

# För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd

*Slutbetänkande av  
Parlamentariska landsbygdskommittén*

*Stockholm 2017*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2017:1

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24550-7

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Sven-Erik Bucht

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag till en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

Som ordförande förordnade regeringen den 1 augusti 2015 kommunalrådet Johan Persson. Som ledamöter förordnades vid samma tidpunkt riksdagsledamöterna Ulf Berg (M), Emma Carlsson Löfdahl (L), Åsa Coenraads (M), Anders Forsberg (SD), Monica Haider (S), Mattias Jonsson (S), Håkan Svenneling (V), Anna-Caren Säterberg (S) och Kristina Yngwe (C) samt f.d. riksdagsledamöterna Kew Nordqvist (MP) och Irene Oskarsson (KD).

Som experter i kommittén förordnades den 1 oktober 2015 ämnesrådet Anna Ahlén, chefsekonomen Bo Andersson, ämnesrådet Anna Hedberg, experten Mikael Jardbrink, kanslirådet Sara Jendi Linder, kanslirådet Patrik Johansson, nationalekonomiska analytikern Rebecca Källström, näringspolitiska experten Sofia Lindblad, professorn Charlotta Mellander, ordföranden Staffan Nilsson, professorn Annika Nordin, t.f. avdelningschefen Inger Normark, kanslirådet Christina Nylén, departementsrådet Lars Olsson, avdelningschefen Niclas Purfürst, professorn emerita Ewa Rabinowicz, docenten Josefina Syssner, regionchefen Patrik Sällström, handläggaren Jan Torége och direktören Per Wenner. Den 31 mars 2016 entledigades Anna Ahlén, Rebecca Källström och Inger Normark. Den 1 april 2016 förordnades departementssekreteraren Börje Alriksson, analytikern Susanne Edfeldt Sjöling, departementssekreteraren Philip Fridborn Kempe, regionala utvecklingsdirektören Christel Gustafsson, avdelningschefen Anita Norén och utredaren Andreas Vass som experter i kommittén. Den 30 september 2016 entledigades Anna Hedberg. Den 1 oktober 2016 förordnades departementssekreterare Maria Ahlsved som expert i kommittén.

Som huvudsekreterare anställdes den 1 augusti 2015 utredare Martin Johansson. Som sekreterare anställdes den 24 augusti 2015 utredare Hanna Wallinder, den 2 september 2015 fil. mag. Martin Olauzon och den 14 september 2015 ämnesrådet Mathilda Åberg. Den 31 december 2015 entledigades Martin Olauzon. Den 10 april 2016 entledigades Martin Johansson. Den 1 april 2016 anställdes tidigare generaldirektören Sören Häggroth som huvudsekreterare. Den 19 juni 2016 entledigades Mathilda Åberg. Som sekreterare i kommittén anställdes den 1 juni 2016 utredaren Peter Ehn och verksamhetsledaren Maria Gustafsson.

Kommittén har antagit namnet Parlamentariska landsbygds-kommittén.

I mars 2015 överlämnade kommittén delbetänkandet *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar* (SOU 2016:26).

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1). Till slutbetänkandet har fogats en reservation och tre särskilda yttranden.

Vårt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2017

Johan Persson

Ulf Berg  
Åsa Coenraads  
Monica Haider  
Kew Nordqvist  
Håkan Svenneling  
Kristina Yngwe

Emma Carlsson Löfdahl  
Anders Forsberg  
Mattias Jonsson  
Irene Oskarsson  
Anna-Caren Säterberg

/Sören Häggroth  
Peter Ehn  
Maria Gustafsson  
Hanna Wallinder

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>25</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>41</b>
1.1 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).....	41
1.2 Förslag till förordning (2017:000) om nationellt mål för landsbygdspolitiken och statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutveckling.....	42
1.3 Förslag till förordning 2017:000 om landsbygdsdelegationer.....	44
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.....	47
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket .....	48
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen .....	49
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet .....	50
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion .....	51
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket .....	53

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket .....	54
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.....	55
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen .....	56
<b>1</b>	<b>En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder .....</b>	<b>57</b>
1.1	Uppdraget .....	57
1.2	Kommitténs arbete.....	57
1.3	Varför behövs en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling? .....	58
1.4	Mål för en sammanhållen landsbygdspolitik .....	64
1.4.1	Två scenarier.....	65
<b>2</b>	<b>Näringsliv och företagande.....</b>	<b>69</b>
2.1	De platsbundna näringarna har möjligheter .....	70
2.2	Ökad globalisering och specialisering.....	73
2.3	Näringsliv och företagande i en sammanhållen landsbygdspolitik – överväganden och förslag .....	74
2.3.1	Tillgång till finansiellt kapital.....	75
2.3.2	Förnyelse och innovationer.....	80
2.3.3	Omställning till en hållbar utveckling av landsbygdernas platsbundna verksamheter .....	83
2.3.4	Näringslivspaket till kommuner med extra stora utmaningar .....	87
2.3.5	Kunskapsutveckling om näringsliv i landsbygderna.....	93
2.3.6	Servicegaranti till små och medelstora företag .....	95
<b>3</b>	<b>Digital kommunikation och transportinfrastruktur.....</b>	<b>97</b>
3.1	Hela landet ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter .....	98

3.1.1	Stora behov av bredbandsutbyggnad i landsbygderna .....	100
3.1.2	Fullborda bredbandsutbyggnaden med innovationsupphandling till 2025 .....	103
3.2	Säkerställ transportinfrastrukturen i landsbygderna .....	107
3.2.1	Nationella mål och planer för politiken .....	108
3.2.2	Insatser för ökad tillgänglighet .....	111
<b>4</b>	<b>Kompetensförsörjning .....</b>	<b>117</b>
4.1	Betydelsen av närhet och möjligheter till högre utbildning i landsbygderna .....	118
4.2	Nationella mål för politiken .....	119
4.3	Utbildningscentra för högre utbildning .....	122
4.3.1	Kompetensplattformar som del av utbildningscentra .....	129
4.3.2	Kunskapslyftet som del av utbildningscentra .....	130
4.4	Fler med högre utbildning i kommuner med extra stora utmaningar .....	132
<b>5</b>	<b>Samhällsplanering och bostadsbyggande .....</b>	<b>135</b>
5.1	Landsbygderna i den kommunala översiktsplaneringen.....	135
5.1.1	Riksintressen påverkar .....	137
5.1.2	Enklare att bygga i strandnära lägen.....	138
5.1.3	Översyn av vatten- och avloppslagstiftningen.....	140
5.2	Ett ökat behov av bostäder .....	140
5.2.1	Förbättrade krediter för byggande av bostäder i landsbygderna .....	143
<b>6</b>	<b>Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur .....</b>	<b>145</b>
6.1	Den kommersiella servicen i landsbygderna tenderar att försämrats .....	146
6.2	Den kommersiella servicen i landsbygderna – överväganden och förslag .....	150

6.2.1	Statlig vägledning till kommunernas arbete med lokal serviceutveckling.....	151
6.2.2	Den samhällsomfattande posttjänsten i landsbygderna.....	152
6.2.3	Kreditinstitutens ansvar för betaltjänster och kontanthantering behöver lagregleras.....	154
6.3	De kommunala välfärdstjänsterna står inför stora utmaningar .....	156
6.4	De kommunala välfärdstjänsterna i landsbygderna – överväganden och förslag.....	159
6.4.1	Det kommunala utjämningsystemet bör anpassas till ändrade förhållanden.....	161
6.4.2	Kommunernas förmåga att rekrytera personal bör stärkas .....	163
6.5	En kulturpolitik för hela landet .....	164
6.6	En lokaljournalistik i kris .....	165
6.7	Kulturen i landsbygderna – överväganden och förslag.....	166
6.7.1	Kulturen behöver bli mer tillgänglig i landsbygderna.....	166
<b>7</b>	<b>Statens närvaro i landsbygderna .....</b>	<b>171</b>
7.1	Den statliga närvaron i landsbygderna – överväganden och förslag.....	172
7.1.1	Moratorium för nedläggningarna av Arbetsförmedlingens lokala kontor.....	172
7.1.2	Polisen ska finnas på plats i varje kommun .....	175
7.1.3	Ny organisering av statlig lokal service .....	179
7.1.4	Statliga tjänster omlokaliseras från Stockholm till FA-regioner i behov av statliga arbetsplatser.....	186
<b>8</b>	<b>Styrning och organisering av landsbygdspolitiken .....</b>	<b>193</b>
8.1	Hur staten bör styra och organisera landsbygdspolitiken – överväganden och förslag .....	196



8.1.1	Alla statliga utredningar får i uppdrag att beakta konsekvenser för landsbygdens utveckling.....	196
8.1.2	Konsekvenserna för landsbygderna bör beskrivas i regeringens gemensamma beredning av propositioner och andra regeringsbeslut.....	197
8.1.3	Regeringen bör tydliggöra vissa myndigheters och statliga bolags landsbygdspolitiska ansvar ....	200
8.1.4	Länsstyrelsernas roll inom landsbygdspolitiken stärks.....	201
8.1.5	Landsbygdsdelegationer inrättas i länen .....	204
8.1.6	En tydligare reglering av den statliga styrningen av landsbygdspolitiken .....	208
<b>9</b>	<b>Civilsamhället utvecklar landsbygderna.....</b>	<b>211</b>
9.1	Civilsamhällets organisationer tar ansvar för lokal landsbygdsutveckling.....	211
9.2	Civilsamhället bidrar till bättre beslut och samordningsvinster.....	213
9.3	Överväganden och förslag för att främja det civila samhällets roll i landsbygdsutveckling .....	216
9.3.1	Förslag om förstärkning, förnyring och förnyelse genom folkbildning.....	216
9.3.2	Förslag om stärkt dialog och samverkan mellan det civila samhället och offentlig sektor ..	219
9.3.3	Förslag om statlig överenskommelse om kunskaper och arbetssätt för landsbygdsutveckling .....	223
<b>10</b>	<b>Konsekvenser av kommitténs förslag.....</b>	<b>225</b>
10.1	Både kostnader och intäkter för samhället.....	226
10.1.1	Om konsekvenserna av offentliga åtgärder .....	226
10.1.2	Ett sammanhållet Sverige är en samhällsekonomisk vinst.....	227
10.1.3	De samlade konsekvenserna av kommitténs förslag.....	228

10.1.4	Överensstämmelse med EU:s regler om statligt stöd.....	233
10.2	Övriga konsekvenser av förslagen.....	234
10.2.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	234
10.2.2	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.....	235
10.2.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	236
10.2.4	Konsekvenser för miljön.....	237
10.2.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	237
10.2.6	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	238
	<b>Reservation och särskilda yttranden.....</b>	<b>241</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>255</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:73.....	263
Bilaga 2	Landsbygdskommuner och funktionella analysregioner.....	275
Bilaga 3	Kommitténs arbetsformer.....	283

# Sammanfattning

## **Därför behövs en sammanhållen landsbygdspolitik**

Det finns både möjligheter och utmaningar i landsbygderna. I landsbygderna finns ett vitalt näringsliv med höga produktionsvärden som måste ges goda förutsättningar att möta framtida marknader. En del av detta näringsliv utgår från platsbundna resurser som är viktiga för Sverige som helhet. Bland annat är landsbygdernas natur- och kulturmiljöresurser viktiga för att ta Sverige in i en bio-baserad och fossilfri ekonomi och för att göra Sverige till en utvecklad besöksnation. Därför är det viktigt med befolkade, aktiva och växande landsbygder.

I dag saknas en sammanhållen politik för landsbygderna som på ett tydligt sätt tar avstamp i de utmaningar och möjligheter som samhället står inför. En övergripande ambition för kommittén är att presentera en sådan sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling de närmaste 30 åren. En politik som syftar till optimism och framtidstro i hela Sverige.

Människor som verkar och bor i landsbygderna bidrar till vårt gemensamma samhällsbygge och har rätt till goda levnadsvillkor. Vår mest grundläggande utgångspunkt är att landsbygderna ska ges samma förutsättningar att utvecklas som andra delar av vårt land och ge dem som arbetar och bor i landsbygderna likvärdiga förutsättningar till ett gott liv.

Utvecklingen i landsbygderna har under lång tid gått i en riktning som står i strid med en sådan ambition. Resultatet har blivit att näringslivets potential inte har utnyttjats och att skillnaderna i tillgång till offentlig service mellan olika landsdelar har ökat. En fortsatt tudelning av vårt land kan inte accepteras varken av ekonomiska, sociala, miljömässiga eller demokratiska skäl. Landsbygderna erbjuder många av lösningarna när det gäller framtidens

utmaningar, inte minst inom klimatpolitiken, men då måste det vara möjligt att verka och bo där.

Medborgarna i vårt land ingår i olika typer av sociala och ekonomiska sammanhang. Många av dessa har de anslutit sig till frivilligt; det vi kallar det civila samhället. Andra sammanhang skapas genom att medborgarskapet innebär skyldigheter och rättigheter i förhållande till samhällets institutioner. Enligt vår mening är emellertid ett medborgarskap inte bara en formalitet, det är också ett uttryck för ett samhällskontrakt mellan medborgarna och det allmänna i form av stat, landsting och kommuner. Om det blir ett allt för stort gap mellan de förväntade rättigheterna och den faktiska verkligheten finns det en risk för att detta samhällskontrakt kommer att lösas upp. Detta kan få långtgående konsekvenser för förtroendet för samhället och demokratin.

Vi menar att samhällskontraktet bör vidareutvecklas för att säkerställa att medborgarna och näringslivet i landsbygderna ges samma förutsättningar som i övriga delar av vårt land. För att åstadkomma detta lämnar Parlamentariska landsbygdskommittén 75 förslag som sammantaget lägger grunden för ett mer sammanhållet Sverige, där alla, oberoende av var man bor, ges grundläggande förutsättningar att leva ett gott liv.

I vårt arbete med att utforma en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling har vi utgått från tre övergripande perspektiv:

- Likvärdiga förutsättningar för medborgarna att arbeta, bo och leva i landsbygderna.
- Öka landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på ett långsiktigt hållbart sätt.
- Öka landsbygdernas möjligheter att bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin.

