

Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling

Ulrika Sävje och Cajsa Baars



RAPPORT 7036 | MARS 2022



Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling

Författare: Ulrika Sävje och Cajsa Baars, Ramboll

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7036-6

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2022

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2022

Omslag: Thomas Adolfsén / Johnér

Bilden visar: Jordbruk vid sjö, Horn, Östergötland.

Förord

För en långsiktigt hållbar utveckling i Sverige behöver alla delar av landet bidra. Landsbygden har en viktig roll i Sveriges utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna, så att Sveriges miljömål uppnås. Utmaningar och förutsättningar skiljer sig dock i olika delar av landet. Naturvårdsverket vill öka sin förståelse för de glesbefolkade kommunernas förutsättningar och har därför låtit göra en kartläggning av vilka förutsättningar dessa kommuner har att bedriva ett arbete mot en hållbar utveckling, där arbetet med att nå miljömålen både kan vara pådrivande och ibland även hindrande. Rapporten ingår som ett underlag till Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen, som Naturvårdsverket redovisar till regeringen 2023. Kartläggningen har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöövervakningsanslag.

Denna rapport är författad av Ulrika Sävje och Cajsa Baars, konsulter vid Ramboll Management Consulting. Författarna ansvarar för innehållet i rapporten.

Stockholm 14 februari 2022

Maria Ohlman

Avdelningschef, Hållbarhetsavdelningen

Innehåll

FÖRORD	3
1. SAMMANFATTNING	5
2. SUMMARY	9
3. OM UPPDRAGET	13
3.1 Bakgrund till uppdraget	13
3.2 Rambolls uppdrag	15
4. KOMMUNERS ARBETE MED HÅLLBAR UTVECKLING	17
4.1 Nulägesbeskrivning av kommunernas arbete	17
4.2 Viktigaste frågan för kommunerna kopplat till hållbarhetsarbetet	21
5. UTMANINGAR OCH MÅLKONFLIKTER	23
5.1 Vanligast förekommande utmaningarna	23
5.2 Utmaningar kopplat till styrning	24
5.3 Utmaningar kopplat till den geografiska platsen	28
5.4 Målkonflikter	30
5.5 Konsekvenser av utmaningar och målkonflikter	32
6. MÖJLIGHETER OCH FRAMGÅNGSFAKTORER	33
6.1 Möjligheter av att vara en glesbefolkad landsbygdskommun på kommunledningsnivå	33
6.2 Möjligheter kopplat till den geografiska platsen	34
6.3 Framgångsfaktorer i dagens arbete	35
7. STÖD OCH STYRMEDEL	38
7.1 Myndigheternas roll idag	38
7.2 Önskemål om stöd från de nationella myndigheterna i arbetet framåt	41
7.3 Styrmedel som inte får avsedd effekt	43
7.4 Styrmedel som kan främja arbetet framåt	44
BILAGA 1. BESKRIVNING AV URVAL	47
BILAGA 2. INTERVJUMETOD OCH INTERVJUGUIDE	49
REFERENSER	51

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket har tillsammans med Tillväxtverket identifierat de glesbefolkade landsbygdskommunerna som viktiga aktörer för möjligheten att ta de avgörande steg som krävs för att främja en hållbar utveckling i hela landet. Naturvårdsverket har därför upphandlat Ramboll för att göra en studie som kartlägger och analyserar vilka förutsättningar de glesbefolkade kommunerna har att bedriva ett arbete mot en hållbar utveckling, där arbetet med att nå miljömålen kan vara pådrivande eller hindrande.

Syftet med uppdraget är att öka förståelsen för de glesbefolkade kommunernas förutsättningar att bedriva ett arbete mot hållbar utveckling. De huvudfrågor som studien främst ska besvara är:

1. Vilka svårigheter eller möjligheter stöter de glesbefolkade kommunerna på i arbetet med att främja långsiktigt hållbar utveckling i kommunen?
2. Beror svårigheter och möjligheter på att kommunen är glesbefolkad eller finns det andra viktiga/avgörande faktorer som spelar in?
3. Vilken roll spelar de statliga nationella myndigheterna i möjligheten att lösa svårigheter eller främja synergier som glesbefolkade kommuner stöter på i arbetet med en hållbar utveckling?
4. Vilka styrmedel eller andra gällande miljöregler är hindrande eller främjande i kommunens arbete med den hållbara utvecklingen?

För att besvara dessa frågor har vi genomfört en intervjustudie med ett urval av de kommuner som kategoriseras som glesbefolkade eller mycket glesbefolkade landsbygdskommuner. Totalt har vi intervjuat 16 kommuner.

BRIST PÅ RESURSER ÄR DEN FRÄMSTA UTMANINGEN I ARBETET MED ATT FRÄMJA HÅLLBAR UTVECKLING

Den främsta svårigheten som de glesbefolkade landsbygdskommunerna möter i arbetet med att främja långsiktig hållbar utveckling i kommunerna är brist på resurser, framför allt ekonomiska. Men kommunerna lyfter även många andra utmaningar som de har i arbetet. Vi listar dessa nedan.

Bedömningen av vilka som är de vanligast förekommande utmaningarna som kommunerna har i arbetet med hållbar utveckling och miljömålen är baserad på en kvalitativ analys över hur ofta utmaningen nämns, i vilken ordning som utmaningen nämns samt på vilket sätt som den intervjuade pratar om utmaningen.

Kommunernas främsta utmaningar i att främja hållbar utveckling och arbeta med miljömålen:

1. Brist på ekonomiska resurser
2. Brist på kompetens
3. Brist på politisk vilja
4. Arbetet är i hög grad personberoende
5. Målkonflikt i användandet av mark och vid nya etableringar
6. Långa avstånd och geografiskt stor kommun
7. Förorenad mark och industrilämningar
8. Brist på samordning och samverkan inom kommunen
9. Befintligt arbete synliggörs inte
10. Brist på samverkan med andra kommuner
11. Styrdokument saknas, används inte eller hänger inte ihop
12. Stor besöksnäring kräver mycket av kommunen

Många glesbefolkade landsbygdskommuner ger själva bilden av att de ofta hamnar efter i miljöarbetet. Det grundar sig i brist på resurser, kompetens och politisk prioritering, samt att de saknar andra förutsättningar för att arbeta med hållbarhet på ett strategiskt sätt. Arbetet upplevs av kommunerna bli ad hoc, vilket resulterar i att det inte kommer framåt och att arbetet saknar en röd tråd.

KOMMUNERNAS MÖJLIGHETER I HÅLLBARHETSARBETET ÄR FRAMFÖR ALLT KOPPLAT TILL ATT DE ÄR SMÅ ORGANISATIONER

Kommunerna har generellt haft lättare att beskriva de svårigheter som de stöter på i arbetet med hållbar utveckling, än de möjligheter som finns kopplat till detta arbete. De främsta möjligheterna som kommunerna nämner är kopplade till att de arbetar i en liten organisation. Genom att vara nära varandra är det enklare att både kommunicera och samverka inom kommunen. Så gott som samtliga har lyft att de gynnas av att ha korta kommunikationsvägar. En liten kommunorganisation och närheten till varandra erbjuder även goda förutsättningar till att arbeta processorienterat. Detta leder till att olika kunskaper sprids över organisationen och att kompetenser utnyttjas på ett effektivt sätt.

De glesbefolkade kommunerna ser även att de genom att vara små kommuner kan få stora genomslag av mindre initiativ. På samma sätt kan en enskild kommunanställd påverka stora delar organisationen genom att vara drivande och engagerad i hållbarhetsarbetet och i arbetet med miljömålen.

SVÅRIGHETER OCH MÖJLIGHETER ÄR TROLIGTVIS KOPPLADE TILL ATT DE ÄR GLESBEFOLKADE LANDSBYGDSKOMMUNER

I vissa fall är det tydligt att utmaningarna som kommunerna stöter på i arbetet med hållbarhet och miljömålen är kopplade till att kommunen är glesbefolkad. Men i många fall är orsaken till utmaningen svårare att utreda. Kommunerna vet inte alltid om deras svårigheter hade funnits även om de vore en större kommun. Vi har inte heller intervjuat större kommuner, och kan därför inte jämföra svaren mellan olika kommuntyper.

Men utifrån vad som beskrivs kan vi dra slutsatsen att många av de utmaningar som de glesbefolkade kommunerna har med hållbarhetsarbetet troligtvis beror på att de är glesbefolkade eller faktorer som kan kopplas till att vara glesbefolkad. Ett exempel på det är att dessa kommuner ofta har ett mindre skatteunderlag relativt välfärdserbudandet som kommunen ändå ska leverera.

Flera kommuner tar upp att en liten befolkningsmängd innebär små skatteintäkter. Samtidigt blir inte alltid kommunens verksamheter billigare för att de har ett lågt invånarantal. Grundkostnader för att ha skolor, vårdcentraler och andra verksamheter består. Detta problem är ännu mer påtagligt i kommuner som har en minskande befolkningsmängd, vilket erfaras av flera glesa landsbygdskommuner. En geografiskt stor kommun med få invånare, som de glesbefolkade landsbygdskommunerna ofta är, gör vidare att det finns behov av en större kommunal verksamhet än vad invånarantalet möjliggör och vad resurserna räcker till. Detta gör att kommunerna inte har möjlighet att lägga resurser på arbete utöver kärnverksamheten, vilket främst beskrivs vara social omsorg, skola samt plan- och byggfrågor.

Genom att de glesbefolkade kommunerna ofta har en liten kommunorganisation är det inte sällan som en och samma anställd har många olika ansvarsområden samtidigt. Det gör att kommunen saknar spetskompetens inom flera frågor vilket påverkar deras förutsättningar att jobba med hållbarhetsfrågor.

Flera kommuner uppger även att de saknar förutsättningar, såväl personella som ekonomiska, för att investera i hållbara lösningar. Trots att investeringar som laddstolpar och energieffektiviseringar ofta leder till att kommunen sparar pengar på lång sikt har många kommuner inte möjlighet att investera i dessa eftersom de är kostnadskrävande i uppstarten. En möjlig lösning för kommuner att kunna göra denna typ av investeringar är att söka medel via olika utlysningar. Men i och med att kommunerna har få invånare uppger de att de ofta får avslag på sina ansökningar för att insatsen kommer ge en för liten effekt per investerad krona.

Även många av de möjligheter och framgångsfaktorer som kommunerna nämner går att härleda till att den är en glesbefolkad landsbygdskommun. De flesta möjligheter som kommunerna ser i deras hållbarhetsarbete är kopplat till att de har en liten kommunal organisation, vilket hänger ihop med att de är en mindre kommun.

KOMMUNERNA EFTERFRÅGAR MER STÖD OCH VÄGLEDNING FRÅN DE NATIONELLA MYNDIGHETERNA

Kommunerna upplever kontakten och stödet från nationella myndigheter som bra men otillräckligt. Generellt efterfrågas ett ökat stöd till kommunerna på strategisk nivå. Kommunerna önskar även att myndigheterna ska samordna sina arbeten bättre, vilket skulle underlätta för kommunerna men även kunna gynna myndigheterna. Idag upplever kommunerna att det ibland ges olika – och även motstridiga – råd från olika aktörer.

Kommunerna menar även att det krävs en ökad förståelse för de förutsättningar som de glesa landsbygdskommunerna har.

Deras förutsättningar skiljer sig mycket från storstadskommunerna och de större kommunernas förutsättningar. Flera kommuner upplever att det stöd och den vägledning som ges idag i stor utsträckning är anpassad till de större kommunerna och de framgångsfaktorer som finns i deras arbete. Men för de mindre och glesbefolkade kommunerna är detta arbete ofta svårt att ta efter.

Flera kommuner önskar att formen för stödet och vägledningen ska vara mer inspirerande och stöttande än kontrollerande. Det efterfrågas även mer konkreta tips och råd från de nationella myndigheterna. Exempelvis efterfrågas råd om hur intresse- och målkonflikter ska hanteras samt hur kommunen ska arbeta med klimatanpassning.

KOMMUNERNA SER ATT FLERA NYA STYRMEDEL SKULLE KUNNA VARA FRÄMJANDE I HÅLLBARHETSARBETET FRAMÅT

Ett generellt medskick från flera kommuner är att hållbarhetsarbetet behöver bli lagstiftat. De glesbefolkade landsbygdskommunerna har svårt att arbeta med frågor som ligger utanför deras kärnverksamhet eller som inte är obligatoriska. Detta beror på den resursbrist som kommunerna har, och att de därför behöver prioritera kärnverksamheten. Flera kommuner anser därför att arbetet med Agenda 2030 och miljömålen behöver tydliggöras i kommunernas grunduppdrag, för att arbetet ska komma framåt. Flera kommuner menar även att det behöver bli tydligare vad kommunen förväntas göra inom hållbarhets- och miljömålsarbetet.

Inom ekonomiska styrmedel som kan främja arbetet framåt anser många kommuner att det krävs riktade stöd och öronmärkta bidrag för att de glesa landsbygdskommunerna ska kunna avsätta pengar till att arbeta med hållbarhetsfrågor. Kommunerna menar att bidrag de får idag främst används i annan verksamhet om de inte är vikta åt hållbarhetsarbete. Det efterfrågas även en långsiktighet i de nationella bidrag som ges till kommunerna. Om kommunerna får medel för att arbeta med en fråga under endast ett eller ett par år hinner de inte göra så mycket arbete.

De glesbefolkade landsbygdskommunerna upplever att ett par av dagens styrmedel inte ger avsedd effekt, eller hindrar deras arbete med hållbar utveckling och miljömålen. Det vanligaste hindret kopplat till administrativa styrmedel som kommunerna lyfter är det administrativa arbetet som krävs för att söka nationella bidrag. Kopplat till ekonomiska styrmedel är det främsta som kommunerna lyfter att de önskar att nationella bidrag ska fördelas på ett annat sätt än per invånare. Exempelvis uppger flera att stöd som energirådgivare ger bör fördelas baserat på kommunnytta istället för invånarantal.

