ekonomiska, sociala, miljömässiga eller demokratiska skäl» (SOU 2017:1, s 59). Både komiteen og regjeringen er enig om at politikken de siste årene ikke har lyktes i å balansere utviklingen mellom by og land og har heller ikke skapt forutsetningene for å utnytte de ressursene som fins på landsbygda. Det argumenteres med at det er frykt for at samfunnet skal utvikle seg slik at næringsdrivende og innbyggere på landsbygda

³ Forslaget om å lage en parlamentarisk utredning ble fremmet i budsjettproposisjonen for 2015 (prp. 2014/15:1 utg.omr.23), og komiteen ble opprettet av regjeringen 25.juni 2015 (dir.2015:73) (Prp 2017/18:179 s 6).

⁴ Komiteen la også fram en delutredning SOU 2016:26, «På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar».

ikke oppfatter seg som en del av utviklingen i landet, og at samfunnskontrakten risikeres å løses opp. Det understreker behovet for å ha like vilkår for hele landet.

Mulighetene som løftes fram for landsbygdene er at de må bidra til en langsiktig bærekraftig vekst og utvikling der alle delene av landet må bidra. Tradisjonelt bidrar landsbygden med energiforsyning, råvarer og matproduksjon. Mulighetene som presenteres både av komiteen og regjeringen er at landsbygden kan bidra mer og vil være en viktig del i å skape en sirkulær, biobasert og fossilfri økonomi og dermed til en langsiktig bærekraftig utvikling. En ny politikk skal skape gode vilkår for å bo, leve og virke på landsbygda og skal ha lokal utvikling og vekst i fokus, ikke kompensatoriske ordninger, slik det historisk har vært satset i de mer ressursvake områdene. Ulike landsbygder har ulike utfordringer slik at en ny nasjonal landsbygdpolitikk må være mer differensiert og ta hensyn til forskjellene i utfordringsbilde.

3.2 Nye mål for landsbygdpolitikken

Både komiteen og regjeringen er enig om å etablere mål for landsbygdpolitikken. Regjeringen samler dette gjennom et overordnet mål med tre delmål og skiller lag med Parlamentarikerkomiteen som anbefalte et overordnet mål, identisk med første del av regjeringens overordnede mål, og 11 mer tematiske delmål som omhandler næringsliv, digitalisering, infrastruktur, utdanning, planlegging, bosetting, offentlige og private tjenester. Landsbygdpolitikken styres utfra målene som ble vedtatt i Riksdagen og det er ikke egne lovregler for dette feltet. Det er nytt at det defineres mål for dette politikkområdet. Delmålene følger tredelingen i bærekraftstenkingen, med økonomisk, økologisk og sosial bærekraft. Dette politikkområdet knyttes sterkere opp til det grønne skiftet, også fordi naturressursene og råvarene som finnes på landsbygden vil være viktig i en grønn omstilling.

Overordnet mål (i prop 2017/18:179):

En livskraftig landsbygd med likeverdige muligheter for bedrifter, arbeid, bosetting og velferd som leder til en langsiktig bærekraftig utvikling i hele landet (egen oversetting).

Dette konkretiseres i **tre delmål** (i prop 2017/18:179):

1. **Bærekraftig vekst:** Landsbygdens evne til å utnytte forutsetningene for næringsutvikling og sysselsetting er bærekraftig på lang sikt, samtidig som miljømålene nås. Landsbygdene bidrar til å utvikle Sveriges økonomi i positiv retning (egen oversetting).

2. **Sirkulær, biobasert og fossilfri økonomi og bærekraftig utnyttning av naturressurser:** Landsbygdene bidrar til å styrke Sveriges konkurransekraft på veg mot en sirkulær, biobasert og fossilfri økonomi og til bærekraftig bruk av naturressurser og å oppfylle relevante miljøkvalitetsmål (egen oversetting).
3. **Attraktive livsmiljø i Sveriges landsbygder:** Likeverdige forutsetninger for mennesker for å arbeide, bo og leve på landsbygda (egen oversetting).

3.3 Klarere organisering og ansvarsfordeling

Den parlamentariske landsbygdkomiteen mener det er behov for en tydeligere styring og samordning av landsbygdpolitikken og har flere forslag på hvordan dette kan forbedres. Det omfatter krav om konsekvensvurderinger for landsbygden av ulike forslag som fremmes, og tydeliggjøring av myndigheters og statlige virksomheters ansvar for landsbygdpolitikk gjennom instruksjoner og direktiv. I tillegg foreslår komiteen at hvert län skal ha en strategisk og operativ samordningsfunksjon, kalt «landsbygdsdelegasjonen». Denne skal samordne statlige myndighetenes virksomhet. Komiteen foreslo også at Statens jordbruksverk skal ha et nasjonalt ansvar for å følge opp arbeidet for å samordne statlige myndigheters innsats på feltet. Flere av disse forslagene ble avvist gjennom høringsrunden (prop 2017/18:179 s24f).

Regjeringen argumenterer for at regionalpolitikk er et eksempel der flernivåstyring er viktig for å oppnå målet for politikkområdet. Den er innrettet slik at regionene skal gis mulighet til å vokse og utvikles etter sine spesielle forutsetninger, og understreker at regionalpolitikken har stor betydning også for landsbygdene. Regionalpolitikken styres i hovedsak fra regionene. Landsbygdpolitikken er i likhet med regionalpolitikken territoriell og begge drives innenfor rammen av en flernivåmodell. Det utdypes med at staten må bedre samordningen mellom politikkområdene som har stor betydning for landsbygdpolitikken, og styrke samordningen av innsatser som gjøres av statlige myndigheter. Landsbygdpolitikken utformes og styres på nasjonalt nivå, og er tverrsektoriell slik at den strekker seg over en rekke politikkområder på nasjonalt nivå. Kommuner og landsting sin innsats og oppgaveløsning innenfor sine ansvarsområder spiller også en viktig rolle. For å styrke strategisk lokalt utviklingsarbeid spiller samordning i kommuner en viktig rolle. Staten kan imidlertid ikke styre kommunenes egne selvstendige initiativ og tilpasninger til lokale og regionale forhold. Flernivåstyringen innenfor landsbygdpolitikken må skje samordnet med den regionale utviklingspolitikken og de øvrige relevante politikkområdene. Landsbygdpolitikken deles i den «brede» og den «smale», der den «smale» omfatter spesielle satsinger f.eks. «landsbygdsprogrammet» og har et territorielt perspektiv med fokus på å utvikle landsbygden. I den «brede» landsbygdpolitikken inngår politikkområdene som har

betydning for å oppnå målet for landsbygdpolitikken, men som ikke har uttalte mål om å utvikle landsbygda, slik som nærings-, miljø-, utdannings-, bosteds-, kultur-, digitaliseringspolitikken og politikken for frivillig sektor. Regjeringen mener også at frivillig sektor (sivilsamfunnet) skal få en klarere rolle i landsbygdpolitikken på alle nivå. Lokalt nivå må også gis en sterk rolle i arbeidet med bærekraftig landsbygdpolitikk.

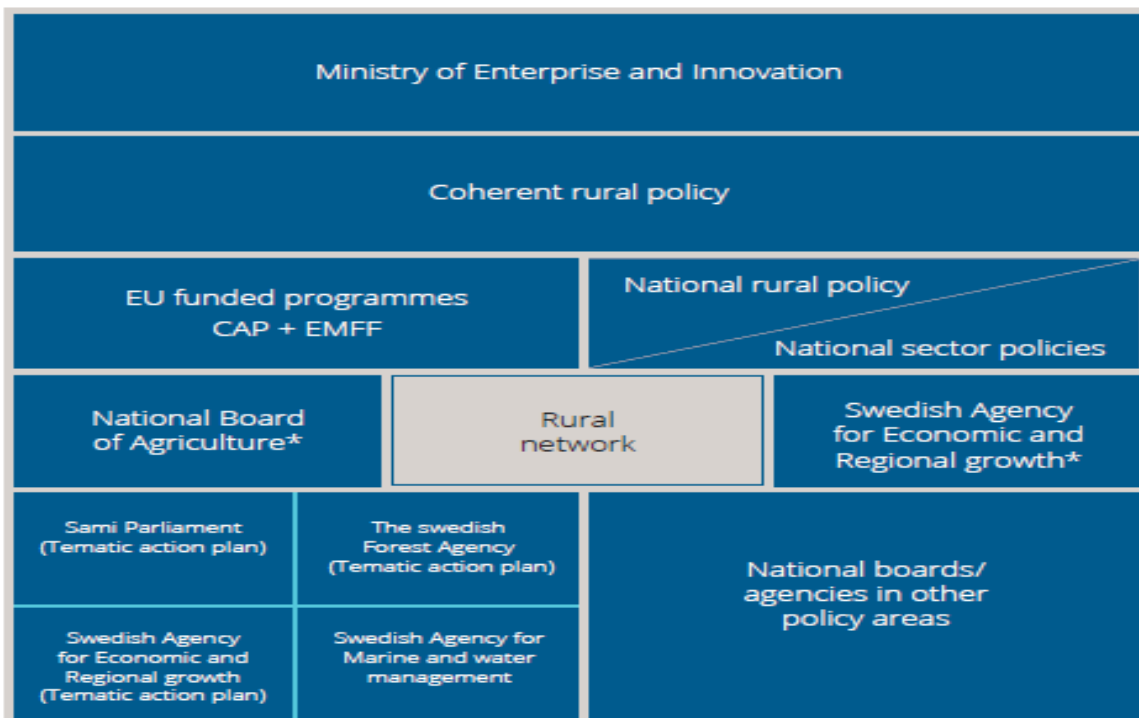
Regjeringen tar til orde for en bedre samordning av statlige myndigheter og krav om konsekvensvurdering for landsbygdsutvikling. *Tillväxtverket*, som har ansvar for regionalpolitikken tillegges også det nasjonale ansvaret for landsbygdpolitikken. Statens jordbruksverk har ansvar for viktige politikkkfelt for landsbygdene, slik som jordbruks- og fiskeriområdet. Regjeringen mener at samarbeidet mellom Tillväxtverket og Statens jordbruksverk fungerer godt i dag, men trenger å styrkes for å fremme den nye landsbygdpolitikken. Her skiller Regjeringen lag med Parlamentarikerkomiteen som vil legge hovedansvaret til Statens jordbruksverk. Med å legge oppgaven til Tillväxtverket understrekes også behovet for at landsbygdpolitikken trenger å være bredere enn jordbrukspolitikken.

Regjeringen viser til at länsstyrelsene og aktører med regionalt utviklingsansvar har oppgaver som berører utviklingen av landsbygden. Länsstyrelsen skal arbeide sektorovergripende for å samordne ulike samfunnsinteresser og statlige myndigheters innsatser og følge situasjonen samt fremme utvikling i länet. Alt dette er viktig for å gjennomføre en helhetlig landsbygdpolitikk. Regjeringen går imot Parlamentarikerkomiteens forslag om Landsbygddelegasjoner, og mener samordningsarbeidet best kan utvikles innenfor eksisterende organ.

Regjeringen tar til orde for at en langsiktig bærekraftig landsbygdsutvikling forutsetter samarbeid mellom staten og lokale aktører, kommuner, næringsliv og sivilsamfunnet. Proposisjonen trekker fram eksempel som «Lokalt ledd utvikling gjennom leadermetoden» (LLU) og «Rådslag for landsbygdspørsmål» og tilsvarende organisering der innbyggere, organisasjoner og bedrifter inviteres til å bidra i aktuelle spørsmål og gis mulighet for å inngå i regionale partnerskap, slik at lokalt utviklingsarbeid tydeligere knyttes sammen med regionalt utviklingsarbeid. Også landsbygdsutviklere i kommuner og landsting har en viktig rolle i det strategiske lokale utviklingsarbeidet. «Landsbygdnättverket» støtter de regionale og lokale landsbygdsutviklerne, men regjeringen mener at denne støttefunksjonen må kommuner og landsting selv avgjøre om de vil ha.

I proposisjonen tas det til ordet for at regjeringen vil foreslå 100 mill. SEK i budsjettet for 2018 til å gjennomføre en samordnet landsbygdpolitikk, og at det for 2019 og 2020 årlig settes av 750 mill. SEK, og for 2021 400 mill. SEK for å gjennomføre dette. Hvordan dette følges opp videre med ny regjering vil tiden vise.

