



Länsstyrelserna



Landsbygdsutveckling i översiktsplaneringen

Slutrapport för pilotprojekt 5

Landsbygdsutveckling i översiktsplanering – slutrapport projekt 5
Samproduktion mellan länsstyrelserna i Kalmar, Jämtlands och Västernorrlands län

Författare: Stina Pettersson, Länsstyrelsen Västernorrland
Britt-Mari Nordstrand, Länsstyrelsen Jämtland
Eva Engström, Länsstyrelsen Jämtland
Marianne Örnbom, Länsstyrelsen Kalmar
Therese Byheden, Länsstyrelsen Kalmar

Layout: Carina Nanker

Omslagsbild: Jordbrukslandskap i Västernorrland

Foto: Dan Tjell



Sammanfattning

Planering handlar om att systematiskt och målinriktat nå ett uppsatt mål. Översiktsplaneringen kan genom sin demokratiska process och noga avvägande av olika intressen vara ett verktyg för att arbeta med landsbygdsutveckling. Funktionella och strategiska stråk kan identifieras, värdefulla miljöer uppmärksammas och möjligheter utkristalliseras. Brist på anvisningar för landsbygden i kommunal fysisk planering medför i sin tur att varje förändring av landskapet blir ett uttryck för den aktuella exploatörens eller kommunala beslutsfattarens preferenser vid den givna tidpunkten. I längden kan det medföra att landskapet inte nyttjas på ett hållbart sätt eller till det som det är mest lämpat för.

Landsbygd och landsbygdsutveckling

Det är inte lätt och heller inte önskvärt att definiera landsbygd på ett entydigt sätt. Istället måste lokala förutsättningar stå i fokus.

Ingen landsbygd är den andra lik och de särdrag som förenar landsbygden i Sverige är den speciella fysiska miljön och glesheten. Begreppet landsbygd är alltså en stor variation av sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden vilket också är anledningen till att vi i Sverige inte har någon enhetlig definition. Däremot finns ett flertal vedertagna definitioner där landsbygden beskrivs utifrån olika perspektiv. Det gemensamma för de skriftliga definitionerna är att alla utgår från tätare strukturer, tätorter, för att beskriva glesare strukturer.

Vad landsbygdsutveckling är måste bero på lokala förhållanden och landskapets förutsättningar.

Att utveckla landsbygden innebär att landsbygden förbättras och att dess värden förstärks. Förutsättningar måste ges för att en utveckling av landsbygden ska kunna ske. Det är i detta sammanhang oerhört viktigt att ha landsbygden och dess kvaliteter som norm och att förutsättningar för utveckling ges utifrån de resurser och möjligheter som landsbygden har, istället för att tätare strukturer och städer fungerar som förebild.

Planering för landsbygden

Planering av landsbygden kräver mod!

Många myndigheter har olika instrument för att stimulera utveckling av landsbygden. Det som kanske de flesta tänker på är ekonomiska stöd. Planinstrumentet är en annan möjlighet som kan ge en positiv utveckling av landsbygden. Utan planering saknas en samlad argumentation för landsbygden – landsbygden förblir passiv i relation till staden. Men att planera landsbygden kräver mod! Det är viktigt att ge förutsättningar tillsammans med lokal förankring och tillvarata lokal kunskap just där man är.

Planering av landsbygden spelar en demokratiskt viktig roll.

Att utveckla ett landsbygdsområde handlar om att skapa aktivitet och rörelse, något som den fysiska planeringen kan vara en del i, istället för passivitet. Samhällsplaneringen spelar en demokratisk viktig roll och måste utgå från att berörda sakägare och intressenter får komma till tals. En översiktsplanering utan landsbygdsperspektiv riskerar att missgynna de som bor och verkar på landsbygden.

Landsbygden utvecklas framförallt via människor och det är viktigt att ta tillvara på lokalt engagemang.

Det finns många aktörer som behöver medverka och samverka i utvecklingen av landsbygden. Det kan tex handla om kommuner, statliga myndigheter och regionala organ. Men landsbygden utvecklas framförallt via människor och för att finna utvecklingsmöjligheter behöver lokalbefolkningen och företagare involveras i planeringen.

Landsbygdsutveckling kräver ofta ett större planeringsperspektiv än det kommunala.

För att kunna utnyttja landsbygden optimalt är det värdefullt med mellankommunal samverkan eftersom den administrativa kommungränsen ofta kan innebära en begränsning för möjligheterna till utvecklingen på landsbygden.

För att skapa möjligheter för människor att leva och bo på landsbygden behövs företag och arbetstillfällen. Utöver detta behövs också service och infrastruktur. Fungerande transporter är ett grundläggande krav för att åstadkomma utveckling på landsbygden.

Vid planering av landsbygden behöver en mängd frågor belysas. Frågor som kan ha stor betydelse för möjligheterna att utveckla landsbygden kan till exempel vara tillgänglighet i form av förbättrade kommunikationer och infrastruktur. Utveckling av kommunikationsstråk, både för kollektivresande och bil, möjliggör resande på ett sätt som idag är nödvändigt för att tillgängliggöra landsbygdsområden för allt större arbetsmarknadsregioner och utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Areella näringar bör också ses som en möjlighet till landsbygdsutveckling. Möjlighet att fortsätta bruka marken är viktigt för landsbygdens fortlevnad, men det behöver inte alltid göras på samma sätt som det alltid har gjorts. Tillgången till service är avgörande för möjligheterna att leva och verka på landsbygden även om serviceutbudet kan se annorlunda ut jämfört med hur det ser ut i en tätort, men behöver för den skull inte vara sämre.

I landsbygdens natur- och kulturvärden finns en stor potential att ta tillvara för utveckling. Att lyfta fram dessa värden kan vara ett sätt att tydliggöra landsbygdens värden.

Natur- och kulturmiljövärden innebär en stor potential för landsbygdsutveckling och bör vara en tillgång i den regionala utvecklingen. Naturvärden och fysiska tecken på en lokal historia kan gynna turism och destinationsutveckling och även bidra till ett attraktivt boende dit människor söker sig.

Vid utveckling av landsbygden bör hänsyn tas till klimatpåverkan och nya etableringar bör anpassas till den påverkan som klimatförändringarna förväntas få.

Stads och landsbygdsmiljöer påverkar klimatet på olika sätt. I vissa avseenden är en stadsmiljö mer klimateffektiv medan den i andra avseenden är ineffektiv. Landsbygden har dock fördelen att det lättare går att åstadkomma kretslopp. Anpassningen till ett förändrat klimat skiljer sig dock inte så mycket åt mellan stad och land, men landsbygden har ofta en större buffringsförmåga än många urbana miljöer.

Aktuella planeringsfrågor som till exempel vindkraft och LIS-planer har i många kommuner drivit på ett förnyat eller aktualiserat översiktsplanearbete.

Eftersom denna typ av planering ofta inriktar sig på landsbygdsområden så har landsbygden automatiskt blivit föremål för kommunal översiktsplanering.

Innehåll

Sammanfattning	3
Landsbygd och landsbygdsutveckling	3
Planering för landsbygden	3
Inledning	7
Syfte och mål	8
Begreppet landsbygd och landsbygdsutveckling	9
Vad är landsbygd och glesbygd?	9
Vad är landsbygdsutveckling?	10
Landsbygdsstrategi för Sverige	12
En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder	12
Handlingsprogram	12
Att planera för landsbygden	14
Varför planera för landsbygden?	14
Metoder och processer	14
Landskapsanalysers användningsområden	15
Den europeiska landskapskonventionen	16
Tillgänglighet - förbättrade kommunikationer och infrastruktur	17
Areella näringar som möjlighet till landsbygdsutveckling	17
Service på landsbygden	17
Naturvärden	18
Kulturmiljövärden	18
Landsbygdsutveckling och klimat	20
Påverkan på klimatet	20
Klimatanpassning	20
Översiktsplaner som stimulerar landsbygdsutveckling	22
Källförteckning	24
Länkar	24
Bilagor	25

Inledning

Översiktsplaner tenderar att handla om tätorterna – staden och de större samhällena i kommunen där exploateringstrycket finns. Landsbygden förblir ofta en passiv landmassa för bevarande av det som en gång levde. Men här finns fortfarande människor och företag som verkar tack vare landsbygdens förutsättningar. Här finns jord- och skogsbruk, energiproduktion och människor som uppskattar den attraktiva livsmiljö som landsbygden kan erbjuda. Hur ska kommunen prioritera olika önskemål från medborgare eller exploitörer och hur man bör planera för dessa landsbygdsområden?

En förutsättning för att planera markanvändningen på landsbygden är att lokalt definiera vilken utveckling av landsbygden som är önskvärd i den egna kommunen. Politiska mål och inriktningar måste omfatta hela kommunen, även landsbygden. För kommunen får en satsning på landsbygdsområden ekonomiska konsekvenser när olika servicefunktioner som skolskjutsar, hemtjänst, kollektivtrafik, räddningstjänst, skolor etc ska lokaliseras. För att utveckla landsbygden krävs politiskt mod och en strategisk planering.