2. Summary

The Swedish Environmental Protection Agency, together with the Swedish Agency for Economic and Regional Growth, has identified sparsely populated rural municipalities as key actors in the ability to take the decisive steps needed to promote sustainable development throughout the country. The Swedish Environmental Protection Agency has therefore commissioned Ramboll to carry out a study to identify and analyze the conditions in which sparsely populated municipalities are able to work towards sustainable development, where work to achieve the environmental objectives can be a driving force or an obstacle.

The aim of the assignment is to improve the understanding of the conditions in which sparsely populated municipalities can work towards sustainable development. The main questions the study aims to answer are:

1. What difficulties or opportunities do sparsely populated municipalities face in promoting long-term sustainable development in their municipalities?
2. Are the difficulties and opportunities due to the sparsity of the municipality or are there other important/decisive factors at play?
3. What is the role of the national state authorities in solving difficulties or promoting synergies that sparsely populated municipalities encounter in the process of sustainable development?
4. Which instruments or other environmental regulations in force are hindering or promoting the municipality's work on sustainable development?

To answer these questions, we conducted an interview study with a sample of municipalities categorized as sparsely or very sparsely populated rural municipalities. In total, we interviewed 16 municipalities.

LACK OF RESOURCES IS THE MAIN CHALLENGE IN PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The main challenge faced by sparsely populated rural municipalities in promoting long-term sustainable development in their municipalities is a lack of resources. However, the municipalities also highlight many other challenges they face in their work. We list these below.

The assessment of which are the most common challenges municipalities face in working with sustainable development and environmental goals is based on a qualitative analysis of how often the challenge is mentioned, in what order the challenge is mentioned and in what way the interviewee talks about the challenge.

1. Lack of economic resources
2. Lack of skills
3. Lack of political will
4. The work is highly person dependent
5. Conflict of objectives in the use of land and in new establishments
6. Long distances and geographically large municipality
7. Contaminated land and industrial sites
8. Lack of coordination and cooperation within the municipality
9. Lack of visibility of existing work
10. Lack of cooperation with other municipalities
11. Missing, not used or not coherent policy documents
12. Large visitor industry requires a lot from the municipality

Many sparsely populated rural municipalities often fall behind in environmental work. This is due to a lack of resources, skills, and political priorities, as well as a lack of other conditions for working with sustainability in a strategic way. The work is perceived by the municipalities to be ad hoc, which results in a lack of progress and a lack of a common thread.

THE OPPORTUNITIES FOR MUNICIPALITIES IN SUSTAINABILITY WORK ARE MAINLY LINKED TO THAT THEY ARE A SMALL ORGANISATION

The municipalities have generally found it easier to talk about the difficulties they encounter in working on sustainable development than the opportunities that are linked to this work. The main opportunities mentioned by the municipalities are linked to the fact that they work in a small organization. Being close to each other makes it easier to both communicate and collaborate within the municipality. Almost all have highlighted that they benefit from having short communication channels. A small municipal organization and proximity to each other also offer good conditions for working in a process-oriented way. This leads to the dissemination of knowledge across the organization and the efficient use of skills.

The sparsely populated municipalities also see that by being a small municipality they can get a large impact from small initiatives. In the same way, an individual municipality employee can influence large parts of the organization by being a driving force and committed to sustainability work and to working towards environmental goals.

DIFFICULTIES AND OPPORTUNITIES ARE LINKED TO BEING A SPARSLY POPULATED RURAL MUNICIPALITIES

In some cases, the challenges municipalities face in working on sustainability and environmental objectives are linked to the fact that the municipality is sparsely populated. However, in many cases the cause of the challenge is more difficult to identify. Municipalities do not always know whether their difficulties would have existed even if they were a larger municipality.

We also did not interview larger municipalities, and therefore cannot compare responses between different types of municipalities. However, from what is described, we can conclude that many of the challenges that sparsely populated municipalities face with sustainability work are probably due to their sparsely populated nature or factors related to sparsity. One example is that these municipalities often have a smaller tax base relative to the welfare offer that the municipality is supposed to deliver anyway.

Several municipalities mention that a small population means low tax revenues. At the same time, low population does not always make municipal activities cheaper. The basic costs of running schools, health centers and other activities remain. This problem is even more pronounced in municipalities with a declining population, as experienced by several sparsely populated rural municipalities. Furthermore, a geographically large municipality with few inhabitants, as sparsely populated rural municipalities often are, means that there is a need for more municipal activities than the number of inhabitants allows and the resources are sufficient for. This means that municipalities are unable to devote resources to work beyond their core activities, which are described as social care, schools, planning, and building.

As sparsely populated municipalities often have a small municipal organization, it is not uncommon for the same employee to have many different responsibilities at the same time. This means that the municipality lacks expertise in several areas, which affects their ability to work with sustainability issues.

Several municipalities also state that they lack the conditions, both human and financial, to invest in sustainable solutions. Although investments such as charging stations and energy efficiency improvements often save the municipality money in the long term, many municipalities are not able to invest in these because they are costly to start up. One possible solution for municipalities to be able to make these types of investments is to apply for funding through various calls for proposals. However, as municipalities have few inhabitants, they report that their applications are often rejected because the investment will have too little impact per krona invested.

Many of the opportunities and success factors mentioned by municipalities can also be attributed to the fact that they are a sparsely populated rural municipality. Most of the opportunities that the municipalities see in their sustainability work are linked to the fact that they have a small municipal organization, which is linked to the fact that they are a smaller municipality.

MUNICIPALITIES ARE LOOKING FOR MORE SUPPORT AND GUIDANCE FROM NATIONAL AUTHORITIES

Municipalities perceive the contact and support from national authorities as good but insufficient. In general, there is a demand for more support to municipalities at a strategic level. The municipalities also want the authorities to coordinate their work better, which would make it easier for the municipalities but could also benefit the authorities. At present, municipalities feel that different - and even contradictory - advice is sometimes given by different actors.

The municipalities also believe that there is a need for a better understanding of the conditions faced by sparsely populated rural municipalities. Their circumstances are very different from those of metropolitan municipalities and larger municipalities. Several municipalities feel that the support and guidance currently provided is largely tailored to the larger municipalities and the success factors that exist in their work. However, for smaller and sparsely populated municipalities, this work is often difficult to replicate.

Several municipalities want the form of support and guidance to be more positive than negative. That is, the authorities should focus on inspiring rather than controlling their work. There is also a demand for more concrete tips and advice from the national authorities. For example, advice is sought on how to deal with conflicts of interest and objectives and how the municipality should work with climate adaptation.

MUNICIPALITIES SEE THAT SEVERAL NEW INSTRUMENTS COULD BE CONDUCTIVE TO SUSTAINABILITY WORK IN THE FUTURE

A general suggestion from several municipalities is that sustainability work needs to be legislated. The sparsely populated rural municipalities find it difficult to work on issues that are outside their core business or that are not mandatory. This is due to the lack of resources that municipalities have, and that they therefore need to prioritize core activities. Several municipalities therefore believe that the work with Agenda 2030 and the environmental goals needs to be made clear in the municipalities' core mandate, for the work to move forward. Several municipalities also believe that it needs to be made clearer what the municipality is expected to do in terms of sustainability and environmental goals.

In terms of economic instruments that can promote progress, many municipalities believe that targeted support and earmarked grants are needed to enable sparsely populated rural municipalities to devote money to sustainability issues. Municipalities argue that grants they receive are currently used for other activities if they are not dedicated to sustainability work. There is also a demand for a long-term approach to the national grants given to municipalities. If municipalities receive funding to work on an issue for only one or two years, they do not have time to do any noticeable work.

The sparsely populated rural municipalities feel that some of the current instruments do not have the intended effect or hinder their work on sustainable development and environmental objectives. The most common obstacle related to administrative instruments that municipalities highlight is the administrative work required to apply for national grants. Within financial instruments, the main issue raised by municipalities is that they would like national grants to be allocated in a different way than per inhabitant. For example, several state that subsidies provided by energy advisors should be allocated based on municipality area rather than population.

3. Om uppdraget

Tillsammans med Tillväxtverket har Naturvårdsverket identifierat de glesbefolkade landsbygdskommunerna¹ som viktiga aktörer för möjligheten att ta de transformativa stegen som krävs för att främja en hållbar utveckling i hela landet. Naturvårdsverket önskar därför en studie som kartlägger och analyserar vilka förutsättningar de glesbefolkade kommunerna har att bedriva ett arbete mot en hållbar utveckling där arbetet med att nå miljömålen kan vara pådrivande eller hindrande.

3.1 Bakgrund till uppdraget

I detta avsnitt beskrivs bakgrunden till uppdraget och de mål som Sverige satt upp för hållbarhetsarbetet generellt och miljön specifikt.

SVERIGES MILJÖMÅL OCH AGENDA 2030

Agenda 2030 är den mest omfattande agendan för hållbar utveckling som världens ledare någonsin har antagit. Med sina 17 mål och 169 delmål är det ett viktigt målsystem för att leda världen mot hållbarhet. I Sverige har vi dessutom en fördjupande styrning av den miljömässiga dimensionen. Det svenska miljömålssystemet har funnits sedan 1999 och är vägledande för svenskt miljöarbete. Sveriges miljömål består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och ett antal etappmål. Tillsammans ska dessa mål bidra till det övergripande generationsmålet: att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljö kvalitetsmålen och etappmålen beskriver vad som behövs göras för att nå dit.

¹ Glesa landsbygdskommuner definieras som en kommun där mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden. Majoriteten av kommunens befolkning har mer än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare. Denna definition har tagits fram av gemensamt av flera myndigheter. Tillväxtverket (2021), "Städer och landsbygder"

Sveriges 16 miljö kvalitetsmål beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Nedan listas dessa 16 mål.

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt och djurliv

Etappmålen ska göra det lättare att arbeta för miljömålen och generationsmålet. De identifierar en önskad omställning av samhället och kategoriseras hittills inom sju områden: avfall, begränsad klimatpåverkan, cirkulär ekonomi, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och minskat matsvinn.

Sedan 2015 har alla FN:s medlemsländer kommit överens om att arbeta för 17 globala mål för en ekonomiskt, social och miljömässigt hållbar utveckling i Agenda 2030. Sveriges miljömål kan ses som den miljömässiga dimensionen av dessa hållbarhetsmål, eftersom många av målen är överlappande. Sveriges miljömål är därmed fortsatt relevanta och aktuella.

ALLA SAMHÄLLET AKTÖRER SKA ARBETA FÖR MILJÖMÅLEN

Alla samhällets aktörer har ett ansvar att arbeta för att nå miljömålen på nationell, regional och lokal nivå. På lokal nivå har kommuner en viktig roll att översätta nationella och regionala miljömål till lokala mål och åtgärder. Kommuner behöver därför samordna översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser, miljökonsekvensbeskrivningar, bygglov och rivningslov så att dessa tar hänsyn till miljömålen. Kommunerna behöver även ta hänsyn till regionala klimat- och energistrategier samt planer för transport- och infrastruktur i sin planering och verksamhet.

HÅLLBAR UTVECKLING OCH LANDSBYGDSUTVECKLINGEN

Att främja nationell och regional utvecklingsplanering är en del av Agenda 2030, mål 11: hållbara städer och samhällen.

I detta mål ingår bland annat att främja positiva ekonomiska, sociala och miljömässiga kopplingar mellan stadsområden, stadsnära områden och landsbygdsområden. I Sverige är landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd uppdelad i tre delmål:

1. Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås.
2. Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls.
3. Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

Ansvaret för landsbygdsutvecklingen och att dessa mål uppfylls ligger inte i första hand på kommunerna. Det övergripande ansvaret för landsbygdspolitiken ligger på regeringen. Regeringen kontrollerar genomförandet av landsbygdspolitiken genom styrning av sina myndigheter, där 15 myndigheter² är särskilt utpekade för genomförandet av en sammanhållen landsbygdspolitik. Länsstyrelserna bidrar även till landsbygdspolitikens mål genom insatser som riktar sig direkt till aktörer på landsbygden. De områden som Sveriges 21 regioner ansvarar för har även en direkt betydelse för arbetet mot de landsbygds politiska målen. Regionerna är bland annat ansvariga för att ta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet samt samordna insatser för genomförandet.³

Trots att kommunerna inte har något direkt ansvar för de landsbygds politiska målen arbetar många kommuner med insatser kopplat till dessa. Deras arbete med landsbygds politikens mål är därför ändå relevant.

3.2 Rambolls uppdrag

Naturvårdsverket har givit Ramboll i uppdrag att genomföra en studie om vilka utmaningar som finns för de glesbefolkade kommunerna med att främja en hållbar utveckling och samtidigt arbeta för att nå miljömålen.

Syftet med uppdraget är att bättre förstå de glesbefolkade kommunernas förutsättningar att bedriva ett arbete mot hållbar utveckling där arbetet med att nå miljömålen kan vara pådrivande eller hindrande.

² Boverket, Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Statens kulturråd, Livsmedelsverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Patent- och registreringsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Vinnova och Sametinget.

³ Tillväxtverket (2021), "Vem gör vad för landsbygder?"

Studien besvarar följande frågor:

1. Vilka svårigheter eller möjligheter stöter de glesbefolkade kommunerna på i arbetet med att främja långsiktigt hållbar utveckling i kommunen?
2. Beror svårigheter och möjligheter på att kommunen är glesbefolkad eller finns det andra viktiga/avgörande faktorer som spelar in?
3. Vilken roll spelar de statliga nationella myndigheterna i möjligheten att lösa svårigheter eller främja synergier som glesbefolkade kommuner stöter på i arbetet med en hållbar utveckling?
4. Vilka styrmedel eller andra gällande miljöregler är hindrande eller främjande i kommunens arbete med den hållbara utvecklingen?