## **Kommitténs förslag och mål för landsbygdens utveckling**

Kommittén lämnar i detta slutbetänkande ett stort antal förslag som ska bidra till en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder. Kommittén har också formulerat ett övergripande mål för landsbygdernas utveckling i ett trettioårs-perspektiv:

- En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

De mål och de förslag som vi redovisar i detta slutbetänkande utgår från de analyser och principiella ställningstaganden som kommittén gjorde i sitt delbetänkande *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar* (SOU 2016:26).

## En näringspolitik för Sveriges landsbygder

Utgångspunkten för kommitténs näringspolitiska förslag är att det finns betydelsefulla produktionsvärden i landsbygderna som det är viktigt att ta till vara. I kommitténs analyser kan vi se att den ökande globaliseringen och specialiseringen ställer stora krav på näringslivets förmåga till förnyelse. Företagen måste kunna samspela med aktörer lokalt, nationellt och globalt. Aktörer som kan bidra med kunskaper och pengar till produkt- och tjänsteutveckling. I synnerhet för solo- och småföretagare i glesa strukturer är det avgörande hur man utvecklar sina samarbeten på distans. Därmed blir våra förslag om goda digitala och fysiska kommunikationsmöjligheter viktiga. Detsamma gäller en god tillgång till efterfrågad arbetskraft.

### *Mål*

Målet för detta område bör enligt kommittén vara:

- Landsbygdernas förutsättningar tas till vara för att skapa ett mångsidigt, konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv med god förmåga till förnyelse.

### *Förslag*

Vi kan konstatera att det finns behov av ytterligare finansiellt kapital i framför allt de glesa och mycket glesa landsbygdsområdena. Kommittén lägger därför förslag som ska förstärka Almi Företagpartners, Saminvest AB:s och Vinnovas uppdrag att verka för näringslivsutveckling i dessa landsbygder (2.3.1 och 2.3.2).

Förmågan till förnyelse stärks av att viktiga kontakter knyts mellan forskning, annan expertis, rådgivare och producenter i ett tidigt skede av en innovation. Därför föreslår kommittén bland annat en utvidgning av nuvarande åtgärder med bland annat stöd till innovationsgrupper inom ramen för landsbygdsprogrammet (2.3.2). Det är viktigt att dessa stöd når fler företag och branscher i landsbygderna.

Ökad export är av betydelse för att stärka näringslivets konkurrenskraft. Kommittén föreslår därför att aktörerna som verkar genom regionala exportcentra samt Visit Sweden får i uppdrag att genomföra riktade insatser till företag i landsbygderna (2.3.3). Det är särskilt viktigt att små företag, i synnerhet i glesa och mycket glesa landsbygder, får del av de insatser som exportcentra kan erbjuda.

Kommittén konstaterar att det finns åtskillig lagstiftning och regeltillämpning som försvårar villkoren för de som driver platsbunden verksamhet i landsbygderna, liksom för verksamheter av säsongskaraktär. Problemen uppstår bland annat på grund av bristande kunskap om villkoren för företagande i landsbygderna. Därför är det viktigt att policyutformning och policytillämpning utgår från bättre kunskap om företagande i glesa områden. Det behövs kunskapsutveckling. Kommittén föreslår att det bland annat ska ske genom ett nyinrättat forskningscentrum (2.3.5).

#### *Paket för näringslivet i kommuner med extra stora utmaningar*

Kommittén konstaterar att nuvarande insatser i stödområde A behöver kompletteras. Det gäller i synnerhet de 23 kommuner som har extra stora utmaningar. De finns i arbetsmarknadsregioner med begränsat befolkningsunderlag på stora geografiska ytor. Deras näringsliv består av förhållandevis begränsat antal branscher och de har haft en problematisk befolkningsutveckling. Företagen i dessa kommuner har långa avstånd till leverantörer, kunder och begränsat utbud av arbetskraft. Därför föreslår kommittén ett paket med en kombination av landsbygdsgenerella och geografiskt riktade åtgärder som ska skapa synergieffekter och en positiv utvecklingspiral (2.3.4). Paketet ska öka tillgången på arbetskraft och frigöra kapital för det lokala näringslivet. Detta bidrar till att produktionsvärden stannar och kan återinvesteras. Det i sin tur ska stärka produk-

tionsförmågan hos näringsidkare i dessa regioner och på sikt leda till både nya och bevarade arbetstillfällen.

Utöver våra landsbygdsgenerella åtgärder med bland annat utbildningscentra, omlokalisering av statliga jobb och utbyggd digital infrastruktur innehåller paketet en möjlig finansiering på cirka 500 miljoner kronor som kan avsättas för riktade näringspolitiska och tillväxtfrämjande åtgärder i dessa kommuner. Det kan exempelvis handla om ytterligare nedsättning av arbetsgivar- och egenavgifter och avskrivning av studieskulder. Vi föreslår att regeringen utreder detta vidare.

### **Digitalisering och transportinfrastruktur ska bidra till landsbygdernas utveckling**

Trots ambitiösa mål för bredbandsutbyggnaden kan kommittén konstatera att det fortfarande är många hushåll, i huvudsak i de glesa landsbygderna, som saknar snabbt bredband.

Behovet av investeringar inom samtliga transportslag överstiger i dag de ekonomiska ramarna. För de investeringar som görs genomförs sällan kalkyler av investeringens regionala konsekvenser, trots att samma transportinvestering kan ha helt olika effekter beroende på var den genomförs. Vissa investeringar kan således orsaka negativa effekter för mer territoriella politikområden, som landsbygdspolitiken.

Väl fungerande digital kommunikation och fungerande transportsystem underlättar boende i landsbygderna och är av största vikt för att landsbygderna ska kunna utvecklas. Bra kommunikationer är också nödvändiga för medborgarnas möjligheter att pendla till arbete och ta del av offentlig och kommersiell service.

#### *Mål*

Kommittén har formulerat två mål för detta område:

- Hela landet drar nytta av digitaliseringens möjligheter.
- En infrastruktur som säkerställer person- och godstransporter till medborgarna och näringslivet i landsbygderna.

### *Förslag*

För att se till att även landsbygderna får tillgång till en effektiv och säker digital kommunikation med hög överföringskapacitet lämnar kommittén ett antal förslag (3.1, 3.1.1, 3.1.2). Kommittén föreslår bland annat att regeringen beslutar om ett nytt mål för bredbandsutbyggnaden, där hela landet ska ha tillgång till digital infrastruktur med överföringskapacitet med minst 100 Mbit/s senast 2025. Kommittén föreslår att Jordbruksverket ges i uppdrag att utforma bredbandsstödet inom landsbygdsprogrammet 2021–2027 så att länsstyrelserna tillsammans med regionalt utvecklingsansvariga och kommuner kan upphandla bredband med hög överföringskapacitet. Vidare föreslår kommittén att regeringen omgående anslår 300 miljoner årligen för att inleda innovationsupphandlingar för att fullborda bredbandsutbyggnaden.

Kommittén lämnar också ett antal förslag som syftar till att förbättra person- och godstransporterna i landsbygderna. Bland annat föreslår kommittén att regeringen bedömer vilka konsekvenser en förändring av skatter, avgifter och avdrag inom det transportpolitiska området får för möjligheten att nå de landsbygdspolitiska målen (3.2.1). Kommittén föreslår också att regeringen tar initiativ till en översyn av reseavdraget i syfte att göra det avståndsbaserat (3.2.2).

### **En kompetensförsörjning som säkerställer landsbygdernas behov av arbetskraft**

Kompetensförsörjningen i landsbygderna står inför stora utmaningar. Många unga flyttar från landsbygderna till högskole- och universitetsorter för att utbilda sig och återvänder allt för sällan. Både den privata och offentliga sektorn har också svårt att hitta personal med rätt utbildning. Det finns också en brist på personer med högre utbildning. Något som gör det svårt att attrahera kunskapsintensiva verksamheter till landsbygderna.

Kompetens är en av grunderna för ekonomisk tillväxt och utveckling. Det gäller inte minst i landsbygderna. Tillgång till högre utbildning i närområdet är därför viktigt för landsbygdernas näringsliv och för den offentliga sektorn.



## Mål

Kommitténs mål för detta område är:

- Utbildningssystemet säkerställer kompetensförsörjningen och ökar tillgängligheten till högre utbildning i hela landet.

## Förslag

Kommittén lämnar flera förslag för att säkerställa landsbygdernas kompetensförsörjning. Ett antal av förslagen syftar till att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet. Det föreslås ske genom att utbildning som bedrivs vid universitet och högskolor ska kunna erbjudas lokalt i samverkan med kommuner i så kallade utbildningscentra för högre utbildning (4.3).

Ett annat förslag syftar till att få fler med högre utbildning att flytta till eller stanna kvar i kommuner med extra stora utmaningar. Kommittén föreslår att regeringen utreder om det ska bli möjligt att minska studieskulden för de som bor och arbetar i de 23 kommuner som kommittén föreslår ska bli föremål för särskilda satsningar (4.4).

## Samhällsplanering och bostadspolitik som ser till landsbygdernas behov

Kommittén konstaterar att det finns en efterfrågan på bostäder i landsbygderna. Flertalet landsbygdskommuner har i dag brist på bostäder, och då inte enbart i centralorten.

Bostadsförsörjningen har en mycket stor betydelse för att landsbygderna ska kunna utvecklas. Ett attraktivt boende kan vara en förutsättning för att få efterfrågad arbetskraft att bosätta sig i landsbygderna. För att kommunerna ska kunna behålla unga och nyanlända och underlätta deras utbildning och inträde på arbetsmarknaden krävs bostäder. En ökad bosättning i landsbygderna breddar också underlaget för kommersiell och offentlig service.

En kommunal översiktsplanering som omfattar landsbygderna utgör också en viktig grund för att landsbygderna ska kunna utnyttja sina förutsättningar för utveckling och boende.

### *Mål*

De mål som kommittén har formulerat för området är:

- Bosättning i landsbygderna underlättas.
- En samhällsplanering som underlättar landsbygdernas utveckling.

### *Förslag*

För att få kommunerna att i ökad utsträckning använda den översiktliga planeringen som ett verktyg för att skapa goda förutsättningar för landsbygdernas utveckling föreslår kommittén att Boverket ges i uppdrag att utarbeta en vägledning för hur landsbygdernas värden och utvecklingsmöjligheter ska kunna redovisas inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen (5.1).

Kommittén lägger också ett antal förslag som syftar till att minska vissa begränsningar som finns för byggande och utveckling i landsbygderna. Förslagen avser riksintressen, strandskydd och valgstiftningen (5.1.1–5.1.3).

För att öka det statliga engagemanget för byggandet av bostäder i landsbygderna föreslår kommittén att regeringen tar initiativ till att utreda om byggandet kan underlättas genom införandet av särskilda landsbygdslån för byggande av egna hem, hyresrätter, ägarlägenheter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter (5.2.1).

## **En förbättrad tillgång till service, välfärd och kultur i landsbygderna**

Kommittén konstaterar att den kommersiella servicen i landsbygderna tenderar att försämrans. Exempelvis minskar dagligvarubutikerna i alla typer av landsbygder, liksom tillgängligheten till betaltjänster och kontanthantering.

Tillgängligheten till kommersiell service och välfärdstjänster är av avgörande betydelse för landsbygdernas utveckling. Saknas det förskolor och skolor, dagligvaruhandel, drivmedelsstationer, post- och apoteksservice med mera är det svårt att locka till sig nya medborgare och inte minst att driva företag. Även kulturen spelar en

viktig roll för att skapa attraktiva livsmiljöer som kan bidra till landsbygdernas livskraft och utveckling.

Den demografiska utvecklingen utgör den största utmaningen för välfärdstjänsterna. När antalet kommunmedlemmar minskar ställs kommunerna inför svårigheter att finansiera sin verksamhet och att rekrytera personal till densamma.

### *Mål*

De mål som kommittén har formulerat för detta område är:

- God tillgång till kommersiell service.
- Likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg oberoende av bostadsort.
- Likvärdiga möjligheter att utöva och uppleva kultur oberoende av bostadsort.

### *Förslag*

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att staten måste ta ett större ansvar för landsbygdernas kommersiella service, välfärdstjänster och kulturutbud.

För att stärka och utveckla den kommersiella servicen lämnar kommittén bland annat förslag som syftar till att säkra tillgången till post- och betaltjänster (6.2.2, 6.2.3).

Kommittén föreslår också att det kommunala utjämningsystemet anpassas till ändrade demografiska och andra förhållanden samt att de specialdestinerade statsbidragen i ökad utsträckning görs generella (6.4.1).

Vidare föreslår kommittén att Statens kulturråd och Myndigheten för kulturanalys får uppdrag som syftar till att göra kulturen mer tillgänglig i landsbygderna (6.7.1).

## Staten ska bli mer närvarande i landsbygderna

Kommittén konstaterar att staten har dragit sig tillbaka från landsbygderna och allt mer koncentrerat verksamheten till tätorter och större städer. En utgångspunkt för kommitténs förslag är därför att staten måste bli mer närvarande i hela landet och att staten som arbetsgivare måste ta ett större ansvar för landsbygdernas utveckling.

### *Mål*

Kommitténs mål för området är:

- Staten är fysiskt närvarande i landsbygderna med arbetsplatser myndighetsservice och polis.

### *Förslag*

Kommittén lämnar ett antal förslag som syftar till att stärka den statliga närvaron i landsbygderna.

Kommittén föreslår att Arbetsförmedlingen stoppar planerade nedläggningar inom sitt lokala kontorsnät till dess att konsekvenserna av nedläggningarna och av införandet av alternativa digitala kanaler för arbetssökande har utvärderats (7.1.1).

Polisens närvaro i landsbygderna är en mycket viktig trygghetsfaktor för landsbygdernas invånare. Kommittén föreslår att regeringen ställer krav på maximal insatstid för polisärenden där ingripanden måste ske omedelbart (7.1.2).

Kommittén föreslår också att en serviceorganisation inrättas med uppgift att ansvara för den lokala service som i dag utförs av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten (7.1.3). Två alternativa modeller för en sådan organisation redovisas. Där det är möjligt bör Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Polismyndigheten samlokaliseras med den nya serviceorganisationen.