Utveckling av landsbygden kräver också nytänk. Vilka karaktärsdrag tror kommunen lockar besökare och boende? Landsbygdens egenskaper som kulturarv, vacker natur, ostördhet och markreserver måste framhävas. Men också nya förutsättningar måste beaktas. Hur kan till exempel de areella näringarna främjas vid en omställning till en mer klimatneutral samhällsutveckling? Hur kan samarbete över administrativa gränser underlättas?

Länsstyrelserna har på uppdrag från Boverket under 2010 genomfört åtta pilotprojekt runt om i landet. Projekten har olika teman men syftar alla till att utveckla arbetssätt och metoder som främjar samverkan mellan kommun och län samt hitta moderna metoder för hur översiktsplanarbete ska bedrivas. Denna skrift är ett resultat av det arbete som har genomförts i pilotprojekt 5, Översiktsplanens strategiska roll för landsbygdsutveckling.

Resultaten i rapporten bygger på tankar och diskussioner som förts i arbetsgruppen och med deltagande kommuner, föreläsare och inspiration vid studieresor. Arbeta med översiktsplaner har pågått i flera kommuner under projektets gång.

I projektet har länsstyrelserna i Jämtland, Kalmar och Västernorrland deltagit. I arbetet har också kommunerna Berg, Hultsfred, Kalmar, Oskarshamn, Vimmerby, Västervik, Örnköldsvik, Sollefteå, Kramfors, Härnösand, Timrå, Sundsvall och Ånge medverkat. Ett stort tack riktas också till övriga medverkande: Per Nilsson på Naturvårdsverket, alla föreläsare på seminariet i Falsterbo och Irene Tallhage-Lönn på Regionförbundet i Kalmar län.

Syfte och mål

Projektet syftar till att inspirera till landsbygdsplanering i översiktsplaner. Brist på anvisningar för landsbygden i kommunal fysisk planering medför att varje förändring av landskapet blir ett uttryck för den aktuella exploatörens eller kommunala beslutsfattarens preferenser vid den givna tidpunkten. I längden kan det medföra att landskapet inte nyttjas på ett hållbart sätt eller till det som det är mest lämpat för.

Projektet ska därför redovisa vad landsbygdsutveckling kan vara och vilka frågor som är lämpliga att behandla i en översiktsplan till skillnad från andra forum. Projektet ska även ge förslag till hur planeringen och planläggningen kan gå till. Projektet har sålunda två huvudspår: att identifiera vad landsbygdsutveckling är och att identifiera arbetsmetoder.

Begreppet landsbygd och landsbygdsutveckling

Vad är landsbygd och glesbygd?

Det finns två särdrag som förenar landsbygden i Sverige och avgränsar dem mot våra städer och tätorter. Det är dels den speciella fysiska miljön med natur och kulturlandskap, naturresurser och bebyggelsemiljö. Det är också glesheten, det vill säga de långa avstånden och ofta sämre tillgänglighet som påverkar i stort sett alla aktiviteter som människor utför. Ingen landsbygd är den andra lik så trots att dessa två egenskaper; den speciella fysiska miljön och glesheten, förenar alla landsbygder så är det också dessa egenskaper som visar sig på olika sätt och gör vår landsbygd så varierad och intressant. Begreppet landsbygd är en stor variation av sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden.

Det är därför inte lätt och kanske inte heller önskvärt att definiera landsbygd entydigt. Ingen definition fungerar för alla behov. I stället måste olika avgränsningar och definitioner användas beroende på vad som studeras. Det är anledningen till att vi i Sverige inte har någon enhetlig definition. Däremot finns ett antal vedertagna definitioner där landsbygden beskrivs utifrån olika perspektiv. När de används ska man komma ihåg i vilket syfte och sammanhang de ska nyttjas och välja definition därefter.

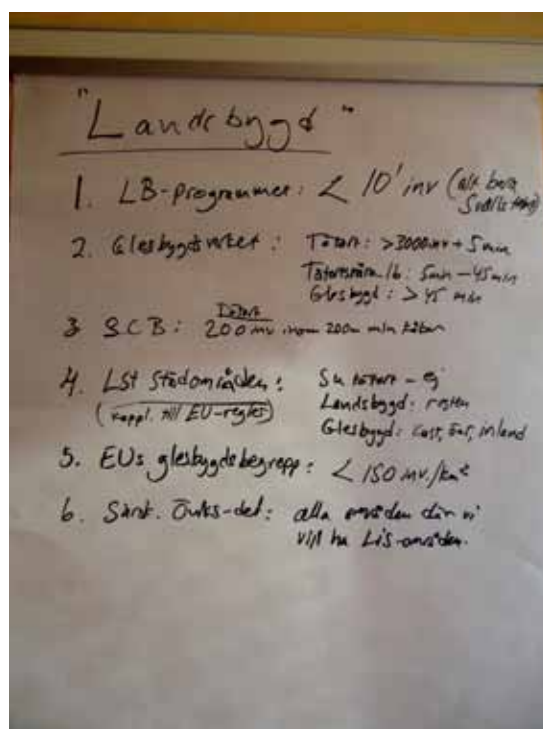
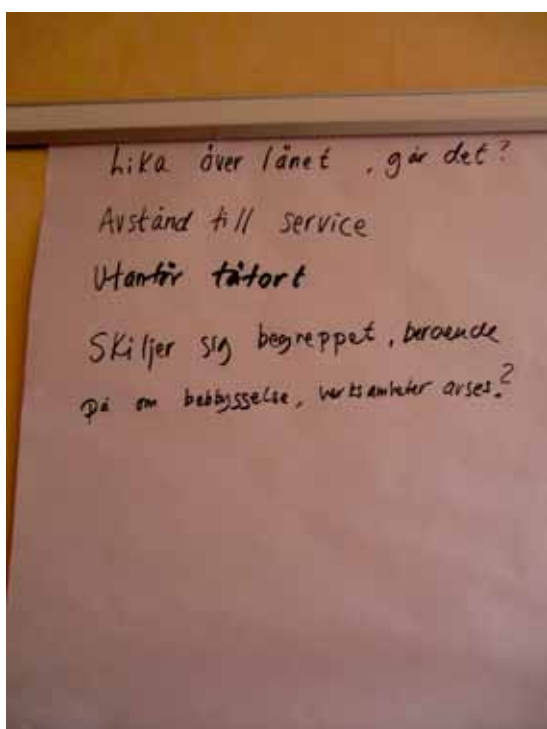
SCB:s tätortsdefinition betyder indirekt att det som inte är tätort är landsbygd. Sveriges kommuner och landsting har en annan definition. De har grupperat kommuner i nio grupper utifrån befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. Man använder inte uttrycket landsbygd men en av dessa grupperingar är glesbygdskommuner.

Dåvarande Glesbygdsverket utgår i sin definition av landsbygd och glesbygd från tillgänglighet till service och arbetsmarknad. Man utgår från tätorter om minst 3 000 invånare, vilka bedöms ha en grundläggande utbud av service och viss arbetsmarknad. Tillgängligheten till dessa orter, beskrivet som körtid med bil, bestämmer sedan om området ska definieras tätortsnära landsbygd eller glesbygder oberoende av administrativa gränser. Andelen boende i glesbygd, tätortsnära landsbygd och tätorter avgör om kommunen ska betecknas som glesbygdskommun, tätortsnära landsbygds-kommun eller tätortskommun. Det är stora skillnader mellan gles- och landsbygder i olika delar av landet. Därför redovisas oftast olika områdestyper fördelade på fyra regioner; Skogslänens inland, Skogslänen övrigt, Storstadsregioner och övriga Sverige.

Tillväxtverket delar in landet i funktionella analysregioner, FA-regioner, som speglar den region som människor berörs av genom dagliga resor till och från arbetet och speglar också i huvudsak företagens rekryteringsområde för arbetskraft. Tillväxtverket delar sedan in dessa regioner i fem regionfamiljer; Storstadsregioner, Större regioncentrum, mindre regioncentrum, småregioner med privat sysselsättning och småregioner med offentlig sysselsättning. Glesbygdsverket klassificerade dessa

FA-regioner i tre andra typer av regioner utifrån ogynnsamma, mindre gynnsamma och gynnsamma geografiska förutsättningar. Detta speglar arbetsmarknadsmöjligheter och geografiska förutsättningar och kan också användas som definition av landsbygden. Även Jordbruksverket utgår från tätorten när de definierar landsbygden. Man utgår från tätorter större än 10 000 invånare. Den tätortsnära landsbygden finns utanför på ett avstånd som är beroende av hur stor tätorten är. Större tätorter har längre till tätortsnära landsbygd än mindre tätorter. Tätorter i glesbygd är tätortsområdes med 1 000 till 10 000 invånare. Glesbygden är alla andra områden inklusive tätorter färre än 1 000 invånare. Utifrån dessa definitioner får varje kommun en indelning så att landets kommuner kommer att tillhöra storstadsområden, stadsområden, landsbygd eller gles landsbygd. Läs mer om de olika definitionerna i bilaga 2 Olika definitioner av landsbygd.