För att besvara dessa frågor har vi genomfört en intervjustudie med ett urval av de kommuner som kategoriseras som glesbefolkade eller mycket glesbefolkade landsbygdskommuner. Totalt har vi intervjuat 16 kommuner. Vi har även intervjuat SmåKom, som är ett nationellt nätverk för kommuner som är små sett till befolkningsantal. För en närmare beskrivning av urval, metod och tillvägagångssätt hänvisas till Bilaga 1 och 2.

4. Kommuners arbete med hållbar utveckling

I detta avsnitt beskrivs hur glesbefolkade landsbygdskommuner arbetar med långsiktig hållbar utveckling och hur de ser på arbetet med hållbar utveckling och miljömålen i sin kommun.

4.1 Nulägesbeskrivning av kommunernas arbete

Hur de glesbefolkade landsbygdskommunerna arbetar med hållbar utveckling skiljer sig mycket åt mellan kommunerna. De största kommunerna sett till invånarantal som ingått i studiens urval har generellt haft ett mer strukturerat arbetssätt, med tydliga roller och ansvar för kommunens arbete med långsiktig hållbar utveckling. I de mindre kommunerna är hållbarhetsarbetet istället ofta mindre prioriterat.

DE GLESBEFOLKADE LANDSBYGDSKOMMUNERNA SAKNAR ORGANISATORISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT ARBETA STRATEGISKT MED HÅLLBARHET

Kommunerna saknar generellt en tydlig styrning och ett strategiskt, långsiktigt arbete med hållbarhetsfrågor. Många kommuner upplever att hållbarhetsarbetet idag främst är reaktivt snarare än proaktivt. Den främsta orsaken till detta är att kommunerna saknar resurser och kompetens för att arbeta med dessa frågor på ett strategiskt sätt. Det arbete som sker inom hållbarhet och miljömålen är ofta kopplat till sådant som kommunen ändå har på gång eller som de enkelt kan delta i utifrån de förutsättningar som de har.

Flera kommuner menar att det pågår mer arbete i kommunen än vad som syns utifrån. På grund av att det saknas en tydlig styrning och struktur av hållbarhetsarbetet uppmärksammas eller kategoriseras inte alltid insatser som har en koppling till hållbarhet som just hållbarhetsinsatser. Några kommuner menar att de saknar en samordnande funktion som lyfter hållbarhetsfrågor till en strategisk nivå och samlar ihop arbetet. Det leder till att det internt saknas kännedom om vilka initiativ som pågår och vilket arbete som redan görs. En kommun beskriver bland annat att det hade varit positivt med ”storytelling” kring goda exempel från organisationen för att inspirera andra i verksamheten och samhället till att göra mer. En annan kommun menar på liknande sätt att de behöver bli bättre på att lyfta goda exempel på hållbarhetsarbete som görs i kommunen i syfte att motivera andra att också göra mer. Kommunen nämner att exempelvis hemtjänsten har ett avtal med en secondhandbutik för att kunna köpa in även begagnade varor. Denna typ av arbete skulle kunna lyftas upp mer så att fler verksamheter kan ta efter.

De allra flesta kommuner som ingått i studien uppger att de arbetar med eller har arbetat med att ta fram någon form av styrdokument för vilka områden de ska prioritera inom hållbar utveckling och på vilket sätt arbetet ska gå till. Exakt vilka dokument som kommunerna refererar till varierar. Bland de dokument som nämns förekommer hållbarhetsstrategier, miljöstrategier, miljööverenskommelser⁴, översiktsplaner med strategier för hållbarhet samt energi- och klimatstrategier. Kommunerna beskriver dock att dessa dokument sällan används i någon större utsträckning. Detta beror bland annat på att kommuner fått stöd genom projekt för att ta fram strategidokument, men sedan saknar resurser och kompetens för att arbeta vidare med strategierna.⁵

Det finns genomgående en vilja att arbeta mer strategiskt och med ett helhetsperspektiv på hållbarhetsfrågorna bland kommunerna. De vi pratat med upplever att frågorna i högre utsträckning behöver komma in i kommunplanen och bli en del av kommunens alla förvaltningar. Idag upplever kommunerna att det saknas en tydlig organisering, styrning och ledning av hållbarhetsarbetet.

NÅGRA KOMMUNER ARBETAR AKTIVT MED HÅLLBAR UTVECKLING OCH MILJÖMÅLEN

Några kommuner har ett tydligt arbete med hållbar utveckling och mot specifika hållbarhetsmål. Det är framför allt de större kommunerna sett till invånarantal som arbetar aktivt med hållbarhet och har tydliga strategiska mål för detta arbete.

En större kommun (sett till invånarantal) i norr har satt upp mål att bli klimatneutrala till 2030. Arbetet mot det målet sker mycket strukturerat och spänner över hela verksamheten. I en annan kommun, som också är bland de större i urvalet sett till invånarantal, har man gjort en nysatsning på hållbarhet.

Hållbarhetsfrågor är en av fem prioriterade områden i kommunen. Det innebär att arbetet är kommunövergripande och ska gälla för alla förvaltningar. I detta arbete ingår bland annat att ta fram en nulägeskarta över var kommunen står idag utifrån Agenda 2030-målen samt att årligen göra ett hållbarhetsbokslut. En tredje kommun har tagit fram en vision för 2050, där hållbarhet tydligt inkluderats. För att öka förankringen av visionen har kommuninvånarna fått vara delaktiga i framtagandet av visionen. I ytterligare en kommun, som är bland de större i urvalet sett till invånarantal, har de tagit fram ett hållbarhetsprogram för hela kommunen. Hållbarhetsprogrammet innebär att all verksamhetsplanering och alla de enskilda nämndernas mål ska utgå från hållbarhetsmålen.

Flera av de mindre landsbygdskommunerna beskriver att de arbetar med punktinsatser, ofta i form av utlysningar och projekt.

⁴ Miljööverenskommelse är kommunens benämning på sitt strategiska dokument som ligger till grund för kommunens miljöarbete och är överenskommet med länsstyrelsen. Dokumentet är inriktat på grön hållbarhet och syftar till att samla arbetet som görs för att nå miljömålen och på så vis stötta länsstyrelsen i deras miljömålsrapportering till regeringen. Det innehåller bland annat hållbart brukande av skog, vattenförvaltning och energieffektivisering.

⁵ Detta beskrivs närmre under kapitel 5. Utmaningar och målkonflikter

En norrlandskommun nämner projektet ”Glokala Sverige”, som är ett samarbete mellan Svenska FN-förbundet, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Internationellt Centrum för Lokal Demokrati (ICLD). Projektet syftar till att stärka kunskap och engagemang för Agenda 2030 bland politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner. En annan kommun i Norrland är med i projektet ”Grön flygplats”, som handlar om att minska utsläppen och på sikt ställa om till ett fossilfritt flyg.

Några kommuner lyfter att allt de gör inom samhällsbyggnad är kopplat till hållbarhet, men främst mot social och ekonomisk hållbarhet. Förklaringen som kommunerna ger till detta är att det är avgörande att säkerställa att kommunen har ett hållbart näringsliv och ett attraktivt samhälle för att kommunen inte ska minska i befolkning, vilket kopplar an till hållbarhetsmålen. Andra kommuner beskriver att förvaltningar arbetar med hållbarhet på olika sätt, men att arbetet är fristående från varandra.

ANSVARET FÖR ATT TA HÄNSYN TILL HÅLLBARHET OCH MILJÖMÅLEN ÄR PERSONBEROENDE

Vem eller vilka som har ansvaret för att kommunen tar hänsyn till miljö- och hållbarhetsmålen i sitt arbete skiljer sig åt mellan kommunerna. Generellt kan sägas att vem som har ansvaret för hållbarhetsfrågor och hur mycket hållbarhetsarbete som bedrivs beskrivs vara mycket personberoende. Det är sällan som de glesbefolkade landsbygdskommunerna vi har pratat med har en specifik tjänst för hållbarhetsarbetet, såsom en hållbarhetschef eller hållbarhetsstrateg. Detta uppges bero på att kommunorganisationerna är små och att de inte har resurser till att anställa en person som främst har hållbarhet som ansvarsområde. Istället har de anställda i de glesbefolkade landsbygdskommunerna ofta flera olika roller och ansvar på sitt bord, ibland vitt skilda från varandra. Det leder till att ansvaret för miljö- och hållbarhetsfrågor ofta landar på den eller de personer som arbetar med frågor som på ett eller annat sätt har en koppling till miljö eller hållbarhet. Det kan till exempel vara samhällsbyggnadschefer, miljö- och byggchefer eller miljöstrateger. Men ansvaret kan också falla på en person inom organisationen som har kunskap och intresse för hållbarhetsfrågor, oavsett den personens roll.

En kommun berättar att ansvaret för hållbarhetsarbetet är fördelat mellan tre personer från olika förvaltningar. En person från ekonomi ansvarar för den ekonomiska hållbarheten, en från samhällsbyggnadskontoret ansvarar för den miljömässiga hållbarheten och en från kommunledningskontoret ansvarar för den sociala hållbarheten.

I vissa kommuner saknas någon som har ansvar för hållbarhets- och miljöfrågorna. Det kan bero på att frågan inte prioriterats tillräckligt för att kunna ha en tydlig arbetsroll för uppgiften eller att det saknas en person med eget intresse för frågorna.

Några kommuner lyfter att det yttersta ansvaret för att kommunens arbete och verksamhet ligger i linje med hållbarhetsmålen och miljömålen är kommunstyrelsens och kommunchefens. Någon kommun nämner även att kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret för detta.

Att det är kommunledningen som har det yttersta ansvaret gäller dock för alla frågor som en kommun ansvarar för. Vår bedömning från intervjuerna är därför att när kommunledningen *driver* hållbarhetsarbetet innebär det ofta att mycket händer inom området. Men i de fall där kommunledningen endast beskrivs ha *ansvaret* för hållbarhetsarbetet men inte arbetar aktivt med frågorna så signalerar det att kommunens arbete med hållbarhet och miljömålen ofta är svagt.

KOMMUNER SAMARBETAR MED ANDRA KOMMUNER OLIKA MYCKET

Hur mycket samarbete som sker mellan kommuner varierar i mycket hög grad. I vissa kommuner sker i princip inget samarbete, medan det i andra kommuner finns ett tätt samarbete där kommuner delar på resurser och kompetens.

Vissa kommuner har nätverk eller samarbete inom specifika frågor och områden. Exempelvis har någon kommun ett etablerat samarbete mellan miljöcheferna medan det i en annan kommun finns ett tätt samarbete kopplat till bostadsbyggande och bostadsmarknaden. I ett par kommuner vi pratat med finns det ett starkt samarbete mellan kommunerna i närområdet. Dessa kommuner har till exempel en gemensam miljö- och byggnadsnämnd.

”

Samverkan är snarare negativt i dessa frågor. Jag tycker att samverkan funkar i lagstiftad verksamhet i större utsträckning, när det inte är valbart. Exempelvis inom tillsyn enligt miljöbalken. När det gäller hållbar utveckling är det valbart och det finns inga sanktioner om du inte arbetar med det, vilket gör att kommuner kan prioritera olika.

”

Även synen på samarbete med andra kommuner varierar mellan kommunerna. Vissa kommuner beskriver att de har ett fungerande samarbete som lyfter arbetet och skapar synergieffekter som de inte hade uppnått om de arbetat ensamma med dessa frågor. Men samarbetet problematiseras även av vissa kommuner. En kommun beskriver att samarbetet som de deltar i till viss del hämmar hållbarhetsarbetet. Detta för att kommunen med mest begränsade ekonomiska resurser i samarbetet styr valen. Kommunen med mer ekonomiska resurser kan behöva avstå från att göra insatser som de egentligen har resurser till och ambitionen att utveckla. Ett exempel som kommunen ger är att det inom ramarna för samverkan föreslogs att kommunerna gemensamt skulle anlita en hållbarhetsstrateg som kunde arbeta mer aktivt med hållbarhetsfrågorna. Det slutade dock med att kommunen med minst resurser lade sitt veto i samverkan vilket satte stopp för rekryteringen.

4.2 Viktigaste frågan för kommunerna kopplat till hållbarhetsarbetet

Vilken fråga som är viktigast för kommunerna varierar mycket beroende på kommunens geografi och nuvarande utmaningar. I kommuner i södra Sverige är det många som arbetar för en giftfri miljö till följd av industrilämningar. I kommunerna i norra Sverige är några av de viktigaste frågorna hur mark ska nyttjas och hur de ska hantera transporter för långa avstånd.

GEOGRAFISKA FÖRHÅLLANDEN PÅVERKAR VILKA FRÅGOR SOM ÄR VIKTIGA FÖR KOMMUNERNA

I flera kommuner i Svealand och Götaland är förorenad mark och att arbeta för en giftfri miljö en av de viktigaste frågorna kopplat till miljömålen och hållbarhet. I dessa kommuner finns det, eller har tidigare funnits, många industrier som har lämnat stora industrilämningar efter sig. Kommunerna prioriterar därför detta högst i sitt arbete med miljömålen.

Längre norrut är variationen större i vilken fråga som kommuner tycker är viktigast att arbeta med. De områden som främst lyfts är transporter och i viss mån även kollektivtrafik. Långa avstånd gör att det krävs långa transporter av såväl människor som mat och produkter. Att få till en hållbar transport är därför högt prioriterat i flera kommuner. Exempelvis arbetar flera kommuner med att få till bra laddinfrastruktur.

Att ta fram en strategisk plan för hur mark ska nyttjas nämns även som en viktig fråga för de norrländska landsbygdskommunerna. Många aktörer med olika intressen vill kunna nyttja marken som dessa kommuner besitter. Två av dessa intressen är rennäringen och besöksnäringen, vilka båda kräver att naturen hålls relativt orörd. Samtidigt har kommunen intressen kopplat till nya etableringar, vilket kan vara motstridigt till att bevara naturen orörd. Ett par kommuner nämner även att såväl människor som företag ofta vill vara på samma platser – ofta i närheten av tätorter eller vatten. Trots att kommunen har mycket mark att nyttja kan det på grund av detta uppstå intressekonflikter och konkurrens om mark i vissa områden. I flera av kommunerna finns även naturskyddad mark, vilket begränsar kommunens möjligheter till vad de kan använda marken till.