Antalet tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region har under perioden 2008–2014 ökat med drygt 10 000. Samtidigt minskar antalet statliga tjänster i många arbetsmarknadsmässigt utsatta FA-regioner. Kommittén rekommenderar därför att 10 000 tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region under en

5 till 7-årsperiod omlokaliseras till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen (7.1.4).

### **En tydligare styrning och samordning av landsbygdspolitiken**

Den starka statliga sektoriseringen är ett problem för ett tvärsektorielt och komplext politikområde som landsbygdspolitiken. Landsbygdernas möjligheter till utveckling och tillväxt, som bygger på att aktörer på olika nivåer samverkar, försämras i ett sektorbaserat system jämfört med ett där geografin tillmäts en betydelse.

En förutsättning för en framgångsrik landsbygdsutveckling är att det finns arbetssätt och verktyg som gör det möjligt samordna åtgärder inom olika politikområden.

#### *Förslag*

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att det behövs en tydligare styrning och samordning av landsbygdspolitiken. Om detta ska lyckas behöver de olika statliga aktörernas roller tydliggöras. Kommittén lämnar ett antal förslag för att åstadkomma detta (8.1.1–8.1.6). Vi föreslår bland annat

- att det i kommittéförordningen stadgas att kommittéer i sina betänkanden ska ange konsekvenser för landsbygden av sina förslag,
- att det i samband med regeringens gemensamma beredning av propositioner och andra regeringsbeslut införs en särskild bedömning av beslutens konsekvenser för landsbygderna,
- att vissa myndigheters och statliga bolags landsbygdspolitiska ansvar tydliggörs i myndigheternas instruktioner och bolagens ägardirektiv, och
- att det i varje län ska inrättas en strategisk och operativ samordningsfunktion, benämnd landsbygdsdelegation. Landsbygdsdelegationerna ska, inom ramen för länsstyrelsernas samordningsuppdrag, samordna de statliga myndigheternas verksamhet inom landsbygdspolitiken. Delegationerna ska ledas av landshövdingarna.

## Bättre förutsättningar för civilsamhället att bidra till landsbygdernas utveckling

Människors engagemang och förmåga till samarbete och organisering är grunden för hållbar utveckling. Det finns ett rikt föreningsliv i landsbygderna. I många landsbygder tar dessutom det civila samhället genom sina föreningar stort ansvar för lokal service och infrastruktur. En landsbygdspolitik måste därför underlätta för den insats som civilsamhället bidrar med.

I landsbygderna är det särskilt viktigt att verksamheter kan drivas i småskaliga lösningar som ger samordningsvinster. Det är därför betydelsefullt att offentlig, privat och ideell sektor samarbetar. Civilsamhället kan genom sina organisationer också bidra till bättre beslutsunderlag i offentlig sektor. Enligt kommittén behöver därför arenorna för dialog och samarbete stärkas.

Föreningslivet i landsbygderna behöver breddas. Fler unga och nya svenskar behöver i större utsträckning känna förankring och att de är viktiga för sina bygders utveckling. Deras engagemang behövs för att kunna stärka utvecklingen i landsbygderna.

### *Mål*

Kommitténs mål för det civila samhället är:

- Staten främjar det civila samhällets engagemang i landsbygdernas utveckling.

### *Förslag*

Staten kan bidra till att stärka flera arenor på olika nivåer. Därför föreslår kommittén bland annat att leadermetoden görs rikstäckande och att statens överenskommelse med civilsamhället på nationell nivå breddas genom att också fokusera på utveckling av arbetsmetoder för landsbygdsutveckling (9.3.2, 9.3.3). Kommittén föreslår också riktade stöd till folkbildningen för att stärka i synnerhet ungas och personer med invandrabakgrunds möjligheter och förmåga att delta i landsbygdsutveckling (9.3.1).

## Kostnader och finansiering av kommitténs förslag

Kommittén föreslår ett stort antal åtgärder för att stärka utvecklingskraften i landsbygderna. Den positiva samhällsekonomiska effekten av våra förslag ska komma genom kombinationen av förslagen. Konsekvenserna av våra förslag bör således bedömas samlat.

Det har visat sig att det finns omfattande brister i dagens system för reseavdrag. Genom felaktiga utbetalningar går staten miste om minst 1,4 miljarder kronor utifrån dagens nivåer av avdraget. Om reseavdraget, som kommittén föreslår, görs avståndsbaserat skapas utrymme för att göra effektivare utvecklingsinsatser i landsbygderna.

Viktigare insatser och deras finansiering redovisas nedan.

- Den årliga kostnaden för ett statsbidrag som syftar till att skapa en infrastruktur för utbildningscentra i FA-regioner som saknar universitet och högskola, eller har få etablerade kommunala lärocentra inom regionen, uppskattas till 70 miljoner kronor. Finansieringen föreslås ske med medel som frigörs genom vårt förslag om avståndsbaserat reseavdrag. Lärosätenas kostnader för satsningen bör kunna finansieras inom befintliga anslag.
- Kostnaden för kommitténs förslag om bredbandsutbyggnaden, beräknas till cirka 2 miljarder kronor. De årliga investeringarna i en fortsatt bredbandsutbyggnad är cirka 300 miljoner kronor under en period av 5–10 år. Finansieringen föreslås ske med medel som frigörs genom vårt förslag om avståndsbaserat reseavdrag. Finansieringen ska ses i relation till att regeringen redan disponerar 1 miljard kronor för fortsatt bredbandsutbyggnad.
- Kommitténs rekommendation om att minst 10 000 tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region under en 5 till 7-årsperiod omlokaliseras till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen kan inledningsvis leda till vissa kostnader som sammanhänger med flytten till nya orter och nya lokaler. Dessa kostnader bör emellertid huvudsakligen inrymmas i berörda myndigheters anslag.

- Kommitténs förslag om att genomföra lokalt ledd utveckling med leadermetoden i hela landet beräknas kosta ytterligare cirka 150 miljoner kronor sett över en sjuårsperiod. Finansieringen förslås ske genom omprioriteringar inom landsbygdsprogrammet, bland annat genom de resurser som frigörs genom vårt förslag om en resursmässigt effektivare och mer samordnad upphandling av bredband.
- Därutöver har kommittén identifierat en möjlig finansiering på cirka 500 miljoner kronor som kan avsättas i näringspolitiska och tillväxtfrämjande åtgärder i ett paket till de utpekade 23 kommunerna med extra stora utmaningar. Det kan exempelvis handla om åtgärder som prövats i Norge i form av sänkta arbetsgivaravgifter och nedskrivning av studielån. Finansieringen föreslås ske med medel som frigörs genom vårt förslag om avstånds-baserat reseavdrag.



# Summary

## **Why a coherent rural policy is needed**

Rural areas create opportunities as well as challenges. Rural areas are home to flourishing businesses with high production values that must be given every opportunity to engage with their future markets. Some of this industry is derived from location-dependent resources that are important for Sweden as a whole. Among other things, the natural resources of rural areas and their cultural environment are important for taking Sweden into a bio-based and fossil-free economy and for making Sweden a developed tourist nation. Populated, active and growing rural areas are therefore vitally important.

People who live and work in rural areas contribute towards building our society as a whole and have the right to good living conditions.

There is currently no coherent policy for rural areas that is clearly founded on the challenges and opportunities faced by society. One overarching ambition for the Committee is to present such a coherent rural development policy for the next 30 years. The aim of this policy is to foster optimism and faith in the future across the whole of Sweden.

Our most fundamental underlying assumption is that rural areas are to be given the same conditions to develop as other parts of Sweden and provide the people who live and work in rural areas with equal opportunities to lead good lives.

Rural development has long been headed in a direction that runs counter to this ambition. The result has been a failure to exploit business potential and greater discrepancies between access to public services in different parts of the country. Continued division of Sweden is unacceptable on economic, social, environmental and

democratic grounds. Rural Sweden offers many of the solutions to the challenges of the future, not least in climate policy, but for it to do so, it must be possible to live and work there.

Sweden's citizens operate within different social and economic contexts. Many of them have voluntarily signed up to these in what we term civil society. Other contexts are created in that citizenship involves obligations and rights in relation to the institutions of society. In our view, however, citizenship is not merely a formality; it is also an expression of a social contract between the citizens and the public sector in the form of the State, county councils and municipalities. If there is too great a gap between expected rights and actual reality, there is a risk that this social contract will fall apart. This may have far-reaching consequences for confidence in society and democracy.

We consider that the social contract should be developed further in order to ensure that business and the citizens in rural areas are afforded the same conditions as other parts of Sweden. In order to achieve this, the Parliamentary Rural Development Committee is submitting 75 proposals that in total lay the groundwork for a more cohesive Sweden in which everyone, wherever they live, is provided with what they essentially need in order to live their lives.

In our work to draw up a cohesive rural development policy, we have drawn on three overarching perspectives:

- Equal conditions for citizens to live and work in rural areas.
- Increasing the capacity of rural areas to exploit opportunities for entrepreneurship and employment in a manner that is sustainable in the long term.
- Increasing the opportunities of rural areas to contribute towards the positive development of the economy.

## **The Committee's proposals and objectives for rural development**

In this final report the Committee is submitting a large number of proposals that will contribute towards a coherent policy for the long-term sustainable development of Sweden's rural communities.

The Committee has also set out an overarching objective for rural development over a 30-year period:

- Viable rural areas with equal opportunities for enterprise, work, housing and welfare.

The objectives and the proposals that the Committee sets out in this final report draw on the analyses and assumptions in principle made by the Committee in its interim report *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar* (*Towards a new policy for Sweden's rural areas – rural development, opportunities and challenges*) (SOU 2016:26).

### **A business policy for rural Sweden**

The assumption underlying the Committee's business policy proposals is that there are important production values in rural areas that it is important to exploit. In the Committee's analyses we can see that increasing globalisation and specialisation makes major demands in terms of business capacity for renewal. Companies must be able to interact with actors locally, nationally and globally, actors who are capable of contributing expertise and money towards developing products and services. For solo and small businesses in sparsely populated areas in particular, the way in which they develop long-distance partnerships is vital. Our proposals on good digital and physical communication opportunities are important in this respect. The same applies to good access to a skilled workforce.

#### *Objective*

According to the Committee, the objective for this area should be:

- for rural conditions to be taken into account to create a diversified, competitive and sustainable business community with a good capacity for renewal.

*Proposals*

We can state that there are additional needs for financial capital primarily in sparsely populated and very sparsely populated rural areas. The Committee is therefore submitting proposals that will reinforce the mandates of Almi Företagspartner AB, Saminvest AB and Vinnova to work for business development in these rural areas. (2.3.1 and 2.3.2).

Capacity for renewal is strengthened by important contacts being forged between research, other expertise, advisors and producers at an early stage of an innovation. Therefore the Committee proposes that current measures be expanded, including support for innovation groups and innovation networking within the remit of the Rural Development Programme (2.3.2). It is important that this support reaches more companies and branches in rural areas.

Increased exports are important for boosting business competitiveness. The Committee therefore proposes that the actors that work through regional export centres and Visit Sweden are charged with carrying out targeted initiatives for companies in rural areas (2.3.3). It is particularly important that small companies, particularly in sparsely and very sparsely populated rural areas, are able to benefit from the initiatives that export centres are able to offer.

The Committee finds that there are numerous pieces of legislation and rules being applied that make it more difficult for those who run location-specific activities in rural areas, and for operations that are seasonal in nature. The problems arise partly due to a lack of knowledge of the conditions under which rural enterprise operates. For this reason it is important that those drawing up policy and those applying it on the ground are better informed about enterprise in sparsely populated areas. Knowledge development is needed and the Committee proposes that this be achieved through a newly established research centre (2.3.5).

*Business package in municipalities facing particularly tough challenges*

The Committee finds that current initiatives in support area A need to be supplemented to meet the particularly tough challenges that certain labour markets and municipalities face because they are

in local labour market regions whose populations are small but which cover a large geographical area. These municipalities have had population decline and a business structure that consists of a relatively limited number of industries, which further heightens the challenges. Therefore, the Committee proposes a package with a combination of measures to create synergies and a positive development spiral in 23 municipalities with these extra challenges (2.3.4). The package is to increase access to labour and free up capital for local businesses. This will help to ensure that the production values stay and are reinvested in these rural areas. This in turn will strengthen the production capacity in these regions and in the long term lead to both new and retained jobs.

Access to labour is to be improved through investments in training centres and relocating public sector jobs. Improved communications will mainly be attained through an expanded high-capacity digital infrastructure. The package can also include SEK 500 million that can be used to enhance production capacity in these regions. This can be used for measures such as a greater reduction in employer and self-employed taxes and to write off student loans. We propose that the Government investigate these measures further.

### **Digitalisation and transport infrastructure is to contribute towards rural development**

Despite ambitious targets for expanding broadband, the Committee can state that there are still many households, mainly in sparsely populated areas, that lack rapid broadband.

The need for investment in all types of transport currently exceeds the funding allocated. Where investments are made, calculations of the regional consequences of the investment are rarely carried out, despite the fact that the same transport investment may have completely different impacts depending on where it is located. Some investments can thus cause negative effects for more territorial policy areas such as rural policy.

Well-functioning digital communication and well-functioning transport systems make life easier for residents in rural areas and are of the utmost importance to rural development. Good com-

munication opportunities are also vital to citizens' ability to commute to work and use public and private services.

### *Objectives*

The Committee has drawn up two objectives for this area:

- The whole country will benefit from the opportunities of digitalisation.
- An infrastructure that guarantees passenger and goods transport to citizens and businesses in rural areas.

### *Proposals*

To make sure that rural areas too have access to efficient and safe digital communication with a high transfer capacity, the Committee is submitting a number of proposals (3.1, 3.1.1, 3.1.2). The Committee proposes that the Government decide a new objective for broadband expansion in which the whole country is to have access to digital infrastructure with transfer capacity of at least 100 Mbit/s by 2025. The Committee also proposes that the Swedish Board of Agriculture be commissioned to shape broadband support within the Rural Development Programme 2021–2027 so that the county administrative boards together with those responsible for regional development and municipalities can procure broadband with high transfer capacity.