National level



Regional level



Local level



* coordinating bodies

Figur 3.1. Oversikt over organisering og ansvarsfordeling mellom myndigheter innen svensk landsbygdpolitikk

Kilde: Näringsdepartementet i Sverige

Figuren over viser kort organiseringen av landsbygdpolitikken. Näringsdepartementet utvikler og leder arbeidet med den helhetlige landsbygdpolitikken. Den består av en nasjonal del og en del som gjennomføres innenfor rammen av EU-fonder. Tillväxtverket har et særskilt ansvar for gjennomføringen og iverksettingen av politikken, men også mange andre statlige myndigheter er involvert. For å gjennomføre EU-fondene har Jordbruksverket hatt særskilt myndighet. På regionalt nivå er både Landstinget og Länsstyrelsen. Landstinget har regionalt utviklingsansvar og utarbeider den regionale utviklingsstrategien i et län. Landsstyrelsen representerer statlige myndigheter og har også et særskilt ansvar for EU-fondene. På lokalt nivå (kommunenivå) bidrar kommunene til det landsbygdpolitiske målet skal gjennomføres.

3.4 Ulike sektorpolitikker

Parlamentarikerutvalget (SOU 2017:1) og Regjeringen (prop 2017/18:179) har valgt ut de samme åtte sektorområder som de mener er viktig for landsbygdutviklingen. Innenfor hvert område fremmes det mer eller mindre konkrete forslag til tiltak. Parlamentarikerutvalget er i hovedsak mer detaljert og konkret i sine forslag, flere av forslagene avvises av regjeringen, med begrunnelse i svak oppslutning i høringsrunden, noen forslås nærmere utredet og noen er delvis gjennomført.

3.4.1 Næringsliv og bedrifter

- Styrke innovasjonsevnene i bedrifter på landsbygda, bedre informasjon om eksisterende ordninger, stimulere til at landsbygdsforetak i økende grad tar i bruk digitalisering, ny teknologi og bedrer kapitaltilgangen.

Av konkrete tiltak foreslås å bedre informasjonen om Vinnovas innovasjonsstøtte, bruke eksisterende program i Vinnova, slik som «Samverkansprogrammet för cirkulär og biobaserad ekonomi». Bedre kapitaltilgangen gjennom eksisterende strukturer, slik som Almi, Saminvest, Norrlandsfonden. Regjeringen utvider rammen for erstatning for tap i støtteområde A og B, noe som kan medføre større risikotaking. Regjeringen har også initiert en bankdialog for å sikre små og mellomstore bedrifter i hele landet skal få bedre tilgang til finansiering. I følge Prop 2017/18 skal det satses på forsterket digitalisering i bedriftene i landsbygdene, med særlig fokus på jord- og skogbruk og besøksnæringer. Denne satsingen skal komplettere satsingen som allerede skjer innen «Smart industri».

Det svenske Landsbygdprogrammet for perioden 2014–2020, er et viktig finansielt verktøy for landsbygdutvikling.

- Sikre økt eksport og besøksnæring. Her framheves et regionalt eksportprogram, samordnet av Tillväxtverket, for å få flere bedrifter i eksportmarkedet, bla. innen tre, mineraler, arkitektur, design samt fra jord og skogbruk, slik at landsbygdnæringene kan bidra til en sirkulær, biobasert og fossilfri økonomi. Regjeringen mener det er uutnyttet potensial for besøksnæringene i landsbygdene og det er laget en egen SOU om bærekraftig turisme og voksende besøksnæring (SOU 2017:95). Særlig naturturisme og matturisme vil være viktig for landsbygda. Visit Sweden får økte ressurser til økt markedsføring av Sverige som turistland.
- Det skal opprettes et nasjonalt kunnskapssentrum for landsbygdutvikling. Det legges til Sveriges landbruksuniversitet, i samarbeid med andre læresteder som forsker på landsbygdutvikling.

3.4.2 Særlig innsats i kommuner i spredtbygde strøk med særskilte utfordringer.

Parlamentarikerkomiteen (SOU2017:1) tok til ordet for en virkemiddelpakke til 23 utvalgte periferikommuner. Inneholde er etablering av utdanningscenter, lokalisering av statlige arbeidsplasser, særskilt satsing på utbygging av digital infrastruktur, både næringspolitiske og vekstfremmende tiltak, i tillegg nedsatt arbeidsgiver- og andre avgifter og nedskrivning av studielån. Det henvises bla. til Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Regjeringen støttet ikke dette forslaget og peker på at det var skepsis i høringsrunden. Regjeringen mener likevel det er behov for ekstra innsats i kommuner med store demografiske utfordringer, lange avstander, begrenset tilgang på arbeidskraft, få private arbeidsplasser og et næringsliv med begrenset bransjebredde, og mener at også kommuner utenfor Nord-Sverige bør komme inn i ordningen. Denne ekstra satsingen skal skje i form av utbygging av digital infrastruktur, økt tilgang til høyere utdanning, omlokalisering av statlige jobber, innovasjons- og eksportfremmende innsatser. Regjeringen går inn for en ordning som omfatter alle 39 kommuner i støtteområde A. Og bevilger penger til distriktskommuner for å øke kommunenes mulighet til å styrke det lokale næringslivet (prop 2017/18:1 otg.omr.23). Tillväxtverket får tilført 70 mill SEK per år i tre år, fra 2018 og de 39 kommunene i støtteområde A kan søke om inntil 1,76 mill SEK til næringsutviklingstiltak, og det er kommunene som prioriterer bruken av

disse næringsutviklingsmidlene.⁵ Det gis transportstøtte til bedrifter i de fire nordligste länenene, etter nærmere regler.⁶ Noen av komiteens forslag (fra SOUen) skal utredes videre, slik som skatteendringer og nedskrivning av studielån. Regjeringen foreslår å bevilge midler til en langsiktig satsing på kommuner som kommer svakt ut på sosioøkonomiske indikatorer, og satsingen skal styrke kommunenes eget arbeid for å forbedre forutsetningene der det er størst behov, (for 2018 (prop 2017/18, utgiftsområde 19)). Mer konkret skal det etableres flere læringssentra og servicekontor, kommunene må ta initiativ for å få disse på plass, og noen av disse kan komme i disse kommunene.

3.4.3 Digital kommunikasjon og transportinfrastruktur

I følge prop 2017/18 er et av Riksdagens delmål i digitaliseringspolitikken at Sverige skal ha bredbånd i verdensklassen slik at alle hushold og bedrifter får gode muligheter til å bruke elektroniske samfunnstjenester og service via bredbånd. Regjeringen mener dette målet er i tråd med det foreslåtte målet for landsbygdpolitikken.

- I landsbygdsprogrammet for 2014–2020 er det satt av 4,25 milliarder SEK i støtte til bredbåndsutbygging og 1,2 milliarder SEK i regionalfondsprogramrammen for de tre nordligste programområdene. Regjeringen viser til SOU 2016:1 Slutbetänkandet Statens bredbandsinfrastruktur som resurs, denne skal følges opp med tiltak senest i budsjettprosessen for 2019.
- Regjeringen fraråder å sette måltall på minstekapasitet og dekningsgrad slik Parlamentarikerkomiteen foreslår, og argumenterer med at den teknologiske utviklingen går for raskt til det.
- Det understrekes at det er viktig å samordne statens digitale infrastruktur og å tydeliggjøre ansvarsområdene. Regionale bredbåndskoordinatorer skal bidra til overordnet samordning og samarbeid i bredbåndsspørsmål, og være kontaktpunkt i de respektive län både for offentlige og private aktører. Målet er å øke samordningen og dermed effektivisere arbeidet på regionalt nivå. Regjeringen arbeider med en modell for framtidig innsats for utbygging med

⁵ Kilde: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/mangmiljonsatsning-ska-starka-gles--och-landsbygdskommuners-foretagsklimat/> Lesedato 29.11.2018.

⁶ Kilde: <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/transportbidrag-till-norra-sverige.html> Lesedato 29.11.2018.

statlige midler kan utformes og administreres. Post og telestyrelsen (PTS) har utarbeidet forslag om hvordan dette kan gjøres.

- Parlamentarikerkomiteen har flere konkrete forslag til hvordan den digitale infrastrukturen skal styrkes for landsbygden som Regjeringen ikke følger opp videre, f.eks. gjelder det modell for å finansiere videre utbygging og lovfesting.
- Regjeringen mener at det overordnede transportpolitiske målet om å sikre samfunnsøkonomisk effektiv og langsiktig bærekraftig transport for innbyggere og næringslivet i hele landet, er forenelig med landsbygdpolitiske mål. Videre at enkelte satsinger må gjøres på veier, jernbane, utvalgte broer og fergestrekninger.
- Nye muligheter må tas i bruk, det må identifiseres regler som hindrer effektiv samordning, samkjøring og forsøk på selvkjørende kjøretøy og andre innovative transportløsninger må utvikles.
- Konsekvensene for målene i landsbygdpolitikken av endringer i skatter og avgifter innenfor transportpolitisk område må vurderes. I analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av skatter og avgifter må effektene for ulike typer landsbygder fremgå på en tydelig måte. Endringer i reisefradragssystemet er under arbeid for å ivareta mål om lavere utslipp av klimagasser og luftforurensning, samtidig som systemet skal være enkelt å administrere og kontrollere. Denne utredningen skal foreligge innen 1.juli 2019.

3.4.4 Kompetanse

Utgangspunktet i proposisjonen er at alle skal ha mulighet for å kunne utvikle sine kunnskaper og sin kompetanse, og derfor er tilgangen til utdanning i hele landet viktig.

- Regjeringen foreslår økt tilgjengelighet til universitets- og høyere utdanning og yrkeshøgskoleutdanning gjennom forbedret tilgang til distanseundervisning og argumenterer for at digitale virkemidler kan redusere avstanden til campus. Det skal arbeides særlig med hensyn til utdanningsbehovet på landsbygda og gode eksempler skal samles og spres. Regjeringen argumenterte for at Parlamentarikerkomiteens forslag var for begrensende, og går også imot forslaget om at indikatorer i styrings- og ressurstildelingssystemet til utdanningsinstitusjonene skal ta hensyn til om utdanningene gjøres mer relevante for de lokale arbeidsmarkedene. Regjeringen henviser til en egen

utredning om en samlet oversikt over universitetenes og høgskolenes styring, inkludert ressurstildeling, den skal foreligge i desember 2018.

- Lärcentrum (på norsk brukes videre betegnelsen «læresenter») er en allerede etablert ordning som finnes mange steder, de tilbyr fysisk plass til studenter og gir ulike former for støtte og hjelp. Tilbudene som gis ved det enkelte læresenteret er veldig forskjellig, noen tilbyr støtte på gymnasnivå og voksenopplæring, andre tilbyr også studier på høgskolenivå, enten fysiske studier eller gjennom distanseundervisning. Parlamentarikerkomiteen foreslo å etablere en ny ordning, «utbildningscentra» for høyere utdanning, og disse skulle prioriteres i de funksjonelle analyseregionene (FA-regionene) som ikke har høyere utdanning, kommuner med få læresenter og kommuner med ekstra utfordringer, men Regjeringen valgte heller å satse sterkere på læresentrene framfor å etablere noe nytt. Innretningen på forslaget fra komiteen er altså noe forskjellig fra Regjeringens opplegg. For 2018 er det satt av 50 mill SEK og forslaget for 2019 er 70 mill SEK i statstilskudd til kommunene for å utvikle og etablere læresenter i hele landet (prop 2017/81:1 utg.omr. 16). De kommunene som ikke allerede har skal prioriteres ved fordelingen av midlene. Kommunene skal ved etablering av «læresentra» samråde med regionalt utviklingsansvarlige aktører i de respektive län. Alle regioner har læresenter, men det finnes ikke i alle kommunene, og i alle regionene er det kommuner som skal søke om støtte til eksisterende eller nye læresenter. Det varierer også mellom regionene i hvor stor grad de avventer kommunenes initiativ eller om regionene tar grep for å samordne dette arbeidet.
- Tillväxtverket har fått i oppdrag å fremme forslag til retningslinjer for støtte til regionalt kompetansehevingsarbeid, og skal samordne i strategiske spørsmål mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.
- Fjernundervisning med hjelp av IKT kan brukes for å redusere reisetiden for elever med lang avstand til skolen. En egen utredning har sett på mulighetene for mer fleksibilitet i undervisningen (SOU 2017:44). Det er forslag om at kommuner med behov for fjernundervisning får en mulighet til å søke økonomisk støtte for å etablere det.