Kommuner med mycket skogsbruk lyfter skogen och att ta fram en grön skogsplan som viktigast just nu. På samma sätt nämner kustnära kommuner att de främst arbetar med vattenfrågor. Exempelvis arbetar de med att minska risken för översvämningar och med att säkerställa levande vatten och sjöar samt ekosystem i havsförvaltningen.

Flera kommuner lyfter även att vatten och avlopp samt avfall är prioriterade områden kopplat till miljömålen. På landsbygden har många enskilda avlopp, vilket gör att det är svårare för kommunen att planera vatten- och avloppssystemet. Att åtgärda läckande deponier är något som också prioriteras i kommunerna.

LAGSTADGAT ARBETE PRIORITERAS NÄR RESURSER ÄR BEGRÄNSADE

Kommunerna lyfter att det finns en problematik kopplat till att det arbete som prioriteras inom miljö och hållbarhet ofta är tillsyn och andra lagstadgade uppgifter.⁶ I och med att de flesta miljömål inte är lagstadgade prioriteras dessa ofta bort som en följd av knappa resurser. Tillsynsarbete som kontrolleras går nästan alltid före annat miljöarbete. En kommun har uttalat att de ska arbeta mot åtta av de 16 miljömålen, för att dessa är de mest relevanta för kommunen utifrån deras geografiska förutsättningar och natur. Trots detta anser tjänstemännen inte att dessa mål är högt prioriterade i förhållande till annat arbete i kommunen eftersom politikerna inte har betonat miljömålsarbetet.

Trots att samma krav gäller för alla kommuner upplever de glesa landsbygdskommunerna vidare att många miljömål är orealistiska för dem att leva upp till sett till deras förutsättningar. De förutsättningar som främst ses som hindrande för att nå miljömålen är att de har en geografiskt stor yta och små ekonomiska resurser. Exakt vilka mål som anses vara orealistiska har inte framkommit från intervjuerna. Detta har främst beskrivits i generella termer.

⁶ Tillväxtverket (2021), "Vem gör vad för landsbygder?"

5. Utmaningar och målkonflikter

I detta avsnitt beskriver vi de utmaningar och målkonflikter som de glesa landsbygdskommunerna möter i arbetet med att främja en hållbar utveckling och samtidigt arbeta för att nå miljömålen.

5.1 Vanligast förekommande utmaningarna

Den främsta svårigheten som de glesbefolkade landsbygdskommunerna möter i arbetet med att främja långsiktigt hållbar utveckling i kommunerna är brist på resurser – såväl ekonomiska som personella – och kompetens. Kommunerna lyfter även många andra utmaningar som de har i arbetet.

Nedan listar vi de vanligast förekommande utmaningarna som kommunerna har i arbetet med hållbar utveckling och miljömålen. Bedömningen är baserad på en kvalitativ analys över hur ofta utmaningen nämns, i vilken ordning som utmaningen nämns samt på vilket sätt som den intervjuade pratar om utmaningen.

1. Brist på ekonomiska resurser
2. Brist på kompetens
3. Brist på politisk vilja
4. Arbetet är i hög grad personberoende
5. Målkonflikt i användandet av mark och vid nya etableringar
6. Långa avstånd och geografiskt stor kommun
7. Företradad mark och industrilämningar
8. Brist på samordning och samverkan inom kommunen
9. Befintligt arbete synliggörs inte
10. Brist på samverkan med andra kommuner
11. Styrdokument saknas, används inte eller hänger inte ihop
12. Stor besöksnäring kräver mycket av kommunen

I följande kapitel beskrivs dessa utmaningar mer ingående. Vi kategoriserar utmaningarna utifrån om de i huvudsak kopplar till styrning eller den geografiska platsen. Vi resonerar kring vad utmaningarna beror på och vilka konsekvenser som de leder till.

I vissa fall är det tydligt att utmaningarna är kopplade till att kommunen är glesbefolkad. Men i många fall är orsaken till utmaningen svårare att utreda. Kommunerna vet inte alltid ifall deras svårigheter hade funnits även om de vore en större kommun. Vi har inte heller intervjuat större kommuner, och kan därför inte jämföra svaren mellan olika kommuntyper.

5.2 Utmaningar kopplat till styrning

I detta avsnitt presenteras de utmaningar som de glesbefolkade landsbygdskommunerna har lyft kopplat till styrning och organisering av kommunledningen.

BRIST PÅ EKONOMISKA RESURSER

De glesbefolkade landsbygdskommuner som ingått i denna studie anger resursbrist som den främsta orsaken till att de inte har möjlighet att arbeta med hållbar utveckling på ett systematiskt och strategiskt sätt. En geografiskt stor kommun med få invånare, som de glesbefolkade landsbygdskommunerna ofta är, gör att det finns behov av en större kommunal verksamhet än vad invånarantalet möjliggör och vad resurserna räcker till. Kommunernas verksamhet beskrivs dessutom bli dyrare för varje år, till följd av bland annat ökade löner och krav på kommunernas verksamheter. Samtidigt är det inte sällan som invånarantalet minskar i de glesbefolkade landsbygdskommunerna. Detta gör att det är svårt att prioritera arbete utöver kommunernas kärnverksamhet, vilket beskrivs vara social omsorg, skola, plan- och byggfrågor med mera. Hållbarhetsarbete och arbete mot miljömålen bedöms i flera kommuner vara lägre prioriterat än dessa kärnområden.

En kommun i norr beskriver att de förlorar cirka 60 000 kronor i stadsbidrag per invånare som lämnar kommunen. Om 20 personer lämnar blir det därför en minskning i den kommunala budgeten på 1,2 miljoner kronor. Detta motsvarar en heltidsanställd på kommunen. Genom att befolkningen minskar måste kommunen därför ständigt skära ner på verksamheten, vilket gör att det inte finns några pengar kvar för något ”extra”.

En kommun som minskar i invånarantal beskriver vidare att det tar tid att anpassa kommunen och dess verksamheter till en mindre befolkningsmängd. Det gör att kommunen kan stå med större utgifter än vad invånarantalet motsvarar under fler år. Kommunens verksamheter blir inte heller nödvändigtvis billigare för att antalet invånare minskar. Grundkostnader för att ha skolor, vårdcentraler och andra verksamheter består.

Flera kommuner uppger även att de saknar förutsättningar, såväl personella som ekonomiska, för att investera i hållbara lösningar. Exempel på investeringar som kommuner önskar göra är infrastruktur för laddstolpar och energieffektiviseringar. Denna typ av investeringar är ofta kostnadskrävande i uppstarten men sparar pengar på längre sikt. En möjlig lösning för kommuner att kunna göra denna typ av investeringar är att söka medel via olika utlysningar. Men i och med att kommunerna har få invånare uppger de att de ofta får avslag på sina ansökningar för att insatsen kommer ge en för liten effekt per investerad krona. En enskild kommun uppger att de fått avslag med denna motivering för ansökningar om laddstolpar, byte till lågenergilampor i gatlamporna och investering i fler cykelvägar.

Utmaningen med brist på resurser går därmed att tydligt koppla till att kommunen är glesbefolkad.

BRIST PÅ KOMPETENS

Majoriteten av kommunerna nämner även att de saknar kompetens för att arbeta mer aktivt med hållbar utveckling och miljömålen. En och samma anställd kan ha många olika ansvarsområden samtidigt. Det gör att det saknas spetskompetens inom flera frågor. Kommunerna kan därför behöva ta hjälp av konsulter för att arbeta med vissa områden. Men att ta hjälp av konsulter är ofta dyrt i förhållande till kommunens ekonomiska resurser, och därför något som kommunerna sällan kan prioritera.

”

Vi håller just nu på att utreda hur vi kan gå bort från fossilt bränsle och optimera fordonsflottan. Vi har just sparkat igång det arbetet genom en ny upphandling av fordon. Men vi har inte kompetensen att utreda vilka laddare som är bäst och vad det krävs för el och uppsäkring för att det ska kunna fungera - alla dessa tjänster måste vi köpa, och det blir dyrt.

”

Flera kommuner uppger att det saknas ett generellt miljö- och hållbarhetstänk i kommunen, även bland kommunens invånare. Hållbarhet uppfattas av vissa vara en inskränkning på privatlivet och därför något man ställer sig skeptisk till. För såväl invånare som tjänstemän är det inte alltid tydligt hur hållbarhetsaspekter är relevanta för deras verksamhet eller i deras vardag. Flera kommuner uppger att de tror att kunskap och kompetens inom hållbar produktion och konsumtion är lägre i vissa mindre kommuner än vad det är i storstadsområdena.

BRIST PÅ POLITISK VILJA

Det verkar finnas flera orsaker till att initiativ och nya frågor inom hållbarhet inte kommer upp på agendan i de glesbefolkade landsbygdskommunerna. Flera kommuner nämner att det finns en brist på politisk vilja med att prioritera hållbarhetsarbete. Ett par kommuner uppger att tjänstemän kan kämpa för frågor som rör hållbarhet men inte få igenom det hos politiken för att det inte finns ett politiskt värde eller intresse hos medborgarna. En kommun uppger även att politikerna tycker att de redan gör tillräckligt med arbete kopplat till hållbarhet och miljömålen, trots att tjänstemännen inte upplever arbetet som prioriterat i dagsläget.

Att politikers arbete är indelat i mandatperioder gör även att arbetet kan bli mindre långsiktigt. Enligt en kommun resulterar detta i att arbete eller investeringar som tar flera år innan det skapar värde inte genomförs, eftersom det inte lönar sig politiskt.

Vidare är många politiker i de glesbefolkade landsbygdskommunerna politiker vid sidan av andra uppgifter, och arbetar med politiken på fritiden. De vi intervjuat uppger att kompetensen därför kan vara lägre inom vissa områden bland dessa politiker än bland de som har politiken som sin huvudsakliga sysselsättning.

ARBETET ÄR I HÖG GRAD PERSONBEROENDE

Många kommuner upplever att det generellt saknas kunskap och engagemang i den kommunala organisationen och bland politiker i kommunen. Hur mycket arbete som görs kopplat till hållbar utveckling och hur mycket hänsyn som tas till detta i beslut är därför i stor utsträckning beroende av respektive tjänsteperson och politiker. Om en person är intresserad av hållbar utveckling, miljö och klimat kan dessa intressen influera arbetet. Flera kommuner beskriver att ett personligt engagemang hos medarbetare kan leda till att kommunen arbetar med frågorna i högre utsträckning. Men att det samtidigt i flera fall kan krävas ett sådant engagemang för att över huvud taget få upp frågorna på agendan. Om det istället saknas en person med ett intresse för miljömässig hållbarhet kan det leda till att det i princip inte görs något arbete inom dessa frågor. Detta innebär att en person med driv kan påverka riktningen på arbetet och stå för all framdrift.

BRIST PÅ SAMORDNING OCH SAMVERKAN INOM KOMMUNEN

En annan utmaning är att lyckas med samverkan inom kommunen för nya initiativ och projekt. Det är inte alltid tydligt vem som är ansvarig för att göra vad, både vad gäller att driva projektet och att sedan underhålla det. Ett exempel är införandet av elbilar. Vem är ansvarig för att bestämma hur infrastrukturen för laddstolpar ska se ut? Vem ska betala? Och vem ska sedan ansvara för att underhålla dessa?

Kommunerna upplever att de ofta fastnar i dessa typer av diskussioner, vilket gör att de inte kommer framåt i arbetet. Det krävs därför både bättre samverkan inom kommunerna och mer engagemang. Men kommunerna beskriver att de inte har resurser och kompetens för att lyckas med detta på ett bra sätt.

BEFINTLIGT ARBETE SYNLIGGÖRS INTE

Bristen på samordning visar sig även genom att kommunerna inte har en helhetsbild av vilket arbete som redan görs runt om i verksamheten. Det leder till att arbete som genomförs inte synliggörs eller kategoriseras som arbete som främjar hållbar utveckling eller bidrar till att miljömålen uppnås. Några kommuner beskriver att det även leder till att kommunerna inte når rättvisande placeringar på topplistor över hållbara kommuner, utan ofta placeras i botten. Det bidrar i sin tur till en negativ känsla kring hållbarhetsarbetet. Kommunerna tror därför att goda exempel på arbete som görs inom verksamheten skulle kunna inspirera och göra att arbetet istället förknippas med något positivt.

BRIST PÅ SAMVERKAN MED ANDRA KOMMUNER

Samverkan med andra närliggande kommuner kan vara en utmaning. En anledning till det är att förutsättningarna mellan kommunerna i ett län kan skilja sig mycket åt. Ofta finns det en kommun som är större än de närliggande. Att få till en samverkan mellan dessa kommuner kan därför vara svårt, eftersom den ekonomiskt starkaste parten inte vinner lika mycket på samarbetet. En kommun som har en avsatt tjänst för en hållbarhetsstrateg och arbetar aktivt med dessa frågor beskriver att det är en utmaning med samarbete. Andra kommuner i samma län som kommunen saknar hållbarhetsstrateger och kan inte hålla samma nivå i arbete.

Ett samarbete kan därför leda till jämkningar som hämmar den större eller mer ekonomiskt starka kommunen från att ta steg i en hållbar riktning.

En kommun beskriver att små kommuner även kan ha svårt med samverkan för att det kräver en investering från deras sida. Kommunen upplever att små kommuner inte deltar i projekt för att de inte vågar, eller har råd, att misslyckas. Det resulterar i att de små kommunerna "sitter på kammaren" och planerar och genomför sitt arbete själva. Det gör att hållbarhetsarbetet ofta inte blir lika framgångsrikt som det hade kunnat bli om kommunen samverkade med andra mer.