The Committee is also submitting a number of proposals that seek to improve passenger and goods transport in rural areas. Among other things the Committee proposes that the Government assess the consequences that a change in taxation, charges and deductions in the area of transport policy would have on the opportunities for achieving the objectives of rural development policy (3.2.1). The Committee also proposes that the Government take the initiative to launch an overview of the travel deduction system with the aim of making it based on distance (3.2.2).

## Skills supply that meets the labour requirements of rural areas

Skills supply in rural areas faces major challenges. Many young people move away from the countryside to university and college towns for their education, and far too few of them return. Both the private and public sector are finding it difficult to recruit people with the right qualifications. There is also a lack of people with higher education, which makes it difficult to attract knowledge-intensive businesses to rural areas.

Skills are one of the cornerstones of economic growth and development. This is particularly true of rural areas. Access to higher education locally is therefore important for rural industry and for the public sector.

### *Objective*

The Committee's objective for this area is:

- for the education system to ensure a supply of skills and increase access to higher education throughout Sweden.

### *Proposals*

The Committee is submitting several proposals to safeguard skills supply in rural areas. The proposals have two main areas of focus. Firstly, a number of our proposals seek to increase access to higher education across Sweden. It is proposed that this take the form of education run at universities and higher education institutions being able to be offered locally in partnership with municipalities in what will be known as education centres (4.3).

Secondly, the Committee proposes that the Government investigate the effects and consequences were the State to write off a proportion of the student loans of people who live and work in the 23 municipalities that the Committee proposes be the subject of special initiatives (4.4).

## **Planning and housing policy that meets the needs of rural areas**

The Committee finds that there is a demand for housing in rural areas. The majority of rural municipalities currently have a shortage of housing, and not only in central locations.

Housing supply has a major impact on capacity for rural development. Good housing can be essential in attracting the labour that rural areas need to move to these locations. Homes are necessary if municipalities are to be able to retain young and newly arrived people and facilitate their education and entry into the labour market. More people living in rural areas also expands the basis for commercial and public services.

Municipal land-use planning that covers the rural areas is also important for ensuring that these areas are able to exploit their opportunities for development and housing.

### *Objectives*

The objectives that the Committee has drawn up for the area are:

- Facilitating housing in rural areas.
- Planning that encourages rural development.

### *Proposals*

In order to ensure that the municipalities use land-use planning to a greater extent as a tool to create good conditions for rural development, the Committee proposes that the National Board of Housing, Building and Planning be commissioned to draw up guidance for how rural values and development opportunities can be accounted for within the framework of municipal land-use planning (5.1).

The Committee is also submitting a number of proposals that seek to reduce certain restrictions that apply to building and development in rural areas. The proposals concern national interests, protection of beaches, and water and drainage legislation (5.1.1 – 5.1.3).



To increase the State's commitment to building houses in rural areas, the Committee proposes that the Government take the initiative to investigate whether building can be facilitated by introducing special rural loans for self-builders, rentals, owned apartments, cooperative tenancies and tenant-ownership.

### **Improved access to services, welfare and the arts in rural areas**

The Committee finds that commercial services in rural areas are tending to decline. For example, the number of supermarkets is in decline in all types of rural areas, as is access to payment services and cash handling.

Access to commercial services and welfare services is vital to rural development. If there are no schools or pre-schools, supermarkets, filling stations, post offices or pharmacies, etc. it is hard to attract new citizens, and to run businesses in particular. The arts also play an important role in creating attractive environments in which to live capable of contributing towards the vitality and development of rural areas.

Demographic trends pose the greatest challenge for welfare services. When a municipality's population falls, the municipality faces difficulties funding their operations and recruiting staff.

#### *Objectives*

The objectives that the Committee has drawn up for this area are:

- Good access to commercial services.
- Equitable access to health care, education and care no matter where people live.
- Equitable opportunities to practice and experience culture no matter where people live.

*Proposals*

One underlying assumption for the Committee's proposals is that the State has to take greater responsibility for commercial services, welfare services and the arts in rural areas.

In order to strengthen and develop commercial services, the Committee is submitting proposals that include seeking to safeguard access to post office and payment services (6.2.2, 6.2.3).

The Committee also proposes adapting the system that ensures equal financial conditions in municipalities to changed demographic and other circumstances and making earmarked government grants more general (6.4.1).

The Committee also proposes that the Swedish Arts Council and Swedish Agency for Cultural Policy Analysis be tasked with making the arts more accessible in rural areas (6.7.1).

**The State must have a greater presence in rural areas**

The Committee finds that the State has withdrawn from rural areas and increasingly concentrated its operations in densely populated areas and large towns. One starting point for the Committee's proposals is therefore that the State must be more present throughout Sweden and that the State as an employer must take greater responsibility for rural development.

*Objective*

The Committee's objective for this area is:

- for the State to be physically present in rural areas with jobs, government agency services and a police presence.

*Proposals*

The Committee is submitting a number of proposals that seek to strengthen State presence in rural areas.

The Committee proposes that the Swedish employment service stop planned cuts in its local office network until the consequences

of the cuts and the introduction of alternative digital channels for job seekers have been evaluated (7.1.1).

A police presence in rural areas is a very important reassuring factor for the local population. The Committee proposes that the Government set requirements on a maximum intervention time for police cases where action must be taken immediately (7.1.2).

The Committee also proposes that a service organisation be set up tasked with responsibility for the local services that are currently performed by the Swedish social security agency Försäkringskassan, the Swedish Tax Agency and the Swedish Pensions Agency (7.1.3). Two alternative models for such an organisation are outlined. Where possible, the Swedish employment service, the Swedish Migration Agency and the Swedish Police will be co-located with the new service organisation.

The number of posts at government agencies in the Stockholm functional analysis region (FA region) increased by over 10,000 in the period 2008–2014. At the same time, the number of Government posts fell in many FA regions with a more vulnerable job market. The Committee therefore proposes that 10,000 posts at government agencies in Stockholm's FA region be relocated to FA regions in need of public sector employment for a five-year period.

### **Clearer steering and coordination of rural development policy**

Strong sectorisation on the part of the State is a problem for a cross-sectoral and complex policy area such as rural policy. The opportunities for development and growth that are based on actors at different levels working together, are poorer in a sector-based system compared with one in which geography is afforded significance.

One condition for successful rural development is that there are ways of working and tools that make it possible to coordinate measures in different policy areas.

### *Proposals*

One underlying assumption behind the Committee's proposal is that there is a need for clearer steering and coordination of rural policy. If this is to succeed, the roles of the different government actors need to be more clearly defined. The Committee is submitting a number of proposals to achieve this (8.1.1–8.1.6). We propose that:

The Committee Ordinance stipulates that, in their reports, committees are to state the consequences of their proposals for rural areas.

In conjunction with the Government's joint preparation of Government bills and other Government decisions, a special assessment of the consequences of the decision for rural areas is introduced.

The responsibility of certain government agencies and State-owned companies for rural policy is clearly set out in the agencies' instructions and the companies' directives.

In each county a strategic and operative coordination function is to be set up, known as the rural delegation. The delegations are to coordinate the activities of the government agencies in rural policy. The rural delegations are to be headed by the county governors and assisted by a secretariat at the county administrative boards.

### **Better conditions for civil society to contribute towards rural development**

Sustainable development rests on human commitment and capacity to work together and organise. Rural areas also have a wealth of clubs and societies. In many rural areas civil society takes a major responsibility for local services and infrastructure through its organisations. A rural policy must therefore facilitate the contribution of civil society.

In rural areas it is particularly important that operations can be provided as small-scale solutions that offer synergies. It is therefore important for the public, private and voluntary sectors to work together. Through its organisations, civil society can also contribute towards a better basis for decision-making in the public sector. In the view of the Committee, arenas for dialogue and cooperation therefore need to be strengthened.

Local clubs and societies in rural areas need to be expanded. More young and new Swedes need to feel a sense of belonging and that they are important to the development of their areas to a greater extent. Their commitment is needed in order to strengthen rural development.

### *Objective*

The Committee's objective for civil society is:

- for the State to promote civil society involvement in rural development.

### *Proposals*

The State can help to strengthen more arenas at different levels. Therefore, the Committee proposes that the Leader method be extended nationwide and that the State's agreement with civil society at national level be expanded by also focusing on developing working methods for rural development (9.4, 9.5). Furthermore, the Committee proposes targeted support for non-formal adult education to strengthen, in particular, the opportunities and capacity of young people and people with an immigrant background to participate in rural development (9.3).

## **Costs and financing the Committee's proposals**

The Committee proposes a large number of measures to strengthen the impetus for development in rural areas. The positive economic effect of our proposals will come about by combining them. The consequences of our proposals should therefore be assessed in combination.

It has emerged that there are extensive deficiencies in today's travel deduction system. Incorrect payments resulted in the State losing SEK 1.4 billion at today's deduction levels. If the travel deduction, as the Committee proposes, is changed to be based on distance, scope will be created to make more effective development initiatives in rural areas.

The more important initiatives and their funding are set out below.

- The annual cost of a Government grant that seeks to create an infrastructure for education centres in FA regions that lack a university or higher education institution, or have few established municipal centres of learning in the region, is estimated at SEK 70 million. The financing is proposed to be secured by funds released through our proposal on distance-based travel deductions. The cost of the initiative to educational establishments should be able to be financed through existing appropriations.
- The cost of the Committee's proposal for broadband expansion is estimated at approximately SEK 2 billion. The annual investments in continued broadband expansion concern about SEK 300 million over a period of five to ten years. The financing is proposed to be secured by funds released through our proposal on distance-based travel deductions. This financing must be seen in relation to the Government already spending SEK 1 billion on continued broadband expansion.
- The Committee's proposal that at least 10,000 posts in government agencies in the Stockholm FA region be relocated to FA regions in need of public sector employment over a five-year period, may initially lead to certain costs that tie in with the move to new locations and new premises. These costs should, however, mainly be accommodated within the appropriations of the agencies concerned.
- The Committee's proposal to carry out locally-led development using the Leader method nationwide is estimated to cost a further approximately SEK 150 million seen over a seven-year period. The financing is expected to be met by reprioritisation within the Rural Development Programme, including through the resources released through our proposal for better coordinated broadband procurement that is more efficient in terms of resources.
- The Committee has also identified potential funding amounting to SEK 500 million. This funding can be used for growth-enhancing measures in the package targeting the 23 municipalities

with particularly tough challenges. It can be used for measures such as a greater reduction in employer and self-employed taxes and to write off student loans. We propose that these measures be funded by funds released through our proposal on distance-based travel deductions.





# Författningsförslag

## 1.1 Förslag till förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474)

Härigenom föreskrivs att 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, *skall* konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, *ska* konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, *för landsbygdernas utveckling*, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

## **1.2 Förslag till förordning (2017:000) om nationellt mål för landsbygdspolitiken och statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutveckling**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § I förordningen finns bestämmelser om

1. nationellt mål för landsbygdspolitiken, och
2. statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutvecklingen.

### **Nationellt mål för landsbygdspolitiken**

3 § Målet för den nationella landsbygdspolitiken är livskraftiga landsbygder med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

### **Statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutvecklingen**

4 § Statliga myndigheter ska, inom sina verksamhetsområden, bidra till att det nationella målet för landsbygdspolitiken uppnås. I myndigheternas verksamhetsplanering ska därför redovisas insatser som bidrar till att uppnå målet.

5 § Den statliga myndigheten ska

1. prioritera myndighetsgemensamma insatser i arbetet med att främja landsbygdernas utveckling i länet,
2. samverka med den landsbygdsdelegation som samordnar det statliga agerandet för att främja landsbygdernas utveckling i länet,
3. redovisa för landsbygdsdelegationen hur myndigheten i sina verksamhetsplaner avser att bidra till landbygdernas utveckling i länet, och

4. i god tid samråda med landsbygdsdelegationen i frågor om kommande beslut som är av väsentlig betydelse för landsbygdernas utveckling i länet.

### **Särskilt om Statens jordbruksverks ansvar**

6 § Statens jordbruksverk ansvarar för att på nationell nivå främja och följa upp arbetet med att nå de nationella målen för landsbygdspolitiken.

7 § I Statens jordbruksverks ansvar ingår att på nationell nivå främja och samordna Arbetsförmedlingens, Boverkets, Havs- och vattenmyndighetens, länsstyrelsens, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers, Naturvårdsverkets, Polismyndighetens, Post- och telestyrelsens, Statens kulturråds, Tillväxtverkets, Trafikverkets, Universitets- och högskolerådets och Verket för innovationssystemens arbete med det nationella målen för landsbygdspolitiken.

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

### 1.3 Förslag till förordning 2017:000 om landsbygdsdelegationer

Härigenom föreskrivs följande.

#### Landsbygdsdelegationens uppgifter

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Av 40 b § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom varje länsstyrelse ska finnas en landsbygdsdelegation.

#### Landsbygdsdelegationens uppgifter

3 § Landsbygdsdelegationen ska

- inom ramen för länsstyrelsernas samordningsuppdrag, i länet samordna statliga myndigheters verksamhet inom landsbygdsutveckling,

- i förhållande till de landsbygdspolitiska målen löpande följa utvecklingen i länet och i de olika landsbygderna i länet, och

- årligen till Statens jordbruksverk lämna en redogörelse för de statliga myndigheternas verksamhet inom landsbygdsutveckling i länet.

4 § Landsbygdsdelegationen ska i sitt arbete

- utgå från de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen,

- främja det regionala tillväxtarbetet i länet,

- samråda med landstinget i län där landstinget har det regionala utvecklingsansvaret och i Gotlands län samråda med Gotlands kommun, och

- samråda med representanter för berörda organisationer och näringsliv i länet.

5 § Det ska föras protokoll över landsbygdsdelegationens sammanträden.

### Landsbygdsdelegationens sammansättning

6 § Landshövdingen är ordförande i landsbygdsdelegationen. Vid landshövdingens frånvaro ska landshövdingens ställföreträdare vara ordförande i delegationen.

