RAPPORT

Ö-perspektivet Kunskapsunderlag Skottland

Erfarenheter av en sammanhållen ö-politik

Fastställd av Välj ett objekt
Framtagen av regionstyrelseförvaltningen
Datum 2026-10-22
Ärendenr RS 2025/1761
Version 2.1

Region Gotland
Besöksadress Visborgsallén 19
Postadress SE-621 81 Visby
Telefon +46 (0)498 26 90 00
E-post regiongotland@gotland.se
Org nr 212000-0803
Webbplats www.gotland.se

Innehåll

Ö-perspektivet Kunskapsunderlag Skottland 1

Erfarenheter av en sammanhållen ö-politik 1

Sammanfattning 3

Skottland – en sammanhållen struktur för öars förutsättningar 3

En tydlig struktur – men inga automatiska resultat 3

Vad kan Gotland lära av Skottland? 3

Rapportens syfte och kunskapsgrund 4

Syfte och avgränsning 4

Underlag och metod 4

Källhänvisningar 5

1. Övergripande lärdomar från Skottland 5

Vad som bär upp modellen och var den är sårbar 5

2. Så är den skotska strukturen uppbyggd 6

2.1 Lagstiftning: Islands (Scotland) Act 2018 6

2.2 Konsekvensbedömning: Island Communities Impact Assessment 7

2.3 Nationell plan: National Islands Plan 2026 8

2.4 Genomförande i sektorspolitiken 8

2.5 Uppföljning och lärande 9

3. De viktigaste lärdomarna från resan 11

3.1 Ö-läget är en varaktig territoriell förutsättning 11

3.2 Lagstiftning behöver omsättas i faktisk styrning 11

3.3 En nationell plan behöver kopplas till ansvar och genomförande 11

3.4 Transport och RET visar samspelet mellan pris och tillgänglighet 11

3.5 Data och uppföljning behövs för att beskriva skillnader 12

3.6 Öar är inte en enhetlig kategori 13

3.7 Lokal kapacitet och delaktighet påverkar genomförandet 14

3.8 Bute: bostäder, säsong och lokalt ägande 14

3.9 Cumbrae: lokalt initiativ och offentlig kapacitet 15

4. Vad betyder detta för Sverige och Gotland 16

4.1 Frågor för den nationella dialogen 16

4.2 Relevans för projektet Ö-perspektivets fem fastställda mål 17

Samlad bedömning och slutsatser 18

Källor och officiella länkar 19

Sammanfattning

Skottland – en sammanhållen struktur för öars förutsättningar
Skottland har byggt upp en struktur för att göra ö-samhällens permanenta territoriella förutsättningar synliga i den offentliga styrningen. Utgångspunkten är att ö-läget kan påverka allt från transporter och bostäder till kompetensförsörjning, service och näringsliv, och att dessa villkor därför behöver beaktas i flera delar av politiken. Strukturen består av flera delar som kompletterar varandra: *Islands (Scotland) Act 2018* etablerar skyldigheter att ta hänsyn till ö-samhällen, *Island Communities Impact Assessment* (ICIA) ger ett verktyg för att analysera konsekvenser av förslag, och *National Islands Plan 2026* samlar den nationella inriktningen i gemensamma mål och åtaganden. Sektorsplaner omsätter delar av inriktningen inom exempelvis transportområdet, medan uppföljning och statistik ska synliggöra vad som genomförs och vilka utmaningar som kvarstår.

Den främsta styrkan är sambandet mellan de olika delarna. Ö-perspektivet blir inte enbart en fråga om enskilda projekt eller tillfälliga stöd, utan får en plats i den ordinarie planeringen, beredningen och uppföljningen. Den gemensamma strukturen kan bidra till att territoriella konsekvenser identifieras tidigare, att olika politikområden kopplas samman och att ansvar och åtaganden blir tydligare. Samtidigt lämnas genomförandet i stor utsträckning till de myndigheter, sektorer och lokala aktörer som ansvarar för respektive område.

En tydlig struktur – men inga automatiska resultat
Kunskapsunderlaget visar också att en formell struktur har tydliga begränsningar. En konsekvensbedömning garanterar inte att ett förslag ändras. En nationell plan säkerställer inte i sig finansiering, samordning eller lokal kapacitet att genomföra åtagandena. Inom transportområdet kan exempelvis en prismodell ta hänsyn till avstånd och resekostnader, men den löser inte automatiskt problem med kapacitet, tidtabeller eller tillförlitlighet.

På motsvarande sätt kräver lokala utvecklingsinitiativ långsiktig finansiering, tydlig ansvarsfördelning och resurser för drift och förvaltning. Statistik och uppföljning behöver dessutom hanteras med metodisk försiktighet för att skillnader mellan öar ska kunna beskrivas på ett rättvisande sätt.

Skottlands system kan inte överföras direkt till Sverige. Den viktigaste lärdomen är att lagstiftning, analys, beslut, finansiering, genomförande och uppföljning behöver hänga ihop för att ö-perspektivet ska få genomslag.

Vad kan Gotland lära av Skottland?
För Region Gotland är den centrala frågan hur ö-lägets permanenta territoriella villkor kan identifieras, analyseras och beaktas i regional utveckling och i statlig styrning. Skottlands erfarenheter ger underlag för att utveckla kunskap om när geografiska förutsättningar påverkar kostnader, tillgänglighet och samhällsutveckling, hur analyser kan komma in tidigt i beslutsprocesser och hur kunskap kan föras vidare till de aktörer som har ansvar och mandat att agera.

Rapportens syfte och kunskapsgrund

Syfte och avgränsning

Rapporten har tagits fram inom projektet Strategisk process ö-lägesfaktorer och kommunikationer, som i rapporten kort benämns Ö-perspektivet. Den beskriver hur Skottland har byggt upp en offentlig struktur för att beakta ö-samhällens villkor och analyserar vilka erfarenheter som kan vara relevanta för Ö-perspektivets kunskapsarbete, interna arbetssätt och nationella dimension.

Rapporten utvärderar inte om den skotska politiken har förbättrat levnadsvillkor eller utvecklingsresultat. En sådan slutsats skulle kräva utfallsdata, jämförelser över tid och en metod som kan skilja effekterna av en viss insats från andra förändringar. Besöksintrycken är inte representativa för hela Skottland. De används för att illustrera genomförandefrågor och formulera fortsatt analys.

Skottland verkar inom en annan konstitutionell och administrativ ordning än Sverige. Lagar, program och organisationer beskrivs därför som jämförelsematerial. Rapporten förordar inte att en skotsk modell införs i Sverige och lämnar inga förslag om särskild lagstiftning, finansiering eller nationell organisation.