3.4.5 Samfunnsplanlegging og boligbygging

Hver kommune skal ha en oversiktsplan som viser hovedtrekkene innen fysisk planlegging og hvordan areal disponeres, hvordan det bygde miljøet skal brukes, utvikles og bevares, avklare hvordan allmenne hensyn ivaretas, nasjonale hensyn og miljøhensyn skal omtales særskilt, samt hvordan kommunen skal ivareta hensynene til

nasjonale og regionale mål, planer og program som har betydning for en bærekraftig utvikling i kommunen. Plan- og bygningsloven (2010:900) omfatter byer og områdene utenfor byene. Regjeringen har ambisjoner om at landsbygdene inkluderes tydelig i kommunenes oversiktsplanlegging. Dette omfatter både hvordan land og vannområder skal kunne disponeres for ulike formål, gjennom planlegging kan de støtte bygninger, både boliger og næringslokaler på landsbygda og samordne utbygging av ledningsnett for vann, avløp, elektrisitet og bredbånd. Den mer detaljerte planleggingen skjer gjennom detaljplaner, som kan initieres av kommunen eller andre og kommunene vedtar disse. Slike detaljplaner er mer vanlig å ha for mer tettbygde strøk enn for landsbygden. Enkeltbygninger kan oppføres uten at det foreligger detaljplan. Regjeringen er enig med komiteen om at kommunene trenger støtte i sitt planarbeid. Mens Parlamentarikerkomiteen vil gi Boverket ansvar for å utarbeide en veileder vil Regjeringen se dette an og samordne behovet for veileder med den pågående oversiktsplanleggingsutredningen.

- Nasjonale interesser og andre samfunnsinteresser påvirker landsbygdens utvikling, slik at målkonflikter kan oppstå, det er viktig med klare kriterier for nasjonale hensyn.
- Lovgivningen om vann- og avløp bør forenkles for bygninger på landsbygda med ikke godkjente avløp. Veiledning til kommunene må styrkes. Velfungerende vann og avløp er en forutsetning for boligbygging i landsbygdområdene. Det er igangsatt en utredning om kommunenes forpliktelser for tilgang til vann og små avløp.
- Boligmarkedet på landsbygden er ofte slik at panteverdien er lavere enn produksjonskostnadene, og dermed er det en økt risiko som legges inn i kredittvurderingen. Spørsmålet om forbedret finansiering for ny- og ombygging av boliger på landsbygda inngår i utredningen om forbedrede finansieringsmuligheter for ny- og ombygging av boliger (dir 2017:1). Parlamentarikerkomiteen har flere forslag som støtter finansiering av boligbygging på landsbygda, f.eks. økt statlig kredittgaranti for lån og statlig toppån. Forslagene er til vurdering i regjeringen. Regjeringen ba sommeren 2018 Boverket å vurdere forslag på hvordan staten kan støtte finansieringen av boliger på landsbygden.⁷
- Det er egne regler for bygging i strandsonen på landsbygda (siden 2010) som kommunene kan bruke for å fremme landsbygdeutvikling. Kommunene kan i

⁷ Kilde: [https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/bostadsbyggande-pa-landsbygden-ska-
underlattas/](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/bostadsbyggande-pa-landsbygden-ska-underlattas/) Lesedato 29.11.2018.

oversiktsplanene utpeke områder for landsbygdsutvikling i strandsonen (LIS-områder). Parlamentarikerkomiteen påpekte behovet for å sikre at reformene i strandsonbestemmelsene får den planlagte effekten. Flere utredninger tar opp disse spørsmålene, slik som Strandskyddsdelegasjonen som skal sikre kompetanseutvikling (SOU 2015:108), og Naturvårdsverket har i sin utredning foreslått at LIS-områdene kan utvides. Dette arbeider regjeringen videre med.

3.4.6 Kommersiell service, velferdstjenester og kultur

Alle kommuner og landsting må kunne tilby likeverdig service, uavhengig av innbyggernes inntekter og andre strukturelle forhold. I tillegg til offentlig service og velferd skal det finnes kommersiell service tilgjengelig.⁸

Forslaget fra Parlamentarikerkomiteen om å utvide retten til bankkonto til også å gjelde foretak og organisasjoner og ikke bare privatpersoner, og å avvise Postlovutredningens forslag om å forlenge kravet for brevlevering, er ikke støttet av regjeringen. Det er ønske om å prøve ut samdistribusjon av post og aviser, og at det settes i verk forsøksordninger med det. Regjeringen mener at samdistribusjon lettere kan prøves ut etter at todagerskravet er godkjent.

Det er også igangsatt to utredninger som kan ha konsekvenser for arbeidet med kommunal velferd: Kostnadsutjæmningsutredningen (dir 2016:91) som tar for seg kostnadsutjevningen ved større samfunnsendringer og mulige forenklinger, og en parlamentarikerkomite som utreder kommunenes kapasitet for å møte samfunnsutviklingen (dir 2017:13), (Delutredningen, SOU 2017:77 En generell rätt til kommunal avtalsamverkan). Det foreligger ingen konkrete forslag i prop 2017/18:179 på dette temaet, slik at forslagene i Parlamentarikerkomiteen følges ikke opp.

Det er store forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder innbyggernes forutsetninger for å delta i kulturlivet. Digitalisering og utbygging av bredbånd er viktig for å redusere forskjeller. Siden 2017 skal institusjoner som får statlig støtte fra Kulturdepartementet samarbeide med andre aktører for å bidra til at kulturen skal komme flere i hele landet til del. Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet og Svenska Filminstitutet har også utarbeidet strategier for sin medvirkning i det regionale utviklingsarbeidet. «Kultursamverkansmodellen», er et samarbeid mellom staten, landstinget, kommunene, sivilsamfunnet og profesjonelle kulturskapere, som skal føre kulturen nærmere innbyggerne og gi landstinget økt ansvar og frihet innenfor kulturområdet. Av konkrete forslag innenfor dette feltet, er at tilgjengelighet og

⁸ Regjeringen påpeker (side 71) at service i glesbygd nylig er utredet (SOU 2015:35) og ble derfor utelatt i komiteens mandat men Parlamentarikerkomiteen valgte likevel å ta opp temaet.

deltakelse i kulturvirksomheter i Sveriges landsbygder og hvordan statlige midler brukes skal analyseres. Regjeringen skal også sette av midler for pilotprosjekt for å styrke kulturvirksomheter i de mest spredtbygde områdene.

3.4.7 Statens nærvær i landsbygdene

Statens fysiske nærvær i alle deler av landet er viktig både for service, forvaltning og sysselsetting, og det er store regionale forskjeller i hvor statlige arbeidsplasser er lokalisert. Statlige servicesentre har ansvar for Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten og Skatteverket, og hadde ca. 100 servicekontor rundt i landet (SOU 2017:1 side180). Parlamentarikerkomiteen mener at også Arbeidsformidlingen, politiet og migrasjonsmyndigheten legges til servicekontorene.

Regjeringen støtter til en viss grad parlamentarikerkomiteens forslag om å etablere lokale servicekontor. Det har pågått et eget arbeid for å konkretisere dette forslaget nærmere. Regjeringens forslag er å utvide Statens servicesenter sitt ansvar slik at det blir en samlet organisasjon for lokal statlige service fra 1.1.2019, og øke antallet kontorer med 27 kontorer. Regjeringen vil ikke stanse en pågående omorganisering av Arbeidsformidlingen, men mener den må vise hvordan servicen skal sikres i hele landet. Når det gjelder politiet og krav om responstid så vises det til politireformen med behov for flere ansatte og økte bevilgninger, og det legges ikke opp til at det skal inngå i de lokale servicekontorene. Også Arbeidsformidlingen skal etter planen inn i disse kontorene, og etter utvidelsen skal det til sammen bli 140 servicekontorer. Om det blir endringer i dette opplegget med ny regjering gjenstår å se.

Mindre nærvær av statlig service og redusert antall arbeidsplasser i deler av landet, taler for en bedre spredning av de statlige jobbene for å øke det statlige nærværet i hele landet. Statlige jobber kan bidra til å forbedre arbeidsmarkedet for høyt utdannede i landsbygdene. Regjeringen har påbegynt et arbeid med å omlokalisere deler av myndighetene til steder utenfor Stockholms län, og vil at nye myndigheter i første omgang bør lokaliseres utenfor Stockholm län. Dette ser mindre konkret og forpliktende ut enn Parlamentarikerkomiteens forslag om å omlokalisere 10 000 arbeidsplasser ved statlige myndigheter i Stockholms FA-region til FA-regioner som trenger statlige jobber over en fem- til sjuårs periode.

3.4.8 Sivilsamfunnets betydning for landsbygdene

Regjeringen ser sivilsamfunnet som viktig også for landsbygdene, særlig deres arbeid med å engasjere et større mangfold av innbyggere. Parlamentarikerkomiteen foreslo å forsterke studieforbundenes virksomhet på landsbygda, fordi mange organisasjoner

driver aktiviteter med finansiering fra studieforbund. Denne delen er ikke fulgt opp av Regjeringen. Komiteen hadde flere forslag om hvordan sivilsamfunnet kunne trekkes sterkere inn i det lokale utviklingsarbeidet. Regjeringen har foreslått å styrke dialogen med sivilsamfunnet gjennom et trepartssamarbeid med lokale aksjonsgrupper der offentlige, private og ideell sektor utarbeider en felles strategi «Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden» (LLU) (finansiert av EU-program⁹), samt Landsbygdsnätverket¹⁰ som i hovedsak består av frivillige organisasjoner.

3.5 Sammenligning med norske forhold

Det svenske parlamentarikerkomiteen og den oppfølgende proposisjonen fra Regjeringen definerer mål for landsbygdpolitikken. Disse er generelle og allmenne, og ordlyden er ikke særlig forskjellig fra den norske målformuleringen: «Regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet.» (Meld. St. 18 (2016–17)). I Norge har det gjennom flere tiår vært et mål om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingen, og dette presiseres også i den siste stortingsmeldingen. Man kan argumentere for at bosettingsmålet gjør at distriktene i Norge framstår med en egenverdi, som er sterkt knyttet til at de er bo- og arbeidssteder for folk. I de svenske målformuleringen er det tydeligere at det er landsbygdens bidrag til svensk økonomi og måloppnåelse i miljøpolitikken som har verdi. Dette har tradisjonelt vært et idemessig skille mellom svensk og norsk regionalpolitikk. Nå ser vi imidlertid at Sverige i sitt tredje delmål har satt fokus på at det skal være attraktivt å bo på landsbygden.

Landsbygdpolitikk gjøres til et eget politikkkfelt i Sverige når det utredes og diskuteres separert fra regionalpolitikken. I Norge har det skjedd en omvendt utvikling. Distriktpolitikken – med spesifikt fokus på å støtte usentrale områder – har tradisjonelt hatt en sterk posisjon, men har mer og mer vokst sammen med regionalpolitikken (se f.eks. Angell et al. 2016). Dette kan f.eks. illustreres gjennom at ulike distriktpolitiske satsinger, f.eks. småsamfunnssatsing og bolyst er erstattet av regionale satsinger, f.eks. By- og regionprogram. Regionalt samarbeid mellom by- og landkommuner premieres, mens småkommuners egne utviklingsinitiativ har vanskeligheter for å få støtte (Angell og Grimsrud 2017). Videre stadfestes det i siste

⁹ De europeiske struktur- og investeringsfondene (ESI-fundene): jordbruksfondet for landsbygdutvikling, regionale utviklingsfond, sosialfondet og hav- og fiskerifondet (s 81).

¹⁰ Det nasjonale landsbygdsnettverket er en eksisterende arena for samarbeid, erfaringsutveksling og metodeutvikling med ca. 90 medlemmer, hovedsakelig frivillige organisasjoner. Nettverket er etablert etter Europaparlamentets og EUs regelverk og arbeidet finansieres via landsbygdsprogrammets budsjett, og har tilgang til større EU-nettverk for landsbygdsspørsmål. Regjeringen mener det ikke er hensiktsmessig å utvide dette arbeidet til å gjelde kunnskap og arbeid for landsbyutvikling, slik komiteen foreslår, fordi det kan bli splittende og ressurser blir flyttet fra arbeidet landsbygdsnettverket allerede gjør (s 82).

regionalmelding at «Alle byar, tettstader og bygder tilhøyrer ein region». Fylkeskommunens ansvar for arbeidet med regional utvikling gir regionalt nivå mulighet til å se regioner mer i sammenheng. Noen mener distriktpolitikken har tapt terreng her til lands, til fordel for bymessige områder (Teigen 2012, Almås 2017, Knudsen 2018).