Vi kan alltså definiera landsbygd på många olika sätt. Det gemensamma för den skriftliga definitionen är att alla utgår från tätare strukturer, tätorter, till att beskriva glesare strukturer. Tätorten har blivit norm och landsbygden beskrivs utifrån den, trots att det under många år varit mer naturligt att välja landsbygden som norm, eftersom detta under lång tid varit den miljö som flest människorna bott och verkat i. Tabellen i bilaga 1 visar hur de kommuner som ingår i projektet definieras beroende på vilken definition som används. Tabellen visar framför allt att det är viktigt att vara observant på vilken definition som material är presenterat utifrån då samma ord, landsbygd och glesbygd, figurerar i olika definitioner. Vid en jämförelse av olika kommuner eller bygder på detta vis kan det lätt se ut som vi har stora skillnader, vilket vi också har, inom landet. Samtidigt ska man komma ihåg att Sverige i ett europeiskt och globalt perspektiv betraktas som ett landsbygdsländ med stor yta, som är glest befolkat och som har ett fåtal större städer.



Vad är landsbygdsutveckling?

Utveckling definieras som en förändring som ofta antas ske från ett lägre eller sämre tillstånd till ett högre och bättre; något blir bättre, mer omfattande, mer detaljerat. Utveckling sker då förutsättningar för det finns.

[Ny stycke brytning] Landsbygdsutveckling innebär därmed förbättring av landsbygden, en förstärkning av landsbygdens värden, och förutsättningar måste ges för att en utveckling av landsbygden ska kunna ske. I detta sammanhang är det oerhört viktigt att ha landsbygden och dess kvaliteter som norm och att förutsättningar för utveckling ges utifrån de resurser och möjligheter som landsbygden har istället för att tätare strukturer och städer ses som norm och förebild. De åtgärder som görs måste ta tillvara de förutsättningar för utveckling som finns i bygden. Vad landsbygdsutveckling kan vara måste således bero på lokala förhållanden och landskapets förutsättningar. En bestående positiv utveckling måste också bygga på ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet.

Denna rapport handlar om hur landsbygdsutveckling kan främjas i den kommunala översiktsplaneringen. Det är då viktigt att hålla i minnet att översiktsplanering inte är synonymt med utveckling. Administrativa åtgärder som till exempel översiktsplanering kan vara ett sätt att skapa förutsättningar för utveckling, men själva utvecklingen består av de fysiska, ekonomiska och sociala förbättringar som privatpersoner, företag och myndigheter genomför.

Många myndigheter har olika instrument för att stimulera utveckling av landsbygden. Det som kanske de flesta tänker på är ekonomiska stöd, i projektform eller direkt till företagsutveckling. Det finns ett EU-finansierat Landsbygdsprogram 2007-2013 som syftar till att stimulera landsbygden och öka tillväxten i landsbygdens näringsliv. En del av landsbygdsprogrammet genomförs genom den så kallade LEADER-metoden som betyder att beslutnivån för vissa projekt sker i samverkan mellan tre parter på lokal nivå; det offentliga, det privata och den ideella sektorn.

Det finns även andra möjligheter inom myndigheter och kommuner. Olika typer av planer och strategier på regional och lokal nivå bidrar till en gemensam målbild för många aktörer. Det kan handla om infrastruktur-, service- eller tillväxtprogram.

[Ny stycke brytning] Planinstrumentet är en sådan möjlighet som kan ge en positiv utveckling av landsbygden. Att planera på landsbygden genom att utgå från landsbygdens värden och förstärka det unika som finns på den lokala platsen kan ge stora förutsättningar för utveckling av bygden. Utan planering saknas en samlad argumentation för landsbygden – landsbygden förblir passiv i relation till staden. Men att planera landsbygden kräver mod! Det är viktigt att ge förutsättningarna, tillsammans med lokal förankring och tillvaratagande av lokal kunskap, just där man är. Det innebär att resultatet av landsbygdens utveckling får en stor variation över landet.

Landsbygdsstrategi för Sverige

En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder

Den nuvarande regeringen har sedan 2006 arbetat efter en strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder. Strategin markerar tydligt en positiv syn på Sveriges landsbygder och att landsbygderna är en del av framtiden. I inledningsorden till sammanfattningen av Regeringens skrivelse 2008/09:167 En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder går att läsa:

”Sveriges landsbygder är viktiga för hela vårt lands framtid! Genom att vi tar till vara det engagemang och den utvecklingskraft som finns på landsbygderna skapas förutsättningar för tillväxt i hela landet. Därför är det viktigt att lyfta fram landsbygdernas värden och möjligheter. Landsbygderna är rika på naturresurser och på kunniga och företagsamma människor. Här erbjuds också goda boendemiljöer och natur- och kulturvärden som uppskattas av både svenskar och besökare från andra länder. Landsbygdsområdena är ofta väl integrerade med städerna och samhället i stort och många väljer ett växelvis boende i staden och på landsbygden.”

Arbetet med att ta fram en gemensam strategi har genomförts i en omfattande process där de flesta departement deltagit. Det har blivit ett unikt samlat grepp om landsbygdsfrågorna. Det finns därför ett landsbygdsperspektiv och åtgärder med betydelse för landsbygdsområden i en rad förslag till riksdagen liksom i utredningsdirektiv, myndighetsuppdrag och andra regeringsbeslut under de senaste åren. Genom en ökad helhetssyn och samordning inom Regeringskansliet har arbetet med frågor av betydelse för landsbygderna stärkts.

I strategin ges en samlad bild av en rad viktiga åtgärder för landsbygderna som har genomförts eller håller på att genomföras. Man pekar också framåt genom att regeringen presenterar åtgärder som utreds eller förbereds och frågor som är viktiga att analysera vidare. Dessutom presenteras organisatoriska åtgärder och andra aktiviteter för att säkerställa ett fortsatt starkt engagemang för landsbygdsfrågorna.

Handlingsprogram

Målen inom den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdens utveckling är utgångspunkt för strategin. De strategiska program vi har är: de regionala utvecklingsprogrammen (RUP), Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Struktur- och utvecklingsprogram för regional konkurrens och sysselsättning 2007-2013 samt Sveriges fiskeprogram 2007-2013. För att omvandla landsbygdernas resurser till hållbar tillväxt och sysselsättning krävs dock större insatser från politiken inom flera områden. Målet är att införliva landsbygdsperspektivet som en naturlig del i alla politiska områden. Därför har regeringen valt att presentera ett handlingsprogram ”Utvecklingskraft - 156 insatser som stärker utvecklingskraften i Sveriges landsbygder”. Insatserna spänner över de flesta politikområden som bostadspolitik, miljöpolitik, energipolitik, jordbrukspolitik osv.

Strategiska samlade insatser

Området **Ett enkelt, självklart och lönsamt företagande** innehåller insatser som ska gynna företagande på olika vis. Här återfinns åtgärder för att underlätta att bli företagare, för-enklingar i regelverk, rådgivning och utbildning, minskade avgifter, skattelättnader, lånemöjligheter investeringsstöd mm. Totalt beskrivs 79 insatser för att underlätta företagande.

Ökade insatser för utbildning, forskning och innovation föreslås i 16 insatser och handlar om att öka den lokala medverkan i högre utbildningar och forskning, utveckla distansundervisning, mer entreprenörskap i utbildningssystemet, anpassning av utbildningar till arbetsmarknaden, forskningssamverkan kring landsbygdsutveckling med mera.

I 19 åtgärder arbetar man för **En god service och förnyad välfärd**. Det handlar bl.a. om att stärka butiker och drivmedelsstationer av strategisk betydelse för varuförsörjning, stödmedel, myndighetssamverkan, betal- och posttjänster, valfrihet inom vård och omsorg, folkhälsoarbete i landsbygd med mera.

Förbättrade kommunikationer och förbättrad infrastruktur handlar om bredbandssatsningar, e-tjänster, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, säker elförsörjning helt enkelt flexibla kommunikationslösningar och robust och tillgänglig infrastruktur med bra kapacitet. Dessa sammanfattas i 15 insatser.

Attraktiva landsbygder och ett ökat lokalt inflytande är frågor som handlar om inflytande för män, kvinnor, flickor och pojkar. Det handlar om att öka människors makt över vardagen och deras möjligheter att påverka samhället. Människor på landsbygden har ofta stort engagemang för sin bygd. Landsbygdens särskilda förutsättningar och möjligheter förbises och underskattas många gånger i politik och samhällsplanering. Därför finns insatser kring samlingslokaler, stöd till idrott, stärkt äganderätt, natur- och kulturmiljöer, viltförvaltning och fiskevård. [Antal insatser? 21 st?]

En landsbygdssäkrad organisation handlar om stärkt samordning av arbetet med landsbygdsfrågor i regeringskansliet, i myndigheter och mellan nivåerna. Uppföljningar liksom utökad samverkan med nordiska länder i dessa frågor ingår i de 6 insatserna för denna fråga.

Det som tydligast berör planeringen för landsbygdsutvecklingen är de 17 insatserna i området **Ett ökat inflytande i samhällsplaneringen**. Dessa insatser beskriver den lokala nivåns roll i nya plan- och bygglagen samt utvecklingsarbete och tillämpningen av den Europeiska landskapskonventionen. Även de nya möjligheterna att ge strandskyddsdispens i syfte att utveckla landsbygdens näringsliv ingår i åtgärderna.