7 § En landsbygdsdelegation består, utöver ordföranden, av

- en ledamot från vardera Arbetsförmedlingen, länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket, Trafikverket, Statens jordbruksverk och universitet och högskolor, och
- fyra ledamöter som representerar landstinget och kommunerna i länet.

Ledamöterna i första stycket utses efter förslag av respektive statlig myndighet.

Ledamöterna i andra stycket utses efter förslag av landstinget i länet.

8 § Länsstyrelsen utser ledamöter och ersättare i delegationen. När ledamöterna och ersättarna utses ska en jämn könsfördelning eftersträvas.

9 § Utöver det som anges i 7 § får en landsbygdsdelegation besluta om att representanter för andra organisationer och sammanslutningar ska ingå som ledamöter i delegationen.

Sådana ledamöter utses efter förslag av berörd organisation eller sammanslutning.

10 § För varje ledamot ska det finnas en ersättare. Det som i 7 och 9 §§ sägs om ledamöter gäller även för deras ersättare.

10 § Ledamöterna och ersättarna ska utses för en uppdragsperiod om inte längre än fyra år. När perioden löpt ut för en ledamot eller ersättare, får han eller hon utses för en ny period. Om en ledamot avgår, ska en ny ledamot utses för återstoden av perioden.

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk att det ska införas en ny paragraf 1 b § av följande lydelse.

### 1 b §

Myndigheten ska ansvara för att på nationell nivå främja och följa upp arbetet med att nå de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.

I det ansvaret ingår att myndigheten på nationell nivå ska främja och samordna Arbetsförmedlingens, Boverkets, Havs- och vattenmyndighetens, länsstyrelsens, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers, Naturvårdsverkets, Polismyndighetens, Post- och telestyrelsens, Statens kulturråds, Tillväxtverkets, Trafikverkets, Universitets- och högskolerådets och Verket för innovationssystemers arbete med de nationella målen för landsbygdspolitiken.

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnads-perspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

*Trafikverket ska i sitt arbete beakta landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.*

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:1131.



## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen att 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>2</sup>

Post- och telestyrelsen är förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.

Myndigheten ska verka för att målen inom politiken för informationssamhället uppnås. Myndigheten ska, inom ramen för sina uppgifter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, verka för att de mål som anges i lagen uppnås.

Myndigheten ska beskriva och analysera utveckling och resultat inom sitt ansvarsområde och rapportera detta till regeringen. Myndigheten ska särskilt uppmärksamma och analysera eventuella problem inom området och, när det är påkallat, vidta eller lämna förslag till lämpliga åtgärder. Myndigheten ska vidare regelbundet göra strategiska analyser inom området för elektronisk kommunikation och redovisa den långsiktiga inriktningen av myndighetens tillämpning av regleringen på området.

*Post- och telestyrelsen ska i sitt arbete beakta landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.*

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2010:1913.

## **1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet**

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet att det ska införas en ny paragraf 13 b § av följande lydelse.

### **13 b §**

Universitets- och högskolerådet ska i sitt arbete beakta landsbygdersnas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

*dels* att 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf 40 b § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>3</sup>

Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

*Länsstyrelsen ska i sitt arbete beakta landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.*

Länsstyrelsen ska vidare ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2008:1346.

40 b §

*Inom varje länsstyrelse ska det finnas en landsbygdsdelegation vars uppgifter framgår av förordningen (2017:XXX) om landsbygdsdelegationer.*

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket att 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>4</sup>

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram.

Tillväxtverket ska

1. utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag,

2. genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och

3. ansvara för nationell samordning och utveckling av genomförandet av regionalfonden i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

*Tillväxtverket ska i sitt arbete beakta landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.*

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:43.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket att 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

*Naturvårdsverket ska i sitt arbete beakta landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.*

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

### **1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten**

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten att det ska införas en ny paragraf 3 b § av följande lydelse.

#### **3 b §**

Polismyndigheten ska i sitt arbete beakta landsbygdernas särskilda förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

## 1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen att 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>5</sup>

Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den

1. bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt,
2. arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet,
3. den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet,
4. den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande,
5. den anpassas efter den enskildes förutsättningar,
6. den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden,
7. den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat, samt
8. den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.

3. den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet *och särskilt beaktar landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.*

---

Denna förordning träder i kraft den X X 2017.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2015:138.



# 1 En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder

## 1.1 Uppdraget

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté (Dir. 2015:73) som ska lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

Politiken ska bidra till att landsbygdernas företag är livskraftiga och innovativa, att attraktiva livs- och boendemiljöer kan erbjudas och att naturresurserna används hållbart. Landsbygdens möjligheter ska tas till vara och en miljömässigt hållbar utveckling ska förenas med ekonomisk tillväxt – en grön tillväxt – som ger förutsättningar för sysselsättningar och framtidstro i hela landet. Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete är målsättningen att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 och de för landsbygden mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen.

Kommittén ska bland annat belysa utvecklingen och framtida möjligheter för olika typer av landsbygder. Kommittén ska lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande, sysselsättning, attraktivitet och boende på landsbygden. Ett jämställdhetsperspektiv ska anläggas i analysarbetet.<sup>1</sup>

## 1.2 Kommitténs arbete

Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 31 januari 2017. Kommittén har redovisat sitt delbetänkande *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjlig-*

---

<sup>1</sup> Fullständiga direktiv finns i bilaga 1.

*heter och utmaningar* (SOU 2016:26) i mars 2016. De överväganden och förslag som kommittén lämnar utgår från analyserna i delbetänkandet och har i huvudsak arbetats fram utifrån Tillväxtanalys kommunklassificering samt indelningen i funktionella analysregioner (se bilaga 2). Föreliggande betänkande är kommitténs slutbetänkande.

Under våren 2016 genomförde kommittén 14 dialogmöten runt om i landet. Syftet med dessa möten var att få olika aktörers syn på utmaningarna och möjligheterna i Sveriges landsbygder. Vid dessa möten deltog företrädare för statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och näringslivet. Totalt medverkade ungefär 800 personer i diskussioner om kommitténs delbetänkande och vårt fortsatta arbete med att utforma en sammanhållen landsbygds politik.<sup>2</sup> Företrädare för kommittén har även i övrigt haft omfattande kontakter med representanter för olika delar av samhällslivet och med dessa diskuterat behovet av insatser i landsbygderna. Berörda statliga myndigheter och olika forskningsinstitutioner har medverkat med underlag för kommitténs överväganden.

Kommittén har tagit del av erfarenheter av landsbygds politik i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada, dels genom en rapport som sammanställts av Tillväxtanalys, dels genom ett seminarium med medverkande från de nämnda länderna.

### **1.3 Varför behövs en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling?**

I dag saknas en sammanhållen politik för landsbygderna som på ett tydligt sätt tar avstamp i de utmaningar och möjligheter som samhället står inför. En övergripande ambition för kommittén är att presentera en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling de närmaste trettio åren. En sådan politik syftar till att ge hela Sverige möjligheter att känna optimism och framtidstro.

Vår mest grundläggande utgångspunkt är att landsbygderna ska ges samma förutsättningar att utvecklas som andra delar av vårt

---

<sup>2</sup> I bilaga 3 finns en förteckning över dialogmötena, vilka ledamöter som medverkat samt exempel på organisationer och myndigheter som deltagit.

land och ge de som arbetar, bor och lever i landsbygderna likvärdiga förutsättningar till ett gott liv.

Utvecklingen i landsbygderna har under lång tid gått i en riktning som står i strid med en sådan ambition. Resultatet har blivit att näringslivets potential inte har utnyttjats och att skillnaderna i tillgång till offentlig service mellan olika landsdelar har ökat. I den offentliga debatten uppmärksammas också ofta de brister i kommersiell och offentlig service som finns i vissa av storstädernas miljonprogramområden. En fortsatt tudelning av vårt land kan inte accepteras varken av ekonomiska, sociala, miljömässiga eller demokratiska skäl. Landsbygderna erbjuder många av lösningarna när det gäller framtidens utmaningar, inte minst inom klimatpolitiken, men då måste det vara möjligt att verka och bo där.

Medborgarna i vårt land ingår i olika typer av sociala och ekonomiska sammanhang. Många av dessa har medborgarna anslutit sig till frivilligt, det vi kallar det civila samhället. Andra sammanhang skapas genom att medborgarskapet innebär skyldigheter och rättigheter i förhållande till samhällets institutioner. Enligt vår mening är emellertid ett medborgarskap inte bara en formalitet, det är också ett uttryck för ett samhällskontrakt mellan medborgarna och det allmänna i form av stat, landsting och kommuner. Om det blir ett allt för stort gap mellan de förväntade rättigheterna och den faktiska verkligheten, finns det en risk för att detta samhällskontrakt kommer att lösas upp. Detta kan få långtgående konsekvenser för förtroendet för samhället och demokratin.

Vi menar att samhällskontraktet bör vidareutvecklas för att säkerställa att näringslivet och medborgarna i landsbygderna ges samma förutsättningar som i övriga delar av vårt land. För att åstadkomma detta lämnar kommittén 75 förslag som sammantaget lägger grunden för ett mer sammanhållet Sverige där alla, oberoende av var man bor, ges grundläggande förutsättningar att leva ett gott liv.

I vårt arbete med att utforma en sammanhållen politik för landsbygdernas utveckling har vi utgått från tre grundläggande perspektiv:

- Likvärdiga förutsättningar för medborgarna att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

- Öka landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på ett långsiktigt hållbart sätt.
- Öka landsbygdernas möjligheter att bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin.

### *Medborgarperspektivet behöver stärkas*

Den fortgående befolkningsminskningen i stora delar av landsbygderna har lett till en försämring av både den offentliga och kommersiella servicen. Detta har i sin tur medfört att skillnaderna i levnadsvillkor mellan olika delar av landet har ökat. Det finns i dag en uppenbar risk för att stad och land fortsätter att glida isär. En sådan utveckling måste motverkas. Det är inte acceptabelt att de som bor utanför de växande stadsregionerna ges sämre möjligheter till utbildning, arbete, boende eller vardagsnära service och kultur. Stora ansträngningar måste därför göras för att ge alla medborgare likvärdiga förutsättningar att arbeta, bo och leva i hela landet. Arbetet för att jämna ut skillnader i levnadsvillkor i olika delar av landet är långsiktigt, men det behöver starta nu!

Efterfrågan på bostäder i landsbygderna behöver tillgodoses. Det gäller inte minst hyresrätter för unga, nyanlända och äldre. Det finns också attraktiva boendemiljöer i många landsbygder, vilka i ökad grad bör kunna erbjudas den som vill bosätta sig i kommunen eller besöka den som turist. Kommittén anser att bostadsbyggandet i landsbygderna och de täta miljöerna i anslutning till dessa bör underlättas.

Digitaliseringen gör det möjligt att kommunicera med statliga myndigheter via nätet. Men det finns också i mer komplicerade ärenden ett behov av personlig kontakt med myndighetsföreträdare. För att medborgarna ska känna tillit till de statliga myndigheternas verksamhet anser kommittén att staten måste vara närvarande i hela landet, även i de landsbygder som har en relativt liten befolkning.

För att människor ska kunna känna trygghet i sin vardag är det nödvändigt att polisen har en lokal närvaro och kan ingripa då brott har begåtts.

Det finns ett rikt föreningsliv och en kreativ kraft bland kvinnor och män som bor och bedriver verksamhet i landsbygderna. Detta är något som en sammanhållen landsbygdspolitik måste bygga vidare på. Kommittén menar därför att staten på olika sätt bör främja civilsamhället och de ideella krafterna, så att dessa kan bidra till tillväxt och utveckling i Sveriges landsbygder.

Vidare vill kommittén understryka att hinder för enskilda att starta, driva och utveckla företag i landsbygderna så långt som möjligt bör undanröjas. Äganderätten ska respekteras och ingrepp i denna bör i möjligaste mån begränsas. Om samhällsnyttan ändå motiverar inskränkningar i äganderätten ska samhället utge skälig ersättning till den som blir föremål för inskränkningarna.

### *Landsbygderna har en stor potential för företagande och ökad sysselsättning*

Landsbygderna i Sverige och i många andra länder genomgår sedan länge en strukturomvandling, där tjänstesektorn får allt större betydelse. Det innebär att en politik för landsbygdernas utveckling bör byggas utifrån ett bredare perspektiv än de traditionella näringarna. Natur- och kulturresurser i landsbygderna får nya och annorlunda användningsområden. Efterfrågan på hållbara turismupplevelser ökar. Utvecklingen av den digitala tekniken öppnar nya möjligheter för företagandet och näringslivet. Klimatförändringarna innebär att intresset för de svenska landsbygderna när det gäller försörjningen med livsmedel och energiråvaror ökar.

Landsbygderna har goda förutsättningar att stärka Sveriges utveckling mot en grön ekonomi genom framväxten av en biobaserad ekonomi och en miljödriven näringslivsutveckling. Omställningen till ett hållbart samhälle kan skapa möjligheter för landsbygdernas näringar att komplettera de traditionella produkterna genom nya affärsmöjligheter inom jordbruk, skogsbruk, fiske och vattenbruk. Detta leder till att landsbygderna kan skapa fler arbetstillfällen.

En positiv utveckling av landsbygdernas näringsliv är enligt kommittén själva grunden för att landsbygderna ska utvecklas utifrån sina förutsättningar. De förslag som kommittén lägger fram syftar till att skapa ett mångsidigt och hållbart näringsliv med konkurrenskraftiga företag med god förmåga till förnyelse.

*Landsbygderna bör kunna öka sitt bidrag till samhällsekonomi*

Hälften av landets export skapas i landsbygderna. Därför måste staten ta ett ansvar för att säkerställa att näringslivet och företagandet i landsbygderna har goda villkor. Den allmänna näringspolitiken behöver i landsbygderna kompletteras med särskilt riktade insatser för att stimulera företagandet. Det handlar om att säkerställa att det finns väl fungerande gods- och persontransporter i hela landet och att de digitala kommunikationsmöjligheterna har samma standard som i övriga delar av Sverige. Staten behöver också underlätta kapitalförsörjningen och innovationsförmågan inom landsbygdernas näringsliv. Vidare behöver kompetensförsörjningen utvecklas för att säkerställa rekryteringen av arbetskraft till både den privata och den offentliga sektorn.