Landsbygd brukes som enhet og målområde i det svenske arbeidet om landsbygdpolitikk. Det er en nasjonal landsbygdpolitikk som utvikles, der Tilvækstverket og Jordbruksverket er sentrale iverksettere og skal samordne denne nasjonale politikken. For noen av virkemidlene som styrkes (f.eks. læringsentra og servicesentra) er kommunene den forvaltningsenhet som skal følge opp arbeidet. Det samme gjelder innenfor planlegging. I noen tilfeller er det länene som er forvaltningsenhet. Sverige har langt mer folkerike kommuner enn Norge, og landsbygdene er gjerne periferi i den enkelte kommunen. Den økte satsingen på landsbygdpolitikk i Sverige, kan forstås som et resultat av at det innen regionalpolitikken som jo har hatt region eller kommune som enhet, er det byene som har blitt tilgodesett, mens landsbygden i den enkelte kommune ikke har fått utnyttet sitt potensial. Når det utvikles en egen landsbygdpolitikk blir det viktig å følge opp at virkemidlene faktisk treffer landsbygden.

Kommunestrukturen i Norge er annerledes, og selv etter kommunereformen så er det fortsatt mange periferikommuner med lavt folketall og uten bysentrum. En politikk som styres til periferikommuner i Norge, *kan* derfor i større grad treffe landsbygdsutfordringene enn hva en satsning på større bykommuner eller byregioner gjør. Trolig vil det være slik at en utviklingsmodell for landsbygdene er forskjellig fra utviklingsmodeller for byer og større steder. Der en rural utviklingsmodell i større grad må vektlegge omstilling og å skape vekst og aktivitet, mens en mer urban utviklingsmodell i større grad må vektlegge å fordele vekst og fordele bruken av knappe areal (Angell et al. 2015). Det er relevant å stille spørsmål ved om en kommune har kapasitet og kompetanse til å utvikle flere ulike utviklingsmodeller innenfor sitt territorium dersom det både er rurale og mer urbane områder i samme kommune?

Parlamentarikerkomiteen gjennomgår en rekke sektorområder som er viktig for en landsbygdspolitikk, og tar til orde for flere forslag med varierende konkretisering innenfor de enkelte temaene. Et sammenlignbart arbeid fra norsk side kan være Distriktskommisjonen (NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner) som var sammensatt av politikere fra alle parti representert på Stortinget og samt personer fra næringsorganisasjoner, forvaltningen, næringsliv og forskning. I forkant jobbet Effektutvalget (NOU 2004:1 Effekter og effektivitet) med en systematisk gjennomgang av sektorpolitikker som er viktig for distrikts- og regionalpolitikken. Disse arbeidene kan fortsatt ha relevans.

Sverige får som EU-medlem direkte tilgang til ulike EU-fond, og har utviklet sin politikk innenfor dette systemet. Norge får ikke en slik direkte tilgang, men må gjennom EØS-avtalen forholde seg til EUs regelverk. Dette gjenspeiles for eksempel i at Sverige (som EU) legger mest vekt på økonomiske indikatorer, mens demografiske indikatorer betyr mer i Norge.

Generelt er virkemidlene og tiltakene som parlamentariskkomiteen foreslår mer konkrete enn hva regjeringen foreslår i prop 2017/18:179. F.eks. foreslår parlamentariskkomiteen at 23 kommuner med svake utviklingsindikatorer skal få en egen satsing, og der henvises det til den norske tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms (se mer omtale av denne i kapittel 5). Komiteen foreslår bl.a. å bruke virkemidlet nedskrivning av studielån i tillegg til virkemidler i næringspolitikken. Forslaget fra regjeringen omfatter alle (39) kommunene i støtteområde A, ikke bare kommuner i Nord-Sverige, men virkemidlene er færre og omfatter næringspolitikk (gjennom etablerte fond og virkemidler), at kommunene søker ekstra støtte til næringsrettet arbeid, og at kommunene kan søke støtte til å styrke eller etablere læringsentra og servicesentra. Det fordrer at kommunene gjør en sterkere innsats og er rettet mot næringslivet og ikke mot personer. I Norge er denne ekstra satsingen lagt til et sammenhengende geografisk område, Finnmark og Nord-Troms, slik at grenseproblematikken gjelder færre kommuner; bare de som grenser mot andre kommuner i Troms. Hvis det velges enkeltkommuner som er mer spredt, vil flere nabokommuner oppleve grenseproblematikk.

Hva er hovedutfordringene på landsbygda, er disse forskjellige i de ulike landene? Er det mangel på arbeidsplasser, mangel på arbeidskraft og relevant kompetanse, demografiske utfordringer knyttet til aldring i befolkningen og lave fødselstall, tilgang til relevante boliger eller hva er bildet? Aldrende befolkning og lave fødselstall er felles utfordringer for Sverige og Norge. Den siste befolkningsframskrivningen fram til 2040 (Leknes et al. 2018), understreker også at aldringen forventes å bli sterkest i distriktene. Det gir i neste omgang utfordringer i næringsliv og arbeidsmarked. I Norge har flere studier påvist at det forventes stor mangel på arbeidskraft særlig i distriktskommuner, (f.eks. Angell et al. 2013, Leknes et al. 2018). For Nord-Norge forventes det at helse – og sosialsektoren de neste tiårene vil stå overfor ekstra store utfordringer. Det skyldes at de som allerede er ansatt er aldrende og en stor andel går av med pensjon det nærmeste tiåret, disse må erstattes, samtidig som befolkningen eldes og behovet for helse- og sosialtjenester vil øke på grunn av det. Begge disse faktorene medfører behov for mye nyrekruttering. Arbeidskraftbehovet kan løses også gjennom ulike arbeidstidsordninger slik som offshore-turnus, men da blir kontakten med lokalsamfunnet annerledes og stedene som bosted blir svekket.

Andre forslag som SOUen foreslår som kan vurderes nærmere også for norsk side kan være:

- Parlamentarikerkomiteen foreslår konsekvensvurderinger for landsbygden av ulike forslag som fremmes. Statens utredningsinstruks i Norge har regler og krav til hva som skal vurderes når staten utreder ulike forslag. Tidligere var det et eksplisitt krav om at distrikts- og regionalpolitiske hensyn skulle vurderes. Utredningsinstruksen er forenklet og selv om det ikke framkommer like eksplisitt skal fortsatt slike hensyn vurderes. Det finnes også en egen veileder for distriktsmessige konsekvenser.¹¹ Denne er ikke revidert siden 1998. Det kan være på tide å evaluere bruken og nytten av disse kravene og hjelpemidlene.
- Landsbygddelegasjon i hvert fylke/region? Hva innebærer dette og det kan være særlig relevant å vurdere dette ifbm regionreformen.
- Bredbåndsutbyggingen, hva kan Norge lære av denne?

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-0698/id108216/> Lesedato 29.11.2018.

4 Danmark

I juni 2017 ble et utvalg for levedyktige landsbyer oppnevnt. Formålet med utvalgsarbeidet var konkrete anbefalinger til omstilling og fornyelse for levedyktige landsbyer og bidra til ambisjonen om vekst og utvikling i hele Danmark. Utvalget fikk i oppdrag å identifisere og perspektivere utfordringer og muligheter, vise eksempler på hva levedyktige landsbyer har gjort, vurdere de mulighetene som ligger i endringen av planloven samt å gi konkrete anbefalinger. Ervervsministeriet oppnevnte utvalget og hadde sekretariatet. Utvalgets arbeid skulle bidra til regjeringens ambisjon om vekst og utvikling i hele Danmark, der ingen deler av landet kobles av.¹² Rapporten fra utvalget kom i april 2018, «Utvalget for levedyktige landsbyer – Afrapportering til regjeringen – April 2018». Utvalget konkretiserte sitt arbeid i 17 anbefalinger, der tre forslag innebærer økonomiske kostnader utover eksisterende rammer. Dette dokumentet er den viktigste kilden i dette kapitlet.

4.1 Bakgrunn og utviklingstrekk

Utfordringene utvalget peker på er for det første velkjente demografisk utviklingstrekk. Der utgangspunktet er en sterk befolkningsmessig sentralisering til de største byene, mens landsbyene har hatt negativ befolkningsutvikling. Det påvises en «dobbel urbanisering», både mot de største byene, og fra landsbyene til de litt større landsbyer og regionale bysentrum. Utvalget trekker også fram konkrete eksempler på landsbyer som framstår som attraktive både for befolkning og næring. De demografiske endringene er viet stor plass i utvalgets rapport.

Næringsmessig er også landsbyene i endring. Tidligere utgjorde landbruk en svært viktig næring i landsbyene, den er fortsatt viktig selv om det har skjedd store endringer gjennom mekanisering og strukturendringer i landbruket. Landbruk, matproduksjon, industri og turisme er de viktigste næringene på landsbygden (s 35). Offentlig sektor og privat servicesektor har lavere sysselsetting, særlig i de små landsbyene under 200 innbyggere. Veksten i offentlig sektor har vært størst i omegnskommunene til København og storbykommunene.

Utvalget påpeker at reformer i offentlig sektor, slik som kommunalreformen i 1970, strukturenreformen i 2007, velferdsreformer, andre reformer i politi, sykehus og domstolene virker sentraliserende, og mange lokalsamfunn har også de siste årene

¹² «Vækst og utdvikling i hele Danmark» er en del av regjeringgrunnlaget for regjeringen Lars Løkke Rasmussen III, «Trekloverregjeringen» presentert 27.november 2016. <https://www.regeringen.dk/nyheder/her-er-det-nye-regeringsgrundlag/> Lesedato 13.11.2018.

opplevd skolenedleggelse, dårligere offentlig transport, lengre avstand til offentlig service og arbeidsplasser og det har forringet landsbyene.

Bygningsmassen og boligmarkedet er viet stor oppmerksomhet i rapporteringen fra utvalget. Det beskrives et problematisk boligmarked på landsbygden, der mange bygninger er ikke tilpasset dagens behov og er umoderne og nedslitt. Store driftsbygninger gjerne knyttet til (nedlagt) landbruksvirksomhet og nedlagte skoler trenger omfattende renovering eller rivning, det samme gjelder gamle boliger, noe av dette har arkitektonisk og kulturhistorisk verdi. Med endringer i planloven forventes det å bli enklere å kunne omdisponere bruken av bygninger. Utvalget mener det må på plass ekstra ordninger med statlig finansiering for å få til en slik omstilling. Utvalget påpeker også at det er særlige utfordringer med å skaffe privat boligfinansiering på landsbygden både for de som bor og de som ønsker å flytte til landsbygden, både praktiseringen av regelverket for finansinstitusjoner og belåningsregler er gjennomgått.

«Landsbyen» er en viktig enhet i den danske utvalgsinnstillingen. Utvalget har fokusert på landsbysamfunn med inntil 1000 innbyggere. Begrunnelsen for denne avgrensningen er de særegne utfordringene småsamfunn har med å opprettholde folketall, nærhet til offentlig og privat service, opprettholde foreningslivet, samt at det er en viss statistisk praksis for å bruke denne grensen. Ca. 1,1 mill, eller 1/5 av Danmarks befolkning bor i landsbyer med inntil 1000 innbyggere (s 6).

Utvalgets rapport trekker også fram seks korte eksempler på landsbygder som framstår som levende og attraktive.¹³

4.2 Fremtidsbilder

Et kapittel viser framskrivinger for landsbyene til 2030 og der vektlegges demografien og boligmarkedet, og det argumenteres for behov for omstilling. Det tegnes to scenarier: Det ene viser fortsatt fall i folketallet i landsbyene og en negativ utvikling fortsetter i akselererende takt, med utilpasset boligmasse, svekket servicetilbud, reduserte kulturtilbud og økte sosiale utfordringer. Det andre scenariet er landsbyer som har attraktive nærmiljø, tilpasset boligmarked, nærhet til offentlig og privat service, mulighet for etablering og jobb, og med sosial og kulturell samhold. Dette gir attraktive landsbyer. Utvalget påpeker at hvordan framtiden til landsbyene skal bli avhenger av det enkelte landsbysamfunn, deres engasjement og utviklingskapasitet

¹³ Dette er Maribo, Lolland kommune, Ebberud, Assens kommune, Knebel, Syddjurs kommune, Sdr. Rubjerg, Hjørring kommune, Vallekilde, Odsherred kommune og Nordby, Fanø kommune.

og at det trenges en nasjonal og kommunal innsats for å sikre bedre demografisk utvikling og balanse.