I och med att några av de glesa landsbygdskommunerna är så pass stora till ytan kan det dessutom vara långa avstånd mellan kommunorganisationerna, trots att kommunerna är angränsande eller närliggande. Även detta försvårar samarbetet.

STYRDOKUMENT SAKNAS, ANVÄNDS INTE OCH HÄNGER INTE IHOP

Några kommuner upplever att styrdokument inte fungerar som de ska. De dokument som kommunen tar fram eller som ges från de nationella myndigheterna hänger inte alltid ihop eller är svåra att inkorporera i kommunens verksamhet. Detta gör det svårt att prioritera bland frågorna och att orientera sig i de olika styrdokumenterna.

Andra kommuner lyfter att det är svårt att förstå vad som förväntas av dem och hur målen hänger ihop. En kommun menar att det fram till 2020 var mer fokus på miljömålen, men sedan dess har Agenda 2030 blivit mer prioriterat. Det gör att det idag är mer fokus på människan, och därmed inte lika tydligt hur miljömålen kommer in i deras arbete.

”

Krångligt att ha både miljömålen och Agenda 2030, som är delvis kopplade till miljömålen. Samtidigt har man en regions utvecklingsstrategi, där miljömålen också finns som indikatorer. Utöver det ska vi även ha en avfallsplan, som också är kopplad till miljömålen. Det är många olika dokument, men som kan ha samma innehåll. Det är svårt hur man ska man förhålla sig till allt.

”

5.3 Utmaningar kopplat till den geografiska platsen

I detta avsnitt redovisar vi de utmaningar som de glesbefolkade landsbygdskommunerna har kopplat till hållbar utveckling som beror på den geografiska platsen.

MÅLKONFLIKT I ANVÄNDANDET AV MARK OCH VID NYA ETABLERINGAR

I några av de kommuner som ingått i urvalet finns det ett stort intresse av etableringar och utbyggnad av städer, verksamheter och industrier, vilket är positivt för kommunens tillväxt. Men detta står ibland i konflikt med miljömålen. I och med att de glesbefolkade landsbygdskommunerna i många fall är beroende av tillväxt och ökade ekonomiska medel går de intressena ofta före hållbarhetsmål vid chans på nya etableringar. De vi intervjuat upplever att kommunen godkänner exploateringar även när det går emot detaljplaner och det saknas hänsyn till miljöstrategier. Hur den vi intervjuat pratar kring detta varierar dock beroende på vilken roll de har.

Flera av de vi intervjuat önskar att kommunen ställde högre krav på företag vid nyetableringar. De ställer sig positiva till ekonomisk tillväxt, men önskar att det fanns tydligare krav på vad företagen ska bidra med till kommunen, exempelvis i form av social hållbarhet och investeringar, samt att det ställdes tydligare hållbarhetskrav på etableringarna. Idag upplevs nyetableringar, ekonomisk tillväxt i kommunen och ytterligare arbetstillfällen väga tyngre än kommunens miljöarbete och miljömål.

Många kommuner tar även upp frågan om vindkraftverk. I de sammanhang som vindkraft nämns är det ofta i form av konflikter och friktion i kommunerna. Kommunrepresentanterna tar exempelvis upp att vindkraften beskrivs förstöra naturbilden, bidra till oljud och bidra till konflikter om hur marken bäst nyttjas. Exempelvis kan vindkraftverken stå i konflikt med rennäringen och bevarandet av renars flyttleder. En kustnära kommun berättar att de deltagit i samråd avseende vindkraftparker till havs, utanför kommunens gränser. Kommunen beskriver att politiken varit emot etableringen. Anledningen till detta är att det rör sig om en stor mängd vindkraftverk som kan komma att påverka upplevelsen av naturen och därmed en central del av kommunens varumärke.

”

”Man har kommit dit i världen att vi måste göra något åt vår energiförsörjning, och då kan vissa värden få väga lite lättare. Men man är inte beredd att göra den bedömningen ännu.”

”

LÅNGA AVSTÅND OCH GEOGRAFISKT STOR KOMMUN

De kommuner som är stora till ytan uppger att detta är en utmaning för kommunen. En geografiskt stor kommun innebär att det krävs skola, vård och omsorg på många platser i kommunen. Det kräver stora resurser. En geografiskt stor kommun innebär även långa avstånd och mycket transporter. Dels behöver kommunanställda transporteras till invånare i hela kommunen för hemtjänst och annan service, och invånare behöver på samma sätt ta sig till kommunens service såsom skola och omsorg. Dels behöver mat och varor transporteras till och från alla delar av kommunen. Detta innebär stora koldioxidutsläpp för kommunen.

Att det är långa avstånd och få invånare i kommunen leder även till att kollektivtrafiken inte är utbyggd. Detta innebär att de allra flesta kör egen bil i dessa kommuner, vilket leder till ytterligare koldioxidutsläpp.

De långa avstånden är en utmaning för bredbandsutbyggnaden och digitaliseringen på landsbygden, vilket påverkar den sociala hållbarheten. Marknaden klarar inte alltid av eller har inte alltid intressen i att möta hela det behov som finns av digitalisering i dessa kommuner. Kommunen kan därför på grund av likställighetsprincipen bli tvungen att själva täcka upp i vissa områden, vilket är kostsamt.

FÖRORENAD MARK OCH INDUSTRILÄMNINGAR

Några kommuner lyfter att de har problem med förorenad mark och industrilämningar, bland annat från gruvindustrin. Det är främst kommuner i den södra delen av Sverige som har nämnt dessa utmaningar. Dessa kommuner har svårt att prioritera annat arbete innan de lyckats sanera sin mark och få en giftfri miljö. Samtidigt saknar de kapaciteten för att göra detta med den budget de har. I kommuner där utflyttningen är stor är värdeökningen på marken efter saneringen lägre än kostnaden för sanering. De statliga bidrag som finns för sanering upplevs av vissa kommuner vara svåra att få. Detta leder till att mark förblir obrukbar och att mer farliga ämnen läcker ut i marken.

Detta resulterar ofta i att etableringar i dessa kommuner uteblir. Eftersom sanering av marken är en tidskrävande process väljer företag andra kommuner där marken inte först behöver renas. Detta leder till att kommunen går miste om ekonomiska medel och eventuella arbetstillfällen.

En kommun lyfter att det är en ond spiral som bidragit till att vissa kommuner har stora problem med förorenad mark. Denna kommun upplever att de företag som vill investera i kommuner som har dålig ekonomi ofta är oseriösa företagare, och att detta får negativa följd effekter. Om företaget sedan släpper ut föroreningar och lämnar kommunen, så har kommunen svårt att driva juridiska processer i och med bristen på resurser. Detta uppger kommunen gör att de fastnar i problemen med förorenad mark och dålig ekonomi.

STOR BESÖKSNÄRING KRÄVER MYCKET AV KOMMUNEN

De kommuner som har en stor besöksnäring uppger att det innebär vissa utmaningar för kommunen.

Vissa kommuner beskriver att det under delar av året är mellan 4 och 10 gånger så många människor i kommunen som invånarantalet. Det innebär att kommunen behöver vara rustade med betydligt mer utbyggd infrastruktur än vad invånarantalet motiverar. Trots att besöksnäringen ger stora intäkter till kommunen räcker inte medlen till för att täcka detta. Några uppger även ett problem i att deltidsboende inte skriver sig i kommunen, vilket innebär skattebortfall.

Besöksnäringen är även kopplad till ojämlikhet inom kommunerna. I de kommuner där det finns en stor besöksnäring finns det ofta även stora skillnader bland invånarna inom kommunen. De delar av kommunen som tar emot mycket turister blir vanligtvis starka ekonomiskt, med bland annat höga huspriser. Medan de delar där turismen är lägre inte gynnas på samma sätt av besöksnäringen.

5.4 Målkonflikter

De flesta kommuner har besvarat frågan om det finns några målkonflikter i arbetet med att nå miljömålen och arbeta för en hållbar utveckling med att konstatera att det finns massor av målkonflikter. Kommunerna menar att det finns inbyggda målkonflikter i de flesta mål som kommunen arbetar mot. I detta avsnitt beskriver vi därför de vanligaste målkonflikterna som de glesbefolkade landsbygdskommunerna har nämnt i arbetet med att jobba för miljömålen och med att nå de globala hållbarhetsmålen.

HÅLLBAR UTVECKLING UPPLEVS KUNNA STÅ I KONFLIKT MED EKONOMISK TILLVÄXT OCH EXPLOATERING

De som vi pratat med upplever att exploatering och nya etableringar går före miljömålen och kommunens hållbarhetsarbete. Nya etableringar i kommunen kan innebära att flyttleder för renar byggs igen och att rennäringen trängs undan. Det kan också innebära att mark som var tänkt till bland annat pollinering för att öka den biologiska mångfalden istället används till att bygga nya bostäder eller nya fabriker. Men i och med att nya etableringar innebär en ekonomisk tillväxt i form av fler arbetstillfällen, skatteintäkter och potentiell inflyttning till kommunen har detta ofta högsta prioritet i kommunen. Kommunerna har helt enkelt inte råd att säga nej till exploatering, vilket kan påverka hållbarhetsarbetet negativt.

Ett exempel på denna målkonflikt är en kommun som givit grönt ljus till en företagsetablering i närheten av ett känsligt område. Trots att området bör skyddas har kommunen godkänt etableringen på grund av de tillväxtmöjligheter som den innebär. Samtidigt har kommunen skickat in ansökningar till den lokala naturvårdssatsningen (LONA), som syftar till att finansiera projekt till nytta för naturvård, friluftsliv och folkhälsa, för att kommunen vill arbeta mer med dessa frågor. Båda frågorna är därmed prioriterade i kommunen, men hållbarhetsarbetet tvingas prioriteras ned till fördel för möjligheter till ekonomisk tillväxt.

Upplevelsen bland de vi intervjuat är att ekonomisk tillväxt inte endast prioriteras framför hållbarhet och miljömålen, utan även före krisberedskap. Exploatörer och politiker tar inte alltid hänsyn till översvämningsrisker när de bygger nära kusten, eller till rasrisker när det byggs där det tidigare stod skog.

För att komma runt målkonflikterna mellan ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling försöker några kommuner att tydligare koppla ihop hur hållbarhetsarbetet på lång sikt kommer att bidra till en hållbar ekonomisk tillväxt för kommunen. En kommun berättar att de idag jobbar för att få till en bra klimat- och miljöplan där det är tydligt att det är ekonomiskt lönsamt att integrera hållbarhet i kommunens arbete. Detta skulle kunna leda till att dessa mål prioriteras framför vissa ohållbara investeringar samt att intresset för hållbarhetsfrågor ökar bland politiker.

BEVARANDET AV NÄROMRÅDET OCH ATT TILLGODOSE DET NATIONELLA BEHOVET AV ENERGI

En annan målkonflikt som flera kommuner nämner är utbyggnaden av energisystem – främst vindkraftverk – och skydd av närområdet. Idag upplever många kommuner en konflikt mellan att följa direktiv om vindkraftverk och att bevara naturen och närområdet. Energimyndigheten har tillsammans med Naturvårdverket tagit fram en nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad.⁷ Där föreslås att länsstyrelserna tillsammans med kommuner och andra relevanta aktörer ska ta fram en plan för var vindkraftverk kan byggas i Sveriges län. Förhoppningen är att detta ska ge en större acceptans och förankring till byggandet av nya vindkraftverk.

Det kommunerna lyfter som positivt angående vindkraftverk är att det bidrar till en konkurrenskraft genom att företag kan erbjudas billig grön el i dessa kommuner.

SOCIALA OCH MILJÖMÄSSIGA MÅL STÅR OFTA I KONFLIKT I GLESA LANDSBYGDSKOMMUNER

En målkonflikt som nämns i många av de kommuner som är stora till ytan är att sociala och miljömässiga mål ofta står i konflikt med varandra. Långa geografiska avstånd gör att det krävs långa transporter för att hålla upp servicen för alla invånare. Det krävs transport av såväl människor som varor, både till och från kommunen. Samtidigt leder transporter till ökade koldioxidutsläpp. Glesa landsbygdskommuner har sällan en utbyggd kollektivtrafik, och att ställa om fordonsflottan till att bli fossilfri tar tid och kräver investeringar – något som kommunerna ofta saknar.

⁷ Energimyndigheten (2021), "Nationell strategi för en hållbar vindkraft"

5.5 Konsekvenser av utmaningar och målkonflikter

På grund av att många glesbefolkade landsbygdskommuner har brist på resurser och kompetens samt saknar andra förutsättningar för att arbeta med hållbarhet på ett strategiskt sätt hamnar de ofta efter i miljöarbetet. Arbetet upplevs av kommunerna bli ad hoc, där de deltar i projekt där det finns pengar att söka, eller för att det initieras av en annan part. Detta resulterar i att arbetet saknar en röd tråd.

”

Man kommer vara tvungen att jobba med dessa frågor i framtiden, för man har inget val. Men de små kommunerna kommer inte att leda processen.

”

En annan tydlig konsekvens som nämns av att kommunerna saknar förutsättningar för att arbeta med hållbarhet och miljömålen är att dessa perspektiv inte alltid är med i de beslut som kommunerna tar. Detta kan leda till att beslut som tas på lång sikt försämrar för kommunen och dess invånare.

6. Möjligheter och framgångsfaktorer

I detta avsnitt beskriver vi de möjligheter som de glesa landsbygdskommunerna har i hållbarhetsarbetet som lyfts i intervjuerna. Den främsta möjligheten som beskrivs är att kommunorganisationens storlek leder till att kommunikationsled och beslutsvägar kortas. Men även andra möjligheter och framgångsfaktorer nämns. Vi återger även några exempel som beskrivs som framgångsrika arbetssätt inom långsiktig hållbar utveckling och miljömålen.