Underlag och metod

Kunskapsunderlaget bygger på en genomgång av skotsk lagstiftning, officiell vägledning, nationella planer och annan offentlig information. Detta kompletteras med kvalitativa uppgifter från samtal med offentliga aktörer, myndigheter och lokala organisationer samt med jämförande material från OECD och EU. Tillsammans ger källorna underlag för att beskriva hur Skottland har organiserat arbetet med ö-samhällens territoriella förutsättningar och analysera vilka erfarenheter som kan vara relevanta för Region Gotland.

Officiella dokument används för att beskriva formella skyldigheter, beslutade mål och planerade åtaganden. Minnesanteckningar och samtal bidrar med kunskap om hur system och verktyg tillämpas i praktiken. OECD och EU material ger en bredare internationell jämförelseram. Analysen skiljer mellan dokumenterade förhållanden, kvalitativa iakttagelser och slutsatser om relevansen för Gotland.

Beslutade mål och genomförandeplaner betraktas som uttryck för inriktning och åtaganden, inte som belägg för att avsedda resultat har uppnåtts. Uppgifter om kostnader, effekter och lokala förhållanden återges därför med hänsyn till källornas räckvidd och begränsningar. Källor och officiella länkar redovisas i slutet av rapporten.

Som en del av kunskapsinhämtningen genomfördes en gemensam studieresa till Skottland den 28 september–1 oktober 2026, med möten och platsbesök i Glasgow samt på öarna Bute och Cumbrae. Resan genomfördes i samarbete mellan Region Gotland, Västra Götalandsregionen, Region Stockholm och Skärgårdarnas riksförbund. Deltagarna från dessa organisationer utgjorde den delegation som omnämns i rapporten. Under resan fördes samtal med bland andra Scottish Government, Transport Scotland, CalMac, Argyll and Bute Council och North Ayrshire Council samt Fyne Homes, Bute Community Land Company, Mount Stuart Trust, lokala samhällsaktörer och företrädare för Carbon Neutral Islands-arbetet. Underlaget bidrog med konkreta exempel på hur nationell styrning möter lokala förutsättningar inom bland annat transporter, bostäder, centrumutveckling, lokalt ägande och genomförandekapacitet.

Källhänvisningar
Källhänvisningar anges med numrerade referenser i den löpande texten. Numren hänvisar till källförteckningen i slutet av rapporten, där respektive källa och, i förekommande fall, en direktlänk till det ursprungliga dokumentet anges.

1. Övergripande lärdomar från Skottland

Den viktigaste lärdomen från Skottland är att öars särskilda territoriella förutsättningar behöver beaktas systematiskt i den ordinarie offentliga styrningen. Ö-läget hanteras inte enbart genom enskilda projekt eller tillfälliga stöd, utan uppmärksammas genom flera delar av styrningen: lagstiftning och rättsliga skyldigheter, konsekvensbedömningar, nationell planering, sektorspolitik och uppföljning.

Det centrala är alltså inte bara att det finns särskilda verktyg för ö-frågor, utan att dessa kopplas till den ordinarie styrningen och till de verksamheter som ansvarar för att genomföra besluten.

Den skotska strukturen ska förstås som en styrkedja. Lagen ger en grund för att beakta ö-samhällen. Island Communities Impact Assessment (ICIA) undersöker konsekvenser när ett policyförslag kan påverka öar på ett särskilt sätt. National Islands Plan samlar långsiktig inriktning. Transport-, bostads-, service- och andra politikområden omsätter delar av inriktningen. Rapportering och statistik ska visa hur arbetet fortskrider och vilka frågor som återstår. Styrkedjans betydelse ligger i att delarna behöver samverka: analyser behöver kunna påverka beslut, åtaganden behöver kopplas till ansvar och resurser och uppföljningen behöver ge kunskap som kan användas för att utveckla arbetet vidare. Om dessa samband brister kan det finnas en tydlig formell struktur utan att ö-samhällenas förutsättningar förändras i praktiken.

För Gotland handlar lärdomen därför inte om att kopiera en enskild skotsk åtgärd. Den gäller hur Sverige kan identifiera, analysera och hantera ö-lägets långsiktiga konsekvenser i statliga beslut och regelverk. Den svenska diskussionen behöver utgå från svenska rättsliga förutsättningar, ansvarsfördelning och Region Gotlands mandat.

Vad som bär upp modellen och var den är sårbar

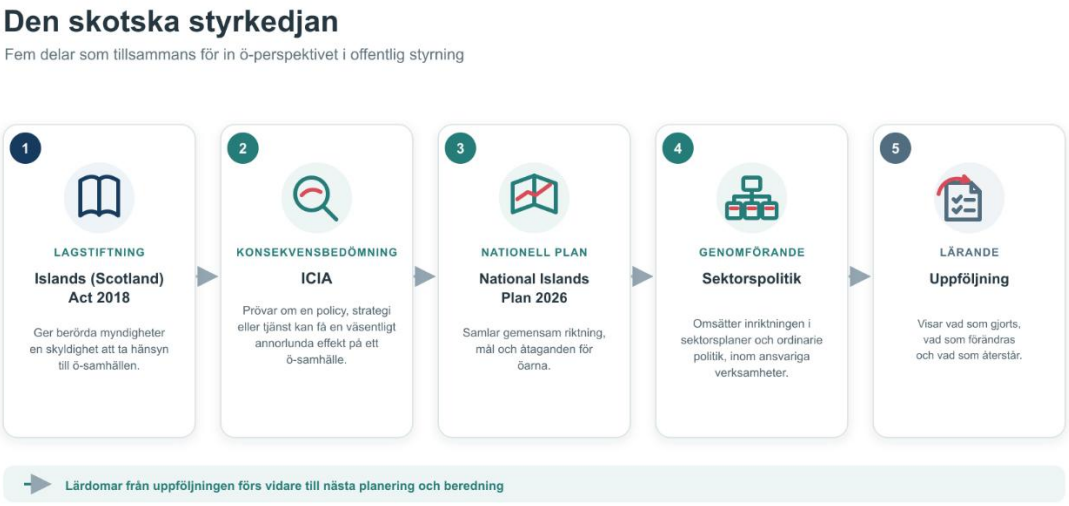
Modellens styrka är att den gör ö-perspektivet återkommande och synligt i flera delar av den offentliga styrningen. Lagen ger en gemensam rättslig referens, ICIA ger en process för prövning, National Islands Plan uttrycker en tvärsektoriell riktning och genomförandekartan synliggör åtaganden. Transportplanering, lokala program, data och rapportering kan fylla kompletterande funktioner. På så sätt kan territoriella frågor behandlas inom ordinarie politik i stället för enbart genom enskilda projekt.