Det här är alltså insatser som gynnar landsbygden samtidigt som det i många fall gynnar även tätorter, en samverkan mellan stad och land. En del av dessa insatser kan därför presenteras även i andra sammanhang. Det unika är att insatserna i det här fallet kan bidra till flera olika effekter och på det sättet har landsbygden blivit mer synlig och mer uppmärksammas som en resurs inom de flesta politikområden.

Att planera för landsbygden

Varför planera för landsbygden?

Planering innebär en medveten process för att genom ett systematiskt och målinriktat handlande nå ett uppsatt mål. Att utelämna ett område från planering skapar därför en bild av passivitet istället för aktivitet. Att utveckla ett landsbygdsområde handlar om att skapa aktivitet och rörelse, något som den fysiska planeringen kan vara en del i, istället för passivitet.

Samhällsplaneringen spelar också en demokratisk viktig roll och måste utgå från att berörda sakägare och intressenter får komma till tals. En översiktsplanering utan landsbygdsperspektiv riskerar att missgynna de som bor och verkar på landsbygden.

Metoder och processer

Ta tillvara på lokalt engagemang

För att skapa möjligheter för människor att leva och bo på landsbygden behövs företag och arbetstillfällen. Utöver detta behövs också service och infrastruktur. Lösningar för service och infrastruktur blir ibland annorlunda på landsbygden än i städerna, men behöver för den skull inte vara sämre.

I landsbygdsutvecklingssammanhang pratar man ofta om eldsjälarna, om människor med mycket stort engagemang i bygden, ofta ideellt. Landsbygden utvecklas framför allt via människor. De eldsjälarna som blir entreprenörer, som ser möjligheter i att tjäna pengar även i landsbygden, utgör grundstommen för utvecklingen. Bland dessa finns många företagare inom den gröna sektorn, företagare med platsbunden verksamhet, verksamhet som inte kan flytta från bygden för att den bygger på naturresurserna jordbruks- och skogsmark. Men det finns också många andra småföretagare som upplever möjligheterna i landsbygden och kan utveckla sina företag där.

För att finna utvecklingsmöjligheter behöver lokalbefolkningen och företagare involveras i planeringen. Tankegångar kring hur det konkret kan ske, redovisas under insatsrubriken Att planera för landsbygden. För att uppnå en hållbar utveckling måste förändringar tillåtas. Hållbar utveckling kan inte uppnås enbart genom att lyckas få så mycket bidrag som möjligt. Åtgärderna och förslagen, som ska ge förutsättningar till utveckling, måste inriktas på att landsbygden ska fungera även utan bidrag.

Idéer, förslag och genomförandekraft till utveckling kommer från medborgarna och företagen i landet. Ofta behöver idéerna ta hänsyn till andra värden än det rena exploateringsintresset. För att få en smidig ärendehantering och utveckling behöver många olika parter involveras både i översiktsplaneringen och i de vidare detaljstudierna inför genomförandet. Vad som är begränsande för olika markanvändningar varierar och det är bland annat därför som planering behöver ske. Redan i översiktsplanen bör de ämnen som kan innebära begränsningar identifieras för olika geografiska områden. Detaljeringen i redovisningen anpassas till vilken typ av plan det är: kommunomfattande översiktsplan, fördjupad översiktsplan, detaljplan, förhandsbesked eller bygglov.

Tvärsektoriellt arbete

Inom en större organisation som kommun eller länsstyrelse arbetar många olika sakområden med frågor som påverkar förutsättningarna för landsbygdsutveckling. Trafik, näringslivsutveckling, skola, äldreomsorg, miljöskydd, energiförsörjning, kulturmiljö, turism, vindkraft, kris- och räddningsfrågor, kultur, bygglov, socialtjänst, idrott och fritid är alla exempel på delar i landsbygdsutvecklingen. Det finns stora mängder dokumenterad inventeringsfakta om förhållandena på landsbygden i en kommun. Denna finns i stor utsträckning samlad hos länsstyrelserna, som sammanställer och tillgängliggör informationen.

Mellankommunal samverkan

Trots att den administrativa kommungränsen inte syns för blotta ögat spelar den en roll för utvecklingen på landsbygden. Människor kan söka sig till närmaste tätort för att stiga på bussen, köpa sin mat eller för att yrkesarbeta, även om den skulle råka ligga i en annan kommun än där man bor. Däremot får man inte lämna barnen på dagis, skolbarnen får inte gå i skola, åldringar får inte besöka distriktssköterska och hemtjänsten får inte besöka de äldre i en annan kommun. Den kommunala servicen sträcker sig sällan över kommungränserna. För att kunna utnyttja landsbygden optimalt är det därför värdefullt med mellankommunal samverkan.

Förekomsten av mellankommunal samverkan behöver beaktas vid översiktsplanering av landsbygden eftersom samma plats kan ingå i flera olika "områden" eller regioner. Man talar om funktionella regioner då en plats ingår i flera olika samband beroende på vilken fråga som berörs. Bästa kommunikationerna kanske går i öst-västlig riktning, medan det historiska sambandet och människors emotionella anknytning finns i nord-sydlig riktning och det turistiska värdet finns i sydost medan närmaste universitet finns i sydväst samtidigt som administrativa gränser skär av ett eller flera av dessa samband.

Landsbygdens utveckling är något som intresserar många aktörer. De boende arbetar genom byalag, hembygdsföreningar, ideella organisationer med mera för att utveckla, eller ibland rädda, sin bygd. Att nyttja de aktörer som lever och verkar på landsbygden är viktigt för att få ett fullgott kunskapsunderlag och förankring för olika idéer.

Landskapsanalysers användningsområden

Landskapet formas och omformas ständigt, både av naturen och av människan. Förändringarna kommer alltid att finnas, och bör finnas. Men för att skapa ett hållbart nyttjande av landskapet måste förändringar göras med varsamhet och kunskap. Att skapa en fysisk bild över landsbygdsområden kan vara svårt att göra direkt i en översiktsplan. Ett sätt att möjliggöra den bilden är att använda sig av landskapsanalyser. En landskapsanalys kan utgöra ett nödvändigt kunskapsunderlag för att se möjligheter till utveckling av områden. En landskapsanalys beskriver landskapet objektivt för att sedan kunna lägga på värderingar av landskapets användningsområden.

En viktig aspekt till planering av landsbygden är medborgardialogen. I en landskapsanalys har man möjlighet att få den lokala kännedomen om området och dess affektionsvärde samt kunskap om det funktionella och sociala landskapet.

I Skåne län togs en landskapskaraktärsanalys fram som utgjorde en stor del i Skånes arbete med ett integrerat landsbygdsprogram. Landskapsanalysens karaktärs- och känslighetsbedömningar ligger till grund för diskussioner med olika aktörer inom länet om utvecklingen av det skånska landskapet och om behovet av strategiska överväganden för att påverka denna utveckling. Som utgångspunkt användes en ”karaktärsanalys”, en tillämpning av engelska riktlinjer för utarbetande av landskapskaraktärsanalyser, Landscape Character Assessment. Metoden används för att hjälpa oss att förstå och uttrycka landskapskaraktärer genom att identifiera det som kännetecknar ett område. Det är på så sätt ett verktyg för att ge ett område en identitet och identifiera vad som gör det annorlunda från andra platser.

Den europeiska landskapskonventionen

Sverige skrev i november 2010 under den europeiska landskapskonventionen. Konventionen syftar till att främja förvaltning och planeringen av landskapet genom att arbeta med landskapet som ett sektorsövergripande miljökoncept med fokus på delaktighet och dialog. Landskapskonventionen understryker att landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar, vilket kräver samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag och enskilda för att landskapets mångfald av värden ska kunna hanteras på ett hållbart sätt. Planering av landsbygden blir viktigt om Sverige ska uppfylla det ansvar man åtagit sig i enlighet med konventionens syften och principer. Riksantikvarieämbetet har fått i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter påbörja arbetet med att genomföra landskapskonventionen i Sverige.

Exempel på planering utifrån landskapskonventionen:

- Landskapsstrategiprojekt på Östergarnslandet, Gotland

Alla länsstyrelserna i Sverige har fått i uppdrag av Naturvårdsverket att ta fram landskapsstrategier för sina respektive län. Syftet är att de bevarandeinsatser som görs i landet för ett hållbart nyttjande av biologiska resurser ska kompletteras med utvecklings- och planeringsinsatser utifrån en helhetssyn på landskapet. Länsstyrelsen Gotlands län tar fram en landskapsstrategi på Östergarnslandet med syfte att bland annat bidra till en helhetssyn på landskapet samt ta fram underlag som ska underlätta offentliga planeringsprocesser och kunna användas i länsstyrelsens samlade arbete i området Östergarn. Östergarn har höga natur- och kulturmiljövärden, men är också ett aktuellt område när det gäller landsbygdsutveckling och företagande.