6.1 Möjligheter av att vara en glesbefolkad landsbygdskommun på kommunledningsnivå

Det finns positiva aspekter med att vara en liten kommunorganisation och några kommuner beskriver synergier i arbetet. Framförallt fokuserar möjligheterna på att det är enklare att både kommunicera och samverka såväl inom kommunen som med närliggande kommuner. Så gott som samtliga har lyft att de gynnas av att ha korta kommunikationsvägar. Däremot har kommunerna genomgående i intervjuerna tryckt på vilka utmaningar de står inför som en konsekvens av att de är en liten kommunorganisation och det har tagit mer utrymme i samtalen än vad möjligheterna gjort.

KORTA KOMMUNIKATIONSLED OCH BESLUTSVÄGAR GÖR ARBETET EFFEKTIVT

Den vanligast förekommande möjligheten som lyfts i samtalen med glesbefolkade landsbygdskommuner är att de har en liten organisation som innebär korta kommunikations- och beslutsvägar. Det finns en närhet mellan såväl kollegor över enhets- och förvaltningsgränser som till kommunledningen. En kommun berättar att de inte internremitterar frågor eftersom kommunens storlek tillåter direkt kommunikation. På så vis undviks ledtider. Flera kommuner beskriver vidare att de enkelt kan samverka mellan olika förvaltningar och enheter för att de både känner varandra och varandras områden väl. Det kan leda till att det går snabbare att gå från planering till handling. Flera kommuner berättar vidare att de har en liten kommunledning och att förvaltningschefer sitter tillsammans på kontoret vilket kan gynna förankringsarbete och samverkan mellan förvaltningarna.

Att hållbarhetsarbetet är personberoende har tidigare lyfts som något negativt, men det går även att se att personligt engagemang kan ge ett stort genomslag i hela kommunen och få positiva effekter i kommuner med liten organisation. Den typen av genomslag menar kommunerna är unik för mindre kommunorganisationer med ett tätt samarbete.

Två kommuner beskriver att de har starka kommunchefer med tydliga målbilder vilket får stor genomslagskraft på organisationens arbete med hållbar utveckling.

LÄTTARE ATT SAMVERKA MELLAN KOMMUNER

Kommunerna beskriver även hjälpsamheten över kommungränserna och att samverkan är mer motiverat små kommuner emellan, vilket de glesa landsbygdskommunerna ofta är. Det förekommer även erfarenhetsdelning mellan kommuner, framför allt avseende innovationer som kan vara enklare att dela än arbetssätt.

”

Man vet vem som jobbar med vad och det är bara att ringa. Alla står inför liknande utmaningar och det känns tryggt att veta att man alltid kan dela problemen med andra kommuner.

”

Ytterligare en möjlighet som lyfts av några kommuner är att problemet med resurs- och kompetensbrist kan lösas genom att flera kommuner anställer en gemensam resurs som kan delas. Några kommuner beskriver även att de kan samarbeta för att nå vissa mål. Samarbetet beskrivs dock i viss utsträckning påverka de strategiska möjligheterna eftersom planen måste anpassas till samverkanskommunerna.⁸

6.2 Möjligheter kopplat till den geografiska platsen

Några kommuner lyfter möjligheter relaterade till den geografiska platsen och de förutsättningarna som detta ger. Glesbefolkade landsbygdskommuner definieras ofta av stora markytor per invånare och det sammanfaller – framförallt för de norrländska kommunerna – ofta med goda tillgångar på naturresurser. Tillgången på exempelvis grön energi lockar framtidens företag och det ger konkurrensfördelar. De norrländska kommunerna beskriver att deras tillgång på grön energi redan har lett till etableringar inom tillverkning av batterier och fossilfritt stål.

”

I största allmänhet är våra samhällen inte så stora och vi bor nära naturen. Många bor ute i byar och driver småbruk, odlar och komposterar. Alla jagar och äter närproducerat kött och det är kanske lite lättare att leva hållbart.

”

⁸ Detta beskrivs närmare under avsnitt 5.2 "Utmaningar kopplat till styrning"

De tror även att utvecklingen kommer kunna fortsätta i den riktningen med tanke på det växande behovet av omställning. En kommun berättar att det troligen kommer locka flera företag att investera i vindkraft ute till havs, något som politiken nyligen valt att ge grönt ljus för.

De geografiska förutsättningarna erbjuder i regel också närheten till naturen. En kommun beskriver att närheten till naturen gör att medborgarna ser värdet av den, vilket i sin tur kan återspeglas i politiken. En annan kommun beskriver att de kan använda lokalproducerade råvaror i sina verksamheter.

6.3 Framgångsfaktorer i dagens arbete

Genom samtalen har kommunerna lyft ett antal framgångsfaktorer som beskrivs vara kopplade till deras förutsättningar som glesbefolkade landsbygdskommuner. Många kommuner har lyft framgångsfaktorer kopplat till sina förutsättningar för korta kommunikationsled och möjligheter till snabba beslut. Kommunerna har även nämnt vissa synergier som uppstår i hållbarhetsarbetet.

SYNERGIER UPPSTÅR NÄR MILJÖMÄSSIG HÅLLBARHET GENOMSRYRAR FLERA DELAR AV VERKSAMHETEN

Några kommuner som vi intervjuat lyfter flera synergier i arbetet med hållbarhet och miljömålen. En kommun beskriver att det framför allt finns många synergier i arbetet med hållbarhetsmålen och Agenda 2030. Bland annat beskriver kommunen att de sociala bitarna – som är tydliga i Agenda 2030 – även motiverar att arbeta aktivt med klimatförändringar, biologisk mångfald och rent vatten. Det gör att synergieffekter skapas mellan de som arbetar med de sociala och miljömässiga målen. Vår bedömning är även att de kommuner som har en hållbarhetsstrateg eller annan liknande roll har bättre förutsättningar för att se och jobba för synergier. Detta eftersom personen har övergripande kunskap och ansvar för hållbarhetsarbetet i hela verksamheten.

En annan kommun beskriver att många mål går in i varandra. Ett hav i balans och en levande skärgård går hand i hand med god bebyggd miljö och ett rikt växt- och djurliv. Det innebär att om kommunen arbetar med en av frågorna tangerar det flera mål.

Flera kommuner beskriver även att hållbarhetsarbete leder till ekonomiska fördelar. Både direkt, genom kostnadsbesparingar, och indirekt – genom marknadsföring av kommunen och konkurrenskraft.

”

Alla kommuner vill vara konkurrenskraftiga och det finns även en förståelse för att om man satsar på hållbar utveckling ger det även ekonomiska fördelar som gör oss mer konkurrenskraftiga.

”

En kommun beskriver att åtgärder som görs ofta kan kategoriseras som hållbarhetsarbete, utan att det varit det primära syftet. Exempelvis kan insatser för att minska matsvinnet ha gjorts med ett ekonomiskt motiv, för att göra en besparing. Samtidigt har det även påverkan på den miljömässiga hållbarheten. Detta exempel med skolors arbete med att minska matsvinn har flera kommuner lyft som en positiv synergieffekt.

SMÅ INITIATIV MED STOR GENOMSLAGSKRAFT

Några kommuner beskriver att små initiativ kan få stort genomslag i en liten kommunorganisation. Ett specifikt exempel rör ett hållbarhetsnätverk som startat via Facebook och därigenom engagerat medborgare på en lokal nivå. Initiativet sprider sig nu i den kommunala organisationen och visar att små initiativ kan ha stor potential. Fler kommuner vittnar om att det är möjligt att få med hela den kommunala verksamheten genom små initiativ. En annan kommun beskriver hur koncernledningen tagit till sig att sätta ett mål om klimatneutralitet.

MINDRE ORGANISATIONER KAN ARBETA PROCESSORIENTERAT

Ett annat exempel är att en liten kommunorganisation och närheten till varandra erbjuder goda förutsättningar till att arbeta processorienterat. Kommunen beskriver hur de kan rama in arbetet i processer och arbeta över enhets- och förvaltningsgränser. Det leder till att olika kunskaper sprids över organisationen och att kompetenser utnyttjas på ett effektivt sätt.

BESLUTFATTARE UPPDATERAS LÖPANDE OM UTMANINGAR

Närheten till beslutsfattare i kommunen lyfts som en möjlighet för små kommuner. Detta kan nyttjas och bli en framgångsfaktor i arbetet. En kommun praktiserar detta och beskriver ett arbetssätt där koncernledningen regelbundet bjuder in kommunens miljöstrateg till veckomöten. Under dessa ger kommunens miljöstrateg en nulägesbeskrivning av det pågående arbetet. I mötet lyfts nya utmaningar och återslag av befintliga utmaningar genom trafikljusbedömningar.

Under dessa möten diskuteras även de planer som verksamheten arbetar med som relaterar till hållbar utveckling. På så sätt kan de gemensamt säkerställa att arbetet löper genom hela verksamheten och att potentiella synergier tas tillvara. Kommunen beskriver att det tydligt visar att frågorna prioriteras och skickar viktiga signaler om kommunens inställning till hållbar utveckling.

SAMVERKANSAVTAL FÖR ATT LÖSA KOMPETENSBRIST INOM SPECIALISTKOMPETENSER

En kommun beskriver att de inom regionen har ett avtal om interkommunal samverkan inom specialistkompetensområden. Avtalet möjliggör att kostnader ska kunna delas mellan flera kommuner. Syftet är att stärka samverkan mellan kommuner i regionen och underlätta för kommuner att dela på resurser. Det möjliggör även att uppgifter kan utföras av en annan kommun som har kompetensen. Avtalet gäller just nu en viss typ av tjänster, men planen är att det ska kunna omfatta fler områden där det finns kompetensbrist.

Ersättning för tjänsterna behöver inte alltid ske i form av betalning utan kan även utgöras av olika former av motprestationer. Det avgörs av vad kommunerna avtalar. Vid prisersättning är det dock viktigt att hålla sig på en självkostnadsnivå.

Avtalet har kommit av att regionen gjort en kartläggning av rekryteringsbehoven inom de tekniska förvaltningarna. Regionen konstaterade då att man behövde underlätta kompetensbrist inom vissa specialistkompetenser. Regionen räknar med att det finns kommande utmaningar kring nya miljökrav och andra myndighetskrav inom VA och renhållning och att ett sådant avtal skulle kunna underlätta behoven. Ett ytterligare syfte är att främja rekrytering och resursfördelning i framtida annonseringar av tjänster.

7. Stöd och styrmedel

I detta avsnitt beskriver vi vilket stöd som de glesbefolkade landsbygdskommunerna upplever att de får från regionen, länsstyrelsen och de nationella myndigheterna i hållbarhetsarbetet samt hur de önskar att stödet skulle se ut framåt. Idag upplever många av de intervjuade kommunerna att det inte får det stöd de önskar. Många nämner därför hur förslag och önskemål på hur stödet skulle kunna se ut framåt.

Vi beskriver även vilka styrmedel som kommunerna uppfattar som hindrande i sitt hållbarhetsarbete och vilka styrmedel som skulle kunna underlätta arbetet framåt. Det vanligaste som framkommer inom detta område är att kommunerna önskar en förändring i det administrativa arbetet kring att söka bidrag samt att bidrag öronmärks till hållbarhetsarbete.

7.1 Myndigheternas roll idag

Vilken roll som de nationella myndigheterna har och hur deras arbete uppfattas av kommunerna beror på vilken fråga som diskuteras. I tillsynsfrågor lyfts Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen som framåt vad gäller stöd och vägledning. Även Sveriges Kommuner och Regioner nämns som en bra aktör i det arbetet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna uppfattas även ge bra stöd när det gäller samhällsplanering och krisberedskap. Men många upplever att stöd och hjälp med miljömålen generellt och vägledning i det strategiska arbetet saknas.

STÖD TILL HÅLLBARHETSARBEET UPPFATTAS SOM SVAGT

Kommunerna upplever inte att kontakten och relationen med Naturvårdsverket och andra nationella myndigheter är dålig. Men kommunerna tycker generellt inte att stödet som ges från nationella myndigheterna i arbetet med miljömålen och hållbar utveckling är tillräckligt. Många upplever att stöd för detta arbete saknas medan andra tycker att de får stöd, men att det inte är proaktivt. Några kommuner efterfrågar att Naturvårdsverket ska vara mer närvarande hos kommunerna samt en tätare dialog med Naturvårdsverket.

För att få hjälp och vägledning krävs det att kommunen själva uppsöker olika myndigheter. En kommun berättar att det är fördelaktigt om man har en etablerad kontakt och vet vem som är rätt person att ställa frågan till. Flera kommuner upplever även att det är svårt att få tag på myndigheterna generellt, och att handläggnings- och väntetiderna är alldeles för långa.

Flera kommuner upplever vidare att de nationella myndigheterna främst fokuserar på kontroll och tillsyn. Visa kommuner menar att de endast hör från myndigheterna när det gäller en tillståndsprocess. Även i de fallen upplever kommunerna att processerna är långa och krångliga. En kommun som lämnat in en ansökan för ny gruvbrytning berättade att det tagit över ett år att få svar på sin ansökan. När de väl fick svar fick de avslag på grund av ett formaliafel i ansökan, vilket gjorde att de fick börja om processen igen. Detta leder till stor frustration i kommunerna.

”

Än så länge så tycker jag inte att vi får något stöd från myndigheter. De är mer fokuserade på att kontrollera oss än att inspirera oss.

”

I det stöd som ges från myndigheterna försvinner ibland de små kommunernas perspektiv. Även i stödet från regionerna upplever de glesa landsbygdskommunerna att de hamnar i skymundan bakom de större kommunerna och deras behov. Flera kommuner framhäver att detta kan bero på att myndigheterna inte förstår förutsättningarna i de glesbefolkade landsbygdskommunerna eller inte vet hur de anpassar sin service eller stöttning efter detta.

UPPLEVELSEN AV HUR STÖDET FRÅN LÄNSSTYRELSEN FUNGERAR VARIERAR

Stödet från länsstyrelserna nämns i nästan varje intervju. Hur stödet uppfattas varierar dock mellan kommunerna.