4.3 Levedyktig landsbyer

Utvalget definerer landsbyer som levedyktig hvis den eller i samspill med sitt omland kan tilby innbyggerne varierte boliger, tilgjengelig arbeid, etableringsmulighet, sosialt samhold, nærhet til offentlig og privat service, fritidsaktiviteter, trafikal- og digital infrastruktur slik at landsbyen oppfattes som et attraktivt bosted. Summen av en rekke faktorer er vesentlig. Folketallsutvikling og tilflytting er ikke det som avgjør.

Utvalget har fremmet 17 konkrete anbefalinger til tiltak og disse er identifisert etter følgende fire kriterier som karakteriserer den levedyktige landsbyen.

- Attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, tilpasset bygningsmasse og adgang til landskap og natur
- Nærhet til offentlig og privat service
- Tilgjengelighet til næringsaktivitet og gode muligheter for å etablere virksomhet:
- Sosial og kulturell samhold

Utvalget mener staten og kommunene må gjøre en overordnet strategisk innsats for å fremme levedyktige landsbyer. Staten bør ha fokus på regionalt arbeidsmarked, utdanningstilbud, fysisk og digital infrastruktur, utvikling av nærings- og bosettingspotensial og innsats i særlig utfordrende områder. Kommunene skal gjøre en strategisk vurdering og prioritering av de enkelte lokalsamfunn, i dialog med berørte borgere og virksomheter. Dette er oppsummert i tre punkt:

1. Kommunene forpliktes til å gjøre strategisk planlegging av landsbyer og landområder. Kommunene har (siden strukturreformen i 2007) hatt ansvar for fysisk planlegging i byer og på landet. Slik utvalget argumenterer er det tydelig de mener at kommunene må gjøre en sterkere innsats med strategisk planlegging.
2. Kommunene må forpliktes til i dialog med lokalsamfunnet å sikre en differensiert og målrettet utvikling og klassifisere landsbyer etter kategoriene: selv bærende område, utfordret område, sterkt utfordret område og rekonstruksjonsområde.

3. I rekonstruksjonsområder må det settes inn særlig innsats. Det må utarbeides en rekonstruksjonsplan med målsetninger for området utvikling, og være tilgjengelig en katalog av særlige tiltak. Det kan være f.eks. flyttetilskudd, større frihet ift planloven, høyere statlig refusjon på nedrivingsmidler (f.eks. 80 pst.), adgang til supplerende finansieringsmulighet til fysisk modernisering. Kommunen bør også få nasjonal støtte til dette arbeidet. En slik modell må prøves ut gjennom forsøk.

4.3.1 Attraktivt nærmiljø med tidssvarende boliger, tilpasset bygningsmasse og adgang til landskap og natur

4. «Pulje til landsbyfornyelse(nedrivingspuljen)»¹⁴ er en ordning for å få finansiert sanering og renovering av uhensiktsmessige bygninger, begrenset til 45 søkeberettigede kommuner. Utvalget foreslår å forlenge og øke ordningen (fra 2019) til minimum 330 mill DKK årlig i en tiårs-periode. Størstedelen av midlene har gått med til sanering fordi behovet er så stort, og det må settes av særskilte midler til renovering. Denne ordningen sammenlignes med byfornyelsestiltakene som er gjennomført i København, med en slik sammenligning blir ikke beløpene så høye. Utvalget understreker at med en mer tidsriktig boligmasse kan det medføre besparelser for kommunen mhp serviceutgifter, forsyning, infrastruktur, høyere boligpriser og høyere skattegrunnlag.
5. BoligJobordningen, innebærer at det gis et skattefradrag for serviceytelser, og utvalget foreslår skattefradrag i forbindelse med rivning av boliger i landsonen (i inntil seks år, og totalt inntil 72000 DKK), dersom det oppføres ny bolig på samme eiendom.
6. Nedsette et ekspertutvalg for å utarbeide ny finansieringsordning for å modernisere boligmassen, med en kombinasjon av privat finansiering med offentlig og/eller filantropisk tilskudd til renovering, sanering, rivning og ombyggingsoppgaver. Utvalget mener det er et midlertidig behov for offentlig støtte til sanering og modernisering av boligmassen i landsbyene, tilsvarende offentlige tilskudd til byfornyelse i København.
7. Nedsettes en tverrdepartemental arbeidsgruppe for å utarbeide en modell for omplassering av boliger i det åpne land, f.eks. opprette nedrivingsfond på

¹⁴ «Pulje til landsbyfornyelse (nedrivingspuljen)» ble etablert som en del av «Delavtale om Vækstplan DK» fra april 2013. I 2014 og 2015 ble det utdelt 200 mill kr årlig, dette er videreført fra 2016-2020 med knappe 60 mill kr årlig.

kommunenivå, for å få færre og bedre boliger. I kommuneplanen bør det klargjøres hvor en slik ordning evt. kan brukes.

8. Et tilpasset og variert boligtilbud, der kommunene i dialog med lokalsamfunnet vurderer boligbehovet i landsbyene, inkludert etablering av tilbud av leie- og andelsboliger for familier og eldre.
9. Økt tilgjengelighet til landskap og natur må sikres i landsbyene. Kommunene må ta hensyn til dette i sin fysiske planlegging og i dialog med grunneierne.

4.3.2 Nærhet til offentlig og privat service:

10. Mer langsiktig planlegging av de nære offentlige servicetilbud, for å sikre forutsigbarhet og sikkerhet om framtidig servicenivå. Undervisning, pleie og institusjonstilbud, fritidsaktiviteter og fergetrafikk er avgjørende. Ny teknologi kan oppheve avstander og minske transportmessig utfordringer.
11. Nye kollektive trafikk-løsninger. Utvalget anbefaler at stat og kommuner planlegger for å sikre tilfredsstillende trafikk-løsninger i de tynt befolkede områdene. Særlig fergetrafikk til de små øyene er en forutsetning for at innbyggere kan inngå i det regionale arbeidsmarkedet og for næringslivets muligheter. Utvalget mener staten bør gi mulighet for nye private deleøkonomiske transportløsninger i områder det er vanskelig å drive kommersielt.
12. Landsbyer kan i sterkere grad bruke samlokalisering av fasiliteter og aktiviteter. Dette kan omfatte forenings- og fritidsaktiviteter, offentlig og privat service, der disse har felles nytte av samlokalisering.

4.3.3 Tilgjengelighet til næringsaktivitet og gode muligheter for å etablere virksomhet:

13. Bedre digital infrastruktur må sikres, der staten må arbeide for å sikre mobildekning og bredbånd for næring og bosetting i landdistriktene. Dette kan gjøres ved at det stilles krav om dekningsgrad når anbud gjennomføres.¹⁵
14. Næringsutvikling med fokus på landsbyenes eksisterende fasiliteter og stedbundne potensialer.

¹⁵ Det er opprettet en statlig bredbåndspulje for å forbedre deknningen i den politiske avtalen om Vækst og utvikling i hele Danmark fra 2016.

15. Bedre tilgjengelighet til arbeidsmarkedet, gjennom at et økt reisefradraget i ytterkommunene videreføres fra 2019, mens en arbeidsgruppe fremmer forslag til en mer målrettet ordning.

4.3.4 Sosial og kulturell samhold:

16. Tettere dialog og samarbeid mellom kommunen og lokalsamfunnet, for å sikre bred forankring med en felles retning både om fysisk planlegging og velferdsløsninger.
17. Mer fokus på fasiliteter og aktiviteter som samler landsbysamfunnene. Staten via Landdistriktspuljen og Landdistriktsprogrammet og kommunene støtter etablering av felles fasiliteter og felles møtesteder, og mulighet for deleøkonomiske løsninger i landsbyene.

4.4 Endringer av planloven og muligheter for landsbyutvikling

4.4.1 Omdannelseslandsbyer

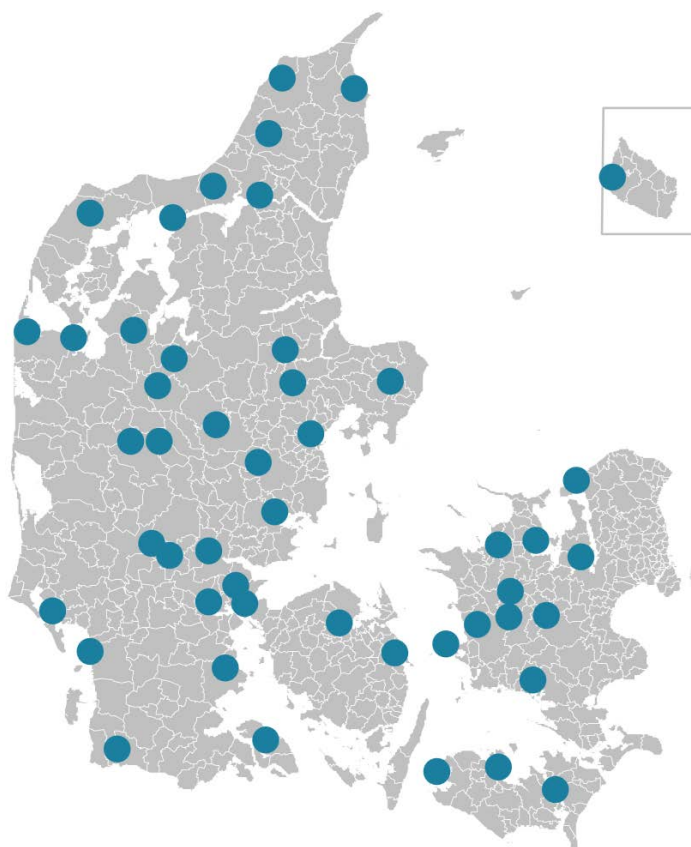
Planloven åpner for å utpeke omdannelseslandsbyer i landsonen. Utvalget mener kommunene må kartlegge landsbyenes forskjellige potensialer og muligheter, i samarbeid med lokalsamfunnet. En ny paragraf kom inn i planloven § 11a stk1, der kommunen hvert fjerde år kan peke ut og avgrense to «omdannelseslandsbyer». Det er en fysisk transformasjon i områder med befolkningstilbakegang. Dersom det er tatt utgangspunkt i kommuneplanens retningslinjer er det mulig med en raskere prosess. Utvalget anbefaler at kommunene gjennomfører prosesser lokalt i arbeidet med å utpeke og avgrense omdannelseslandsbyer.

4.4.2 Bygninger i landssonen

Planloven regulerer endringer av bebyggelse i det som kalles landssonen, uten at det utløser tillatelse fra kommunen. I utgangspunktet er forvaltningen restriktiv med å tillate boliger utenfor landsbyene. Å skulle tillate bygninger utenfor landsbyene forutsetter endringer og kan ivaretas i planlovens landssonebestemmelser. Planloven åpner for at landbruksbygninger på landsbygden kan tas i bruk til annen næringsformål uten landssonetillatelse, utvalget åpner for noen endringer på dette feltet og at kommunene bør kunne regulere dette.

4.5 Utflytting av statlige arbeidsplasser

Danmark har hatt to omganger med utflytting av statlige arbeidsplasser fra hovedstadsområdet. I første runde i 2015 ble ca. 3900 arbeidsplasser flyttet ut, og i runde to står ca. 4000 nye arbeidsplasser for tur. De byene som har fått flest av disse statlige arbeidsplassene er Odense (med ca. 760 totalt i disse to omgangene), deretter Næstved (med totalt knappe 600 arbeidsplasser) og Århus (med vel 500 nye statlige arbeidsplasser). Slik kartillustrasjonen nedenfor viser er det svært mange kommuner som har fått tildelt nye statlige arbeidsplasser og det inkluderer mange mindre kommuner også. Dette er minimalt omtalt i utvalgets rapport. Informanter i ansvarlig departement bekrefter at også mindre steder, og ikke bare de største byene har fått overført slike statlige kompetansearbeidsplasser.



Figur 4.1. Oversikt over steder som har fått tilført statlige arbeidsplasser

Kilde: Dansk Radio <https://www.dr.dk/nyheder/politik/kort-her-har-regeringen-flyttet-statslige-arbejdspladser-hen-siden-2015>

4.6 Sammenligning med norske forhold

Geografien i Danmark og Norge er svært forskjellig, og Danmark er langt mer kompakt og har kortere avstander. Likevel er det tydelig at Danmark i likhet med Norge opplever urbanisering og svekkede distriktsområder, særlig er alderssammensetningen på landsbygden felles bekymring.