- Landskap i kommunal planläggning

Ett norskt projekt som syftar till att undersöka hur landskapet kan integreras i fysisk planering. Målet är att identifiera hur utmaningarna i den europiska landskapskonventionen kan adresseras lokalt och hur landskapsfrågor kan beaktas i alla de processer som leder till en färdig plan.



Foto Thomas Steinwall

Tillgänglighet - förbättrade kommunikationer och infrastruktur

Tillgänglighet till utbud av varor och tjänster är begränsad på landsbygden i förhållande till staden. Att planera för människors ökade tillgänglighet är att utveckla landsbygden. Utveckling av kommunikationsstråk, både för kollektivresande och bil, möjliggör resande på ett sätt som idag är nödvändigt för att tillgängliggöra landsbygdsområden för allt större arbetsmarknadsregioner och utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Även utbyggnad av infrastruktur som bredband är ett sätt att skapa förutsättningar för landsbygdsområden.

Areella näringar som möjlighet till landsbygdsutveckling

Användandet av marken förändras över tid. Jordbruket i Sverige har stadigt minskat under en längre period och betesmarker växer igen. Möjlighet att fortsätta bruka marken är viktigt för landsbygdens fortlevnad, men det behöver kanske inte alltid göras på samma sätt som det alltid har gjorts. Planering för areella näringar som skogsbruk och jordbruk kan förenas med till exempel förnyelsebar energi. En väl underbyggd planering utifrån kunskap och analys kan underlätta utvecklandet av marken.

Även näringar som fiske och rennäring är befintliga verksamheter på landsbygden. Mål och strategier för dessa näringars markanvändning är viktigt för att skapa en aktiv planering av landsbygdsområden. Här är det också viktigt att våga titta på markanvändningen i mindre skala. Förutsättningarna för olika näringar kan se väldigt olika ut från plats till plats.

Vid konkurrens om marken, till exempel vindkraft och rennäring, blir en aktiv planering på landsbygden än viktigare.

Service på landsbygden

En attraktiv boendemiljö kan se olika ut för olika målgrupper. För de allra flesta behöver dock ett visst mått av service uppfyllas för att det ska vara möjligt att leva på en plats. Serviceprogram och analyser är därför ett viktigt instrument för att planera för olika insatser. Vilka orter behöver främjas och behövs det en prioritering? Vilka åtgärder skulle stödja en sådan serviceort?

Naturvärden

Naturen och möjligheten till naturupplevelser, stillhet och rekreation är en av landsbygdens stora tillgångar och innebär en stor möjlighet som är viktig att ta tillvara i arbetet med landsbygdsutveckling. Att lyfta fram naturvärdena kan vara ett sätt att tydliggöra landsbygdens värden.

I planeringen behöver bedömningar göras för att avgöra om det finns naturområden som är möjliga att utveckla eller sådana som är så känsliga att de behöver skyddas på olika sätt. Det finns flera metoder för att arbeta med naturvärden i planeringen. I projektet har en metod för inventering av naturvärden studerats, som bland annat använts för preliminära LIS-områden i Bergs kommun, Jämtlands län. Syftet med metoden är att göra en bedömning av naturvärdena i ett område samt att uppskatta vilken påverkan en eventuell modifiering av strandskyddet kan få på dessa och på den allmänrättsliga tillgängligheten.

I metoden bedöms naturvärdena i ett område utifrån de olika naturtypernas ekologiska funktionalitet, förekomst av värdekomponenter/strukturer som skapar förutsättning för artrikedom och variation samt fynd av rödlistade arter och signalarter. En bedömningsskala från inga till höga naturvärden används för olika element i områdena (så kallade punktobjekt). Skalan är graderad från 0-5 och graderingen har glidande skala där värden kring 0-1 anger inga till låga naturvärden, 2-3 medel naturvärden och 4-5 höga naturvärden. Vid bedömning av medelhöga till höga naturvärden ges rekommendationer för att kunna ta största möjliga miljöhänsyn vid exploatering. I vissa fall kan rekommendationen givetvis även vara att avstå exploatering. Den allmänrättsliga tillgängligheten uppskattas översiktligt på plats i samband med fältbesök. I rapporten *"Naturvärdesinventering av preliminära LIS-områden i Storsjö by, Länsstyrelsen i Jämtland"* finns exempel på tillämpning av metoden.

Kulturmiljövärden

I vårt gemensamma kulturarv finns en stor potential att ta tillvara för utveckling. Ofta förknippas kulturmiljöfrågor i hög grad med bevarande, men hanterade på rätt sätt kan kulturmiljöfrågorna bidra till landsbygdsutvecklingen. Fysiska tecken på en lokal historia kan utveckla inte bara turism och destinationsutveckling, utan även bidra till ett attraktivt boende dit människor söker sig. Kulturaktiviteter och konstnärliga inslag har också länge setts som en utvecklingsfaktor i staden, men inte i samma utsträckning på landsbygden. Att göra landsbygden attraktiv är en utvecklingsfaktor! Vår historia är en viktig del i en hållbar samhällsutveckling. Våra kulturmiljöer är en tillgång i den regionala utvecklingen och vårt kulturarv kan bidra till ett inkluderande samhälle. För att detta ska ske behöver kulturmiljöfrågor inkluderas tidigt i planeringsprocessen. Kanske behövs kunskap tillföras som kommunen inte själv har, till exempel genom lokalkännedom från invånare, hembygdsföreningar eller annat. Vilka kulturmiljöer är värda att lyfta fram och uppmärksamma? En tvärssektoriell dialog inom länsstyrelsen och mellan kommun och allmänhet behöver utvecklas för att kulturmiljöfrågorna ska kunna hanteras i rätt skede.

Ett lagskydd enligt Kulturminneslagen behöver inte betyda stopp för exploatering. Det gäller att identifiera hur en hållbar utveckling kan ske utan att de värden som finns förstörs. Att lyfta fram kulturmiljöer och fornlämningar kan ofta ses som ett sätt att bevara dessa samtidigt som de brukas. När det gäller landsbygdsutveckling kan som exempel nämnas den småskaliga produktionen som många gånger handlar om kulturella näringar i någon form och som ofta utgår från kulturmiljön.

Nedan följer en kort beskrivning av DIVE-metoden, ett exempel på en metod som analyserar kulturmiljövärden i landskapet och som kan vara användbar i planeringen av landsbygden. DIVE står för Describe, Interpret, Valuate, Enable eller på svenska Beskriva, Tolka, Värdera, Aktivera. DIVE fungerar som planeringsunderlag och kunskapsprocess på samma gång. Metoden baseras på fyra grundläggande frågor som successivt besvaras:

1. Vad berättar dagens landskap och miljö om områdets ursprung, utveckling och karaktär?
2. Varför har vissa element och karaktärsdrag haft speciell betydelse i samhället?
3. Vilka historiska delar och karaktärsdrag har speciellt värde, kan de utvecklas och var går gränserna för vad de tål?
4. Hur kan områdets utpekade historiska karaktärsdrag och resurser förvaltas och utvecklas?

I de fyra stegen omvandlas passiv information om kulturmiljövärdena till praktiskt användbar kunskap om ett områdes utvecklingsmöjligheter.

Arkitektur på landsbygden

Miljö- och byggnämnden i Härjedalens kommun har tagit fram ett designprogram med råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalen. Designprogrammet syftar till att ge konkreta råd och riktlinjer om hur Härjedalens genuina byggnadsstil kan tas till vara för att skapa attraktiva bebyggelsemiljöer och ge de olika besöksområdena en egen särart och profil, som gör att gästen trivs i kommunen och känner att bebyggelsemiljöerna samverkar med landskapet i övrigt. Programmet innehåller råd och riktlinjer för lokalisering och gruppering, stil och karaktär, volym och proportioner, fasader och färger, tak, utsmyckning med mera.

Landsbygdsutveckling och klimat

Påverkan på klimatet

All mänsklig aktivitet påverkar klimatet. Stads- och landsbygdsmiljöer påverkar dock klimatet på olika sätt. I vissa avseenden är en stadsmiljö mer klimateffektiv medan i andra är den ineffektiv. Landsbygden har dock fördelen att kretslopp lättare går att åstadkomma, man tar ut ur miljön och man tillför till miljön. Längre resor till arbete och service kompenseras kanske av småskaliga uppvärmningssystem med lokala förnyelsebara bränslen som till exempel ved, lokalproduktion av livsmedel kanske rent av i den egna trädgården och ett annat levnadssätt med planerade resor osv.

Koldioxid är den gas som dominerar dagens växthusutsläpp och kommer framförallt från vår förbränning av olja, kol, bensin och gas. Avskogning i landskapet står för en femtedel av den totala koldioxidtillförseln men samtidigt tar skogar och skogsmarker totalt upp mer koldioxid än de ger ifrån sig. All mark som är grön, skogs- och jordbruksmark till skillnad från urban miljö, är miljöer som fångar upp koldioxid, och på så sätt bidrar till att minska den påverkan som människors aktivitet ger i koldioxidutsläpp. Landsbygden och glesa strukturer där det finns gröna växter i större utsträckning är alltså en kolsänka till skillnad från urbana och bebyggda miljöer. Det är enbart de gröna växterna som ger oss syre och kan ta hand om vårt överskott av koldioxid. Det finns ett samspel mellan stad och land även inom denna frågeställning. Våra stora urbana miljöer är beroende av våra stora gröna områden i världen som regnskogar och andra skogar runt om i världen, samma funktion har haven i detta sammanhang. Detsamma gäller i det lokala perspektivet, ett samspel mellan stad och land.