*Det finns goda möjligheter att skapa en positiv befolkningsutveckling i landsbygderna*

Sedan tre år tillbaka har cirka 100 av 130 landsbygdskommuner ökat sin befolkning. Detta beror delvis på att utflyttningen från landsbygderna har bromsats upp och delvis på att det har skett en inflyttning av invandrare. Ser vi ytterligare ett par år tillbaka har befolkningsutvecklingen utanför landets tätorter legat oförändrad. Flera län, bland annat Hallands, Jönköpings och Västmanlands län, har ökat sin befolkning utanför tätorterna. Sedan 1980 har flera län haft en eller flera perioder med ökande befolkning utanför tätorterna.<sup>3</sup> De större kommunerna växer visserligen fortfarande avsevärt mycket mer i befolkning, men det sker inte längre på landsbygdernas bekostnad, utan mer som en följd av invandring och höga födelsetal.

Den befolkningsframskrivning som kommittén har gjort visar att det finns goda förutsättningar för många landsbygdskommuner att stabilisera och öka sin folkmängd under de kommande åren.<sup>4</sup> I vårt scenario om en årlig utrikes inflyttning 2016–2040 på drygt 100 000 personer samt en inbromsad vidareflyttning inom landet

<sup>3</sup> Statistiska Centralbyrån 2016. *Tätorter 2015 – Befolkning och arealer*. Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1601.

<sup>4</sup> Statisticon 2016. *Scenarier för befolkningsutveckling i landsbygdskommuner*. Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygdskommittén, 2016-04-15.

kommer fyra av fem kommuner att kunna fortsätta att öka sin befolkning under många år framöver. Förutsättningarna för en ökad befolkning är bäst i de tätortsnära landsbygderna samt i vissa delar av de glesa landsbygderna. I de glesa landsbygderna föder fler unga vuxna födda på 1990-talet fler barn.

Om personer med invandrarbakgrund ska kunna stanna kvar i kommunen behöver staten, kommunerna och näringslivet samarbeta för att underlätta en etablering på arbetsmarknaden. För många landsbygdskommuner som behöver rekrytera personal i stor omfattning under de närmaste åren är en ökad befolkning avgörande för möjligheterna att kunna tillhandahålla välfärdstjänster av hög kvalitet.

*Den nuvarande politiken för landsbygderna är alltför otydlig och splittrad*

Landsbygderna står både inför stora utmaningar och rika möjligheter. De insatser som i dag görs för att utveckla landsbygderna är emellertid allt för otydliga och allt för splittrade. Det saknas med andra ord en sammanhållen politik med tydliga mål för olika politikområdets bidrag till utvecklingen av landsbygderna. Enligt kommitténs mening har staten det övergripande ansvaret för att formulera en sådan politik. Vi lämnar i de kommande kapitlen förslag till mål och insatser för en sammanhållen landsbygdspolitik.

Kommittén anser att riksdagen bör fatta beslut om en sammanhållen landsbygdspolitik, vilken därefter läggs till grund för att tydliggöra olika myndigheters ansvar för att genomföra landsbygdspolitik. Vi anser att Jordbruksverket och länsstyrelserna har särskilt goda förutsättningar för att samordna genomförandet av en nationell landsbygdspolitik. Kommuner samt landsting/regioner har betydelsefulla uppgifter i konkretiseringen och genomförandet på lokal och regional nivå. För att en nationell landsbygdspolitik ska kunna bli framgångsrik krävs samordnade och riktade insatser inom vissa strategiska områden och på olika nivåer av samhällsorganisationen.

## 1.4 Mål för en sammanhållen landsbygdspolitik

### *Övergripande mål*

Kommittén föreslår att det övergripande målet för en sammanhållen landsbygdspolitik ska vara en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete har varit de för landsbygderna mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen. Kommittén har i enlighet med direktiven anlagt ett jämställdhetsperspektiv i analysarbetet och redovisat hur vissa av kommitténs föreslagna åtgärder främjar jämställdheten mellan kvinnor och män.

### *Delmål*

Vi föreslår följande delmål för landsbygdspolitiken:

- Landsbygdernas förutsättningar tas till vara för att skapa ett mångsidigt, konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv med god förmåga till förnyelse.
- Hela landet drar nytta av digitaliseringens möjligheter.
- En infrastruktur som säkerställer person- och godstransporter till medborgarna och näringslivet i landsbygderna.
- Utbildningssystemet säkerställer kompetensförsörjningen och ökar tillgängligheten till högre utbildning i hela landet.
- En samhällsplanering som underlättar landsbygdernas utveckling.
- Bosättning i landsbygderna underlättas.
- Likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg oberoende av bostadsort.
- God tillgång till kommersiell service.
- Likvärdiga möjligheter att utöva och uppleva kultur oberoende av bostadsort.
- Staten är fysiskt närvarande i landsbygderna med arbetsplatser, myndighetsservice och polis.



- Staten främjar det civila samhällets engagemang i landsbygder-  
nas utveckling.

### 1.4.1 Två scenarier

De förslag som kommittén lägger fram i detta betänkande kan ses som ett första steg i en process som bör följas upp med ytterligare konkretiseringar av mål och insatser för att utveckla landsbygderna. För att illustrera konsekvenserna av att antingen avstå från att genomföra en nationell landsbygdspolitik eller att utveckla en ambitiös sådan politik har vi valt att skissera två scenarier.

#### *Scenario ett*

Ett första scenario tar sikte på att beskriva vad som händer om staten inte utformar och genomför en nationell landsbygdspolitik. I ett sådant scenario kommer befolkningen att fortsätta att minska i flertalet landsbygdskommuner, möjligen med undantag för de tätortsnära landsbygdskommunerna. Fortsatt minskning av befolkningen kommer att leda till en fortsatt uttunning och försämring av kvaliteten i både den kommersiella och offentliga servicen. Med ökade skillnader i kommunernas ekonomiska bärkraft ökar behovet av omfördelning inom det kommunala utjämningsystemet.

Om inte staten tillsammans med kommuner och lands-  
ting/regioner medverkar till finansieringen av en fortsatt bredbands-  
utbyggnad kommer denna att gå långsamt och ställa omfattande  
delar av vårt land utan tillgång till höghastighetskommunikation via  
bredband. Utan statlig medfinansiering av bostadsbyggandet kom-  
mer villkoren för att bygga i landsbygderna att vara fortsatt ogynn-  
samma, vilket förstärker en redan pågående avfolkning av lands-  
bygderna. Unga och nyanlända kommer att fortsätta lämna lands-  
bygderna om de inte får arbete och bostad och upplever att de är  
betydelsefulla och delaktiga i sina landsbygders utveckling. Det  
kommer i sin tur att förvärra den prognostiserade arbetskrafts-  
bristen och ytterligare spä på befolkningsminskningen, med alla dess  
negativa konsekvenser.

Utän särskilda näringspolitiska insatser och en förbättrad kom-  
petensförsörjning kommer landsbygdernas i dag outnyttjade poten-

tial inte att kunna tas till vara för att skapa fler och större företag med ökad sysselsättning. Utan tillgång till finansiellt kapital och rådgivning fördröjs näringslivets förnyelse, särskilt i de mest gleasa delarna av landsbygderna. Utan en sådan förnyelse blir det svårare för Sverige som nation att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och att bli en förebild för andra länder när det gäller att utveckla en bioekonomi. Utan en expansion av näringslivet i landsbygderna kommer inte landsbygderna att i ökad utsträckning kunna bidra till samhällsekonomin. Utan en ökad kunskap om näringslivets villkor i landsbygderna kommer det fortsättningsvis att skapas och tillämpas regler och andra åtgärder som krånglar till det och försvårar för landsbygdsföretagen.

Om statens insatser fortsättningsvis sker utan samordning och hänsyn till landsbygdernas villkor får vi se mer av målkonflikter och koncentration som gör det svårt att utveckla verksamheter i landsbygderna.

### *Scenario två*

Ett andra scenario beskriver hur landsbygderna långsiktigt ökar sin befolkning och hur näringslivet i landsbygderna vinner terräng på nya marknader och skapar jobb. Det gör att landsbygderna i stor utsträckning kan bidra till att nå målet om att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet nås och att vi ska vara ledande i omställningen till ett fossilfritt samhälle. Med våra förslag om bättre produktionsvillkor har den utvecklingspotential som finns i gröna och blå näringar, i mineral- och gruvnäring samt i besöksnäringen tillvaratagits. Vi har ökat vår självförsörjningsgrad när det gäller bio-baserade varor och tjänster. Vi ligger teknik- och kunskapsmässigt långt framme med nya förädlade produkter och tjänster från platsbundna resurser. Det har i sin tur gjort att vi har ökat vår andel på växande exportmarknader. Detta har bland annat kunnat ske genom att både små och stora företag i landsbygderna är aktiva i globala nätverk. De tar till sig influenser som ökar produktionsförmågan och skapar goda kanaler ut till marknaderna, såväl regionalt, nationellt som internationellt. När landsbygdsföretagen behöver förnya sig och investera finns god tillgång till finansiellt kapital och samarbetet med forskning och rådgivning fungerar bra.

En ambitiös utbyggnad av bredbandsnätet i landsbygderna och att transportinfrastrukturen förbättrats har varit en grundläggande förutsättning för näringslivets positiva utveckling. Företagen har också haft stor nytta av våra förslag om utbildningscentra och ökad tillgång till högre utbildning. Tillgång till bostäder, en högkvalitativ samhällsservice, närhet till statlig myndighetsservice, rikt fritidsutbud genom ett livskraftigt föreningsliv och ökat kulturutbud har förstärkt landsbygdernas attraktivitet.

Den positiva spiral av sysselsättnings- och befolkningsökning, som uppstått till följd av näringslivsutvecklingen, omlokalisering av statliga jobb, grundläggande statlig myndighetsservice, utbyggd lokal service och infrastruktur samt ökade möjligheter till utbildning, bidrar till ökade skatteintäkter i kommuner och landsting/regioner. Kommunerna är därmed mindre beroende av intäkter genom det kommunala utjämningssystemet. Människor i landsbygderna har fått förutsättningar för ett tryggare och bättre fungerande vardagsliv. En viktig faktor är också att föreningslivet blivit ännu starkare med ett föryngrat och breddat engagemang. Fler människor oavsett ålder och ursprunglig nationalitet känner sig förankrade och delaktiga i sina orters utveckling, vilket bidrar till att de väljer att stanna eller flytta tillbaka.

Den största vinsten med detta scenario är att stad och land inte fortsätter att glida isär. Om det uppstår en alltför omfattande känsla av att vara övergiven av samhället kan detta hota de demokratiska institutionernas legitimitet.



## 2 Näringsliv och företagande

I vårt delbetänkande konstaterar vi att det i landsbygderna finns ett näringsliv med höga produktionsvärden och god tillväxt av förädlingsvärde per anställd. Liksom i städerna är det generellt sett de små företagen som dominerar näringslivet, även om det finns landsbygdskommuner vars privata arbetsmarknad är beroende av några få större arbetsställen. Landsbygdernas näringsliv omfattas av både platsbunden verksamhet och platsoberoende verksamhet. Det finns både råvaruproduktion och förädlingsindustri, liksom det finns produktion av tjänster och varor. Produktionen som sker i landsbygderna riktar sig både till den inhemska och till den internationella marknaden och den utgör i varierande omfattning en del av internationella produktionskedjor.

Produktionsförutsättningarna i många landsbygder skiljer sig i flera avseenden från förutsättningarna i städerna. Landsbygderna erbjuder vissa lokaliseringsfördelar för standardiserad produktion; produktion som drar mer nytta av låga markpriser och ibland lägre löneläge än närhet till kunskapsstäta miljöer. Till landsbygdernas nackdelar hör höga transportkostnader och sämre tillgång till service. Det är också svårare att hitta efterfrågad arbetskraft i befolkningsmässigt mindre lokala arbetsmarknader och tillgången till finansiellt kapital är mer begränsad än i täta regioner. Många glesa och mycket glesa landsbygder har stora demografiska utmaningar, med stor andel äldre. Det gör det svårare för företagens generationsskiften och vid nyanställningar.

Oavsett geografiska för- och nackdelar finns det för närvarande en framtidstro i våra landsbygder. Av småföretagen i landsbygderna är det 70 procent som ser goda tillväxtmöjligheter, vilket är samma andel som för företagen i städerna.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Företagarna 2016. *Tillväxt i hela landet – Företagarnas perspektiv på landsbygden*.

## 2.1 De platsbundna näringarna har möjligheter

Olika framtidsbedömningar, bland annat OECD:s prognoser, visar att tillgång till naturresurser såsom jordbruksmark, skog, vatten och många ekosystemtjänster<sup>2</sup> kommer att bli viktigare i framtiden.<sup>3</sup> Kraven ökar på att vi ska ställa om till en fossilfri och biobaserad samhällsutveckling. I den omställningen kommer det gröna och blå näringslivet att spela en nyckelroll, såväl genom effektivare livsmedelsproduktion som genom utveckling av förnybara material och biobaserad energi. Vi ser redan i dag en vidareutveckling av produktionen som är baserad på bioråvara. Vid sidan av livsmedel, drivmedel, förnybar energi, virke och papper ser vi också en utveckling av andra produkter som kan baseras på bioråvaror, som kemikalier, textilier, plaster och hälsoprodukter.

Statistik och analys om den svenska bioekonomins utveckling visar att dess andel av förädlingsvärdet i Sverige är mindre än en tiondel. Dess andel av varuexporten är ungefär en tredjedel. Bioekonomin behöver med andra ord utvecklas. Det kommer att krävas att nya produkter utvecklas för nya marknader där produkter från bioekonomin i dag inte finns eller kan konkurrera. Detta kräver i sin tur statliga insatser och samarbete med näringslivet, vilket också sker i andra länder, som Finland, Kanada och Japan.<sup>4</sup>

Jordbrukets och trädgårdsnäringens utvecklingspotential beskrivs av Konkurrenskraftsutredningen.<sup>5</sup> Utredningen konstaterar att Sverige i internationell jämförelse har goda produktionsförutsättningar för att vara med och möta den globalt ökade efterfrågan på livsmedel. Det finns stora resurser av mark och vatten, forskning av god kvalitet och en stabil samhällsekonomi. Den svenska livsmedelsproduktionen kännetecknas av hög säkerhet och ett gott djurskydd. Å andra sidan påverkar produktionsvillkor, som exempelvis djurskydds- och växtskyddslagstiftning, näringens konkurrenskraft. Den svenska livsmedelsproduktionen har förlorat marknads-

---

<sup>2</sup> Ekosystemtjänster är tjänster som naturen utför och som människan kan använda. Exempel på ekosystemtjänster är insektspollinering, vattenrening och maskars markbearbetning.

<sup>3</sup> Sveriges lantbruksuniversitet, Future Agriculture 2011. *Fem framtidsscenarier för 2050 – förutsättningar för lantbruk och markanvändning*, med referens till Millennium Ecosystem Assessment MA 2005 och rapporter från bland annat OECD-FAO 2009.

<sup>4</sup> Tillväxtanalys 2016. *Den svenska bioekonomins utveckling. Statistik och analys*. Dnr. N2016/04433/FÖF.

<sup>5</sup> SOU 2015:15. *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*.

andelar trots att konsumtionen har ökat. En konsumtion som i allt högre grad tillgodoses av importerade produkter. Klimatförändringarna kommer dock att ställa högre krav på en jordbruksproduktion med låg klimat- och miljöpåverkan och här är Sverige i världsklass. Därför är det viktigt att produktionsvillkoren är sådana att vi kan befästa vår roll som en stabil handelspartner för högkvalitativa och säkra livsmedel.<sup>6</sup>

I arbetet med att utforma en nationell skogstrategi konstateras att även om Sveriges skogsareal utgör mindre än en procent av världens skogar är vi en av världens största exportörer av sågade trävaror, papper och avsalumassa. Den skogsbaserade sektorn är en av Sveriges viktigaste basnäringar. Vi har större arealer brukad skog och mer stående virkesvolym än vi haft sedan industrialiseringen inleddes och vi har en tekniskt högt utvecklad skogsindustri.<sup>7</sup> Framtidsbedömningar visar att basen i produktionen fortsatt blir sågade trävaror, pappers- och emballageprodukter. Skogsindustrin blir dock allt bättre på att ta till vara restprodukter från huvudproduktionen och omvandla dessa till högvärdesprodukter, till exempel skogsbaserade kemikalier och drivmedel. Skogsindustrin har möjligheter att avancera till nya marknader och lansera exempelvis höghus i trä, bioplaster eller intelligenta förpackningar. Det kräver att innovationsutveckling sker över gränserna, antingen genom att ta in annan kompetens eller genom samarbete.<sup>8</sup> Skogen är också viktig för rekreation och för besöksnäringens utveckling. I arbetet med den nationella skogsstrategin konstateras att det behövs tydligare incitament för att göra mångbruk av skogens olika värden mer attraktivt för markägare, entreprenörer och andra aktörer.

Även den svenska gruv- och mineralnäringen har möjlighet att utvecklas. Det är dock viktigt att det sker på ett hållbart sätt med hänsyn till miljön. Det gäller både basproduktionen och relaterande förädlingsindustri. I den nationella mineralstrategin konstateras att när fler länder runt om i världen reser sig ur fattigdom, bygger städer och utvecklar sin industri ökar efterfrågan på metaller och mineraler. I internationell jämförelse tillhör Sverige de mest attraktiva gruvländerna i världen. Kostnaden för infrastruktur, arbetskraft och

---

<sup>6</sup> Macklean 2015. 2030. *Framtiden är grön*. Insikter 7.

<sup>7</sup> Arbetsgruppernas rapporter inom ramen för regeringens framtagande av en nationell skogsstrategi.

<sup>8</sup> Macklean 2015. 2030 *Framtiden är grön*. Insikter 7.

energi är jämförbar med konkurrerande länder. Sverige har ett institutionellt ramverk som är stabilt och relativt väl utformat. Det svenska gruvklustrets långvariga samarbete över företagsgränser bidrar till att göra Sverige attraktivt som gruvland.<sup>9</sup>

Hållbart vattenbruk har också en betydande utvecklingspotential. Om vi ska kunna fortsätta att äta fisk och skaldjur i samma utsträckning som i dag utan att haven fiskas ut måste vattenbruket växa kraftigt. Även produktionen av sättfisk för fisketurismens behov har möjligheter att utvecklas. Sverige har över 200 mil kust och nästan 100 000 sjöar.<sup>10</sup> Tillsammans med en utveckling av slutna landbaserade fiskeodlingssystem ger dessa resurser goda förutsättningar för ett växande vattenbruk runt om i landet.

Samiska näringar har särskild betydelse för att bevara, utöva och utveckla samisk kultur, språk och samhällsliv. En grund för det samiska näringslivet är rennäringen. Den bidrar med livsmedel, men i hög grad även med andra ekosystemtjänster så som bevarande av natur- och kulturarv och rekreation. Renskötseln är också ett av riksdagen uttalat allmänt intresse. En utmaning för rennäringen är att öka avsättningen till konsumenterna, vilket är viktigt för att öka produktionsvärdet inom näringen.

Besöksnäringen har en stor potential att växa i såväl städerna som i landsbygderna. Näringen är sysselsättningsintensiv och skapar många nya jobb.<sup>11</sup> Den är i dag den snabbast växande tjänsteexporterande näringen. Framför allt finns det, enligt besöksnäringen själv, en stor utvecklingspotential inom både tematiska och geografiska destinationer.<sup>12</sup> Olika aktörer, som myndigheter, besöksföretag och andra serviceföretag, kan bli bättre på att samverka utifrån platsgivna resurser som till exempel fjäll, sjö och hav. Framför allt går det att skapa större produktionsvärden och fler jobb genom hög kvalitet på service, aktiviteter och upplevelser kopplade till dessa miljöer. Besöksnäringen i landsbygderna erbjuder kultur och kulturmiljöer, attraktiva mötesplatser, shopping och evenemang. Studier visar emellertid att det är naturen som ofta är en reseanledning för

---

<sup>9</sup> Tillväxtanalys 2016:06. *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse.*

<sup>10</sup> Jordbruksverket 2012. *Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar.* Strategi 2012–2020.

<sup>11</sup> Dir. 2016:83. *En sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring.*

<sup>12</sup> Svensk Turism AB 2016. *Nationell strategi för svensk besöksnäring. Så ökar vi tempot och kraftsamlar inför 2020.* Halvtidsanalys.



besökare. Enligt en kartläggning som Mittuniversitet genomförde 2014 omsätter landets naturturismföretag cirka 3,6 miljarder kronor årligen och var tredje företag uppger att de är i en tillväxtfas.<sup>13</sup>

Om dessa olika platsbundna näringar, som är baserade på jorden, skogen, mineralerna, vattnet och natur- och kulturmiljön, ges rätt förutsättningar för hållbar tillväxt är de en betydelsefull tillgång för att nå flera miljömål, samtidigt som de ökar landets produktion och skapar nya jobb.

## 2.2 Ökad globalisering och specialisering

Globaliseringen har ökat under 2000-talet. Det innebär en ökad internationell konkurrens, där centralisering och storskalighet styrs av priskonkurrens utanför Sverige. Samtidigt ökar kraven på kortare ledtider, närhet till leverantörer och stor flexibilitet. Kontinuerligt uppstår ny efterfrågan på varor och tjänster och nya marknader tillkommer i snabbare takt än tidigare. Vidare har det blivit enklare och billigare att lägga delar av produktionskedjan i andra länder. Den tekniska utvecklingen inom digitalisering har underlättat denna process. Specialiseringen sker inom ett visst produktionsområde i förädlingskedjan. Det innebär att det sker en ökad sammanlänkning av produktionsprocesser som involverar flera länder. Globaliseringen har även medfört en ökad rörlighet av tjänster. En produkt som säljs på en marknad innehåller i dag många fler tjänster än tidigare och den trenden väntas bestå. Denna kategori av tjänster har därför ökat betydligt snabbare än flera andra kategorier av arbeten.<sup>14</sup>

Utvecklingen gör att företagen för att utvecklas bör ha en god förmåga att ta till sig nya influenser och kunskaper. De måste kunna samspela med de aktörer lokalt, nationellt och globalt som kan bidra med kunskaper och pengar till utveckling av tjänster, produkter och produktionsprocesser samt kunskaper om hur de når marknaden. I synnerhet för solo- och småföretagare i glesa strukturer blir det avgörande hur man utvecklar sina relationer, nätverk och samarbeten på distans. Det gäller både för dem som vänder sig till en inter-

<sup>13</sup> Svensk Turism AB 2016. *Nationell strategi för svensk besöksnäring. Så ökar vi tempot och kraftsamlar inför 2020*. Halvtidsanalys.

<sup>14</sup> Arbetsförmedlingen 2016. *Globaliseringens effekter på lokala arbetsmarknader i Sverige*.

nationell marknad och för dem som producerar varor och tjänster för en mer näralligande marknad.

### 2.3 Näringsliv och företagande i en sammanhållen landsbygdspolitik – överväganden och förslag

Utifrån landsbygdernas produktionsvillkor och utvecklingsmöjligheter gör vi bedömningen att ett viktigt delmål i en sammanhållen landsbygdspolitik är att *landsbygdernas förutsättningar ska tas tillvara för att skapa ett mångsidigt, konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv med god förmåga till förnyelse.*

En sådan målsättning styr mot att öka produktionsvärdena och skapa nya jobb. Vidare styr den mot en ökad inhemsk produktion av exempelvis livsmedel och energi, som minskar vår nationella sårbarhet vid eventuella kriser. Landsbygdernas tillgångar är också en viktig utgångspunkt för att på allvar ta Sverige in i en biobaserad och fossilfri ekonomi.

I vårt delbetänkande kunde vi konstatera att värden från landsbygdernas tillgångar och produktion ofta hamnar utanför den lokala ekonomin, utanför landsbygderna och ibland även utanför Sverige. Det gör att en betydande del inte återinvesteras i landsbygderna, eller ger avtryck i den lokala eller regionala köpkraften. Med våra överväganden och förslag vill vi bidra till ökade investeringar i landsbygderna.

#### *Statens verktyg för att stärka landsbygdernas näringsliv*

Den näringspolitiska verktygslådan är innehållsrik och är både nationellt och internationellt reglerad. Den innehåller bidrag, lån och riskkapital inom ramen för de regler som EU sätter upp genom sina statsstödsregler. Den innehåller också statligt finansierad rådgivning och kompetensutveckling. En del av stöden är riktade till vissa näringar eller geografiska områden, medan andra vänder sig till alla typer av näringsliv. Ytterligare ett verktyg är planer och strategier för regionalt tillväxtarbete. Staten påverkar också företagens villkor genom olika former av beskattning.

Ett av statens viktigaste verktyg för att främja näringslivet är att säkra tillgången till digital och fysisk infrastruktur och tillgången

till utbildning som tillgodoser behovet av arbetskraft med efterfrågad kompetens.

När företagarna själva anger vad de anser vara viktigt för att kunna utveckla sina företag finns flera aspekter som staten kan påverka med sin verktygslåda. I en undersökning, som organisationen Företagarna genomfört, anger en fjärdedel av företagare som är verksamma i landsbygderna att det största tillväxthindret är att hitta lämplig arbetskraft. Andra upplevda hinder är kopplade till svårigheter att få tillgång till finansiering, höga arbetskraftskostnader, regelkrångel och långa handläggningstider hos myndigheter, tillgång till service och bristande infrastruktur.<sup>15</sup>

I senare kapitel i detta betänkande återkommer vi till förslag om tillgång till infrastruktur och service samt tillgång till arbetskraft med den utbildning och erfarenhet som behövs. Det handlar bland annat om förslag för att bygga ut den digitala infrastrukturen och om att inrätta kommunala utbildningscentra. De näringslivsfrämjande förslagen i detta kapitel avser

- tillgången till finansiellt kapital till företag,
- förnyelse- och innovationsfrämjande insatser,
- hållbar utveckling av platsbundna verksamheter,
- näringslivspaket till landsbygder med särskilt stora utmaningar,
- kunskapsutveckling om näringsliv i landsbygderna, samt
- servicegaranti vid handläggning av myndighetsärenden.

### 2.3.1 Tillgång till finansiellt kapital

**Kommitténs förslag:** ALMI Företagspartner AB:s uppdrag om marknadskompletterande finansiering och rådgivning kompletteras med ett ytterligare fokus som riktas mot företag i de glesa och mycket glesa landsbygdskommunerna. I synnerhet ska de platsbundna näringarna och till dem relaterad näringsverksamhet uppmärksammas.

<sup>15</sup> Företagarna 2016. *Tillväxt i hela landet – Företagarnas perspektiv på landsbygden*.

Det nationella utvecklingsbolaget Saminvest AB ges, genom instruktion i ägaranvisningarna, ett tydligare samhällsuppdrag att säkerställa att investeringar sker bland målgrupper, branscher och i geografiska områden där behovet av marknadskompletterande finansiering är som störst. Saminvest ska ta till vara erfarenheter från Inlandsinnovation och säkerställa investeringar i Sveriges sju nordligaste län. Representanterna i Saminvest styrelse ska utöver förvaltningskunskaper även ha kunskaper om näringslivsutveckling i såväl glesta som täta strukturer.

Saminvest AB ges i uppdrag att investera i företag för tillväxt och förnyelse av ekosystemtjänstproducerande verksamhet i syfte att främja en snabbare omställning till en fossilfri och biobaserad samhällsekonomi. Saminvest bör i detta uppdrag samverka med insatser inom EU:s struktur- och investeringsfonder, särskilt vad gäller investeringar i små och medelstora företag. Saminvests investeringar i tidiga skeden ska inte begränsas till innovativa miljöer.