I den danske utredningen har landsbyen fokus, her er det også klare fellestrekk med den svenske utredningen som snakker om landsbygden. Det er landsbyer med mindre enn 1000 innbyggere som legges til grunn, og enkelte steder er det snakk om landsbyer med mindre enn 200 innbyggere. Utvalget definerer levedyktige landsbyer og foreslår en rekke tiltak for å komme dit. Noe av begrunnelsen for å rette søkelyset på slike småsamfunn skyldes viktige strukturelle endinger i landet. Utredningen peker på at endringer i offentlig sektor har virket sentraliserende og eksemplifiserer med strukturreformen, sykehusreform, politireform, nedleggelse av skoler, slik at i sum er landsbygdene svekket og det er lengre avstand til offentlige tjenester og forvaltning. I Norge er det vanlig å bruke kommune som enhet i denne typen analyser, selv om de fleste kommuner, selv de minste, gjerne består av flere tettsteder eller bygder, eller både byer og tettsteder. Kommunestrukturen i Norge er jo forskjellig fra Danmark og Sverige ved at vi har mange befolkningsmessige små kommuner. Det vil det fortsatt være også etter at den norske kommunereformen trer i kraft fra 2020. Mange av de samme utviklingstrekkene som gjelder landsbyer i Danmark og landsbygd i Sverige kommer fram i Norge ved å bruke kommuner som analyseenhet. Likevel vet vi jo at det også innad i norske kommuner er sentrum og periferi, selv om det er lite vanlig i norsk sammenheng å ha slik fokus på landsbygd og landsby.

Den danske utredningen er svært opptatt av bygningsfornyning, rehabilitering og sanering både av næringsbygg og boliger. Mange av tiltakene som foreslås skal bidra til en modernisering av bygningsmassen. De økonomiske virkemidlene som foreslås er i første rekke innrettet mot boligfornyelsen, slik som «nedrivningspatruljen» og «BoligJobbordingen». Det sammenlignes med behovet for byfornyelsen i København der det offentlige har gått inn med betydelig økonomisk støtte. Informanter i ansvarlig departement bekrefter at noen av de tiltakene som er foreslått i den danske utredningen er delvis gjennomført i budsjettarbeidet og lovendringsarbeid utover høsten 2018, andre planlegges iverksatt i løpet av 2019, mens andre skal vurderes videre.

Også i Norge har det vært gjort analyser av distriktsboligmarkedene som viser at markedskreftene fungerer dårlig i mange periferiområder, lav omsetningsaktivitet, lite nybygging, begrenset variasjon og høy risiko er kjennetegn i slike boligmarkeder. Selv

om eneboligen fortsatt dominerer som boform er det behov for mer differensiert boligtilbud (f.eks. Nygaard 2012, Ruud et. al 2014, Sørvoll og Løsett 2017). Det har også vært gjennomført egne program for å stimulere boligmarkedet i distriktene gjennom Husbanken.¹⁶ Dette er likevel et tema som ikke har så stor plass i den norske distrikts- og regionalpolitikken. Her har næringsomstilling, tilgang på kompetanse og kapasitet de siste årene hatt langt mer fokus.

Et interessant tiltak som bare kort er nevnt i den danske utredningen er arbeidet som er gjort med å flytte statlige arbeidsplasser ut av Københavnområdet. I følge informanter har også landsbyer med rundt 5000 innbyggere også fått tilført statlige arbeidsplasser gjennom utflytting, ikke bare de andre storbyene i landet. Det kan være interessant for Norge å se nærmere på dette tiltaket.

¹⁶ Mer informasjon om disse tiltakene se <https://www.husbanken.no/bibliotek/boligetablering-i-distriktene/> Lesedato 29.11.2018.

5 Tematisk fokus i arbeidet med lokal samfunnsutvikling

I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn i hvilke temaer som er fokusert i arbeidet med lokalsamfunnsutvikling mellom de tre landene. Er det nye virkemidler som foreslås og legges det opp til endringer i organiseringen av arbeidet?

5.1 Mål for politikkområdet

I Sverige defineres mål for en landsbygdpolitikk, et overordnet mål og tre delmål, jfr kapittel 3. Disse målene er knyttet opp mot det grønne skiftet, der bærekraftig vekst og sirkulær, biobasert og fossilfri utnytting av naturressursene presiseres. De tar til ordet for en «smal» og en «bred» landsbypolitikk, og trekker fram åtte sektorer som har særlig relevans for landsbygden, slik det er omtalt i kap.3. Komiteens utredning og regjeringens proposisjon legger fram en «bred» landsbygdpolitikk der de ser hvordan flere politikkområder virker inn på landsbygdene og ser på en bredde av virkemidler.

Danmark opererer med en definisjon på «levedyktig landsby», der innbyggerne tilbys moderne boliger av ulike typer, tilgang på arbeid, mulighet til å etablere virksomhet, sosial samkvem, nærhet til offentlig og privat service, fritidsaktiviteter og trafikal- og digital infrastruktur i et omfang som tiltrekker seg og fastholder nye innbyggere. Størst plass i utvalgets rapport har helt klart utfordringene innen bygningsmassen, med tidsriktige boliger og næringsbygg fått, og det er mange virkemidler rettet inn her. Transport og digital infrastruktur trekkes fram, både innen offentlig service og som viktige rammevilkår for næring og arbeid. Tematisk er denne utredningen mer avgrenset enn den svenske.

Den norske målformuleringen er: «Regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet.» (Meld. St. 18 (2016–17)). I Norge har det gjennom flere tiår vært et mål om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingen, og dette presiseres også i den siste stortingsmeldingen, se også kap 3.5 de den norske og de svenske målene er diskutert, og bosettingsmålet kan forstås slik at distriktene i Norge framstår med en egenverdi, som er sterkt knyttet til at de er bo- og arbeidssteder for folk, mens det i de svenske målformuleringen vektlegges tydeligere at landsbygdens bidrag til svensk økonomi og måloppnåelse i miljøpolitikken som har verdi. Dette skillet kan være i ferd med å viskes ut etter at Sverige i sitt tredje delmål har satt fokus på bostedsattraktivitet for landsbygden.

5.2 Landsbygd og landsbyer

Som allerede beskrevet i kapitlene før er fokusområdene noe ulikt vektlagt i de skandinaviske landene. Sverige er innrettet på landsbygd og begrunner det med at de vil unngå en todeling i samfunnet, der landsbygden henger etter, og mener det er problematisk både økonomisk, sosialt, miljømessig og demokratisk. I de svenske dokumentene avgrenses ikke landsbygden etter faste kriterier, f.eks. etter avstand eller folketall. Landsbygdpolitikken i Sverige er en nasjonal politikk som kommer i tillegg til regionalpolitikken, som regionene har ansvar for. Et nasjonalt organ, Tillväxtverket skal samordne den nasjonale innsatsen i landsbygdpolitikken. Landsbygd med særskilte utfordringer vies særlig oppmerksomhet, se nedenfor.

Danmarks utredning vektlegger landsby, avgrenset til landsbyer med mindre enn 1000 innbyggere, i noen tilfeller spesifiseres det landsbyer med inntil 200 innbyggere. Levedyktige landsbyer defineres, jfr. forrige avsnitt. Utvalget foreslår å forsterke kommunens ansvar for strategisk planlegging av landsbyer og landområder, og at dette skal danne grunnlag for en kategorisering av landsbyer slik at mer differensierte og målrettede virkemidler kan iverksettes. Boligpolitikk, med bedre fungerende boligmarked er som nevnt viet stor oppmerksomhet i den danske utredningen, og mange landsbyer har store utfordringer med for mange uhensiktsmessige bygninger, både til bolig og næringsformål.

Gjennom intervju blir det forklart at kommunene er helt sentrale for landsbypolitikken. Kommunene har for det første ansvar for boligpolitikk, skole, helse og offentlig service og kommunene har planansvar også for landsbyer. Kommunene kan også yte faglig hjelp når landsbyen skal arbeide med utvikling. Noen steder er det «landsbyråd» dette er frivillig og hva disse arbeider med og om de får økonomiske midler fra kommunene varierer. I utvalgets rapport er det flere forslag der også staten skal gå inn med finansiering, det gjelder særlig innenfor boligpolitikken. Det ser ut for at disse forslagene innebærer at kommunene også må bidra i finansieringen for at det skal utløse statlig støtte. Slik den danske utredningen er lagt opp virker det for at det er misnøye med hvordan kommunene har prioritert sine landsbyer, og at det er behov for økt fokus og ekstra statlige støtte for at landsbyene skal få høyere prioritet.

Vektleggingen i disse dokumentene fra Danmark og Sverige er på de mindre stedene. Dette er en tilnærming som ligner en tradisjonell norsk distriktspolitikk, der distrikt forstås ut fra avstand til byer og regionale sentra, har få innbyggere og dertil smale arbeidsmarkeder og ofte liten bransjemessig bredde. I den norske distriktspolitikk har kommunene vært nøkkelaktører, i langt mindre grad har det vært fokus på bygder, steder og grender. Dette kan ha sammenheng med norsk kommunestruktur, med

mange små distriktskommuner med lave innbyggertall om enn med varierende geografisk størrelse, mens både Sverige og Danmark har mer folkerike kommuner. Selv etter den norske kommunereformen i 2020 vil ikke kommunestrukturen være vesentlig forskjellig, det vil fortsatt være mange små periferikommuner. Med den norske kommunestrukturen nås periferiområdene gjennom virkemidler direkte til kommunene, f.eks. gjennom småkommunetilskuddet i statens overføringer til kommunene. Norge har også hatt virkemidler som vektlegger bygdeutvikling, ofte med betegnelsen BU-midler. Dette har, og fortsatt er i første rekke virkemidler gjennom jordbrukspolitikken, forvaltet av Fylkesmannens landbruksavdeling (og dels Innovasjon Norge). Det har også vært særskilte program over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett som har hatt fokus på nivået under kommune, slik som stedsutvikling, lokalsamfunnsutvikling (LUK-satsingen), småsamfunnsatsingen m.v.

Siste norske stortingsmelding om temaet «Berekraftige byar og sterke distrikt» (Meld. St. 18 (2016–17)) trekker byene tettere inn i distrikts- og regionalpolitikken. Politisk sett er det med Regjeringen Solberg, også en endring ved at den generelle næringspolitikken, rammevilkår for norske virksomheter, skatter og avgifter, samferdsel og byenes funksjon vektlegges sterkere enn tidligere. Kommunereformen, der argumentasjonen er større og sterkere velferdskommuner, vil også ha stor relevans for kommuner, bygder og tettsteder, ikke minst for de nye og de gamle kommunesentra. Politisk har det skjedd en endring her til lands der distriktsområder og småsteder og den tradisjonelle distriktspolitikken fått lavere prioritet, mens byer med omland og de generelle virkemidlene er sterkere vektlagt.

5.3 Kommunenes innsats og ansvar

Selv om fokuset i den svenske og danske utredningen er landsbygd eller landsby er kommunen som lokal myndighet og planansvarlig sentral i gjennomføringen av tiltak for å styrke landsbygden eller landsbyene.

I den danske utredningen legges det opp til at kommunens ansvar for landsbyen skal styrkes i den strategiske planleggingen. Kommunene forventes også å ta en sterkere rolle i å kategorisere lokalsamfunn og at dette igjen blir viktig for hvordan det offentlige skal satse. Kommunene er også viktig i Danmark for å planlegge offentlig service og kollektive trafikkløsninger, og for å gå i dialog med landsbyene for å sikre forankring og felles retning om fysisk planlegging, velferdsløsninger og aktiviteter. Utvalget legger også opp til en sterkere statlig innsats i landsbyene innenfor boligpolitikken gjennom flere forslag, (pulje til landsbyfornyelse, BoligJob ordningen med skattefradrag i forbindelse med rivning av boliger), for reisefradrag, kollektive trafikkløsninger og digital infrastruktur. Forslagene fra utvalget er til vurdering i regjeringen, der noen er delvis iverksatt. Kommunene i Danmark er helt sentrale for utviklingen av landsbypolitikken, i tillegg til planansvar har de også ansvar for boliger, skole og offentlig service til befolkningen. Slik utvalgets rapport framstiller utfordringene for landsbyene tilsier det at utvalget mener kommunene har mye ugjort. I forslagene om økt statlig støtte forventes det at kommunene i stor grad skal bidra i finansieringen.