Klimatanpassning

Den fysiska planeringen har bland annat till uppgift att förvalta och utveckla natur- och kulturlandskapet och den byggda miljön så att miljö- och klimatförändringar förebyggs och hushållningen med mark, vatten, energi och råvaror främjas. Anpassningen till ett förändrat klimat skiljer sig inte så mycket åt mellan stad och land, men eftersom landsbygden består av mer grön mark som skogs- och jordbruksmark så finns det ofta en större buffringsförmåga (av vad?) än i många urbana miljöer.

Klimatförändringarnas konsekvenser innebär att samhället måste öka sin kunskap om sårbarhet och anpassningsbehov. Förändringarna berör samhällets alla sektorer och ställer nya krav på bland annat lokalisering och planering av ny bebyggelse och infrastruktur.

Redan idag ser vi i Sverige exempel där extrema väderhändelser och ett förändrat klimat har ändrat förutsättningarna för samhällsutvecklingen. Det är inte bara vårfloder som kan ställa till problem utan även extrema vädersituationer med våldsamma regn som kommer under sommaren och hösten. Hittills har 100-årsflöden varit riktnivå vid bebyggelse av till exempel broar och trummor. I framtiden kan det vara nödvändigt att, så som Norge nu har gjort, höja riktnivån till 200-årsflöden. Detta för att till exempel teknisk infrastruktur och kommunikationer ska ha möjlighet att kunna ta emot extrema, och på kort tid, våldsamma vattenmängder,

Många strandnära områden är redan idag översvämningskänsliga och situationen kommer att förvärras i ett förändrat klimat. Risken för översvämningar, ras, skred och erosioner kommer att öka på många håll i landet inte minst i områden som berörs av höjning av havsnivåerna. Den andra delen av det ”Nya strandskyddet” [hänvisning till PBL § saknas?], som trädde i kraft 1 februari 2010, ger kommunerna möjlighet att peka ut landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen (LIS) i sina översiktsplaner. Vid planering i strandnära lägen, till exempel vid utpekande av LIS-områden, behövs därför extra kunskap och anpassning kring klimatförändringens konsekvenser.

Vid nybyggnation finns en chans att utforma både bebyggelse och omgivningar på ett klimatanpassat vis. Svårare är det med befintlig bebyggelse, infrastruktur och naturmiljöer som riskerar att utsättas för nya påfrestningar. Hantering av vatten spelar en avgörande roll för ett fungerande samhälle och för kvaliteten på vår miljö. De förväntade negativa konsekvenserna av ett förändrat klimat kan mildras genom en medveten planering.

Förbättrad lagstiftning

I Plan- och bygglagen (PBL) infördes den 1 januari 2008 förändringar när det gäller hänsyn till risker för översvämningar, erosioner och olyckor. Vid översikts- och detaljplanering samt när bygglov ges ska dessa risker ligga till grund för lämplighetsprövning av mark- och vattenanvändningen.

I den nya plan- och bygglagen (2010:900), som trädde ikraft den 2 maj 2011, har klimathänsynerna och klimatpåverkan ytterligare förtydligats och hänsynen till risker för översvämningar, ras, skred och erosion har skärpts. Risken för olyckor, översvämningar och erosion ska beaktas vid lokalisering av bebyggelse. Hänsyn till riskfaktorerna ska inte bara tas vid kommunens översiktliga planering utan även vid detaljplaneläggning och vid prövning av bygglov och förhandsbesked.

Införande av förändringarna i plan- och bygglagen samt förändringarna i strandskyddslagstiftningen i miljöbalken innebär en bättre samordning av prövningar som rör både riskerna för olyckor,

översvämningar, erosion och ras och skred, men även en samordning gentemot ”Lagen om skydd mot olyckor”(LSO) behövs.

Vid planläggning eller när bygglov ges ska det prövas att mark- och vattenområden används för det de är mest lämpade för med hänsyn till dess beskaffenhet, läge och behov. Vid planläggning eller när bygglov ges ska det även redovisas hur en minskad klimatpåverkan ska främjas. Områden med risk för översvämningar, erosion eller olyckor ska redovisas och ställningstagande till dessa frågor ska göras i kommunens översiktsplan.

Det är viktigt att kunna ge rekommendationer för hur risker ska beaktas för att ett område ska vara lämpligt för att tas i anspråk. Det är även viktigt att hänsyn tas till risker både på kort och lång sikt, vilket kan kräva olika ställningstaganden. Det kan till exempel röra geologiska frågor, behov av tekniska förstärkningsåtgärder eller behov av säkerhetsmarginaler (till exempel när det gäller ras och skred) till ny bebyggelse. Genom planläggning kan markanvändningen styras så att vissa risker kan minskas eller undvikas. Förebyggande åtgärder kan vara ökad avbördningskapacitet, invallning av områden, erosionsskydd, höjning av marknivån, anpassning av byggnader med mera. I rapporten *”Översvämningrisker i fysisk planering – Rekommendationer för markanvändning vid nybebyggelse, Länsstyrelsernas Rapport 2006”* finns rekommendationer för lokalisering av olika typer av bebyggelse i närheten av vattenområden. I samma rapport finns också beskrivet olika ansvarsförhållanden vid klimatanpassningsåtgärder.

Översiktsplaner som stimulerar landsbygdsutveckling

Aktuella planeringsfrågor har i många kommuner drivit på ett förnyat eller aktualiserat översiktsplanearbete. Finansieringsstöd för framtagande av översiktsplaner för vindkraft samt den förändrade strandskyddslagstiftningen med utpekande av landsbygdsutvecklingsområden i strandnära läge har varit en bidragande orsak till att kommuner arbetat med sina översiktsplaner, både i tematiska tillägg och som kommuntäckande planer.

Från och med den 1 juli 2009 ska kommunerna i sin översiktsplan ange områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, LIS. Inom sådana områden kan landsbygdsutveckling användas som ett särskilt skäl för strandskyddsdispens. Syftet med att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden som har god tillgång till fria strandområden och där en viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Med åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen avses bland annat sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder. För att identifiera lämpliga LIS-områden behövs en god kännedom om strändernas kvalitet, men också om landsbygdens förutsättningar, strukturer och behov. I projektet har ett vägledningsmaterial för framtagande av LIS-områden tagits fram, se vidare länsstyrelsen i Västernorrlands hemsida.

Vindkraftens snabba utveckling de senaste åren har påverkat vår fysiska planering. Tack vare finansiellt stöd genom Boverket har kommunerna haft möjlighet att översiktsplanera för vindkraft, vilket har stimulerat översiktsplaneringen i stort. Vindkraften som företeelse lämpar sig ofta för större områden med få mark- eller intressekonflikter. Landsbygden har därför automatiskt blivit föremål för kommunal översiktsplanering.

Projektexempel [ny mellanrubrik]

Ett exempel på ett sådant vindkraftsprojekt är ”Projekt Översiktlig planering av vindkraft” i Jämtlands län där Åre, Krokom, Östersund, Ragunda, Bräcke och Bergs kommuner beviljades 75 % bidrag från Boverket (enligt regeringens beslut) för ett gemensamt vindkraftsprojekt. Bakgrunden till projektet var att det är glesbygds kommunernas problem med stora ytor och många riksintressen som i flera fall är motstridiga som gör att planeringsbehovet är stort.

En gemensam ledningsgrupp och en arbetsgrupp, med representant från länsstyrelsen har styrt arbetet. Som underlag för planarbetet har studieresor i Jämtland, Norge och Skottland genomförts. Resorna har varit en viktig del av kunskapsuppbyggnaden som ingår i planarbetet. Viktiga erfarenheter från resorna har varit att det finns ett behov av kartredovisningar av olämpliga områden för vindkraft, samplanering av parker och ledningsnät, förhandlingar om lokal nytta, planprocesser, modell för policies, teknik för visualiseringar och konfliktlösningar. Av särskilt värde har varit samebyarnas deltagande på resorna och hur rennäringens intressen kan tillgodoses i planeringen.

GIS-verktyg och Webbapplikationer har utvecklats under projektet genom att systematiskt identifiera olika bevarandeområden och analysera vindkraftsutbyggnadernas påverkan. Samordningen har inneburit att områden i länet med goda förutsättningar för vindkraft och relativt få konflikter har kunnat prioriteras och att känsliga områden kan skyddas vilket har medfört ökad lokal nytta och ökad acceptans för vindkraft. Resultatet har blivit att man har hittat lämpliga utbyggnadsområden i främst skogskommunerna i Östjämtland men även till en del i fjällkommunerna, även om dessa områden i huvudsak kommer att undantas från vindkraftsexploateringar.