Många tycker att länsstyrelserna är svåra att få tag i och att svarstiderna är alldeles för långa. Kommunerna har ofta tydliga tidsfrister vad gäller till exempel att svara på bygglov och detaljplaner, medan kommunerna menar att länsstyrelserna saknar motsvarande tidsfrister för sina svar till kommunerna. Det leder till att svaren ofta dröjer, vilket drabbar kommunerna och deras arbete. Många kommuner sitter med remisser som inväntar svar från länsstyrelserna. Att svaren dröjer påverkar etableringar och leder till ineffektivitet och kostnader. Ett exempel på detta är från en kommun som behöver tillstånd för att ändra riktning för en fors i kommunen som på grund av markförhållanden och väder tagit en ny riktning. Genom att forsens tar en annan väg så finns det risk att den kommer förstöra bebyggelse i närheten, genom att luckra upp marken som fastigheterna står på. Att få tillstånd för denna förändring har tagit flera månader, och kommunen inväntar fortfarande ett godkännande från länsstyrelsen.

Samtidigt som många lyfter att länsstyrelserna är svåra att få tag på upplever flera kommuner att när de väl får svar från länsstyrelserna så ger de bra rådgivning och hjälp. Några kommuner upplever dock att länsstyrelserna främst ställer krav och kontrollerar kommunerna, och upplever inte att de får något stöd från dem i sitt arbete. Kommunernas bedömning är att vilket stöd och bemötande man får är beroende på vilken person på länsstyrelsen man tilldelas.

NÅGRA KOMMUNER HAR SÖKT UTLYSNINGAR OCH NATIONELLA BIDRAG, MEN MÅNGA HAR INTE RESURSER TILL DET

Precis som alla kommuner har de glesbefolkade landsbygdskommunerna möjlighet att söka nationella och internationella bidrag till projekt inom hållbarhet från olika utlysningar. Flera kommuner har gjort detta, och deltar i flera projekt inom området. Men några kommuner lyfter att de har problem med att söka medel genom utlysningar. För det första krävs det resurser för att hålla sig uppdaterad kring vilka utlysningar som ligger ute. Det behövs personal som kan hitta information om bidragen och vilken målgrupp och användningsområde som det riktar sig till. Det krävs även personal och samordning inom kommunen för att söka dessa utlysningar. Ofta faller ansökningar från de glesa landsbygdskommunerna redan här.

För det andra saknar kommunerna personal som kan projektleda de projekt som de ansöker pengar för. Här önskar kommunerna stöd från myndigheter, där de efterfrågar att vissa projekt ska drivas av någon mer samordnande aktör, såsom regionen eller länsstyrelsen, och att kommunerna kan vara med som deltagare.

För det tredje saknar kommunerna ofta den medfinansiering som krävs för att ta del av de medel som utlysningen bidrar med. Ofta står utlysningen för en viss procent av medlen, medan den resterande delen ska komma från annat håll.

Dessa utmaningar gör att flera glesa landsbygdskommuner inte har förutsättningar att ansöka om medel och bidrag från de utlysningar som erbjuds.

NATIONELLA TRÄFFAR OCH FORUM FÖR ERFARENHETSDELNING

För att få insyn i vad andra kommuner arbetar med och skapa ett forum för erfarenhetsdelning anordnas träffar för kommunerna. Exempelvis anordnar länsstyrelsen en del träffar med fokus på Agenda 2030 och hållbarhetsarbetet, som är uppskattat av kommunerna. En kommun berättar dock att de upplever att de träffar som både regionen och länsstyrelsen erbjuder är för generella. Ofta tas hållbarhetsfrågor upp under någon punkt på agendan, men fokus ligger i regel på många andra ämnen. Denna kommun önskar därför att det anordnades träffar för olika delar av verksamheten, exempelvis VA, där fokus är hur de kan arbeta för att nå miljömålen inom det området.

Vissa kommuner menar att de inte har tid att avsätta någon resurs som kan delta på de träffar och utbildningar som erbjuds. En omständighet som förenklar deltagandet är att hålla träffarna digitalt. Framför allt norrlandskommuner önskar att nationella träffar hålls digitalt även i framtiden, efter coronapandemin. Detta underlättar för dem att delta på träffarna. Detsamma gäller för utbildningar. Dock menar andra kommuner att mycket går förlorat vid digitala träffar. Det är svårt att bygga ett nätverk och lära känna varandra genom att endast delta vid en digital konferens.

7.2 Önskemål om stöd från de nationella myndigheterna i arbetet framåt

Kommunerna önskar flera olika typer av stöd i sitt arbete framåt. Det gäller exempelvis mer stöd på en strategisk nivå, hjälp med utlysningar och önskemål om ett utökat samverkansavtal mellan kommunerna som förenklar resursdelning.

MER ANPASSAT STÖD PÅ STRATEGISK NIVÅ

Generellt efterfrågas ett ökat stöd på strategisk nivå. Kommunerna önskar att det fanns en samordnande aktör som kunde ge ett samlat stöd i hållbarhetsarbetet. Idag upplever kommunerna att det ibland ges olika – och även motstridiga – råd från olika aktörer. I detta efterfrågas även specifikt att länsstyrelser och regioner tydliggör sin roll- och ansvarsfördelning, så att stödet blir tydligare och mer effektivt för de små kommunerna.

Kopplat till brist på samordning från myndigheterna ger en kommun ett exempel på att de får enkäter från olika myndigheter om i stort sett samma frågor. Dessa enkäter tar mycket tid från kommunerna att besvara. Kommunen önskar därför att myndigheterna skulle samordna sitt arbete bättre, vilket skulle underlätta för kommunerna men även kunna gynna myndigheterna.

Kommunerna menar även att det krävs en ökad förståelse för de förutsättningar som de glesa landsbygdskommunerna står inför. De menar att idag är fokus från de nationella myndigheterna ofta på storstadskommunerna och de större kommunerna, och de framgångsfaktorer som finns i deras arbete. Men för de mindre och glesbefolkade kommunerna är detta arbete ofta svårt att ta efter. Det behöver därför finnas en anpassning till dessa förutsättningar i de råd och anvisningar som ges för det strategiska arbetet. En kommun menar att råd och vägledning rent generellt är anpassat efter större städer och deras problem. Kommunföreträdaren menar att det ytterst sällan finns exempel på hur man hanterar något i en glesbygd. Intervjupersonen menar att det saknas kunskap om det perspektivet, vilket man måste ha för att kunna ge bra vägledning utifrån dessa helt annorlunda förutsättningar.

En kommun menar att en lösning skulle vara att tilldela kommunerna en sammanhållande funktion för det strategiska arbetet som kan vara i kommunen och arbeta under en begränsad tid, och på så sätt starta igång det strategiska hållbarhetsarbetet. Flera kommuner påpekar samtidigt att det är viktigt att både kommunerna och myndigheterna anstränger sig för att förbättra kommunernas hållbarhetsarbete.

Stödet från myndigheterna kommer inte göra någon nytta om inte kommunerna samtidigt vill och kan ta emot stödet och arbeta vidare med frågorna.

”

Jag tror inte att det finns en väg som är lösningen, utan vi måste mötas någonstans. Kommunen behöver tillräcklig kunskap för att kunna ta emot frågan, och myndigheter behöver förstå vad vi jobbar med och vilka utmaningar vi har. Myndigheterna måste öppna sig ännu mer och förstå hur de kan hjälpa kommunerna. Men kommunerna måste också hänga med.

”

Det efterfrågas även mer konkreta tips och råd från de nationella myndigheterna. Exempelvis efterfrågas råd om hur intresse- och målkonflikter ska hanteras samt hur kommunen ska arbeta med klimatanpassning. Några kommuner önskar även råd och stöd från branschexperter. De menar att den vägledning som ges idag främst är angående lagliga krav och ges från jurister.

STÖD OCH VÄGLEDNING I UTLYSNINGAR

Flera kommuner lyfter att de önskar ett ökat stöd i ansökningar till nationella bidrag och utlysningar. Det som främst efterfrågas är stöd i att fylla i ansökningar. Men även att hitta relevanta ansökningar och att få hjälp med resurser till att leda projekt nämns som önskemål framåt. Ett annat önskemål är att utlysningstexter ska skickas ut till både små och stora kommuner innan de beslutas. På så sätt är det lättare att anpassa vissa krav till de olika de förutsättningar som kommunerna har.

SAMVERKANSAVTAL MELLAN KOMMUNERNA

Några kommuner lyfter att de önskar ett samverkansavtal mellan kommuner som möjliggör att köpa in kompetens från varandra eller dela på tjänster som fler har behov för. Idag är det ofta svårt för de glea landsbygdskommunerna att arbeta med vissa frågor för att de saknar kompetens inom olika områden. Istället för att köpa in konsultstöd önskar denna kommun att det skulle finnas en lösning för att köpa in kompetens från kommuner som har den kompetens de efterfrågar. På så sätt kan kommunerna lösa problemet med kompetensbrist på ett billigare sätt än vad de gör nu. För att lyckas med detta krävs dock en ny typ av samverkansavtal mellan kommunerna. Detta har de inte hunnit, eller av andra anledningar kunnat, ta fram ännu.

7.3 Styrmedel som inte får avsedd effekt

De glesbefolkade landsbygdskommuner som vi pratat med upplever att ett par av dagens styrmedel hindrar deras arbete med hållbar utveckling och miljömålen eller inte ger avsedd effekt. Dessa presenteras nedan, uppdelat per typ av styrmedel: administrativa och ekonomiska och informativa. Ingen kommun upplever att dagens informativa styrmedel eller forskning är hindrande i deras hållbarhetsarbete.

ADMINISTRATIVA STYRMEDEL

Det vanligaste hindret kopplat till administrativa styrmedel som kommunerna lyfter är det administrativa arbetet som krävs för att söka nationella bidrag. Det är resurskrävande att leta upp bidrag att söka. Men det som upplevs som mest hindrande för att söka bidragen är att fylla i ansökningarna samt den rapportering som krävs om kommunerna får bidraget. De långa ansökningstiderna och de höga kraven som ställs på ansökningarna gör det svårt för de glesa landsbygdskommunerna med begränsade resurser att ta del av bidragen.

EKONOMISKA STYRMEDEL

Fler kommuner lyfter att de önskar att nationella bidrag skulle fördelas på ett annat sätt än per invånare. Exempelvis berättar några kommuner att de blivit av med sin energirådgivare och nu behöver dela med flera andra kommuner. Detta uppges bero på att Energimyndigheten idag fördelar stödet av energirådgivare baserat på invånarantal. Ett par kommuner uppger att denna typ av bidrag eller stöd istället bör fördelas baserat på kommunyta, medan en annan kommun menar att vissa bidrag kan fördelas per antal fastigheter i kommunerna.



Mycket produktion av el tenderar att hamna i glesbygdskommuner. Men när stöd för vindkraftsplaner delas ut så går det på invånartal. Den typen av stöd måste gå på areal, när vindkraften dessutom placeras i de glesbefolkade landsbygdskommunerna.



Flera kommuner uppger att det viktigaste är att bidrag och stöd är tillräckligt stora för att kommunen ska kunna få någon användning av det, exempelvis till att anställa en strateg. Om medel fördelas per invånare hjälper ofta inte medlen till för att göra skillnad, och att då kan det vara bättre att avstå från att dela ut medel till de små kommunerna helt och hållet.

7.4 Styrmedel som kan främja arbetet framåt

Kommunerna nämner flera olika typer av styrmedel som skulle kunna främja deras arbete med hållbar utveckling och miljömålen. Nedan presenteras dessa uppdelat per typ av styrmedel: administrativa, ekonomiska, informativa och forskning.

ADMINISTRATIVA STYRMEDEL

Ett generellt medskick från flera kommuner är att hållbarhetsarbetet behöver bli lagstiftat. De glesbefolkade landsbygdskommunerna har svårt att arbeta med frågor som ligger utanför deras kärnverksamhet eller som inte är obligatoriskt. Flera kommuner anser därför att arbetet med Agenda 2030 och miljömålen behöver tydliggöras i kommunernas grunduppdrag, för att arbetet ska komma framåt. Flera kommuner menar även att det behöver bli tydligare vad kommunen förväntas göra inom hållbarhets- och miljömålsarbetet. Kommunen beskriver att respektive kommunstyrelse i regionen har fått möjlighet att årligen avge klimatlöften där de åtar sig att arbeta med vissa klimataspekter.⁹ På liknande sätt anser kommunen att myndigheter bör uppmuntra dem till att avge löften för miljömålen. Detta tror kommunen skulle göra det tydligare för politiker att de också har ett ansvar för miljömålen. En kommun önskar även att det införs sanktioner mot kommunerna om det arbete som kommuner ska göra inom hållbarhet inte genomförs. Detta tror tjänstemannen vi intervjuat krävs för att politiker ska prioritera arbetet.

”

Vill Sverige nå framgång mot miljömålen och få med sig de små kommunerna får det inte bli så mycket på frivilligbasis. Större kommuner har resurser och de har även högre förväntningar på sig.

”

Några kommuner lyfter även att de önskar att det tydliggörs i länsstyrelsernas regleringsbrev att de ska stötta kommunerna genom att vägleda dem framåt i hållbarhetsarbetet. Det är främst stöttning på strategisk nivå som efterfrågas. Någon kommun lyfter även att det ska tydliggöras i såväl länsstyrelsernas regleringsbrev som regionens uppdrag att de ska samordna kommunerna för att främja erfarenhetsdelning i dessa frågor.

Ett par kommuner önskar att kommunen tvingades av staten att ställa högre krav på hållbarhet vid nya etableringar. Kommunerna menar att det bör ställas krav från statligt eller regionalt håll på kommunen att till exempel kompensera för nya etableringar.