Slik forslagene i Sverige om servicesentra og læringsentra er utformet kreves også dette at kommunene tar sterkere grep for å få disse etablert. Det forventes også at kommunene gjør en ekstra innsats for sitt næringsliv i de områdene med ekstra store utfordringer. Samtidig legger proposisjonen opp til en økt statlig satsing, der staten stiller med økonomiske virkemidler og også klarere ansvarsfordeling der Tillväxtverket får et tydeligere ansvar for landsbygdpolitikken.

Også i Norge er kommunene sentrale for hva som skjer i tettsteder og bygder, det gjelder særlig innenfor kommunale tjenester, slik som skole, barnehager og helsestell samt planlegging, men kommunene fungerer også ofte som døråpner for lokalt næringsliv overfor øvrige myndigheter, fylkeskommune, fylkesmann, Innovasjon Norge og andre statlige organ.

Kommunene ser ut for å ha viktige oppgaver og roller for landsbygd, landsbyer eller bygder i alle tre landene så kanskje er ikke forskjellene så store som det ved første øyekast kan se ut som. Selv om det ser ut for at det i Sverige og Danmark i større grad krever kommunal medfinansiering eller kommunale initiativ for å få del i den ekstra statlige finansieringen det legges opp til.

5.4 Ekstra satsing i områder med store utfordringer

I den nevnte norske stortingsmeldingen (Meld. St. 18, (2016–17)) er det et eget delkapittel om «lokal utviklingskraft i dei tynnast folkesette områda». For disse områdene i Norge vektlegges tilgangen på relevante boliger, tilgang på grunnleggende kommersiell service og offentlige tjenester, inkludering av innflyttere, mobilisering og samarbeid mellom offentlige myndigheter, private sektor, frivillig sektor og innbyggere for å bidra i utviklingsarbeid. I tillegg understrekes småkommunenes behov for veiledning og støtte i utviklingsarbeidet, særlig fra fylkeskommunene. Det er med andre ord flere av de samme temaene som utredningene fra Danmark og særlig Sverige også drøfter som utfordringer for landsbygd og landsbyer.

Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms er et viktig virkemiddel for en region i Norge som over lange perioder har hatt store utfordringer, både ift næringsutvikling, befolkningsutvikling og levekår.¹⁷ Denne omfatter en virkemiddelpakke med både bedriftsrettede og personrettede tiltak, der de viktigste bedriftsrettede tiltakene er fritak fra arbeidsgiveravgift og lettelser i el-avgiften, for de personrettede tiltakene er redusert skatt, nedskrivning av studielån med inntil 25 000 kr per år, reduksjon i el-avgift og tidligere inngikk økt barnetrygd. Da tiltaket ble innført var det et poeng å bedre rammebetingelsene av mer varig karakter, for å unngå «krisepakker». En suksessfaktor for Tiltakssonen i Norge, er at den består av en miks av bedriftsrettede og personrettede virkemidler og at disse forsterker hverandre. Et viktig funn er at de personrettede tiltakene forsterker hverandre slik at de som mottok tre personrettede tiltak, var mer bofast enn de som mottok færre personrettede tiltak. Altså at de som mottok både redusert skatt, nedskrivning av studielån og økt barnetrygd var de mest bofaste (Angell et al 2012). Virkemidlene i Tiltakssonen har vært utformet slik at de skal være enkle å administrere og lite byråkratiske. Bedriftene slipper å søke om fritak fra arbeidsgiveravgift, det skjer automatisk. Redusert personskatt blir avregnet gjennom skattemeldingen. Nedskrivningen av studielån må søkes om årlig gjennom et enkelt skjema. Dette er statlige ordninger og kommunene er ikke pålagt ekstra oppgaver.

Både tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms og omtalen av de tynnest befolkede områdene viser virkemidler Norge har tatt i bruk i områder med ekstra store utfordringer, og det er kommunen som er den geografiske enheten.

I den danske utredningen er det forslag om en prøveordning med særskilt satsing i områder med de største problemene, kalt «rekonstruksjonsområder». Disse skal

¹⁷ Denne ordningen er evaluert i flere runder siden den ble innført i 1990, Eikeland og Pedersen (1997), Hervik et.al (2002), Angell et.al 2012.

utpekes etter at kommunene har klassifisert lokalsamfunn. Utvalget foreslår at det skal være tilgjengelig en katalog av særskilte tiltak, slik som flyttetilskudd, større frihet ifht planloven, høyere statlige satser i nedrivningsmidler, bedre finansieringsordninger for modernisering av bygninger m.v. Disse mest utsatte landsbyene, kalt «rekonstruksjonsområder», skal få ekstra støtte for en tidsavgrenset periode. Det ser ut for at det er landsby som er enhet, men det er kommunen som skal vurdere situasjonen. Etter at utvalget har levert sin innstilling arbeider regjeringen videre med om og hvordan denne ordningen kan prøves ut.

Den svenske Parlamentarikerkomiteens forslag om ekstra virkemiddelpakke for 23 kommuner med særlige problem ble endret i forslaget som regjeringen fremmet i proposisjonen. I regjeringens forslag ble den geografisk avgrensning utvidet til å gjelde alle 39 kommunene i støtteområde A, ikke bare kommunene i Nord-Sverige. Virkemidlene er i første omgang færre enn det komiteen foreslo og omfatter næringspolitikk (gjennom etablerte fond og virkemidler), og at kommunene kan søke støtte til å styrke eller etablere læringsentra og servicesentra, og søke støtte om midler til næringsformål. Det fordrer at kommunene gjør en sterkere innsats gjennom å ville etablere servicesenter og/eller læringsenter og lage ordninger for næringsrettede formål. Det ser ikke ut for at det foreligger noen personrettede virkemidler i denne omgangen. I følge en informant fra det ansvarlige departementet skal forslaget om nedskrivning av studielån utredes videre. Forslaget om utflytting av statlige arbeidsplasser fra hovedstadsområdet er ikke foreløpig fulgt opp av Regjeringen. Det er en egen satsing på digital infrastruktur, se omtale i kap. 3.4.2.

Det svenske parlamentarikerkomiteen henviser til «Tiltakssonen» i Norge i sitt forslag om en virkemiddelpakke til de utvalgte kommuner som har særskilte utfordringer. En viktig forskjell fra den norske ordningen er at i Norge er det en sammenhengende region som får denne virkemiddelpakken, mens det svenske forslaget omfatter utplukkede kommuner litt spredt rundt. En utfordring knyttet til det er at da vil grenseproblemene oppstå langt hyppigere enn når det er en sammenhengende region. I Sverige er det lagt opp til at det er kommunene som er enhet når det skal iverksettes virkemidler for de mest utsatte områdene.

5.5 Sammenligning mellom Norge, Sverige og Danmark

| | Danmark | Sverige | Norge |
|------------------------------------|---|--|--|
| Avgrensning | Landsby | Landsbygd | Kommuner og byregioner |
| Planlov | <p>*Forpliktende strategisk kommuneplanlegging også for landsbyer og landområder.</p> <p>*Vurdere landsbyens tilstand og differensiere virkemiddelbruken.</p> <p>*Omdannelseslandsbyer, gir mer fleksibel bruk av areal og raskere tillatelser og rivning, bygging og bruksendring i landsoner. Skal utarbeides egen veileder.</p> | <p>* Byer og deres omland omfattes av planloven.</p> <p>*Kommunen skal lage oversiktsplan.</p> <p>* Egne regler for bygging i strandsonen på landsbygda, gjennom LIS-områder (landsbyutvikling i strandsonen), regjeringen jobber med endringer.</p> | <p>* Kommuneplan, både samfunnsdel og arealdel omfatter hele kommunen (også landsbygden).</p> <p>*Mulig med egne delplaner, både etter geografisk avgrensning eller tematisk avgrensning</p> <p>*Men mange småkommuner har mangelfullt (og foreldet) planverk</p> |
| Ekstra satsing for utsatte områder | <p>Utvalget foreslo at kommunene skal utpekte Rekonstruksjonsområder, områder med store utfordringer. Det gis særlige virkemidler for en periode, f.eks. flyttetilskudd, oppkjøp av saneringsmodne bygg, fritak fra planlov, høyere statlige nedrivningssatser.</p> <p>Det arbeides videre med hvordan dette forslaget skal tas videre.</p> | <p>Parlamentarikerkomiteen foreslo Virkemiddelpakke til 23 utvalgte periferikommuner med særlige virkemidler f.eks. utdanningssenter, statlige arbeidsplasser, digital infrastruktur, næringspolitiske tiltak, nedsatte avgifter, nedskrivning av studielån.</p> <p>Regjeringen utvidet det geografiske området til de 39 kommunene i støtteområde A, og går inn for langsiktig satsing. Innholdet er smalere enn komiteens forslag og omfatter næringsstøtte, (kom kan søke inntil 1,75 mill SEK per år i tre år), økt satsing på servicesenter og læringscenter.</p> <p>Egen ordning med transportstøtte (i Nord-Sverige).</p> | <p>Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms.</p> <p>Bedriftsrettede virkemidler:</p> <ul style="list-style-type: none"> * fritak fra arbeidsgiveravgift * redusert el. avgifter <p>Personrettede virkemidler:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Redusert skatt * Nedskrivning av studielån * Reduserte el. avgifter (for husholdninger) <p>(* Økt sats i barnetrygd er fjernet fra 2014)</p> <p>*Enkelte ekstra tiltak for kommuner i tynt befolkede områder.</p> |

| | Danmark | Sverige | Norge |
|----------------------|---|--|---|
| Boligsatsing | <p>Flere programmer og tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Statlig satsing på nedrivning og renovering *BoligJobb-ordning, med skattefradrag ved rivning av bolig i landsone. *Utrede nye finansieringsformer for modernisering av boliger | <p>Regjeringen viser til annet arbeid om finansiering av boliger, og avventer konklusjon.</p> | <p>Husbankens pilotprosjekt i 12 kommuner om «bustadetablering i distrikta».</p> |
| Kommersiell service | | <ul style="list-style-type: none"> *Prøve ut samdistribusjon av post og aviser *Bedre tilgang til kulturaktiviteter | <p>MERKUR-programmet, et utviklings- og kompetanseprogram for distriktsbutikker.</p> |
| Offentlige tjenester | <ul style="list-style-type: none"> *Langsiktig planlegging av offentlig servicetilbud *Bedre trafikkplanlegging for kollektive løsninger *Staten må sikre mobildekning og bredbånd * Utrede verktøy for bedre tilgjengelighet til arbeidsmarkedet, f.eks. reisefradrag i ytterkommuner. | <ul style="list-style-type: none"> * Pågående utredninger om kostnadsutjevning ved større samfunnsendringer og kommunenes kapasitet i arbeidet med samfunnsutvikling. * Økt antall lokale servicekontor, utvidede oppgaver men ikke tydelig hva som inngår av oppgaver i regjeringens forslag. Nye oppgavene foreslått fra Komiteen er avvist. * Pilotprosjekt for kulturvirksomhet i de mest spredtbygde områdene * Statlige arbeidsplasser legges utenfor hovedstadsområdet, mindre konkret enn komiteens forslag. | <p>Bruk av kommunale inntektssystemet, med distriktstilskudd i Nord-Norge og i Sør-Norge.</p> |

| | Danmark | Sverige | Norge |
|-----------------------------|--|---|---|
| Digitalisering og transport | <p>*Stille krav om dekningsgrad i digital infrastruktur ved anbud</p> <p>*Reisefradrag fra ytterkommuner i påvente av ny ordning</p> | <p>* Øk støtte til bredbåndsutbygging (landsbygdprogram og regionalfondsprogram)</p> <p>*Sterkere statlig samordning og regionale bredbåndskoordinatorer</p> <p>*Analysere konsekvenser for landsbygden ved endringer i skatter og avgifter innen transport, f.eks. reisefradrag.</p> | <p>GIS støtte via fylkeskommuner</p> |
| Veiledning | | | <p>* Fylkeskommunene</p> <p>* Distriktssenteret</p> <p>*Nasjonale program, f.eks. LUK-satsing, By- og regionprogrammet (ByR)</p> |
| Næringsstøtte | | <p>* En rekke program gjennom EU</p> <p>*Nasjonale program</p> <p>*Ekstra næringsstøtte for utsatte kommuner (i sone A)</p> | <p>Støtte gjennom Innovasjon Norge, SIVA, Sametinget og Norges forskningsråd</p> <p>Også tilgang til EU-program gjennom EØS-avtalen</p> |
| ORGANISERING | <p>Kommunenes ansvar forsterkes, og landsbyene skal omtales i kommunens strategiske planer.</p> <p>*Kommunene har ansvar for viktige felt for landsbyene slik som skole, boliger, offentlig service og må bidra økonomisk f.eks. med å søke rivningsmidler fra staten.</p> <p>*Landsbyråd er en frivillig ordning som finnes enkelte steder, oppgavene varierer.</p> | <p>*Flernivåstyring og bedre samordning mellom kommuner, län og staten</p> <p>*Tillväxtverket hovedansvar og med tettere samarbeid med Statens Jordbruksverk</p> <p>*Samarbeid: stat, lokale aktører, kommuner, næringsliv og sivilsamfunnet. F.eks LLU og «Rådslag for landsbygdspørsmål»</p> <p>* Nasjonalt landsbygdnettverk</p> | <p>Kommunene har overordnet ansvar. Kommuneplan er et viktig redskap.</p> <p>Fylkeskommunen ansvarlig for regional utvikling</p> |

6 Virkemidler for bedre tilgang på kompetanse

I mange landsbygdområder er det stort behov for å bedre tilgangen på kompetanse, det gjelder både for private bedrifter og offentlig sektor. Kompetanse er sentralt under omstilling og endringer. Demografien, med en stadig økende aldrende befolkning i landsbygdområdene, tilsier at kompetansebehovet framover vil bli enda mer påtrengende. Arbeidsstyrken blir eldre og når disse når pensjonsalderen må disse erstattes. F.eks. viser en framskrivning at det bare innenfor helse- og sosialtjenester i Nord-Norge vil være et behov for 33 000 nye hoder fram mot 2030, i tillegg kommer de andre offentlige sektorene og ikke minst privat sektor (Angell et al 2013). Storparten av disse jobbene krever spesialkompetanse.