Nedan följer ytterligare några exempel på översiktsplaner och arbetssätt från de i projektet ingående länen som på olika sätt berör eller kan appliceras på arbetet med landsbygdsutveckling:

Bråbygden

Oskarshamns kommun har gjort en fördjupad översiktsplan för ett rent landsbygdsområde. Planområdet omfattar ingen tätort alls. Antagen 2010.

Högsby

Kommunen har lågt invånarantal, saknar större tätort och har klassiska glesbygdsproblem. Trots det visar översiktsplanen en positiv anda och lyfter fram fördelarna med avskildheten och ostördheten. Antagen 2010.

Kalmar

Kalmar kommun arbetar starkt med underifrånperspektivet och medborgardialog i sitt översiktsplanearbete både i fördjupningar och i den kommunomfattande planen. Kreativt och innovativt! Flera planförslag är under arbete (2011).

Örnsköldsvik

Örnsköldsviks kommun har i sitt arbete med framtagande av områden för landsbygdsutveckling genom dialog och samtal med aktörer och personer på landsbygden arbetat för att tillvarata lokala initiativ.

Källförteckning

En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygden (2008/09:167), Regeringskansliet, 2010

Utvecklingskraft – 156 insatser som stärker utvecklingskraften i Sveriges landsbygder, Näringsdepartementet, april 2010

Översvämningsrisker i fysisk planering – Rekommendationer för markanvändning vid ny bebyggelse, Länsstyrelserna, augusti 2006

Vindkraft i Jämtlands län, A. Bramme, Länsstyrelsen, 2009

Energi- och klimatstrategi för Jämtlands län, Länsstyrelsen, 2009-2010

Regional utvecklingsstrategi för Jämtlands län, Länsstyrelsen, reviderad 2009

Uppföljning av Regional utvecklingsstrategi – Läget i jämtlands län, Länsstyrelsen, 2010

Regionalt serviceprogram Jämtlands län, Länsstyrelsen, 2010-2013

Hantering av vattenfrågorna är avgörande – om att klimatanpassa den fysiska planeringen, SKL, 2009

En ännu varmare värld – växthuseffekten och klimatets förändringar, Claes Bernes, Naturvårdsverket, 2007

Ny plan- och bygglag (2010:900)

En enklare plan- och bygglag (prop2009/10:170)

Nya regler för strandskyddet (prop 2008/09:119)

Råd och riktlinjer för husutformning i Härjedalens kommun – Designprogram, Miljö- och byggnämnden i Härjedalens kommun, 2006.

Projekt Översiktlig planering av vindkraft, Åre kommun, 2010

Naturvärdesinventering av preliminära LIS-områden i Storsjö by, Bodil Carlsson, Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2011

Länkar

- Film om planering för landsbygden: <http://www.youtube.com/watch?v=cQVM0up5jEU>
- <http://www.landsbygdsnätverket.se/http://www.kalmar.regionforbund.se/sv/Press/Nyhetslista/Dialogmoten/>
- <http://www.landskapiplan.no>
- <http://www.regeringen.se>
- DIVE:
http://www.raa.se/cms/extern/samhallsbyggnad/planering/metoder_och_kunskapsunderlag/dive.html
- LIS-vägledning Västernorrlands län:
<http://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/Sv/publikationer>

Bilagor

Bilaga 1: Tabell 1, Pilotprojektens kommuner beskrivna utifrån olika myndigheters definitioner av landsbygden.

Bilaga 2: Olika definitioner av landsbygd

Bilaga 3: Förhållningssätt till kunskapsunderlag för djur- och växtliv i plan- och byggärenden
– en vägledning

Tabell 1

Pilotprojektets kommuner beskrivna utifrån olika myndigheters definitioner av landsbygden

Län	Kommun	Befolkning 2010 enligt SCB	Andel av befolkning som bor utanför tätorter enligt SCB def, över 50% markerade	Befolknings-täthet per kommun Glesbygds-kommuner markerade enligt SKL:s def	Andel i % av befolkning enligt Glesbygdsverkets def för		Kommunernas indelning i Tillväxtverkets FAregioner				Kommunindelning enligt SJV:s def.	
					glesbygd	tätortsnära landsbygd	Större regioncentrum	Mindre regioncentrum	Småregioner privat sysselsättning	Småregioner offentlig sysselsättning	Stads-områden	Landsbygd
Kalmar län	Högsby	5 765	33,1	8,0	13,3	88,2	Oskarshamns FA					
	Torsås	6 975	46,9	15,4	0	100	Kalmars FA					
	Mörbylånga	13 977	34,1	20,0	10,4	45,9	Kalmars FA					
	Hultsfred	13 720	18,9	12,8	0	60,9		Vimmerbys FA				
	Mönsterås	12 931	29,7	21,8	0,2	58,6	Oskarshamns FA					
	Emmaboda	9 181	27,9	13,8	0	43,4	Kalmars FA					
	Kalmar	62 797	12,3	63,3	0	23,4	Kalmars FA				>30 000 inv	
	Nybro	19 688	22,5	16,8	0	32,8	Kalmars FA					
	Oskarshamn	26 143	16,7	24,9	0,6	28,9	Kalmars FA					
	Västervik	36 250	20,3	19,4	1,2	30,9	Oskarshamns FA Västerviks FA					
Västernorrlands län	Vimmerby	15 451	28,4	13,6	0	47,2	Kalmars FA					
	Borgholm	10 705	56,3	16,3	9,9	55,6						
	Ange	10 058	41,5	3,5	5	62,5	Sundvalls FA					< 5 ink/km2
	Timrå	17 964	19,8	22,5	0	26,7	Sundvalls FA					
	Härnösand	24 648	21,6	23,7	0,7	21,4	Sundvalls FA					
	Sundsvall	95 794	16,5	29,3	1,3	14,4	Sundvalls FA					
Jämtlands län	Kramfors	18 961	34,7	11,8	0	52,6						
	Sollefteå	20 285	38,7	3,9	18,3	36,4	Örnsköldsviks FA					
	Örnsköldsvik	55 058	26,9	8,6	5,3	35,5						
	Ragunda	5 593	56,8	2,3	86	14	Östersunds FA					
	Bräcke	6 886	55,2	2,1	32,2	67,8	Östersunds FA					
Östergötlands län	Krokomsund	14 484	51	2,3	33,3	77,2	Östersunds FA					
	Strömsund	12 189	46,2	1,2	39	27,1	Östersunds FA					
	Åre	10 256	53,7	1,4	98,7	1,3	Östersunds FA					
	Berg	7 355	70,5	1,3	68,4	31,3	Östersunds FA					
	Härjedalen	10 420	40,8	1,0	44,3	25,6	Östersunds FA					
Östersund	59 427	13,7	26,3	0,9	14,8	Östersunds FA						

Olika definitioner av landsbygd

SCB:s tätortsdefinition

En tätort har mer än 200 invånare och mindre än 200 meter mellan husen. Det som blir kvar utanför tätorterna bildar glesbygd.

SKLs definition

Glesbygdskommun är kommun med mindre än 7 invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare.

Glesbygdsverkets definition av områdestyper

- *Glesbygder* är områden med mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare samt öar utan fast landförbindelse.
- *Tätortsnära landsbygder* är områden som finns inom 5-45 minuters bilresa till närmaste tätort med fler än 3 000 invånare.
- *Tätorter* är i denna definition orter som har fler än 3 000 invånare. Hit räknas även området inom 5 minuters bilresa från tätorten.

Glesbygdsverkes definition av typ av kommuner

- *Glesbygdskommuner* minst 20% av befolkningen bor i glesbygd.
- *Tätortsnära landsbygdskommuner* minst 30% av befolkningen bor i tätortsnära landsbygd.
- *Tätortskommuner* minst 70 % av invånarna bor i tätorter med mer än 3000 invånare.

Glesbygdsverkets regioner för uppdelning av områdestyper

- *Skogslänens inland*: i huvudsak de lokala arbetsmarknader som ingick i EU:s tidigare Mål 6-område.
- *Skogslänen övrigt*: de lokala arbetsmarknadsregioner i skogslänen som låg utanför Mål 6-området.
- *Storstadsregionerna*: Stockholms, Göteborgs och Malmös lokala arbetsmarknader.
- *Övriga Sverige*: övriga lokala arbetsmarknader i landet, dvs. i Mellan och Sydsverige.

Tillväxtverkets regionfamiljer betående av FAreioner:

- *Storstadsregioner* – Stockholm, Göteborg och Malmö.
- *Större regioncentrum* – Östergötland, Västerås, Örebro, Jönköping, Karlstad, Halmstad, Luleå, Umeå, Kristianstad, Växjö, Kalmar, Trollhättan, Skövde, Borås, Gävle, Falun/Borlänge, Blekinge, Eskilstuna och Sundsvall.
- *Mindre regioncentrum* – Nyköping, Lidköping, Östersund, Gotland, Skellefteå, Örnsköldsvik, Karlskoga, Älmhult, Västervik, Värnamo, Tranås, Ljungby, Hudiksvall, Oskarshamn, Avesta, Söderhamn, Kiruna, Strömstad, Vetlanda och Mora.