Sårbarheterna följer av samma flernivåstruktur. Planen är inte en samlad budget, sektorer har egna ansvarsområden och resurser; lokala aktörer har olika administrativ kapacitet och data varierar i täckning och geografisk upplösning. En bedömning kan dokumentera en konsekvens utan att det finns mandat eller finansiering att ändra förslaget. En genomförd aktivitet visar inte automatiskt en förändring i villkoren. Den skotska modellen bör därför bedömas som ett institutionellt system med beroenden och begränsningar, inte som en lista över verktyg som var för sig garanterar effekt.

Vid jämförelser med Sverige är det användbart att skilja mellan tre nivåer. Principer som tidig analys och tydlig återkoppling kan vara relevanta i många system. Metoder som screening, geografisk avgränsning och kombination av data och dialog kan behöva anpassas. Institutionella lösningar som lagstadgade skyldigheter, särskilda budgetinstrument eller viss myndighetsstruktur förutsätter däremot en särskild prövning mot svensk rätt och ansvarsfördelning.

2. Så är den skotska strukturen uppbyggd

Styrkedjan består av fem delar. De fyller olika funktioner och samverkar med befintliga ansvar hos Scottish Government, myndigheter, lokala myndigheter och lokala aktörer.



2.1 Lagstiftning: Islands (Scotland) Act 2018

Islands (Scotland) Act 2018 ger en rättslig grund för att beakta ö-samhällens förutsättningar. Lagens del 1 innehåller en skyldighet för berörda myndigheter att ta hänsyn till ö-samhällen när de utövar sina funktioner. Lagen ställer också krav på att pröva behovet av en Island Communities Impact Assessment och att genomföra en bedömning när de lagstadgade förutsättningarna är uppfyllda. [1]

Lagen etablerar därmed ett perspektiv och en process i den offentliga förvaltningen. Den föreskriver inte att varje beslut ska leda till en särskild förmån för öar, och den garanterar inte att en bedömning ändrar ett beslut. En skyldighet att överväga och analysera är inte samma sak som ett på förhand bestämt utfall.

Det är viktigt att hålla isär den generella skyldigheten att ta hänsyn till ö-samhällen och skyldigheten att göra en fullständig ICIA. Lagen och föreskrifterna innebär att berörda myndigheter prövar om ett förslag kan få väsentligt annorlunda effekter och dokumenterar bedömningen. Föreskrifterna anger också publicering och en möjlighet till översyn på vissa grunder för direkt berörda personer, samhällskontrollerade organ och relevanta lokala myndigheter. En sådan översyn är en procedur för att granska beslutet om bedömning och dess genomförande, men den innebär inte i sig vetorätt eller en garanti om ändrat sakbeslut. [1, 3]

2.2 Konsekvensbedömning: Island Communities Impact Assessment

Island Communities Impact Assessment (ICIA) är ett stöd för analys och beredning. Det ersätter inte politiska avvägningar, budgetbeslut eller sektorsansvar. Bedömningens kvalitet beror på när den görs, vilken kunskap som finns, hur lokala erfarenheter tas till vara och om det finns handlingsutrymme att ändra förslaget. Den kan identifiera möjliga anpassningar men garanterar inte att resurser eller mandat finns för att genomföra dem.

ICIA används när en policy, strategi eller tjänst kan få en betydande annorlunda effekt på ö-samhällen än på andra samhällen. Den officiella vägledningen beskriver hur myndigheter ska avgöra om en bedömning behövs och hur den kan genomföras. Bedömningen ska vara en del av policyutvecklingen, så att möjliga konsekvenser och anpassningar kan undersökas innan inriktningen är låst. [2–3]

Bedömningen behöver vara proportionerlig. Om alla ärenden behandlas med en omfattande standardprocess riskerar ICIA att bli tung och mekanisk. Om urvalet däremot blir alltför snävt kan indirekta eller kumulativa effekter missas. En tydlig screening bör därför visa vilka frågor som prövats, om en fullständig bedömning behövs och varför. När mer kunskap tillkommer kan analysen behöva utvecklas genom beredningen.

I praktiken börjar en bedömning med att avgränsa förslaget och berörda ö-samhällen. Därefter undersöks möjliga effekter, relevant kunskap och vilka grupper som kan påverkas. Myndigheten behöver bedöma om en alternativ utformning kan minska negativa konsekvenser eller bättre svara mot lokala förhållanden. Beslut och bedömningar ska publiceras och kan ses över enligt de regler som gäller.

Faktaruta 1. ICIA - Vägledningen beskriver arbetsgången i sju steg. Här sammanfattas den i fem moment. Samråd kan ske genom hela processen.

Moment	Analytisk fråga	Vad momentet ska bidra med
Inledande prövning	Kan förslaget påverka ö-samhällen på ett särskilt sätt?	Avgränsa om och hur en fördjupad analys behövs.
Kunskapsinhämtning	Vilka öar, grupper och verksamheter berörs?	Kombinera data, sakkunskap och lokal erfarenhet.
Konsekvensanalys	Vilka positiva, negativa, direkta och indirekta skillnader kan uppstå?	Beskriva möjliga mekanismer och variation, inte bara lista risker.
Övervägande av anpassning	Kan förslagets utformning eller genomförande ändras?	Koppla analysen till verkliga handlingsalternativ.
Dokumentation och uppföljning	Vad beslutades och hur ska det följas?	Göra bedömningen och hanteringen spårbara.

Kedjan visar att frågan om ö-samhällen kan påverkas annorlunda är början på analysen. Bedömningen behöver beskriva vilka som berörs, genom vilka möjliga mekanismer och hur förslaget har hanterats. Den ska komma in medan alternativ fortfarande kan påverkas. [2–3]

2.3 Nationell plan: National Islands Plan 2026

National Islands Plan 2026 publicerades den 23 februari 2026 och är Skottlands andra nationella plan enligt Islands (Scotland) Act. Den har ett övergripande mål att stödja befolkningens kvarvaro och attraktion till öarna.

Under det samlas sju strategiska målområden: konnektivitet; bostäder; hälso- och sjukvård; ekonomi, utbildning och kompetens; klimat, natur och energi; fattigdom och social rättvisa; samt stärkta samhällen och kultur. Planen innehåller åtaganden och en Implementation Route Map med tidsramar och ansvariga leveransparter. [4]

Faktaruta 2. En gemensam ram över sektorsgränser	
Strategiskt målområde	**Innehåll i korthet**
Connectivity	Transporter och digital uppkoppling
Housing	Bostadsförutsättningar
Health and Social Care	Hälso- och sjukvård samt social omsorg
Economy, Education and Skills	Ekonomi, utbildning och kompetens
Climate, Nature and Energy	Klimat, natur och energi
Poverty and Social Justice	Fattigdom och social rättvisa
Empowered Communities and Culture	Lokalt inflytande, egenmakt och kultur

Målområdena hänger ihop snarare än att utgöra separata arbetsfält. Bostäder påverkar arbetskraft och service, transporter påverkar tillgången till utbildning, vård och arbete, energiomställning berör investeringar, nätkapacitet och kompetens. Planens gemensamma ram gör sådana beroenden synliga, samtidigt som ansvaret för genomförandet ligger kvar i berörda sektorer.

Planen ger en gemensam nationell riktning och sammanställer frågor som berör många politikområden. Den är inte en gemensam budget och ersätter inte sektorsvisa planer eller lokala beslut. Ansvaret för att genomföra planens olika åtaganden är fördelat mellan de myndigheter, kommuner och andra aktörer som ansvarar för respektive sakområde. Planens verkan beror därför på hur åtaganden omsätts i deras ordinarie arbete, resurser och uppföljning.

2.4 Genomförande i sektorspolitiken

Skottlands ö-perspektiv genomförs bland annat inom transporter, bostäder, hälsa och omsorg, kompetens, energi, lokala samhällen och ekonomisk utveckling. Olika instrument kompletterar varandra.

Islands Connectivity Plan är ett exempel på sektorsplanering för transporter. Den innehåller en strategisk inriktning och en Vessels and Ports Plan för Clyde and Hebrides och Northern Isles, med planeringshorisont 2025–2045. Planen tar upp tillgänglighet, tillförlitlighet, kapacitet, hamnar och fartyg samt framtida uppföljning. [6–7]

Ett konkret exempel på hur ö-perspektivet omsätts i transportpolitiken är Road Equivalent Tariff (RET). Det är en distansbaserad taxa för vissa färjerutter, uppbyggd av en fast del och en avgift per distans; modellen ses över årligen. RET infördes först som pilot på rutter till Western Isles, Coll och Tiree 2008 och rullades stegvis ut på fler rutter i Clyde and Hebrides Ferry Services fram till 2015. Den gäller alltså inte alla skotska färjerutter. [8]

I sektorspolitiken kan nationella prioriteringar möta skilda lokala behov. Förutsättningarna varierar mellan öar och rutter, och genomförandet påverkas av investeringar, drift, bemanning, kapacitet och offentlig finansiering. Det skapar behov av samordning mellan planering, finansieringsbeslut och lokala analyser.

Islands Connectivity Plan kombinerar långsiktig transportplanering med analyser av lokala behov och uppföljning av hur väl förbindelserna fungerar. Planen består av en strategisk inriktning, en Vessels and Ports Plan, Community Needs Assessments och en Monitoring and Evaluation Plan. Behovsanalyserna ska belysa hur samhällen använder färjor och andra förbindelser, vilka behov som inte möts och vilka alternativ som kan vara relevanta. Uppföljningsplanen ska omfatta mått utöver operatörernas avtalskrav, bland annat tillförlitlighet och användarnas erfarenheter. [6–7, 13]

Skotsk finansiering är samtidigt uppdelad mellan flera program och ordinarie budgetar. I samtal under studieresan nämndes bland annat Islands Programme, Carbon Neutral Islands, stöd för lokal resiliens och kostnadstryck samt bostads- och samhällsutvecklingsinsatser. Programmen har skilda syften och villkor. De utgör inte en gemensam ö-budget och bör inte beskrivas som ett enhetligt finansieringssystem. Kapitalbidrag, projektutveckling, drift, kompensation och kompetensstöd fyller olika funktioner.

Scottish Government har ett särskilt Islands Team med uppgift att samordna och driva arbetet med ö-politiken. Teamet bidrar med sakkunskap om ö-samhällenas förutsättningar, samverkar med berörda aktörer och stödjer genomförandet av Islands (Scotland) Act 2018 och National Islands Plan. Arbetet kompletteras av National Islands Plan Delivery Group, där representanter för offentliga aktörer, ö-samhällen och andra organisationer följer genomförandet, diskuterar prioriteringar och bidrar med erfarenheter till det fortsatta arbetet. [17–18]

2.5 Uppföljning och lärande

Lagen och National Islands Plan ger en ram för rapportering och översyn. Den nya planen innehåller en genomförandekarta, och Scottish Government har publicerat årliga rapporter om tidigare planers genomförande. Uppföljningen kan visa om åtgärder har genomförts och vilka aktiviteter som pågår. För att bedöma om villkoren på öarna förändras krävs därutöver relevanta utfallsdata och metoder som beaktar andra påverkande faktorer. [1, 4–5]

Uppföljning blir användbar när den återkopplas till beslut och prioriteringar. En lista över genomförda aktiviteter räcker inte alltid för att visa om en åtgärd förbättrat tillgänglighet, service eller bostadsförutsättningar. Det behövs indikatorer och data med tydlig geografi, tidsperiod och definition, liksom en redovisning av osäkerheter.

Erfarenhetsdata kan komplettera register och verksamhetsstatistik. Scottish Islands Survey 2023 samlade 4 358 svar från invånare på 66 öar; den redovisade svarsfrekvensen var 22 procent. Undersökningen ger en bred bild av upplevda villkor och möjliggör jämförelse med 2020 års enkät, men svarsfrekvens och skillnader i svar mellan grupper begränsar generaliserbarheten. Resultaten behöver därför läsas som invånarnas rapporterade erfarenheter, tillsammans med andra data. [12]



Kärnan är sambandet mellan delarna. En lag skapar förutsättningar men ger inte automatiskt resultat. Bedömningar behöver påverka verkliga beredningar; strategiska mål behöver ansvar och resurser; uppföljning behöver visa vad som genomförts och vilka effekter som fortfarande är osäkra.

3. De viktigaste lärdomarna från resan

3.1 Ö-läget är en varaktig territoriell förutsättning

Ö-läget är mer än en geografisk etikett. Det kan påverka transporter, varu- och personflöden, kostnader, tillgång till arbetskraft, bostadsmarknad, service och företagens villkor. Effekterna beror på avstånd, förbindelser, befolkning, säsongsvariation och andra lokala förhållanden. Därför behöver beslutsunderlag beskriva hur geografin verkar i det konkreta fallet i stället för att förutsätta att alla öar möter samma hinder.

För Gotland är det relevant att synliggöra vilka konsekvenser som faktiskt följer av öns läge och vilka som har andra orsaker. En skillnad i kostnad eller utfall räcker inte ensam för att tillskriva orsaken ö-läget. Analysen behöver visa mekanism, jämförelse och osäkerhet.

3.2 Lagstiftning behöver omsättas i faktisk styrning

Den skotska lagen ger ö-perspektivet en plats i myndigheternas arbete. Men en skyldighet att beakta ö-samhällen garanterar inte att utformningen ändras. Genomslag förutsätter att analysen startar tidigt, att ansvarig verksamhet har handlingsutrymme och att slutsatserna når den som fattar beslut. Bedömningen behöver också visa hur myndigheten har hanterat synpunkter och varför möjliga förändringar genomförs eller inte.

Möten under resan gav uttryck för att ICIA:s praktiska genomslag kan variera. Det är en erfarenhet från de samtal vi hade, inte en oberoende utvärdering av hela systemet. Den pekar ändå på en central implementeringsfråga: återkoppling behövs både till dem som bidrar med kunskap och till dem som berörs av beslutet.

3.3 En nationell plan behöver kopplas till ansvar och genomförande

National Islands Plan 2026 samlar befolkningsmålet och sju strategiska målområden i en plan med en genomförandekarta. Detta gör ansvar och tidsramar mer synliga. Planen har samtidigt inget gemensamt budgetanslag som automatiskt finansierar alla åtaganden. Genomförandet är beroende av flera politikområden, aktörer och lokala förutsättningar.

Lärdomen är att mål behöver vara tillräckligt tydliga för att följas upp och kopplas till ansvar, tid och resurser. En övergripande strategi kan skapa riktning, men styr inte på egen hand varje sektorsbeslut eller lokalt genomförande.

3.4 Transport och RET visar samspelet mellan pris och tillgänglighet

Road Equivalent Tariff (RET) är ett konkret exempel på hur prissättning kan ta hänsyn till avstånd. Den ska inte läsas som en fristående lösning på öars tillgänglighetsfrågor. Transportbesöken visade att vardaglig tillgänglighet också hänger samman med fartyg och hamnar, tidtabeller, bemanning, väder, säsong, gods, reservkapacitet och anslutningar.

Lägre biljettpris kan påverka efterfrågan, medan kapacitet och driftsäkerhet sätter praktiska gränser. En prövning av färjepriser behöver därför beakta både hushållens och företagens kostnader samt systemets finansiering, kapacitet och tillförlitlighet.

För Gotland är RET ett exempel på hur geografiska avstånd och öars särskilda transportförutsättningar kan beaktas i utformningen av biljettpriser och därmed bidra till mer likvärdiga villkor för resande. Om en sådan princip är relevant i en svensk kontext är en separat fråga som kräver analys av ansvar, kostnader, rättsliga ramar och transportpolitiska mål.

Som svensk jämförelse analyserar WSP (internationellt konsultföretag inom samhällsbyggnad och teknisk rådgivning) i rapporten En svensk landsvägsprincip – en omvärldsanalys och förslag på prismodell i en svensk kontext (beställd av Region Gotland, 17 juni 2026) en modell där Gotlandsfärjan betraktas som en förlängning av det svenska vägnätet. Tanken är att biljettpriset ska relateras till vad en motsvarande resa på väg skulle kosta, beräknat med hjälp av Trafikverkets Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn (ASEK). Rapporten undersöker därmed hur principen om att beakta geografiska avstånd och transportkostnader skulle kunna tillämpas i en svensk kontext.

Det skiljer sig från RET:s kombination av fast del och distansavgift, men båda exemplen visar hur prisprinciper kan utformas med hänsyn till geografiska villkor. WSP:s beräkningar är illustrativa scenarier, inte ett beslutat förslag eller en fullständig konsekvensanalys; de visar samtidigt att biljettpris och offentlig finansiering behöver vägas tillsammans. [16]

Islands Connectivity Plan. Transport Scotland beskriver planen som en långsiktig ram för att utveckla öarnas förbindelser. Den omfattar en strategisk inriktning, en Vessels and Ports Plan för Clyde and Hebrides och Northern Isles 2025–2045, lokala Community Needs Assessments samt en plan för uppföljning och utvärdering.

Sammantaget behandlar den hur fartyg, hamnar, kapacitet, tillförlitlighet och lokala behov hänger ihop. Planen kompletterar därmed RET: tariffen påverkar priset för resan, medan Connectivity Plan behandlar förutsättningarna för att förbindelserna ska fungera och motsvara samhällenas behov. [6–7, 13]

3.5 Data och uppföljning behövs för att beskriva skillnader

Skottland har arbetat med geografiska indelningar och statistik för att synliggöra skillnader i öarnas förutsättningar. Sådana indelningar gör det möjligt att jämföra exempelvis befolkningsutveckling, tillgång till service och ekonomiska villkor mellan olika områden. Samtidigt beror bilden av öarnas situation på hur områdena delas in och vilka uppgifter som jämförs.

Om flera öar med olika förutsättningar slås samman till en grupp kan viktiga lokala skillnader försvinna. Om statistiken i stället redovisas för stora geografiska områden, exempelvis en hel kommun, kan öarnas särskilda förhållanden döljas av genomsnitt som främst speglar fastlandet. På små öar kan dessutom ett litet antal invånare innebära att statistiken blir osäker eller att uppgifter saknas. För att jämförelser ska bli rättvisande behöver det därför framgå vilka geografiska områden och tidsperioder som omfattas, hur måtten definieras och vilka begränsningar som finns i underlaget. [9]

OECD:s arbete om ö-ekonomier understryker behovet av jämförbara data och analys av kostnader kopplade till insularitet i relation till andra strukturella faktorer. OECD:s rapport omfattar även Sverige och Gotland som ett exempel på regional strategi; detta ger en internationell jämförelse, inte en direkt utvärdering av Vårt Gotland 2040 eller Region Gotlands projekt. [10]

3.6 Öar är inte en enhetlig kategori

Skottlands öar har olika förutsättningar när det gäller befolkning, avstånd till fastlandet, transportförbindelser, arbetsmarknad, näringsliv och tillgång till service. National Islands Plan anger en gemensam nationell inriktning för ö-politiken, men åtgärder behöver anpassas till de lokala förhållandena.

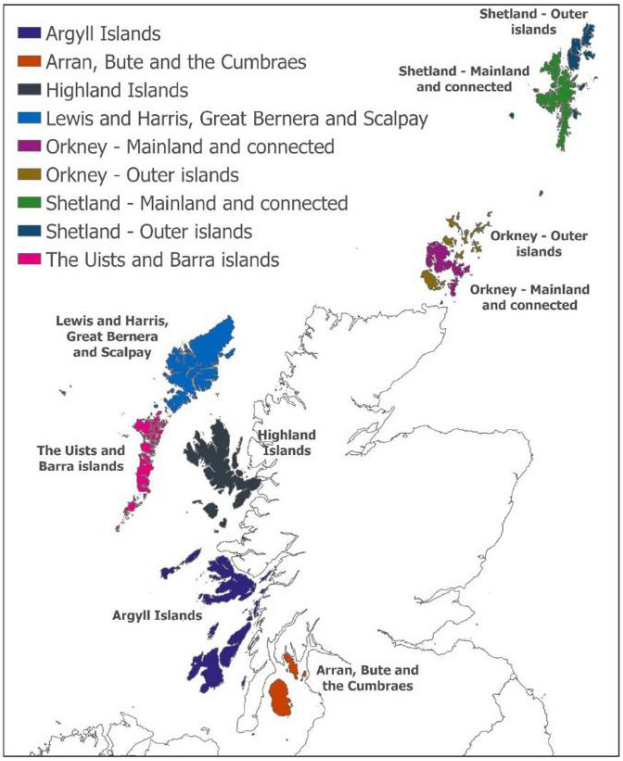
Gemensamma mål och indikatorer kan göra det lättare att följa utvecklingen och jämföra olika öar. Samtidigt behöver jämförelserna utformas så att viktiga skillnader inte försvinner. Exempelvis kan en åtgärd som fungerar på en större ö med goda transportförbindelser vara mindre relevant för en liten ö med begränsad tillgänglighet.

För Gotland är jämförelser med andra öar värdefulla när de bidrar till att förstå hur geografiska förutsättningar påverkar regional utveckling och vilka arbetssätt som kan vara relevanta. Gotland kan därför ingå i nationella och europeiska jämförelser, men behöver sättas i relation till öar och ö-regioner med liknande förutsättningar. Gotlands storlek, befolkning och samhällsstruktur skiljer sig exempelvis från många mindre öar i Skottland.

Det viktiga är därför inte att överföra lösningar enbart för att de har använts på en ö, utan att undersöka vilket problem en lösning är avsedd att hantera, hur den fungerar och om motsvarande förutsättningar finns på Gotland.

Scottish Government har tagit fram en indelning i nio ö-regioner och relaterat statistik till dessa geografier. En regionindelning kan göra små områden mer möjliga att jämföra och minska risken att ö-förhållanden försvinner i kommunala genomsnitt. Samtidigt kan samma aggregering dölja skillnader mellan öar inom regionen, och olika statistikområden sammanfaller inte alltid exakt med indelningen. Den är därför ett analysstöd, inte en fullständig beskrivning av varje ös situation. [9]

Kartan visar de nio ö-regionerna i Scottish Government:s indelning från 2023. Arran, Bute and the Cumbraes är en av regionerna och omfattar de öar som delegationen besökte. [9]



© Copyright National Records of Scotland. All rights reserved Scottish Government 2023. © Crown copyright and database right 2023. Ordnance Survey (OS Licence number 100024655).

Scottish Government Geographic Information Science & Analysis Team. June 2023. Job6304.

På Gotland behöver den geografiska indelningen anpassas efter vilken fråga som ska undersökas. När Gotlands förutsättningar jämförs med andra öar och regioner är det ofta relevant att utgå från ön som helhet.

Om analysen däremot handlar om exempelvis tillgång till service, pendlingsmöjligheter eller kollektivtrafik kan det behövas en mer detaljerad bild av skillnader mellan olika delar av Gotland.

En sådan uppdelning kan synliggöra lokala variationer som annars döljs av genomsnitt för hela ön. Samtidigt innebär mindre geografiska områden ofta att statistiken bygger på färre personer eller observationer, vilket kan göra resultaten mer osäkra och öka risken för att enskilda personer kan identifieras. Därför behöver varje analys tydligt motivera vilken geografisk nivå som används och vilka begränsningar det valet innebär.

3.7 Lokal kapacitet och delaktighet påverkar genomförandet

Besöken på Bute och Cumbrae visade hur lokala organisationer och initiativ kan bidra till samhällsutveckling, men också hur genomförandet påverkas av tillgången till resurser, samarbete med offentliga aktörer och förmågan att driva verksamhet över tid.

På Bute är Fyne Homes en allmännyttig bostadsorganisation som tillhandahåller och förvaltar bostäder till rimliga kostnader i området. Organisationen illustrerar hur en lokal bostadsaktör kan bidra till att möta bostadsbehov och utveckla bostadsbeståndet utifrån lokala förutsättningar.

Bute Community Land Company är en lokalt styrd, ideell organisation som förvaltar mark och skog för lokalsamhällets nytta. Den bildades efter att lokalbefolkningen ställt sig bakom ett köp av skogsområdet på öns norra del, med ambitionen att bland annat skapa arbetstillfällen, utveckla friluftslivet och stärka lokala möjligheter.

På Cumbrae är Garrison House en historisk byggnad i orten Millport som efter en omfattande brand 2001 återställdes med stöd av lokalsamhället och offentlig finansiering. Byggnaden har fått nya funktioner och rymmer bland annat offentliga servicefunktioner, museum, café och besöksverksamhet. Exemplet visar hur en befintlig lokal tillgång kan utvecklas till en mötesplats och resurs för både invånare och besökare när lokalt engagemang kombineras med finansiering och samverkan.
Sammantaget illustrerar exemplen att lokal samhällsutveckling inte enbart beror på nationella mål och regelverk. Den påverkas också av om det finns organisationer med förmåga att samla lokala aktörer, förvalta tillgångar, söka finansiering och driva verksamhet långsiktigt. Erfarenheterna är relevanta för Gotland som kunskap om betydelsen av lokal kapacitet och delaktighet, men de visar inte att samma organisationsformer eller arbetssätt kan överföras direkt till gotländska förhållanden.

3.8 Bute: bostäder, säsong och lokalt ägande

Samtalen på Bute visade hur bostadsmarknaden, möjligheterna att få arbete och transportförbindelserna påverkar varandra. Tillgång till bostäder är inte bara en fråga om hur många bostäder som finns, utan också om de är tillgängliga för de människor som behöver bo och arbeta på ön.

Bostadsorganisationen Fyne Homes beskrev hur bostadsförsörjningen påverkar möjligheten för arbetsgivare att rekrytera och behålla personal. I de lokala samtalen lyftes även fritidsbostäder, korttidsuthyrning, tomma hus och bristen på bostäder för personer som vill flytta till ön för att arbeta.

För Gotland väcker erfarenheterna frågor om hur bostädernas upplåtelseform, standard, geografiska läge och tillgänglighet under olika delar av året påverkar kompetensförsörjningen. Ett tillräckligt antal bostäder innebär inte automatiskt att det finns bostäder som motsvarar behoven hos exempelvis personer som rekryteras till bristyrken eller behöver flytta till Gotland för ett arbete.

Besöken hos Bute Community Land Company och Mount Stuart Trust visade två olika sätt att organisera ägande och förvaltning av mark och byggnader. Bute Community Land Company är en lokalt förankrad organisation som förvaltar mark och andra tillgångar för lokalsamhällets nytta. Mount Stuart Trust förvaltar ett större mark- och fastighetsinnehav med bland annat bostäder, jordbruksmark och skog.

Exemplen visar att den som äger eller förvaltar mark och byggnader också påverkar vilka möjligheter som finns att utveckla bostäder, verksamheter och andra lokala resurser. De illustrerar samtidigt att långsiktig lokal utveckling kräver mer än tillgång till mark eller fastigheter: det behövs också finansiering, organisatorisk kapacitet och förmåga att förvalta tillgångarna över tid.

För Gotland är den relevanta lärdomen att undersöka hur ägande, förvaltning och samverkan påverkar möjligheterna att använda befintliga resurser för regional utveckling, snarare än att utgå från att samma organisationsformer passar här.

Rundvandringen i Rothesay, Butes huvudort, tillsammans med kommunen och Bute Improvement District belyste arbetet med att utveckla centrum och skapa förutsättningar för en levande ort. Besöket vid Pavilion, en byggnad för evenemang och samhällsaktiviteter, visade hur utveckling av en gemensam plats kan bygga på samverkan och finansiering från flera aktörer. Besöket hos Isle of Bute Shinty and Athletics Club, en lokal idrottsförening, visade samtidigt vilken roll föreningslivet kan spela som mötesplats och del av den sociala infrastrukturen.

Sådana platser och verksamheter kan bidra till gemenskap, aktiviteter och lokal attraktivitet, men deras betydelse beror också på att det finns människor och organisationer som kan hålla verksamheten igång. För Gotland aktualiserar exemplen hur föreningsliv, mötesplatser och utveckling av orters centrum kan bidra till lokalsamhällens livskraft och vilka förutsättningar som krävs för att dessa funktioner ska kunna bestå över tid.

3.9 Cumbrae: lokalt initiativ och offentlig kapacitet

Erfarenheterna från Cumbrae visade flera paralleller till de utmaningar som Gotland och andra ö-samhällen hanterar. Det handlar inte i första hand om okända problem, utan om hur likartade territoriella förutsättningar påverkar möjligheterna att omsätta politiska ambitioner och beslut i praktiken.

Mötet med North Ayrshire Council och lokala företrädare för Carbon Neutral Islands-arbetet belyste samspelet mellan lokalt engagemang, kommunal kapacitet, finansiering och långsiktig förvaltning. Garrison House i Millport blev ett konkret exempel på hur flera samhällsfunktioner kan samlas i en byggnad, men också på att en investering behöver följas av en fungerande organisation och tillräckliga resurser för den fortsatta verksamheten. Den gemensamma frågan är därmed inte enbart hur en lokal utvecklingsinsats kan genomföras, utan hur ansvar, finansiering och drift kan hållas samman över tid.

Även samtalen om färjeförbindelser och bostäder berörde frågeställningar som är välbekanta i ett gotländskt sammanhang. En förbindelse kan ha täta avgångar under normala förhållanden och ändå vara sårbar för väder, underhåll och begränsad kapacitet. På motsvarande sätt kan lokala åtgärder på bostadsmarknaden vara motiverade utan att deras effekter går att avläsa på kort sikt. Uppgifterna från Cumbrae ger inte underlag för att bedöma de långsiktiga resultaten av de åtgärder som diskuterades.
De illustrerar däremot behovet av att skilja mellan genomförda aktiviteter och faktiska förändringar samt att utforma uppföljningen så att den kan visa om åtgärderna leder till avsedda resultat.

Samtalen om energieffektivisering i äldre och kulturhistoriska byggnader belyste på liknande sätt spänningen mellan gemensamma mål och lokala genomförandeförutsättningar. Utmaningen är inte unik för Cumbrae eller Gotland, men de byggda miljöernas egenskaper, kostnaderna för anpassning och tillgången till genomförandekapacitet påverkar hur kraven kan omsättas i praktiken.

Sammantaget visar erfarenheterna från Cumbrae hur välkända sakfrågor också kan förstås som frågor om styrning och genomförande: hur nationella mål, lokala förutsättningar, ansvar, resurser och uppföljning samverkar. För Ö-perspektivet ligger värdet i att jämföra hur dessa samband hanteras i olika ö-samhällen och vad jämförelsen kan bidra med till analysen av territoriella förutsättningar, snarare än att söka överföra enskilda lösningar till Gotland.

4. Vad betyder detta för Sverige och Gotland

Skottland visar att ett ö-perspektiv kan byggas upp som en sammanhängande del av offentlig styrning. För Sverige är den viktigaste frågan hur staten och andra offentliga aktörer kan identifiera och hantera permanenta territoriella förutsättningar inom sina befintliga mandat. De skotska instrumenten kan hjälpa till att precisera frågorna, men svensk tillämpning måste bedömas mot svensk rätt och ansvarsfördelning.

4.1 Frågor för den nationella dialogen

Följande frågeställningar sammanfattar centrala frågor som behöver belysas i den nationella dialogen om öars varaktiga territoriella förutsättningar. Syftet är att bidra till en gemensam förståelse för hur ö-läget påverkar regional utveckling och hur dessa förutsättningar kan beaktas i statlig styrning, beslutsfattande och genomförande.

Frågorna ska också bidra till att identifiera behov av kunskapsunderlag, konsekvensbedömningar och samordning inom befintliga ansvarsstrukturer. De utgör en utgångspunkt för dialog och fortsatt analys, inte färdiga ställningstaganden eller förslag till nya ansvarsförhållanden.

- **Nationell styrning:** Hur säkerställs att öars varaktiga territoriella förutsättningar beaktas när staten utformar lagstiftning, regelverk, uppdrag och reformer?
- **Konsekvensbedömning:** Vilket arbetssätt och kunskapsunderlag behövs för att analysera om statliga beslut får andra konsekvenser på Gotland och i andra ö-samhällen?
- **Strategisk samordning:** Hur kan nationella mål och sektorspolitik hänga ihop inom befintliga ansvar och strukturer?

- **Kunskapsunderlag:** Vilka jämförbara data kan synliggöra ö-lägets betydelse för transporter, service, arbetsmarknad och näringsliv?
- **Ansvar och genomförande:** Vem analyserar, beslutar, finansierar och följer upp när en bedömning visar att territoriell anpassning kan behövas?

4.2 Relevans för projektet Ö-perspektivets fem fastställda mål

Kunskapsunderlaget från Skottland ger exempel på hur ett ö-perspektiv kan integreras i styrning, planering och genomförande. Det visar både vilka verktyg som används för att uppmärksamma öars särskilda territoriella förutsättningar och vilka begränsningar som finns när nationella mål ska omsättas i praktiken.

Erfarenheterna kan därför användas som jämförelsematerial i det fortsatta arbetet inom Ö-perspektivet, men behöver prövas mot svenska förhållanden, Region Gotlands uppdrag och projektets avgränsningar.

Nedan beskrivs hur kunskapsunderlaget kan bidra till projektets fem fastställda mål. Beskrivningen innebär inte att nya mål eller effektmål införs. Projektmålen återges i enlighet med projektdirektivet. [15]

1. Samlad kunskapsgrund
Kunskapsunderlaget bidrar med internationella exempel på hur öars territoriella förutsättningar kan beskrivas och analyseras. Skottlands arbete med lagstiftning, konsekvensbedömningar, nationella planer och geografiskt uppdelad statistik visar olika sätt att synliggöra hur ö-läget påverkar samhällsutvecklingen. Materialet kan användas tillsammans med svenska och gotländska källor för att identifiera vilka uppgifter som finns, hur jämförbara de är och var det finns kunskapsluckor. En viktig del är att skilja mellan formella åtaganden, dokumenterade resultat och erfarenheter från enskilda platser.

2. Prioriterade fördjupningsområden
Den skotska jämförelsen kan bidra till att identifiera avgränsade frågor där Gotlands territoriella förutsättningar har betydelse för regional utveckling och där fördjupad analys kan vara motiverad. Exempelvis visar erfarenheterna hur transporter, bostadsförsörjning, tillgång till service och genomförandekapacitet kan påverka varandra. Det innebär inte att alla dessa områden ska bli separata fördjupningar. Valet behöver göras utifrån projektets uppdrag, möjligheten att ta fram ett användbart underlag under 2026–2027 och samordningen med andra pågående uppdrag inom Region Gotland.

3. Organisation och arbetssätt
Skottland ger exempel på hur lagstiftning, konsekvensbedömningar, nationella planer och uppföljning kan kopplas samman. Samtidigt visar erfarenheterna att en formell struktur inte i sig garanterar att beslut förändras eller att åtgärder genomförs. För Region Gotland är detta relevant när projektet undersöker hur ö-lägets betydelse kan uppmärksammas i befintlig planering och beredning. Frågor att pröva är när en territoriell analys behöver göras, vilket underlag som behövs och hur slutsatser förs vidare till den verksamhet som ansvarar för frågan. Utgångspunkten är att utveckla arbetssätt inom befintliga ansvar och strukturer, inte att överta ansvar från andra verksamheter.

4. Nationellt och internationellt arbete
Den skotska jämförelsen ger konkreta exempel som kan användas i dialogen om hur staten beaktar öars varaktiga territoriella förutsättningar i lagstiftning, regelverk, uppdrag och reformer. Erfarenheterna kan bidra till att precisera frågor om konsekvensbedömningar, ansvarsfördelning, samordning och uppföljning. De kan också sättas i relation till EU arbete med en ö-strategi, OECD analyser och andra internationella erfarenheter. Syftet är att stärka kunskapsunderlaget och utveckla dialogen, inte att överföra det skotska systemet direkt till Sverige eller föregripa ställningstaganden om framtida styrning.

5. Kommunikation och kunskapsspridning
Kunskapsunderlaget kan användas för att förklara varför öars territoriella förutsättningar behöver beaktas i regional utveckling och offentlig styrning. De skotska exemplen gör det möjligt att konkretisera både hur olika arbetssätt är utformade och vilka begränsningar de har. I kommunikationen behöver det därför framgå vad som är dokumenterade förhållanden, vad som bygger på samtal och lokala erfarenheter samt vilka slutsatser som är relevanta att analysera vidare för Gotland. På så sätt kan materialet stödja en saklig och kunskapsbaserad dialog med regionala, nationella och internationella aktörer.

Samlad bedömning och slutsatser

Skottlands styrka ligger i att flera offentliga delar har byggts ihop till en synlig struktur för ö-samhällens territoriella förutsättningar. Lagen etablerar skyldigheter, ICIA ger ett analysverktyg, National Islands Plan samlar nationell riktning och åtaganden, sektorsplaner omsätter delar av inriktningen och uppföljning ska synliggöra framsteg och kvarstående frågor. Det är sambandet mellan delarna som är mest relevant för Gotland.

Samtidigt visar studien att formella system har genomförandebegränsningar. En bedömning påverkar inte nödvändigtvis beslut. En nationell plan garanterar inte finansiering eller lokal kapacitet. Transportprissättning löser inte kapacitets- eller tillförlitlighetsproblem. Data behöver hanteras med metodisk försiktighet. Lokala initiativ kräver långsiktig drift och tydliga ansvar. Dessa begränsningar är skäl att bedöma hela genomförandekedjan, inte bara den formella utformningen av ett verktyg.

För Ö-perspektivet är den praktiska slutsatsen att fortsätta stärka kunskapsgrunden och pröva hur territoriella konsekvenser kan synliggöras tidigt i ordinarie besluts- och planeringsprocesser. Relevanta analyser behöver ange vilken geografi de gäller, visa data och osäkerhet, kombinera statistik med verksamhets- och lokalkunskap samt klargöra vem som kan använda resultaten.

På nationell nivå kan rapporten bidra till en gemensam problembild om öars permanenta territoriella villkor, statlig styrning och regelverk. På europeisk och internationell nivå kan EU:s nya strategi för öar och OECD:s arbete användas för kunskapsutbyte. I samtliga fall gäller att Skottland är en referens för fortsatt analys, inte en färdig svensk modell.

Källor och officiella länkar

1. Scottish Parliament. Islands (Scotland) Act 2018.

2. Scottish Government. Island Communities Impact Assessments: Guidance and Toolkit (2022).

3. Scottish Government. Island Communities Impact Assessments (Publication and Review of Decisions) (Scotland) Regulations 2020.

4. Scottish Government. National Islands Plan (2026), inklusive Annex A Implementation Route Map.

5. Scottish Government. National Islands Plan Annual Report 2025.

6. Transport Scotland. Strategic Approach – Islands Connectivity Plan (2025).

7. Transport Scotland. Vessels and Ports Plan for Clyde and Hebrides and Northern Isles networks 2025–2045.

8. Transport Scotland. Road Equivalent Tariff (RET).

9. Scottish Government. Scottish Island Regions (2023): Overview.

10. OECD. Policy Pathways Beyond the Shoreline: Enhancing Resilience and Innovation in Island Economies (2026).

11. European Commission. EU Strategy for Islands, COM(2026) 520 final (10 June 2026).

12. Scottish Government. Scottish Islands Survey 2023: Main Findings Report.

13. Transport Scotland. Community Needs Assessment Methodology (2025).

14. Region Gotland. Vårt Gotland 2040 – regional utvecklingsstrategi.

15. Region Gotland. Projektdirektiv: Strategisk process ö-lägesfaktorer och kommunikationer. 23 september 2026, RS 2025/1761. Internt styrande dokument.

16. WSP Sverige (2026). En svensk landsvägsprincip – en omvärldsanalys och förslag på prismodell i en svensk kontext. Uppdrag för Region Gotland, 17 juni 2026, uppdragsnummer SE0073262.9507-SE. Konsult: WSP Sverige. Författare: Josefin Carlsson och Aaron Åberg. Underlag till fortsatt analys, inte beslutat förslag.

17. Scottish Government (2022). Report on the Implementation of the Islands (Scotland) Act 2018.

18. Scottish Government. National Islands Plan Delivery Group.