Dette kapitlet skal ta for seg virkemidler for å bedre tilgangen på kompetanse i tynne næringsmiljø og hvordan slike virkemidler kan treffe behovet for arbeidskraft i små distriktskommuner i Norge.

Den danske utredningen tar i liten grad opp spørsmålet om kompetansebehov i landsbyene. Det kan jo tolkes som at de opplever at andre spørsmål er mer prekær for den danske landsbygden. Et tiltak som er lite omtalt i utvalgets rapport, og som er delvis gjennomført i Danmark er utflytting av statlige arbeidsplasser til hele landet. Den første runden er gjennomført, med utflytting av knappe 4000 arbeidsplasser og i en ny runde står for tur med nye 4000 arbeidsplasser. Dette tiltaket sprer kompetansearbeidsplasser utover i landet og sprer dermed tilgangen på slikt arbeid og bedrer arbeidsmarkedet for personer med høyere utdanning utenfor hovedstadsområdet, se kap. 4.5. I den danske utredningen er det mest fokus på landsby som bosted. Hvor folk jobber og anvender sin kompetanse er ikke like nært knyttet til bosted som i Norge og Sverige der de geografiske avstandene er større.

For Sveriges del har parlamentarikerkomiteen (SOU 2017:1) kommet med flere forslag rundt kompetansebehov. Disse forslagene er bare i begrenset grad fulgt opp i regjeringens proposisjon til Riksdagen. Parlamentarikerkomiteen uttrykker en ambisjon om at flere innbyggere på landsbygdene skal kunne skaffe høyere utdanning fordi landsbygdene trenger høyere utdanningsnivå og må få arbeidskraft med høyere utdanning til å flytte til eller bli på landsbygdene. Komiteen formulerte et delmål om dette: at utdanningssystemet må sikre kompetansetilgangen og øke tilgjengeligheten til høyere utdanning i hele landet.

Komiteen trekker fram at utdanning også er en viktig grunn til flytting, og at desto lengre avstand til utdanningssted, desto færre velger høyere utdanning. Videre at høgt utdannende menn fra landsbygda flytter i større grad enn høgt utdannede kvinner, dette er også i tråd med norske funn (f.eks. Angell et. al 2012). Videre påpeker komiteen at kvinner som studerer til førskolelærere, lærere eller sykepleier i nærheten av hjemstedet har signifikant lavere sannsynlighet til å flytte senere (SOU 2017:1 s118).

Komiteen foreslår flere tiltak de mener vil bedre kompetansen i landsbygdene:

- Universitet og høyskoler får i oppgave å øke tilgjengeligheten til høyere utdanning i hele landet. Dette ønsker de lovfestet. Videre ber komiteen om at indikatorene i ressurstildelingssystemet for høyere utdanningsinstitusjoner gjøres mer relevante for lokale arbeidsmarkeder.
- Etablere «Utdanningsentre for høyere utdanning» i kommuner i FA-regionene uten høyskole/universitet, med få læresentre og i kommunene med ekstra store utfordringer. Dette omfatter om lag 60 kommuner. Det skal gis årlig statstilskudd for etablering og utvikling av Utdanningsentrene. Et institutt gis ansvar for å følge opp dette (Instituttet for arbeidsmarknads- og utviklingspolitisk utvärdering (IFAU)). Dette er et tillegg til «Lärcentra» som allerede finnes rundt om i landet (ca 90 kommuner er medlem av Nätverket för kommunala lärcentra (Nitus)) slik at det finnes en etablert struktur for slike senter.
Komiteen argumenterer for at kompetansebehovet på landsbygda ikke løses gjennom økt antall studieplasser ved universitetenes og høyskolenes campuser, men at det er behov for mer desentralisert undervisning. De mener samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og kommunene må formaliseres, og kommunene må få bedre forutsetninger til å kunne tilby høyere utdanning, gjerne i samarbeid med andre kommuner. Videre mener komiteen at Utdanningsentrene kan brukes innenfor kunnskapsløftet der rettighetene til å studere for voksne styrkes.
- Utvide Tilväxtverket sitt oppdrag om å utvikle retningslinjer for regionalt kompetanseutviklingsarbeid, slik at kompetanseplattformene utvikles med hovedformål å levere analyser av rekruttering- og utdanningsbehov i nærområdet til utdanningsentrene.
- Nedskrivning av studielån i kommuner med ekstra store utfordringer.

Disse forslagene er i noen grad fulgt opp av Regjeringen, slik det er beskrevet i kapittel 3. Den svenske regjeringen foreslår bedre tilgjengelighet til høyere utdanning gjennom økt bruk av distanseundervisning der digitale virkemidler tas i bruk. Utdanningsbehovene på landsbygda skal vektlegges og gode eksempler skal samles og spres. Regjeringen viser til en egen utredning om styring av høyere utdanning som skal foreligge i desember 2018.

Den svenske regjeringen vil øke satsingen på det de kaller «Lärcentrum» (parlamentarikerkomiteen bruker utdanningscentrum). Det er en fysisk plass der studenter tilbys støtte og hjelp. Etablering av slike «læresentra» skal skje i samråd med regionalt utviklingsansvarlige aktører i de respektive län. Det settes av penger over flere år til dette. (For 2018 er det satt av 50 mill SEK og deretter 70 mill SEK (prop 2017/81:1 utg.omr. 16).) De kommuner som ikke allerede har skal prioriteres ved fordelingen av midlene.

Tillväxtverket gis i oppdrag å fremme forslag til retningslinjer for støtte til regionalt kompetansehevingsarbeid, og skal samordne i strategiske spørsmål mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, dette er i tråd med Parlamentarikerkomiteens forslag.

En egne utredning har sett på mulighetene for mer fleksibilitet i undervisningen (SOU 2017:44). Det er forslag om at kommuner med behov for fjernundervisning får en mulighet til å søke økonomisk støtte for å etablere det.

Flere universitet- og høgskoler i Norge har erfaring med ulike former for desentralisert utdanning og fjernstudier. Det er mange ulike modeller for hvordan slike undervisningsopplegg er organisert. Digitale hjelpemidler brukes på ulikt vis. Dels kan det være åpning for at studenter kan følge forelesninger fra campus digitalt, det kan være at forelesninger gis fysisk utenfor campus, eller at forelesninger gis digitalt. Det er mulige modeller for digital kommunikasjon både mellom studentene og mellom student og foreleser. Noen modeller har også felles samlinger for studenter som følger ulike opplegg utenfor campus. Skandinaviske utdanningsinstitusjoner er også i konkurranse med mange utenlandske nettportaler som tilbyr høyere utdanning. Nasjonale utdanningsinstitusjoner kan ha et fortrinn ved at de enklere kan lage supplerende opplegg med fysiske møter med studentene f.eks. samlingsbasert, enn det utenlandske utdanningsinstitusjoner gjør.

Flere steder i Norge er det etablert «studiesenter» som gir ulike tilbud til distansestudenter, både infrastruktur og faglig oppfølging. F.eks. gis det ved studiesenteret i Midt Troms tilbud om samlingsbasert høyere utdanning i samarbeid med UiT, Norges arktiske universitet. Gjennom et slikt samarbeid blir tilgangen til høyere utdanning enklere også på steder som ikke har høgskoler og universitet,

samtidig medfører et mer fast opplegg mer oppfølging enn de generelt åpne nettstudiene. I hvilken grad det skal gis studiefinansiering (gjennom Statens lånekasse for utdanning) er et spørsmål. Mange av de som bruker disse tilbudene er i ordinært arbeid, eller har andre forpliktelser som gjør det vanskelig å følge studieopplegg ved camups.

Det kan virke for at det er flere fellestrekk mellom de norske studiesentrene og de svenske lärsentrene, som den svenske regjeringen vil satse mer på og på utdanningsentrene som Parlamentarikerkomiteen foreslo. Det krever nærmere studier av hvordan studiesentrene er organisert, finansiert og tilrettelagt i Norge, hvordan lärsentrene fungerer i Sverige, og hva som ligger i det nye forslaget fra den svenske regjeringen.

Litteratur

- Almås, R. (2017). <https://ruralis.no/2017/11/27/ma-sja-svenskane-distriktpolitikken/>
- Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017). *Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling (5-2017)*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret:
- Angell, E., Flo, Y., & Grimsrud, G. M. (2016). *The rural and regional policy of Norway. Institutions, development features and current instruments*. Bergen: Uni Research Rokkan Centre:
- Angell Elisabeth, Toril Ringholm, & Jørgen Bro. (2015). *Brikker som mangler – Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Retrieved from Alta:
- Angell Elisabeth, Marit Aure, Ivar Lie, Nygaard, V., & Ringholm., T. (2013). *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*. Alta: Norut.
- Angell, E., Eikeland, S., Grünfeld, L. A., Lie, I., Myhr, S., Nygaard, V., & Pedersen, P. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Alta: Norut.
- Baldersheim, H., Lawrence, R. E., & Sandberg, S. (2017). Local and regional government in the Nordic countries: Co-operative decentralization. In O. Knutsen (Ed.), *The nordic models in political science* (pp. 193–218). Bergen: Fagbokforlaget.
- Eikeland, S. og P. Pedersen (1997). *Evaluering av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark*. Alta/Tromsø, NIBR/Norut, samarbeidsrapport
- Erhvervsministeriet (2018). *Utvalget for levedygtige landsbyer – Afrapportering til regjeringen – April 2018»*.

- Hervik, A. et. al (2002). *Bedre klima for tiltakssonen – en strategisk analyse*. Molde: Møreforskning, rapport 0201.
- Jon P. Knudsen (2018) Towards a new spatial perspective – Norwegian politics at the crossroads, *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, 72:2, 67–81, DOI: 10.1080/00291951.2018.1445125.
- Leknes, S., Løkken, S.A., Syse, A. og Tønnessen, M. (2018). *Befolkningsframskrivingene 2018 Modeller, forutsetninger og resultater*, Reports 2018/21, Oslo SSB.
- Meld. St. 18, (2016–17) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.
- Nygaard, V. (2012). Hvordan står det til med boligmarkedet i distriktene? *Plan*, 44(01–2012), 18–22.
- Prop. 2017/18:179, *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*.
- Ruud, M. E., Schmidt, L., Sørli, K., Skogheim, R., & Vestby, G. M. (2014). *Boligpreferanser i distriktene*. Hentet fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/2014-1.pdf>
- SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.
- State of the Nordic Region (2018). *Copenhagen*; 202 p. (Nord). Available from: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:norden:org:diva-5127>.
- Sørvoll, J., & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. NOVA-rapport 3-17. Hentet fra: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Samfunnsvirkninger%20av%20boligpolitikk.pdf>.
- Teigen, H. (2012). Distriktspolitikk gjennom 50 år – Strategane og avviklinga. *Nytt Norsk Tidsskrift* 02 / 2012 (Volum 29).