- *Småregioner med privat sysselsättning* – Ludvika, Vimmerby, Kramfors, Fagersta, Ljusdal, Malung, Hagfors, Hällefors, Filipstad, Härjedalen, Bengtsfors, Årjäng, Vansbro och Eda.
- *Småregioner med offentlig sysselsättning* – Lycksele, Sollefteå, Gällivare, Arvidsjaur, Jokkmokk, Storuman, Övertorneå, Torsby, Vilhelmina, Arjeplog, Överkalix, Pajala, Sorsele, Åsele och Haparanda.

Jordbruksverkets definition

- En *tätort* är ett tätortsområde (TOT) med mer än 10 000 invånare.
- Den *tätortsnäralandsbygden* (TON) definieras som ett område mellan tätortsgränsen och en yttre gräns på ett bestämt avstånd från tätorten. Avståndet skiljer sig åt beroende på storlek på tätorten: 60 km från tätortsgränserna för Stockholm, Göteborg och Malmö, 30 km från tätortsgränsen för övriga orter med mer än 70 000 invånare, 20 km från tätortsgränsen för orter med mellan 10 000 och 70 000 invånare.
- *Tätorter i glesbygd* (TOG) innebär ett tätortsområde för tätort med mellan 1 000 och 10 000 invånare.
- *Glesbygden* (GLE) är resterande område inklusive tätorter med färre än 1 000 invånare.

Varje kommun har erhållit sin ”klassindelning” utifrån följande villkor:

1. *Storstadsområden:* Kommuner där 100 procent av befolkningen tillhör kategorin TOT eller TON. Dessa kommuner finns endast i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
2. *Stadsområden:* Kommuner med en befolkning av minst 30 000 invånare och/eller där den största tätorten har minst 25 000 invånare. Mindre kommuner som är grannar till dessa större kommuner och där utpendlarna som andel av nattbefolkningen överstiger 50 procent kopplas också till respektive stadsområden (inom influensområden)
3. *Landsbygd:* Kommuner som inte ingår i de två tidigare klasserna (orstadsområden och stadsområden) och som samtidigt har en befolkningstäthet av minst 5 invånare per kvadratkilometer.
4. *Gles landsbygd:* Kommuner som inte ingår i de tre övriga klasserna och som följaktligen har befolkningstäthet som är mindre än 5 invånare per kvadratkilometer.

Förhållningssätt till kunskapsunderlag för djur- och växtliv i plan- och byggärenden – en vägledning

I samband med framtagande av översiktsplaner och detaljplaner samt beslut i enskilda byggärenden förväntas berörda myndigheter göra en bedömning av lokaliseringens lämplighet med hänsyn till bland annat naturvärden. Detta gäller oavsett om ett område berörs av strandskydd eller ej. För att kunna göra en bedömning av en exploaterings lämplighet ur naturvärdessynpunkt krävs kunskap om det aktuella områdets förutsättningar för djur- och växtliv. Vårt län är stort och samtidigt har vi få personer med biologiskt specialintresse i länet. Det innebär att vi som regel inte i förväg har kunskap ifall ett presumtivt exploateringsområde har några speciella naturvärden som kan stå i konflikt med det man vill göra. Vi är alltså hänvisade till att i de allra flesta fall göra en bedömning på plats. En sådan bedömning är inte en helt enkel uppgift då det finns en mängd arter av lavar, svampar, växter, fjärilar, fåglar, kräldjur, fiskar etc. som var och en har sina speciella krav på livsmiljön för sin fortlevnad. Vissa arter är dessutom svåra att se under stora delar av året. Det krävs därför en bred biologisk kompetens för att kunna ge ett bra kunskapsunderlag för bedömningar av en tänkt exploaterings påverkan på naturvärdena. Samtidigt är det förstås önskvärt ur tidsmässig och ekonomisk synvinkel att kunskapsunderlaget inte blir mer omfattande än vad som är motiverat för att kunna ta ett bra beslut.

Länsstyrelsen föreslår därför följande:

Översiktsplan (ÖP), Fördjupad ÖP samt tillägg till ÖP

5. Sammanställa befintligt kunskapsunderlag.
6. Vid behov komplettera med översiktlig naturvärdesinventering¹ som grund för miljöbedömning inom för planläggningen särskilt intressanta områden.

Detaljplan samt områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen s.k. LIS-områden

1. Sammanställa befintligt kunskapsunderlag.
2. Bedömning av områdets komplexitet ur naturvårdssynpunkt.
3. a) Vid förhållandevis okomplicerade förhållanden: Översiktlig naturvärdesinventering¹
b) Vid mer komplicerade förhållanden eller då den översiktliga naturvärdesinventeringen¹ visat att det behövs mer ingående studier: Noggrannare inventering med fokus på förekomst och/eller förutsättningar för rödlistade² arter, fridlysta³ arter, habitatarter⁴ och ovanliga arter i Jämtlands län.

Enskilda byggärenden utanför detaljplan och LIS-områden

Bedömning på plats av biologiskt kunnig person.

När kommuner / exploatörer anlitar biologisk kompetens är det viktigt att tänka på följande:

- Tänk igenom behov av naturvärdesinventering i ett tidigt stadium för att undvika att projektet blir fördröjt pga att man måste invänta rätt tid på året för inventering.
- Finns det några artgrupper som vi kan förvänta oss är särskilt intressanta i detta område och vem/vilka har kompetens inom dessa?
- Var tydlig med att de som inventerar inte lägger ned mer arbete än vad som är nödvändigt för att ta ett bra beslut. Ingen är intresserad av långa artlistor med vanliga arter! De ska i första hand fokusera på livsmiljöer, d.v.s. om förhållandena i delar av området är sådana att de kan förväntas vara lämpliga för rödlistade² arter, fridlysta³ arter, habitatarter⁴ samt ovanliga arter i Jämtlands län. I andra hand ska de leta efter arter som kan bekräfta att deras bedömning av livsmiljön är riktig samt ge ytterligare information om förutsättningarna för djur- och växtliv på platsen.
- Nöj er inte med klassning av livsmiljöer / artlistor utan att begär att få inventerarnas råd och bedömningar om lokaliseringar, skyddszoner etc.
- För bra råd och bedömningar är det viktigt att de som anlitas har god kunskap om naturförhållandena i Jämtlands län. Bygg gärna upp ett långsiktigt samarbete med någon / några så får ni en jämnare kvalitet och det underlättar för er när ni ska instruera vad som ska göras.

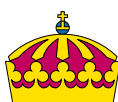
Olle Lundgren
Samhällsplanering och boende

Håkan Attergaard
Naturskydd

- 1) Med översiktlig naturvärdesinventering menas att en person eller grupp av personer med olika kompetensområden, helst tillsammans med planförfattaren, går igenom ett område relativt översiktligt och skriver ned vad som bör beaktas ur naturvårdssynpunkt.
- 2) De svenska listorna över hotade och missgynnade växter, svampar och djur benämns i enlighet med internationell terminologi rödlistor. I dessa listor grupperas arterna enligt ett system med kategorier och kriterier som på ett översiktligt sätt betecknar grad av utdöenderisk. För mer info se www.artdata.slu.se
- 3) Fridlysta arter är skyddade genom Artskyddsförordningen (SFS 2007:845) <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20070845.htm>, vilket i praktiken innebär att det är förbjudet att bedriva verksamhet på ett sådant sätt att de riskerar att komma till skada. Vilka arter som är fridlysta framgår av AF Bilaga 1 och 2 (t.ex. samtliga orkidéarter enl. Bil. 2). I enskilda fall kan dispens från Artskyddsförordningen sökas hos Länsstyrelsen enligt reglerna i AF 14§ eller 15§.
- 4) De EU-direktiv som styr Natura 2000 listar över 600 växt- och djurarter, 185 fågelarter och mer än 170 livsmiljöer som hotade eller unika i ett europeiskt perspektiv. Sverige har cirka 90 av livsmiljöerna och drygt 100 av djur- och växtarterna i habitatdirektivets bilaga 1 och 2. Därtill häckar regelbundet cirka 60 av fågelarterna, som listas i fågeldirektivets bilaga 1, hos oss.

Boverket har i samverkan med länsstyrelserna haft ett uppdrag att genomföra en samordnad insats under 2008-2010 för att få en bättre tillämpning av plan- och bygglagen. Du håller nu i en av totalt åtta slutrapporter från PBL Pilotprojekt. Här redovisas det tredje steget i PBL kompetenssatsningen. Syftet har varit att utveckla arbetssätt och metoder som främjar samverkan och utbyte av kunskap mellan kommuner och län.

Länsstyrelserna i Västernorrland, Jämtland och Kalmar län har arbetat tillsammans i ett projekt kring översiktsplanering och landsbygdsutveckling. Syftet har varit att inspirera till landsbygdsplanering i översiktsplaner genom att redovisa vad landsbygdsutveckling kan vara, vilka frågor som är lämpliga att behandla i en översiktsplan till skillnad från andra forum samt ge förslag på hur planeringen kan gå till.



Länsstyrelserna

Jämtland
Kalmar
Västernorrland

*För mer information kontakta planhandläggaren på någon av Länsstyrelserna i Jämtland, Kalmar eller Västernorrland. Rapporten finns enbart som pdf-dokument.
www.lansstyrelsen.se*