⁹ "Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om"

Om de godkänner nybyggnationer på ett område, så måste kommunen avställa ett annat område för exempelvis pollinationer. De vi har intervjuat på kommunerna önskar även stöttning i att ställa krav på företag och exploatörer att vara hållbara och att investeringar och etableringar ska vara hållbara.

EKONOMISKA STYRMEDEL

Många kommuner uppger att det krävs riktade stöd för att de glesa landsbygdskommunerna ska kunna avsätta pengar till att arbeta med hållbarhetsfrågor. Kommunerna menar att pengar används i annan verksamhet om de inte är vikta åt hållbarhetsarbete.

”

Jag ser ingen annan lösning än öronmärkta bidrag.

”

Det efterfrågas även en långsiktighet i de nationella bidrag som ges till kommunerna. Om kommunerna får medel för att arbeta med en fråga under endast ett eller ett par år hinner de inte göra så mycket arbete. Någon kommun menar att den typen av korta bidrag oftast leder till en förstudie eller handlingsplan, men som efter att medlen försvinner inte leder till några verkliga resultat. En kommun beskriver att de haft många projekt av detta slag och att deras svårigheter ligger i att gå från plan till handling.

Några kommuner tar upp önskemål om olika skatter som skulle hjälpa dem i sitt hållbarhetsarbete. Exempelvis nämner en kommun med en stor besöksnäring att de önskar kunna ta ut en skatt på turistbäddar. Det skulle underlätta för kommunen att bygga ut den kommunaltekniska infrastrukturen på det sätt som krävs för den stora besöksnäring som kommunen har.

Några kommuner menar även att fastighetsavgifter borde gå till kommunen istället för till staten. På så sätt skulle nya etableringar gynna de glesbefolkade landsbygdskommunerna i större utsträckning än vad de gör idag. En annan kommun menar att bolagsskatten borde fördelas på ett annat sätt än vad den gör idag. Kommunen beskriver exempelvis att Vattenfall har en stor elanläggning i kommunen som producerar el för hela Sverige. Anläggningen har dock endast 20 anställda på plats. Det gör att bolagsskatten går till Stockholm, där huvudkontoret är. Kommunen upplever att denna fördelning är orättvis.

Några kommuner lyfter att de önskar mer medel för att ta hand om förorenad mark. Ett annat önskemål kopplat till ekonomiska styrmedel som en kommun nämner är att de skulle vilja kunna återfå medel som de lagt ner på tillståndprocesser. Detta menar kommunen ska vara aktuellt i de fall som tillståndprocessen dragit ut på tiden hos den myndighet som hanterar processen.

INFORMATIVA STYRMEDEL

Det som de glesbefolkade kommunerna lyfter kopplat till informativa styrmedel är främst i syfte att höja kunskapen om hållbarhet bland politiker och kommuninvånare. Förutom utbildning för politiker menar kommunerna att information till politiker och tjänstemän behöver förmedlas på ett annat sätt. Istället för att skicka ut en länk till information eller dela ut broschyrer behöver informationen paketeras på ett annat sätt. Till exempel nämns mer interaktiva möten samt filmat material.

En kommun önskar att få in hållbarhet på ett tydligare sätt i läroplaner i skolan. Detta menar kommunen skulle skynda på omställningen genom att barn och ungdomar tidigt lär sig att leva på ett hållbart sätt. Kampanjer riktade mot kommuninvånarna, samt konsumentrådgivning med hållbarhetsinriktning nämns även som möjliga informationsvägar framåt.

Flera kommuner menar även att det krävs att information förmedlas på ett nytt sätt. För att få ut information om hållbarhet till kommuninvånare kan det till exempel krävas innovativa kommunikationsmedel.

FORSKNING

På samma sätt som att kommunerna önskar att information förmedlas på ett nytt sätt efterfrågas även att forskning paketeras så att det blir mer lättillgängligt för allmänheten. Vad som egentligen händer med klimatet och vad forskarna ser för väg framåt behöver enligt kommunerna förmedlas så att politiker, tjänstemän och invånare förstår och kan ta till sig.

Ett par kommuner lyfter även att de önskar bättre verktyg för att kunna visa hur kommunerna ligger till i sitt hållbarhetsarbete. För att kunna motivera politiker att prioritera arbete med miljömålen och Agenda 2030 så behöver de kunna redovisa var de står idag och följa upp vad deras arbete ger för resultat. Exempelvis önskas bättre verktyg för att kunna följa kommunens koldioxidutsläpp.

”

Hur ska vi kunna argumentera för politikerna att vi måste bli bättre i vårt hållbarhetsarbete när vi inte kan visa hur vi ligger till idag?

”

Ett par kommuner önskar även bättre verktyg och vägledning för hur de kan para ihop sitt hållbarhetsarbete med tillväxt. I och med att många kommuner idag behöver prioritera tillväxt före många andra frågor blir deras hållbarhetsarbete lidande. Kommunerna önskar därför mer stöd från forskning i vilka satsningar kopplat till miljömålen och Agenda 2030 som på såväl kort som lång sikt kan leda till tillväxt i kommunen. Detta skulle underlätta i kommunernas prioriteringsarbete och i att motivera politiker att arbeta mer aktivt med hållbarhetsfrågor.

Bilaga 1. Beskrivning av urval

Urvalet av kommuner för intervjustudien har gjorts utifrån de 68 kommuner som idag definieras som glesa landsbygdskommuner (53) eller mycket glesa landsbygdskommuner (16). Glesa landsbygdskommuner är kommuner där mer än 50 procent av befolkningen bor i rurala områden. Majoriteten av kommunens befolkning ska även ha mer än 45 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare. Mycket glesa landsbygdskommuner är kommuner där hela befolkningen bor i rurala områden och där hela befolkningen har mer än 90 minuters resväg med bil till en tätort med minst 50 000 invånare. Dessa definitioner kommer från ett gemensamt arbete mellan flera myndigheter.¹⁰

Urvalet av kommuner som har ingått i studien har gjorts med hänsyn till en variation i:

- Geografisk placering (nord-sydlig, öst-västlig placering)
- Om kommunerna har viktiga markområden för den transformativa omställningen (till exempel vindkraft eller gruvdrift)
- Om kommunerna bedriver renskötsel
- Friluftsliv i kommunerna
- Demografi (till exempel inte bara åldrande befolkning)

Rent praktiskt gjordes urvalet genom att först bestämma antal intervjuer som skulle göras i respektive län baserat på antalet glesbefolkade och mycket glesbefolkade landsbygdskommuner i länen. Därefter valdes x antal kommuner ut i vardera län. Detta gjordes slumpvis. I de län där fler än en (1) kommun valdes ut säkerställde vi att kommunerna var placerade i olika delar av länet samt att det fanns en variation i folkmängd och medianålder. Därefter justerade vi urvalet något för att säkerställa att kommuner med rennäring respektive gruvnäring fanns med i urvalet.

¹⁰ Tillväxtverket (2021), "Städer och landsbygder

URVAL AV KOMMUNER

De kommuner som ingått i urvalet är:

1. Eda
2. Gnosjö
3. Gullspång¹¹
4. Härjedalen¹²
5. Jokkmokk
6. Ljusnarsberg¹³
7. Norsjö¹⁴
8. Orsa
9. Tjörn
10. Pajala
11. Simrishamn
12. Söderhamn
13. Vilhelmina
14. Åre
15. Älvsbyn
16. Örnsköldsvik

¹¹ Svarade även till viss del för Mariestad och Töreboda

¹² Svarade även till viss del för Berg

¹³ Svarade även till viss del för Nora, Hällefors och Lindesberg

¹⁴ Svarade även till viss del för Malå

Bilaga 2. Intervjumetod och intervjuguide

Intervjuerna har genomförts med nyckelpersoner på de kommuner som valts ut i urvalet. Vilken roll som personen har haft har varierat. Det har till exempel varit kommunens hållbarhetschef, utvecklingschef eller chefen för samhällsbyggnad.

Intervjuerna har varit semistrukturerade. Det innebär att vi har utgått från en intervjuguide, men anpassat frågorna efter vad intervjupersonen berättar och har kunskap om.

Under intervjustudien har vi varit tydliga med representanterna för kommunerna att studien inte innebär en granskning eller uppföljning av deras arbete. Intervjuerna har bedrivits med lyhördhet och ödmjukhet.

INTERVJUGUIDE

Analysfråga	Intervjufråga
Hur ser arbetet med hållbar utveckling och miljömål ut i kommuner?	Hur arbetar ni i er kommun med långsiktig hållbar utveckling?
	Vad är den viktigaste frågan för er kommun just nu, kopplat till hållbar utveckling?
	Hur tar ni hänsyn till miljömålen i ert arbete med hållbar utveckling?
	Om arbetet är framgångsrikt, vilka framgångsfaktorer kan ni se?
	Vilka mål jobbar ni med mer specifikt? Hur kommer det sig att ni arbetar med just de mål ni arbetar med?
	Vem ansvarar för att kommunen tar hänsyn till och samordnar sitt arbete så att de är i linje med miljömålen? Samarbetar ni med andra kommuner?
Vilka svårigheter stöter de glesbefolkade kommunerna på i arbetet med att främja långsiktigt hållbar utveckling i kommunen?	Vilka utmaningar stöter ni på i arbetet med hållbar utveckling?
	Vad får dessa utmaningar för konsekvenser på miljön och för arbetet med hållbar utveckling?
	Vad tror du att dessa utmaningar beror på?
	Beror dessa utmaningar på att kommunen är glesbefolkad?
	Vilka aktörer är centrala i dessa utmaningar?
	Möter du några målkonflikter i ditt arbete med hållbar utveckling?
	Möter du några målkonflikter mellan andra mål som påverkar ditt arbete?
	Vad får dessa målkonflikter för konsekvenser på miljön och för arbetet med hållbar utveckling?
	Vad tror du att dessa målkonflikter beror på? <i>Beror dessa målkonflikter på att kommunen är glesbefolkad?</i>
Vilka aktörer är centrala i dessa målkonflikter?	

Vilka möjligheter stöter de glesbefolkade kommunerna på i arbetet med att främja långsiktigt hållbar utveckling i kommunen?	Vilka synergier ser ni i arbetet med hållbar utveckling och miljömålen?
	Vad får dessa synergier för effekter för arbetet med miljömålen och för arbetet med hållbar utveckling?
	Vad tror du att dessa synergier beror på? <i>Beror dessa synergier på att kommunen är glesbefolkad?</i>
	Vilka aktörer är centrala i dessa synergier?
De nationella myndigheternas roll i arbetet	Får du stöd och hjälp av de nationella myndigheterna för att lösa de svårigheterna som ni stöter på i arbetet med en hållbar utveckling?
	Får du stöd och hjälp av de nationella myndigheterna för att realisera möjligheterna med hållbar utveckling och miljömålen?
	Saknar du något stöd från de nationella myndigheterna i detta arbete?
	Om ja, vilka stöd?
	I vilket forum möter ni/får ni stöd av nationella myndigheter? Hade det kunnat vara på något annat sätt för att ge bättre effekter?
	Saknar du kunskap och vägledning?
	Saknar du samordning mellan nationella, regionala och kommunala myndigheter?
	Saknar du stöd av andra kommuner i liknande situation? Finns det förutsättningar för erfarenhetsutbyte?
	Önskar du en annan fördelning av nationella bidrag?
	Har ni deltagit i någon statlig utlysning kopplat till hållbar utveckling eller miljömålen? Om nej, varför inte?
Upplever du att befintliga administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel är hindrande i kommunens arbete med hållbar utveckling?	Diskutera frågan utifrån:
	Administrativa styrmedel <i>Dvs. lagar, regleringar och normer</i>
	Ekonomiska styrmedel <i>Dvs. avgifter, skatter, bidrag och subventioner</i>
	Informativa styrmedel <i>Dvs. information, utbildning och rådgivning</i>
	Forskning <i>Dvs. Forskning, utveckling, demonstration</i>
Vilka nya administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel kan främja kommunens arbete med hållbar utveckling med miljömålen som drivkraft?	Har du förslag på nya styrmedel som kan främja kommunens arbete med hållbar utveckling med miljömålen som drivkraft?
	Administrativa styrmedel <i>Dvs. lagar, regleringar och normer</i>
	Ekonomiska styrmedel <i>Dvs. avgifter, skatter, bidrag och subventioner</i>
	Informativa styrmedel <i>Dvs. information, utbildning och rådgivning</i>
	Forskning <i>Dvs. Forskning, utveckling, demonstration</i>

Referenser

Energimyndigheten (2021), ”Nationell strategi för en hållbar vindkraft”, ER 2021:2, [er-2021_02.pdf \(energimyndigheten.se\)](#), hämtat 2021-12-09

”Klimat 2030 – Västra Götaland ställer om”, [Kommunernas klimatlöften | Klimat 2030](#), hämtat 2021-12-08

Tillväxtverket (2021), ”Vem gör vad för landsbygder?”, [Vem gör vad för landsbygder - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#), hämtat 2021-12-02

Tillväxtverket (2021), ”Städer och landsbygder”, [Statistik städer och landsbygder - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#), hämtat 2021-12-08

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling

Naturvårdsverket har tillsammans med Tillväxtverket identifierat de glesbefolkade landsbygdskommunerna som viktiga aktörer för möjligheten att ta de avgörande steg som krävs för att främja en hållbar utveckling i hela landet.

Denna rapport innehåller en studie som kartlägger och analyserar vilka förutsättningar de glesbefolkade kommunerna har att bedriva ett arbete mot en hållbar utveckling, där arbetet med att nå miljömålen kan vara pådrivande eller hindrande.

Studien bygger på intervjuer med ett urval av de kommuner som kategoriseras som glesbefolkade eller mycket glesbefolkade landsbygdskommuner. Totalt är 16 kommuner intervjuade.

Rapporten ingår som ett underlag till Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen, som Naturvårdsverket redovisar till regeringen 2023. Kartläggningen har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöövervakningsanslag.