

Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder - en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser positivt på att regering och riksdag avser ta ett samlat grepp kring landsbygdspolitiken. Ökad polarisering mellan stad och land drar isär Sverige och skapar ett samhälle där förutsättningarna för att leva och bedriva verksamhet skiljer sig åt allt mer. Detta är en utveckling som behöver vändas. Förbundet välkomnar därför ansatsen i betänkandet, men anser att en del av förslagen resulterar i kontraproduktiva effekter gentemot utredningens ambition om att skapa en sammanhållen landsbygdspolitik. Detta rör framförallt förslagen om en ökad statlig styrning av landsbygdspolitiken, där regionalt utvecklingsansvarigas insatser och roll inom landsbygdsutveckling förbises. SKL vill att landsbygdernas behov bättre integreras in i ordinarie regional utvecklingspolitik istället för att behandlas som ett särintresse av staten. SKL bedömer även att förslagen får konsekvenser för självstyret, vilket kräver en djupare konsekvensanalys. Bedömningen medför att förslagen inte kan genomföras via förordningar utan endast genom lagförslag.

- SKL välkomnar att staten ser över samordningen av sina åtaganden gentemot Sveriges landsbygder.
- SKL konstaterar att ett flertal landsbygdskommuner står inför extra stora utmaningar, men anser att underlaget för de satsningar som föreslås i näringslivspaketet inte går att bedöma då föreslagna insatser inte konkretiseras i betänkandet.
- SKL välkomnar ambitionerna gällande tillgängligt bredband i hela Sverige, men konstaterar att finansieringsbilden bör tydliggöras.
- SKL avstyrker förslagen till uppdrag för länsstyrelsen respektive Trafikverket inom den regionala trafikinfrastrukturplaneringen och föreslår att ett sådant uppdrag riktas mot regionalt utvecklingsansvariga organ, som idag har ansvaret.
- SKL välkomnar en översyn av reseavdraget i syfte att göra avdraget avståndsbaserat.
- SKL ser positivt på förslagen gällande tillgängliggörande av högre utbildning genom etablerandet av utbildningscentra men vill samtidigt betona att kommittén underskattat kostnaden av förslagen. Det är samtidigt viktigt att redan etablerade lärcentra/utbildningscentra också omfattas av satsningen.

- SKL avstyrker förslaget om kompetensplattformar som en del av utbildningscentra. Syftet med förslaget kan uppnås på annat sätt utan att ändra uppdragets breda ansats.
- SKL tillstyrker förslagen om att begränsa riksintressen, att se över tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna samt översynen av vatten- och avloppslagstiftningen.
- SKL delar uppfattningen att staten ska vara närvarande i hela Sverige och välkomnar förslagen på området. Omlokaliseringen av statliga jobb är i grunden bra, men man bör i sammanhanget beakta mellanstora städers roll i den regionala ekonomin vid omlokaliseringar från Stockholms arbetsmarknad.
- SKL avstyrker förslagen om att stärka den statliga styrningen inom landsbygdspolitiken, inkluderat förslaget att inrätta landsbygdsdelegationer inom länen. Att skapa en parallell organisation för landsbygdspolitiken på regional nivå skapar nya stuprör, hämmar den regionala utvecklingen och är kontraproduktivt mot betänkandets mål att skapa en sammanhållen landsbygdspolitik.
- SKL tillstyrker förslaget att tillämpa leadermetoden rikstäckande.

Näringsliv och företagande

Förbundets ställningstagande

Tillgången till finansiellt kapital i landsbygder behöver stärkas

Kommittén föreslår att staten genom ALMI företagspartner AB och Saminvest AB tydligare ska beakta landsbygden i sina insatser. SKL konstaterar att små- och medelstora företag på landsbygden får allt svårare att ta banklån för investeringar i sin verksamhet, då att de större bankerna prioriterar andra kundsegment än kunder på landsbygden. Utvecklingen ska tas på allvar då den begränsade tillgången till finansiellt kapital för företag på landsbygden direkt påverkar möjligheter att anställa, investera och expandera sin verksamhet. SKL välkomnar därför att kommittén i sitt betänkande lägger fram förslag om hur staten kan ta en tydligare roll som marknadskompletterande aktör avseende tillgången till finansiellt kapital. Förbundet vill även betona möjligheten att nyttja Europeiska Investeringsfonden (EIF) för att tillgängliggöra marknadskompletterande riskkapital till små- och medelstora företag på landsbygden och att regeringen ser över de stödstrukturer för statligt finansiellt stöd som finns, för att tillgängliggöra mer riskkapital för landsbygden med hjälp av EU-instrument.

SKL beklagar att betänkandet har en något förlegad bild av landsbygden, med jordbrukssektorn i centrum. Förbundet vill i sammanhanget betona den bredd av näringar som finns på landsbygden och vikten av att denna bredd bevaras och utvecklas.

Innovation och förnyelse i landsbygder

SKL konstaterar att kommittén valt att avgränsa området förnyelse och innovationer till att handla om Vinnova. Förbundet vill dock betona att Vinnova är en av flera aktörer i regionala och lokala innovationssystem. Inkubatorer och Science Parks är exempel på intermediärer och stödsystem som vuxit fram runt om i landet, baserat på samverkan mellan lärosäten, näringsliv samt lokala och regionala offentliga aktörer som är viktiga för att landsbygden ska kunna vara en del av systemen. SKL tillstyrker förslaget om Vinnovas nya uppdrag, men påminner om att frågan måste ses ur ett helhetsperspektiv, där problemet inte är bristen på stödstrukturer utan en spretighet i innovationssystemen som helhet. För att främja förnyelse och innovation på landsbygden anser förbundet att fokus bör läggas på att stärka upp befintliga system och utgå från regionalt tillväxtansvarigas roll som samordnande part i systemet.

Näringslivspaket till 23 kommuner med extra stora utmaningar

Kommittén föreslår en satsning på 23 kommuner med extra stora utmaningar. SKL instämmer i problembilden gällande kommuner med extra stora utmaningar och vidhåller att extra insatser kan behövas för att vända utvecklingen. Till exempel kan avskrivning av studieskulder vara ett verktyg för bättre kompetensförsörjning. Förbundet kan dock inte bedöma föreslagna insatser, då betänkandet inte konkretiserar i vilken utsträckning som arbetsgivaravgifter, egenavgifter och/eller studieskulder ska minskas. Den föreslagna formen av direktstöd till ett antal utpekade kommuner medför en statsstödsproblematik som behöver utredas vidare. Detsamma gäller den konkurrensproblematik som uppstår i gränstrakterna mellan de 23 kommunerna, mot grannkommuner eller inom kommuner som har stöd. Här finns en risk att man återigen bygger upp parallella system med fokus på kompensatoriska åtgärder istället för att fokusera på tillväxt och utveckling. SKL bedömer att de föreslagna formerna av insatser riskerar att öka spänningen inom regioner och mellan kommuner, vilket kan leda till en ökad polarisering snarare än ökad sammanhållning.

SKL tillstyrker dock att frågan utreds vidare, där föreslagna insatserns kostnader och förväntade effekter klarläggs. En sådan utredning bör även se över vilka kommuner som har extra stora utmaningar och på vilka grunder, då kommitténs kriterier och utgångspunkter för urvalet de 23 utpekade kommunerna är svårt att ta ställning till.

Ett nytt forskningscentrum för regional- och landsbygdsekonomisk forskning

SKL ställer sig tveksamma till behovet av ett nytt forskningscentrum för regional- och landsbygdsekonomisk forskning. Liknande forskning bedrivs redan genom universitet och högskolor såsom Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå Universitet, Linköpings Universitet och Jönköping International Business School. Förbundet anser att man istället bör satsa på att stärka samverkan redan befintliga institutioner och på så vis

skapa en mer samlad och forskningsbaserad kunskapsutveckling kring landsbygdsfrågor.

Servicegaranti till små- och medelstora företag

SKL anser att kommitténs förslag att Tillväxtverket ges i uppdrag att utreda en servicegaranti vid myndighetsutövning till små- och medelstora är verkningslöst. En servicegaranti är inte en effektivisering företagen efterfrågar. Istället hålls ofta vikten av att hela tillståndsprocessen är tydlig och effektiv, samt att stöd finns att tillgå gällande få fram fullständiga ansökningar. Förändringar eller start av en tillståndspliktig verksamhet innebär ofta många olika tillstånd som behöver hanteras samordnat. Hur kommuner kan effektivisera företagens hela tillståndsprocess utifrån olika händelser är något SKL arbetar med inom ramen för Serverat, som är ett samarbete med Näringsdepartementet.

Att ge ett uppdrag om att utreda servicegarantier är också verkningslöst för kommunernas myndighetsutövning. För att styra kommunerna krävs lagändringar likt de som skett inom plan och bygglagen (PBL). En myndighet kan inte särbehandla en viss typ av företag före annan. En servicegaranti för små- och medelstora företag skulle resultera i en gräddfil där solo- och större företag drabbas negativt. Kommuner har ett ansvar att behandla inkomna ansökningar på samma villkor och på ett rättssäkert vis, vilket SKL anser vara en god ordning.

SKL konstaterar också att det finns en del som staten själv kan göra för att minska långa handläggningstider vad gäller bygglov och detaljplaner. Inte minst gäller det tiderna för handläggning av överklagade ärenden i överprövande instanser som länsstyrelsen och miljö- och markdomstolen.

Digital kommunikation och infrastruktur

Förbundets ställningstagande

Fullt utbyggd bredbandsinfrastruktur

Tillgång till digital kommunikation är en avgörande förutsättning för en livskraftig landsbygd. Den tilltagande digitaliseringen utgår allt som oftast från staden och skapar därmed olika förutsättningar att ta del av de möjligheter digitaliseringen medför. Samtidigt har digitaliseringen förutsättningar att tillhandahålla tjänster och service för människor och företag på landsbygden, som annars hämmats av långa avstånd.

Mot bakgrund av detta ser SKL positivt på att såväl målsättningen om tillgång till 100mbit/s i hela landet senast 2025 som höjningen av nivån gällande samhällsomfattande tjänster redan inkorporerats i regeringens bredbandsstrategi *Sverige helt uppkopplat 2025*.

Precis som kommittén skriver ökar kostnaden för utbyggnad av bredband exponentiellt för anslutningsnivåer över 90 procent. Givet den stora investering som

krävs för utbyggnad av bredband anser SKL att det krävs tydliga besked kring hur ambitionen gällande bredband i hela Sverige ska finansieras.

SKL anser att det är angeläget att effektivisera användningen av statens bredbandsinfrastruktur. SKL anser att ansvaret att äga och förvalta statlig bredbandsinfrastruktur måste samlas på en egen organisatorisk enhet. De förslag som presenterats i det nämnda betänkandet är inte tillräckligt långtgående. Det är angeläget att de stora investeringar som offentliga aktörer gör i fiberinfrastruktur tillhandahålls marknaden på likvärdiga villkor så att den kan samutnyttjas av samtliga aktörer, privata som offentliga.

SKL delar bilden av den problematiska situation som kan uppstå vid avvecklingen av koptarnäten. Det leder till betydande problem där de kompletterande mobila bredbanden riskerar ge lägre kapacitet än koptarnäten. SKL ser därför positivt på förslagen om ökade insatser från staten i denna fråga och höjning av den s.k. SOT-nivån.

Innovationsupphandling på lika villkor

SKL tillstyrker förslaget om att underlätta för marknadens aktörer att ta över utbyggnadsprojekt som det lagts ner mycket arbete på, men som inte beviljats stöd. SKL vill samtidigt påpeka att det finns såväl kommunalt ägda stadsnät som privata operatörer som agerar på marknaden.

SKL vill betona de kommunala stadsnätens viktiga roll i utbyggnaden av fiberinfrastruktur. Ett tydligt belägg för detta är att stadsnäten stod för 46 procent av nya fiberaccesser i Sverige under perioden oktober 2014 – oktober 2015 (enligt PTS), medan Telia och IP Only tillsammans stod för 46 procent. Kommunalt ägda stadsnät och marknadens övriga aktörer/operatörerna bör ges samma förutsättningar i den fortsatta utbyggnaden och samma möjligheter att ta del av stöd. Om upphandlingsformen väljs för fortsatt utbyggnad behöver den utformas så att kommunalt ägda stadsnät inte missgynnas. I Jordbruksverkets uppdrag att utforma bredbandsstödet för perioden 2021-2027 är det viktigt att de kommunala stadsnätens förutsättningar som marknadsaktörer belyses särskilt.

SKL menar att kommuner borde få anlägga och äga fiber även utanför den egna kommunen, på liknande sätt som kommuner får anlägga elnät utanför den egna kommunen enligt ellagen. SKL:s bedömning är att det är svårt att genom avtal med privata aktörer långsiktigt säkerställa att fiberinfrastrukturen tillhandahålls på öppna och lika villkor. SKL ser bredband som ett allmänintresse och menar att kommunerna spelar en viktig roll genom att äga och tillhandahålla fibernät på öppna och lika villkor, med avsikten att försörja bredbandsmarknaden och samhället.

Bredare syn på samhällsekonomiska analyser vid transportinvesteringar

Kommittén menar att samhällsekonomiska analyser av transportinvesteringar bör breddas utöver de aspekter som hittills åberopas (slitage, olyckor, koldioxidutsläpp,

övriga utsläpp och buller). Betänkandet nämner exempelvis hur företagens villkor kan förändras av en transportinvestering. SKL är positiva till ett bredare grepp för samhällsekonomiska analyser, men ser gärna att en eventuell breddning och ett inkluderande av andra aspekter och åtgärder kopplas till gemensamma nationella mål på områdena. Det skulle möjliggöra en sammanhållen ansats gentemot kommuner, landsting och regioner på transportområdet. SKL har exempelvis efterfrågat nationella strategier för att stödja utvecklingen av ”hela resan” samt en nationell tågstrategi och järnvägsplan.

Kompletterande trafikslag såsom mindre järnvägar och flyg har en viktig funktion för både människor och företag i landsbygder. SKL påminner därför om vikten att bevara regionala flygplatser och skapa utrymme i infrastrukturplaner för att rusta upp och säkerställa driften på de mindre järnvägarna. Just de mindre järnvägarna spelar en viktig roll i transportsystemet utanför de större städerna och en upprustning är nödvändig för att möjliggöra tågtransporter även på landsbygden.

Landsbygdernas behov i regional transportinfrastrukturplanering

Kommittén föreslår att länsstyrelserna ges i uppdrag att redovisa landsbygdernas behov av underhåll och investeringar till länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Vidare föreslår man att trafikverket ges i uppdrag att ange specifika objekt eller andra åtgärder i landsbygden som ska prioriteras på regional nivå. SKL avstyrker båda förslagen.

Riksdagen har tilldelat regionalt utvecklingsansvariga uppdraget att upprätta och fastställa länsplaner för hela territoriet. Det ger goda förutsättningar att planera utifrån ett helhetsperspektiv, där resande med olika former av transportslag kan samordnas på ett kostnadseffektivt sätt. Förslagen delegerar ansvar från regional nivå tillbaka till staten, vilket leder till öklar rollfördelning, ökad detaljstyrning och försämrar kommunernas och landstingens förutsättningar att planera sin verksamhet och ekonomi. SKL anser dessutom att en analys av behoven av transportinvesteringar i landsbygd inte bör utgå från ett statligt perspektiv utan från en dialog mellan lokal och regional nivå inom berört län. Uppdrag att beakta landsbygdens behov bör ges till den myndighet som idag ansvarar för den regionala transportinfrastrukturplaneringen, det vill säga de regionalt utvecklingsansvariga.

Tydlighet gällande ansvar för enskilda vägar

Förbundet är i huvudsak positiva till förslaget att enskilda vägar ska behandlas i länstransportplanerna. SKL har länge påtalat att det behövs en ökad samverkan mellan de olika väghållarna (staten, kommunerna och de enskilda) för att klara av att sköta och underhålla dessa vägar i framtiden. Ansvarsfördelningen och finansieringsförhållandena är otydliga mellan statlig, kommunal och enskild väghållning, vilket skapar osäkerhet. En del av de enskilda vägarna finansieras idag också genom statsbidrag, något som tar stora resurser i anspråk. Att istället inkludera enskild väg i större utsträckning i länstransportplanerna skulle vara ett steg i rätt riktning. Det är dock otydligt på vilket sätt man menar att planeringen ska inkluderas

då planeringen kring enskild väg i dagsläget är tudelad: driftplaneringen ligger på Trafikverket medan investeringskostnaderna redan ingår i den regionala planen. Det är viktigt att klargöra detta för att ge de regionala planupprättarna möjlighet och förutsättningar att göra ett gott arbete. Om ytterligare ansvar för enskilda vägar förs över på regional nivå bör motsvarande finansiering även flyttas med.

Översyn av reseavdraget

SKL är välkomnar en översyn av reseavdraget. Senast i svaret till Miljömålsberedningens betänkande svarade SKL att man ställer sig positiv till en översyn så att dess utformning i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar, exempelvis genom att göra avdragen avståndsbaseade. Det är dock viktigt att ta särskild hänsyn till områden som saknar förutsättningar för allmän kollektivtrafik. Man bör även beakta eventuella konsekvenser, såsom ökad belastning på kollektivtrafiken i städer, som kan uppstå om reseavdraget förändras. För att mildra effekten föreslås att arbetsgivare bör slippa förmånsbeskattning för kollektivtrafikkort till sina anställda.

Samordning av persontransporter på landsbygden

SKL är positiva till att en utredning med ansvar för att analysera reglerna för särskilda persontransporter är tillsatt, men perspektivet är lite väl smalt, då samordning är huvudsyftet och det endast avser de särskilda persontransporterna. Kopplingen till den allmänna kollektivtrafiken är angelägen att ha med. Förbundet hade gärna sett ett större angrepp, som en ramlag för alla persontransporter.

Ideell och kostnadsdelande samåkning

SKL ställer sig positivt till att samåkning möjliggörs i högre grad, något som också kräver ändrade beteendemönster och flera nationella styrmedel. Förslaget återkommer i taxiutredningen, där förbundet ännu inte har någon position men generellt menar att utredningen inte tar ett tillräckligt framåtriktat grepp.

Självkörande fordon i landsbygder

Förbundet anser att både tätort och landsbygd är relevanta miljöer för testverksamhet och införande av självkörande fordon på väg, i luft och på sjö. Landsbygden är viktig avseende förbättrad tillgänglighet i form av anropsstyrd kollektivtrafik och leveranser av läkemedel, läkarundersökningar samt utökade möjligheter för räddningstjänsten att övervaka bränder osv. Självkörande fordon på väg kan också ha potential i att övervaka drift- och underhåll av både statliga, kommunala och enskilda vägar. Många vägar i landsbygder är privata vägar eller samfällighetsvägar, vilket kan försvåra testverksamhet. Denna form av väg lyder inte under samma lagstiftning som statliga och kommunala vägar. Inom tätort kan självkörande fordon av olika slag också ha stor effekt i form av ökad framkomlighet, tillgänglighet och trafiksäkerhet samt minskande utsläpp. En förutsättning för självkörande fordon är tillgång till 5G-täckning, vilket kräver en väl utvecklad digital infrastruktur för att möjliggöra testverksamhet.

Kompetensförsörjning

Förbundets ställningstagande

Öka tillgängligheten till högre utbildning

SKL ställer sig positiva till förslaget att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet. Kompetensförsörjningsbehoven är stora på landsbygden inom både privat och offentlig sektor. För att klara kompetensförsörjningen till välfärdssektorn måste det finnas tillräckligt med platser på utbildningar till välfärdens yrken. Utbildningar ska bedrivas på rätt ställen i landet och motsvara arbetslivets behov av konkret kompetens. SKL vill i sammanhanget påpeka den stora efterfrågan som finns på yrkeshögskoleutbildning från arbetslivet och uppmana regeringen att utöka antalet utbildningsplatser. Dessa utbildningsplatser bör även fördelas utifrån en regional kontext i nära dialog med regionalt utvecklingsansvariga, för att möjliggöra en så god matchning som möjligt. Förbundet konstaterar även att ökad tillgänglighet av högre utbildning inte får ske på bekostnad av kvalitet. Distansutbildning eller andra former av utbildning ska ske med samma kvalitet som övrig utbildning.

Resurstilldelningssystemet ses över

SKL ser även positivt på förslaget om en översyn av indikatorerna inom resurstilldelningssystemet. De olika delarna i utbildningssystemet behöver förändras i syfte att främja dialog och samverkan på både regional och lokal nivå gällande behoven på arbetsmarknaden. Särskilt inom högskolan behövs det en tydligare koppling mellan utbildning och arbetsliv inom många utbildningar. För flera yrkesgrupper rapporteras glapp mellan utbildning och praktik, till exempel sjuksköterskor, socialsekreterare, socionomer och lärare. Förbundet vidhåller dock att syftet att förse arbetsmarknaden med relevant kompetens inte är det enda högre utbildningen ska sträva efter och att resurstilldelningssystemet i grunden fungerar bra. En alltför stor styrning mot efterfrågan äventyrar kontinuiteten och därmed i förlängningen kvaliteten på utbildningen.

Utbildningscentra för högre utbildning

SKL tillstyrker förslaget om att etablera och utveckla utbildningscentra för högre utbildning och att ett årligt statsbidrag införs för detsamma. Förbundet vill dock betona att ett sådant statsbidrag även bör komma kommuner till del som redan har etablerat lärcentra/utbildningscentra och att satsningen integreras i rådande strukturer för att undvika att bygga parallella system. Förbundet bedömer även att kommittén har underskattat kostnaden att driva utbildningscentra, vilket medför att finansiering av förslagen behöver ses över ytterligare.

Vidare påminns om att utbildningscentra har möjlighet att husera olika former av utbildning från gymnasial nivå till eftergymnasial nivå. Många av de kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden möts bättre med till exempel yrkesutbildning genom

yrkesvux eller yrkeshögskoleutbildning. Man bör därför utgå från landsbygdens kompetensbehov oaktat utbildningsform i relation till etablerandet av utbildningscentra.

Behåll kompetensplattformarnas breda uppdrag

SKL avslår förslaget om kompetensplattformar som en del av utbildningscentra och menar att syftet med förslaget kan uppnås på annat sätt. Utgångspunkten angående Tillväxtverket är felaktig, myndigheten har inte i uppdrag att utveckla riktlinjer utan att lägga fram förslag till riktlinjer i samråd med regionala representanter. Den processen bör fortsätta utan låsning till specifika externa förslag.

Kommittén har i förslaget bortsett från att uppdraget genomförs av regionalt tillväxtansvariga organ där flertalet är direktvalda självständiga organisationer med egna politiska prioriteringar. Från 2019 gäller detta samtliga organ, givet att processen fortgår enligt plan. Det har medför att arbetet som bedrivs omfattar långt mer än det som innefattas i det statliga uppdraget, till exempel genom inrättande av branschråd, stödstrukturer för studie- och yrkesvägledning eller validering.

Förbundet menar även att förslaget bortser från regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft, där regionalt utvecklingsansvarigas uppdrag tydligt avser en bred samverkan med såväl utbildningsaktörer som näringslivsföreträdare och myndigheter. SKL ser ett tydligt mervärde i att knyta kompetensplattformarnas arbete gentemot utbildningscentra, men då genom att utbildningscentra, liksom andra utbildningsanordnare, samverkar inom ramen för uppdraget.

Kunskapslyftet som en del av utbildningscentra

SKL välkomnar förslagen gällande kunskapslyftet som en del av utbildningscentra och den möjlighet som finns för utbildningscentra att vara en plattform för flera olika typer av utbildningar. Kraven på motprestation för statsbidrag inom yrkesvux är en utmaning för många kommuner. Utmaningen bör dock avta med tiden, men drabbar likväl landsbygdskommuner med lite befolkning och små ekonomiska marginaler i högre utsträckning.

Samhällsplanering och bostadsbyggande

Förbundets ställningstagande

Ett av kommitténs delmål är en samhällsplanering som underlättar landsbygdenas utveckling. Ett annat delmål som kommittén formulerat är att bosättning i landsbygden underlättas. SKL tillstyrker de föreslagna delmålen för samhällsplanering och bosättning i landsbygder.

Landsbygderna i den kommunala översiktsplaneringen

SKL tillstyrker även förslaget att ge Boverket i uppdrag att utarbeta en vägledning för hur landsbygdernas värden och utvecklingsmöjligheter ska kunna redovisas mer ingående inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen. Ett sådant underlag får likväl som andra tematiska och geografiskt avgränsade redovisningar av värden och utvecklingsmöjligheter sedan vägas samman till det kommunomfattande dokument som anger den långsiktiga viljeinriktningen för användningen av mark- och vattenområden och för bebyggelseutvecklingen.

Översyn av kompletterande lagstiftning för ökat bostadsbyggande

SKL tillstyrker även förslagen om att begränsa riksintressena till antal och omfattning, att se över tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna utanför städerna och att se över va-lagstiftningen. Förbundet ser det som synnerligen angeläget att riksintressesystemet utformas på ett sådant sätt att det ger legitimitet för skyddet av unika nationella värden och strandskyddsbestämmelserna så att det ges möjlighet till rimliga intresseavvägningar på landsbygden. Kommitténs överväganden vad avser va-lagstiftningen överensstämmer helt och hållet med de överväganden SKL tidigare gjort.

Ökat bostadsbyggande genom landsbygdslån

SKL är i grunden positiv till kommitténs förslag att förbättra krediter för bostadsbyggande i landsbygderna och konstaterar med tillfredsställelse att regeringen nyligen tillsatt en utredning som just har till uppgift att skapa bättre förutsättningar för långsiktig finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder samt hyres- och studentbostäder. SKL ser liksom regeringen det som viktigt att snarast förbättra finansieringsmöjligheterna för bostadsbyggande på s.k. svaga bostadsmarknader och att kunna bibehålla och vid behov också öka byggtakten i landet även vid en kommande konjunkturedgång.

SKL vill dock inte nu ta ställning till hur ett framtida finansieringssystem bör vara utformat för att bäst svara mot dessa krav. Det befintliga systemet med kreditgarantier för bostadsbyggande ska ses över och det ska utredas vilka typer av verktyg som kan underlätta för mindre byggherrar att finna finansiering för bostadsbyggande. Förslag ska också ges på system med förmånliga statliga topplån för att underlätta bostadsbyggandet och landsbygdskommitténs förslag om så kallade landsbygdslån ska utredas.

Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur

Förbundets ställningstagande

Posttjänsten i landsbygderna

Kommittén föreslår att regeringen avvisar postlagsutredningens betänkanden som innebär en försämring av postservicen i landsbygderna. Förbundet konstaterar att det

finns en inneboende konflikt i att de medborgare som skattar värdet av femdagarsutdelning högst är de som löper störst risk att få försämrade utdelningsvillkor med hänsyn taget till geografiska och demografiska förutsättningar. SKL har i remissvaret *Till sista utposten – en översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle* (SOU:2016:54) betonat vikten av den samhällsomfattande posttjänstens betydelse för lands- och glesbygdens tillgång till grundläggande kommersiell och offentlig service. Förbundet anser att möjliga skäl till undantag gällande femdagarsutdelning i större utsträckning bör utgå från en diskussion om mottagarnas olika behov, för att undvika att undantagen drabbar de som i störst utsträckning anser sig vara i behov av femdagarsutdelning. Pålitliga brev- och paketleveranser är viktiga förutsättningar för människors möjlighet att kunna bo och driva företag på landsbygden. SKL anser att kvalitet och leveranssäkerhet bör styra utvecklingen.

Kommunernas kompetensförsörjning

Kommittén föreslår att kommuners förmåga att rekrytera personal bör stärkas. SKL konstaterar att offentlig sektor som helhet står inför stora utmaningar avseende kompetensförsörjningen och att problemen i många fall är som störst i landsbygdskommuner. Det gäller sektorer som skola och vård och omsorg, men det finns även kompetensbehov inom andra sektorer såsom turism, där kommuner behöver kompetens inom destinationsutveckling för att stötta näringen. En del av lösningen är att finna effektiva vägar att utbilda, vidareutbilda eller validera nyanlända som bosatt sig i landsbygden. En annan lösning är att kommuner samverkar och delar på olika specialisttjänster man är i behov av. Behoven av asymmetrisk ansvarsfördelning ska enligt kommittédirektiven för den så kallade kommunutredningen (2017:3) utredas vidare, varvid SKL ser fram emot utredningens betänkanden i frågan.

Tillgänglig kultur i landsbygderna

SKL tillstyrker målet att göra kulturen mer tillgänglig i landsbygderna men påminner samtidigt om att de inomregionala obalanser som finns inom kultursamverkansmodellen till viss del beror på att det inte tillkom nya medel när modellen infördes och uppräkningsmodellen sedan dess har varit låg från statens sida. SKL:s sammanställning *Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen* (2015) visar också att regioner och landsting har ökat sina anslag i modellen i mycket högre grad än staten.

Förbundet uppskattar ambitionen att Kulturrådet ska arbeta för kulturens tillgänglighet i hela landet, men ställer sig tveksamma till förslagen att myndigheten ska lyfta in landsbygdernas behov i antingen det regionala tillväxtarbetet eller inom kultursamverkansmodellen. Redan idag tas de regionala kulturplanerna fram i samråd

med kommunerna, kulturlivet och det civila samhället och är därmed förankrade med stor hänsyn till olika regionala förutsättningar.

SKL välkomnar förslaget att ge Kulturanalys i uppdrag att göra en fördjupad analys av tillgänglighet och deltagande i kulturaktiviteter i Sveriges landsbygder. Särskilt glädjande är betoningen på digitaliseringens möjligheter, som har potential att tillgängliggöra kultur på helt nya sätt. Till exempel kan man undersöka hur man kan tillgängliggöra statliga museer, scener och myndigheter inom kulturområdet, då dessa aktörer inte omfattas av förslagen i betänkandet. Förbundet vill också betona vikten av att uppdraget till Kulturanalys inte enbart genomförs med aktörer inom kultursektorn utan även i nära dialog med kommuner, landsting och regioner.

Statens närvaro i landsbygderna

Förbundets ställningstagande

SKL delar kommitténs utgångspunkt i att staten måste bli mer närvarande i hela landet. En statlig närvaro i hela landet bidrar till att hålla ihop samhället och skapar sysselsättning i flera orter i behov av statliga jobb. SKL tillstyrker förslaget om moratorium för nedläggningarna av arbetsförmedlingens kontor samt ett ökat nyttjande av den överenskommelse SKL slutit med arbetsförmedlingen gällande samverkan på lokal och regional nivå. Förbundet tillstyrker även förslaget om maximal insatstid för polisärenden.

Gällande ny organisering av statlig service konstaterar SKL att situationen ser olika ut beroende på den enskilda kommunens förutsättningar. När staten lägger ned lokala kontor skjuts serviceåtagandet över på kommunala verksamheter som till exempel biblioteken som på många håll blir den plats dit invånarna vänder sig för att få hjälp med sina kontakter med statliga myndigheter. I grunden anser SKL att det är upp till staten att bedöma hur man bäst organiserar den lokala servicen, men betonar att det bör ske i dialog med den kommunala nivån.

Omlokalisering av statliga jobb

SKL tillstyrker även förslaget att statliga tjänster ska omlokaliseras från Stockholm till resten av landet, men invänder mot den tydliga avgränsning kommittén gör kring vart dessa jobb ska omlokaliseras. SKL vill framhäva den betydelse som mellanstora kommuner har för såväl känslan av att Sverige håller ihop som för utvecklingen i många landsbygdskommuner. En omlokalisering av myndigheter till mellanstora kommuner (utanför storstadsområdena) skulle ge en skjuts i deras befolkningsutveckling och tillväxt samt påverka utvecklingen positivt i ett stort antal landsbygdskommuner i deras omland och därmed även bidra till att avsevärt fler delar av Sverige får en demografiskt och tillväxtnässig positiv utveckling. Man bör även

beakta konsekvensen för enskilda personers privatliv om en omlokalisering sker med kort varsel.

Betänkandet ställer Stockholms arbetsmarknad i relation till de glesaste landsbygdskommunerna, men om inte de mellanstora kommunerna kan stå emot effekterna av globalisering, urbanisering, och digitalisering så är risken stor att det endast är de tre storstadsområdena samt universitetsstäderna som kommer att växa befolkningsmässigt. SKL anser därför att det är viktigt att beakta mellanstora kommuners viktiga roll i den lokala och regionala ekonomin vid omlokalisering av statliga myndigheter.

Styrning och organisering av landsbygdspolitiken

Förbundets ställningstagande

SKL konstaterar att det regionalt utvecklingsansvariga organ kontinuerligt handhar frågor som rör landsbygdens utveckling och ställer sig därför frågande till kommitténs påstående att den regionala tillväxtpolitiken tenderar att glömma landsbygderna. En ny kartläggning från Tillväxtverket visar att landsbygdsperspektivet finns representerat i regionala utvecklingsstrategier, men utifrån en regional kontext, till exempel i utvecklingen av kollektivtrafikplanerna, i de regionala kulturprogrammen eller som uttryck i en relation mellan stad och land.¹

Ökad statlig styrning av landsbygdspolitiken

Kommittén föreslår att länsstyrelsernas roll inom landsbygdspolitiken stärks genom ökat förvaltningsanslag. Vidare föreslås att landsbygdsdelegationer inrättas i länen. SKL delar bilden av att staten på regional nivå är fragmenterad och sektoriserad, men har kraftiga invändningar mot de förslag som anges i avsnittet. Invändningarna bygger på de konsekvenser förslagen bedöms få för regionalt utvecklingsansvarigas möjlighet att bedriva en sammanhållen regional tillväxtpolitik, på konsekvensen för landsbygdernas utveckling, samt på den oklara ansvarsfördelning som förstärks mellan länsstyrelse och regionalt utvecklingsansvariga organ inom länen.

Det är även SKL:s bedömning att förslagen påverkar den statliga styrningen av den lokala och regionala nivån. Ett sådant statligt ingripande i självstyret kräver en djupare konsekvensanalys och kan inte genomföras via förordningar, utan endast genom lagförslag.

¹ <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2016/2016-12-20-ett-territoriellt-perspektiv.html>

Det regionala tillväxtarbetet omfattar landsbygden

Regioner och landsting har genom förordning (2007:713) riksdagens uppdrag att ansvara för regionalt tillväxtarbete inom respektive territorium. Den fortsatta regionaliseringen gör att vi 2019 har en enhetlig regional nivå i Sverige, givet att processen fortsätter enligt plan. Decentraliseringen av det politiska ansvaret för den regionala tillväxtpolitiken har lett till ett stärkt regionalt självstyre i tillväxtfrågor och har skapat förutsättningar att utveckla politik nära medborgarna utifrån lokala och regionala förutsättningar i dialog med andra aktörer. Den regionala tillväxtpolitiken omfattar insatser på landsbygden och skapar utifrån ett territoriellt helhetsperspektiv en sammanhållen utvecklingspolitik för hela regionen, vare sig det rör stad, tätort eller landsbygd. Betänkandet efterlyser en sammanhållen landsbygdspolitik med ett samverkansorienterat tvärsektoriellt arbetssätt i genomförandet. Detta är idag en roll som regionalt utvecklingsansvariga organ fyller på regional nivå. Därför är det olyckligt att kommittén förbiser de regionala utvecklingsorganen och dess roll. Risken är stor att politiken blir mer fragmenterad istället för mer sammanhållen.

Konsekvenser för landsbygdens utveckling

SKL anser att det ur ett demokratiskt perspektiv är rimligt att överlåta politiska vägval åt politiska församlingar. Regioner och landsting är regeringens ingång och kontakt i territoriella utvecklingsfrågor och samma princip bör gälla även för landsbygdsutveckling. Då får man en entydig företrädarroll för det regionala territoriet och möjliggör en sammanhållen utvecklingspolitik.

Sverige behöver en sammanhållen målstruktur för landsbygdernas hållbara utveckling. En framgångsrik landsbygdsutveckling förutsätter ett statligt systemperspektiv där enskilda insatser och åtgärder sätts in i ett sammanhang som utgår från och tar hänsyn till olika platsers behov, möjligheter och utmaningar. För att kunna möjliggöra regional utvecklingspolitik inom hela länet behöver landsbygdspolitiken tydligare underställas beslut av politiskt valda församlingar. Idag styrs politiken till stor del av finansieringsverktyg, som landsbygdsprogrammet, beslutade på europeisk nivå utan någon större territoriell anpassning på lokal och regional nivå. Att koppla landsbygdspolitiken närmare den regionala utvecklingspolitiken ökar möjligheten för boende på landsbygden att påverka utvecklingen, vilket även ökar delaktigheten i den demokratiska processen.

Oklar ansvarsfördelning som måste tydliggöras

SKL anser att själva utgångspunkten i betänkandet är felaktig när man delar upp det territoriella utvecklingsuppdraget i dels landsbygdspolitik, dels regional utvecklingspolitik. Förslagen i betänkandet cementerar landsbygden som ett särintresse istället för en integrerad del av det regionala tillväxtarbetet och skapar därmed parallella regionala agendor inom territoriet. Det skapar otydlighet i ansvar och roller och hämmar det regionala tillväxtarbetet. Såväl utgångspunkten att se

landsbygden som en separat geografi samt de förslag som följer är direkt kontraproduktiva mot betänkandets mål om en sammanhållen landsbygdspolitik.

En starkare statlig styrning av landsbygdspolitiken och inrättandet av landsbygdsdelegationer inom länen skapar bilden av att landsbygden i första hand ska ses som en statlig angelägenhet, vilket SKL anser olyckligt. Det skickar dessutom tvetydiga signaler till nybildade regioner som precis tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen i sina län. Länsstyrelsen fyller en viktig roll som samordnande organ för de funktioner som faller inom ramen för staten och statliga verksamhetsområden på regional nivå. Att lägga särskilda uppdrag inom landsbygdsutveckling på länsstyrelsen innebär dock ett utökat uppdrag av utvecklingskaraktär snarare än samordningskaraktär. Roller och ansvar mellan länsstyrelse och regionalt utvecklingsansvariga måste förtydligas ytterligare för att skapa tydlighet gentemot medborgarna och effektiva samarbetsformer. SKL anser att frågor som rör utveckling inom länet bör skötas inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret och då anpassas till regionala utvecklingsstrategier och politiska prioriteringar på regional nivå. Regionalt utvecklingsansvariga organ bör vara den naturliga kontaktpunkten för staten även gällande landsbygdsutveckling.

SKL:s samlade slutsatser gällande styrning och organisering av landsbygdspolitiken är därmed följande:

Landsbygdsutveckling är en del av det regionala utvecklingsuppdraget. Förbundet föreslår därför att regeringen förtydligar detta ansvar i lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630 m.fl).

SKL anser att det i myndigheternas regleringsbrev ska tydliggöras att de ska bidra till landsbygdens utveckling, och att de ska samordna sitt arbete med regionalt utvecklingsansvariga utefter de regionala utvecklingsstrategier som beslutats.

SKL avstyrker inrättandet av landsbygdsdelegationer som ska agera vid sidan om det lokala och regionala utvecklingsansvaret. Tydliggör ansvaret i befintliga system förordningen om regionalt tillväxtarbete (2007:713). Ett tydliggörande krävs även i regleringsbrev och villkorsbeslut att landsbygdsutveckling är en del av det regionala utvecklingsansvaret.

Förbundet vidhåller att den statliga samordningen är ett ansvar för länsstyrelsen och att samordningen behöver stärkas, men att det operativa arbetet alltid ska utgå från och anpassas till politiskt beslutade prioriteringar och strategier på regional nivå.

SKL avstyrker därmed även inrättandet av en särskild förordning för landsbygdsutveckling, då förbundet inte ställer sig bakom syftet med en ökad statlig styrning inom landsbygdspolitiken.

Civilsamhället utvecklar landsbygderna

Förbundets ställningstagande

Folkbildning stärker civilsamhället

SKL tillstyrker förslaget att förstärka bidraget till studieförbundens verksamhet via Folkbildningsrådet. Erfarenheter från tidigare förstärkningar av studieförbund och civilsamhället i stort visar dock att statliga stimulansmedel ofta ger konsekvenser för kommunerna i form av att ställa lokaler eller personal till förfogande. Därmed bör ett ökat statligt bidrag till studieförbunden även täcka kommunens merkostnader till följd av de aktiviteter som sker.

Gör leadermetoden rikstäckande

SKL tillstyrker förslaget om att tillämpa leadermetoden rikstäckande. Förbundet har tidigare beklagat att fler områden inte godkändes innevarande programperiod.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Ledamöterna Karin Wanngård (S) och Irene Svenonius (M) lämnar gemensamt särskilt yttrande enligt bilaga.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och
landsting
2017-04-07

Särskilt yttrande från Irene Svenonius (M) samt Karin Wanngård (S)

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1)

I det fortsatta arbetet med kommitténs olika förslag och djupare utredningar som SKL förordar bör några punkter särskilt beaktas.

Statliga myndigheters lokalisering ska avgöras utifrån förmåga att genomföra sitt uppdrag med kompetens och effektivitet. Myndigheter bör inte lokaliseras eller omlokaliseras på så sätt att de riskerar sämre förmåga att utföra sina uppgifter och nå satta mål.

Varje del av Sverige måste ges generella möjligheter till tillväxt och arbete. Det är ett viktigt uppdrag för statsmakterna. Skulle fokus riktas på att snarare flytta jobb från en ort till en annan riskerar man hamna i ett nollsummespel som missgynnar alla långsiktigt.

Kompetensförsörjning till bristyrken behöver förbättras i hela landet. Här får man inte glömma, även med landsbygden i fokus, att storstadsregionerna också de har stora utmaningar med kompetensförsörjningen. Det finns många bristyrken inom välfärdssektorn över hela landet och möjligheten att klara den framtida kompetensförsörjningen är beroende av statsmakternas förmåga att exempelvis tillhandahålla utbildningsplatser.

Förslaget att ändra reseavdraget till att bli avståndsbaserat slår hårt mot dem som arbetspendlar med bil från kommuner även runt Sveriges storstäder. Reseavdraget bör ta hänsyn till lokala förutsättningar även inom storstadsregionerna. För att uppmuntra kollektivt resande bör förmånsbeskattning tas bort om arbetsgivare tillhandahåller månads-/årskort.