För att förnyelse, utveckling och omställning ska ske måste tillgången till finansiellt kapital förbättras. Företagarnas undersökning visar att en majoritet av företagarna i landsbygder som har gjort en investering de senaste åren ansåg att det var svårt att få extern finansiering.<sup>16</sup> I vårt delbetänkande konstaterar vi att banker spelar en viktig roll för företagens möjligheter att växa. Forskning visar också att de flesta innovationer finansieras av banker och att banker är den vanligaste och viktigaste externa finansieringsformen för småföretag. Företag i landsbygderna är särskilt beroende av banklån, då andra externa finansieringsalternativ, exempelvis riskkapital, är mindre tillgängliga i dessa områden.

Forskning visar också att företags geografiska närhet till banker är av stor betydelse för nyföretagande.<sup>17</sup> I och med digitaliseringen anser många banker att lokal närvaro inte längre är nödvändig för att de ska behålla hög effektivitet och hög avkastning. Det har lett till att svenska banker valt att i allt högre utsträckning fokusera på stora städer, stora kunder och nya marknader. De har minskat eller

<sup>16</sup> Företagarna 2016. *Tillväxt i hela landet – Företagarnas perspektiv på landsbygden*.

<sup>17</sup> Backman, M. 2013. *Regions, Human Capital and New Firm Formation*.

helt avvecklat lokal representation i form av lokala bankkontor i mindre städer och i landsbygderna. Antalet bankkontor i Sverige har minskat med 40 procent över de senaste 20 åren. Det är landsbygderna och småorter som förlorat flest kontor. Det har även inneburit att en majoritet av svenska banker har utvecklat digitaliserade bedömningsmodeller där möjligheter för utbyte via personliga relationer begränsats. För att kunna göra högkvalitativa bedömningar av entreprenören är dock personliga relationer mellan bank och entreprenör centralt. Särskilt unga företagare missgynnas då kreditprövningar görs på distans.<sup>18</sup>

### *Statliga insatser för att komplettera bankerna är nödvändiga*

Utvecklingen inom banksektorn understryker behovet av statliga insatser i olika former. Floran av statligt finansiellt stöd, statliga krediter, riskkapital och program är stor och svår att överblicka. Tillväxtanalys så kallade tillväxtfakta 2015 om statliga stöd till näringslivet visar att stöd hanteras av ett 20-tal olika myndigheter fördelat på över 60 olika program. Den största stödposten är från den gemensamma jordbrukspolitiken. En annan stor post är bidrag via regionala strukturfonder. Tillväxtanalys konstaterar att effekterna av stöden är oklara, men att investeringsstöd har visat på vissa positiva resultat.<sup>19</sup>

En sammanställning visar att mindre än 20 procent av de statliga finansieringsinsatser som utgick 2014 och 2015 via Vinnova, Almi Företagspartner AB, Norrlandsfonden, forskningsavdrag, landsbygdsprogrammet och nationella regionala stöd, gick till företag i landsbygdskommuner. Beräknar man stödbeloppen per invånare i arbetsför ålder blir fördelningen mer jämn. Merparten av Vinnovas och Almis stöd och krediter går emellertid till storstadskommuner, täta kommuner nära storstäder eller landsbygdskommuner nära en större stad. Fördelningen mellan näringsgrenar visar att Vinnovas och Almis stöd och krediter till areella näringar varit långt mycket

---

<sup>18</sup> Malmström, M. m.fl. 2016. *Hållbara bedömningsmodeller: Banker och jämlikhet i näringslivet*, från avsnittet Description of the project in relation with the research frontier. Ansökan om finansiering från Vinnova till forskningsprojekt.

<sup>19</sup> Tillväxtanalys 2015. *Tillväxt genom stöd. En bok om statligt stöd till näringslivet*.

mindre än dessa gröna näringars andel av de sysselsatta.<sup>20</sup> Det är enligt kommitténs uppfattning bekymmersamt eftersom vi ser att dessa näringar har en viktig utvecklingspotential, vilket vi också beskriver i inledningen av detta kapitel.

### *Bristande jämställdhet i tillgången till offentligt finansiellt kapital*

Kvinnor driver närmare 30 procent av Sveriges företag, men får inte del av offentlig finansiering i motsvarande omfattning. Enligt en studie som Tillväxtverket har genomfört beror det på att kvinnor och män tillskrivs olika egenskaper. Det påverkar förväntningarna på hur företagande kvinnor och män ska bete sig och vem som anses ha potential i sitt entreprenörskap.<sup>21</sup>

Tillväxtverkets undersökning visar att det inte råder några skillnader i storlek, tillväxt, prestationsnivå, finansiell risk eller betalningsförmåga mellan företag som drivs av kvinnor respektive män. Kvinnor och män kommunicerar också företagets innovationsförmåga, aktivitet och risk på samma sätt i sina ansökningar. Trots det bedömer finansiärerna att den entreprenöriella potentialen är högre i mäns än i kvinnors företag.<sup>22</sup>

Brist på tillgång till finansiering medför att potentialen i kvinnors företag inte realiserar fullt ut. Därför behövs en mer jämställd tillgång till offentlig finansiering. Kommittén konstaterar att Almi i sitt uppdrag ska rikta ett särskilt fokus på bland annat kvinnors företagande. Vi vill understryka vikten av detta fokus.

### *Staten behöver vidta ytterligare åtgärder*

Mot bakgrund av ovanstående finns det skäl att se över hur staten kan vidta åtgärder i de områden där marknaden misslyckas med att tillhandahålla kapital. Almi har en regional spridning och ska ta sådana hänsyn. Under 2016 har riksdagen tagit ställning till regeringens proposition 2015/16:110 Staten och kapitalet. I den anges att Almi ska säkerställa att lämpliga finansiella instrument erbjuds,

<sup>20</sup> Edling, J. 2016. *Statligt stöd till företag och organisationer i stad och landsbygd*. Underlag till Landsbygdskommittén.

<sup>21</sup> Tillväxtverket 2015. *Under ytan – Hur går snacket och vem får pengarna II*.

<sup>22</sup> Tillväxtverket 2015. *Under ytan – Hur går snacket och vem får pengarna II*.

så att marknaden kan kompletteras ytterligare även när det gäller mindre lånebelopp och utanför större tillväxtregioner. Almi ska också bedöma behovet av eventuella nya insatser, som exempelvis garantiinstrument.<sup>23</sup>

Det är vår bedömning att Almis uppdrag särskilt behöver stärkas vad gäller marknadskompletterande behov i de glesa och mycket glesa landsbygdskommunerna. Uppdraget bör inbegripa hur befintliga tjänster som lån, rådgivning och investeringar kan anpassas till förutsättningar på kreditmarknaderna i glesa regioner. Almis uppdrag bör även ses över för att innefatta fler typer av branscher, i synnerhet de platsbundna näringarna och till dem relaterad näringsverksamhet.

Vidare vill vi understryka att det är viktigt att det nyinrättade nationella utvecklingsbolaget Saminvest AB har tillväxt i företag och näringsliv i hela landet som fält för sina insatser. I vårt delbetänkande visar vi att tillväxt sker likartat inom branscher, oavsett lokaliseringsort. Trots detta finns en koncentration av riskkapital till tillväxtmiljöer i täta strukturer. Det riskerar missgynna företag som vill starta och utvecklas i mer glesa strukturer. Om tillväxten i stället bedöms i relation till den egna miljön går det att undvika kunskapsluckor om verksamheter utanför det som normalt anges som tillväxtområden. Kommittén anser att staten behöver säkerställa kompetens om Sveriges landsbygder i sin verksamhet, oavsett om det gäller i myndigheter eller statligt ägda bolag. I synnerhet bör Saminvest AB ta till vara erfarenheter från Inlandsinnovation för att säkerställa investeringar i Sveriges sju nordligaste län. Kompetensen kan också säkerställas genom att representanterna i Saminvests styrelse, utöver förvaltningskunskaper, även ska ha kunskaper om näringslivsutveckling i såväl glesa som täta strukturer. Det är också viktigt att säkerställa kompetens och möjligheter att investera i ekosystemtjänstproducerande företag, för att främja en snabbare omställning till en biobaserad samhällsekonomi. Saminvest AB bör i detta samverka med insatser inom EU:s investeringsfonder, särskilt vad gäller investeringar i små och medelstora företag.

---

<sup>23</sup> Prop. 2015/16:110. *Staten och kapitalet*.

### 2.3.2 Förnyelse och innovationer

**Kommitténs förslag:** Vinnova ges i uppdrag att ta fram arbetsätt för att skapa förutsättningar för innovationer för företag i landsbygderna genom att:

- Vidareutveckla sitt arbete med att nå ut med innovationsstöd via rådgivare och forskare som är närvarande i landsbygderna.
- Utveckla Vinnovas inkubatorprogram med att inrätta inkubatorer särskilt inriktade på uppsökande verksamhet mot solo, små och medelstora företag i landsbygderna.
- Särskilt stödja innovationer som utvecklar lösningar och produkter för en snabbare omställning till biobaserad samhälls-ekonomi.

Erfarenheterna från landsbygdsprogrammets nuvarande åtgärder med innovationsgrupper och europiskt innovationspartnerskap (EIP) tillvaratas och vidgas till fler näringar och företagande i landsbygder än nuvarande avgränsning. Landsbygdsprogrammets innovationssatsningar genomförs i samverkan med Vinnovas satsningar och satsningar inom EU:s regionalfondsprogram.

Att förnya sitt företag genom ändrade produktions- eller avsättningsmetoder eller att skapa nya innovativa produkter och tjänster är en förutsättning för att klara konkurrensen, i synnerhet från en ökande globalisering.<sup>24</sup> Det finns flera sätt för företag att utveckla sina produkter, tjänster och processer för att därmed stärka sin konkurrensförmåga. Samverkan är viktig för en innovativ utveckling. Det gäller samverkan mellan företag både inom branscher och mellan branscher samt samverkan i kontakter med kunder och leverantörer. Små och medelstora företag har inte alltid samma kapacitet att satsa på forskning och utveckling och tillgodogöra sig ny kunskap som stora företag.<sup>25</sup> Små underleverantörer kan även bli beroende av ett stort företag som kund och därmed begränsas i sina

<sup>24</sup> Förnyelse avser utveckling av en produkt, tjänst eller process som är ny för företaget eller det lokala näringslivet.

<sup>25</sup> Bjerke, L. & Johansson. S. 2015. Patterns of innovation and collaboration in small and large firms, i *The Annals of Regional Science*. vol. 55/1, s. 221–247.



influenser från andra aktörer och andra marknader. Ett sådant beroende är varken till gagn för företaget, kunden eller näringslivet som helhet.

Landsbygdernas förutsättningar för utveckling och innovation skiljer sig från de täta och urbana miljöerna. Som vi tidigare konstaterat är det vår uppfattning att det behövs statliga insatser för att begränsa nackdelar som avstånd, gleshet och näringslivsstruktur i syfte att skapa goda förutsättningar för företag oavsett lokaliseringsort.

Förnyelse och innovation är viktiga komponenter för tillväxt och utveckling i företag. Vinnova har en viktig roll för politikens genomförande genom sitt uppdrag att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem.<sup>26</sup> Vinnovas insatser bör enligt kommittén spridas mer över landet och ta särskild hänsyn till små företag med mindre resurser att hantera de höga kostnader och höga risker som innovativ utveckling ofta innebär. Ett sätt att främja spridningen är genom det system som Vinnova redan i dag tillämpar, via så kallade intermediärer. För att nå ut till landsbygdsföretag bör intermediärer, exempelvis rådgivare och forskare, med hög landsbygdsnärvaro engageras. Vinnovas roll för innovationer i landsbygderna bör successivt utvecklas i takt med att forskningen och kunskapen om företagsutveckling och innovation i glesa miljöer ökar. Omställning till en biobaserad samhällsekonomi bör vara vägledande för insatserna. Det kan förbättra brukandet av landsbygdernas resurser och samtidigt förstärka samverkan mellan kunskapsintensiva miljöer i högskola och universitet och mer glesa och tillverkningsorienterade verksamheter som brukar dessa resurser.

Spridning av kunskap och metoder för produktion av varor och tjänster är betydelsefulla för företags utveckling. Sådan spridning kan ske genom att exempelvis anställda byter arbetsplats, genom spontana och arrangerade möten eller genom handel, det vill säga kontakterna mellan kunder och leverantörer. Samverkan är ytterligare ett sätt att sprida och fånga upp idéer. Sannolikheten för innovationer är större i företag som samverkar med andra företag,

---

<sup>26</sup> Förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

särskilt i samma bransch.<sup>27</sup> I glesa landsbygder blir de fysiska mötena färre på grund av glesare strukturer. Anställdas möjligheter att byta arbetsställen är mindre och avstånden till marknaderna är längre.

Större företag har oftare de resurser som behövs för att satsa på forskning och utveckling för att skapa en innovativ produktutveckling. Därför behövs särskilda insatser för att främja motsvarande spridning och utbyte av kunskaper och metoder i glesa strukturer och för mindre företag.

### *Fler möjligheter till innovationsgrupper*

Ett sätt att främja spridning och ökad interaktion mellan producenter, forskning och rådgivning är det arbete som nu bedrivs inom landsbygdsprogrammet, med stöd av 440 miljoner kronor fram till 2020. Stödet gäller jordbruks-, trädgårds- och rennäring och kan sökas året om hos Jordbruksverket. Det ger företagaren i samarbete med andra företagare, forskare och rådgivare en möjlighet att utveckla en idé i en innovationsgrupp. Det kan handla om en ny produkt, en ny metod, en ny form av service, en ny produktionsprocess, ett nytt sätt att nå marknaden eller ett nytt sätt att organisera verksamheter. Stödet ges för att bilda och utveckla lösningar i innovationsgruppen, men gruppen blir också en del av ett nationellt och europeiskt innovationsnätverk.

Det bakomliggande syftet med landsbygdsprogrammets innovationsstöd är att stärka konkurrenskraften. En central utgångspunkt är att möta ökade behov av livsmedel, foder, fiber, biomassa och biobaserade material samt för att möta miljöutmaningar. Genom Innovationsnätverket, som i Sverige är en del av det nationella Landsbygdsnätverket, får företagen hjälp att hitta samarbetspartners både nationellt och i något annat EU-land. Genom stöden till innovationsgrupperna får deltagarna via stödet betalt för eget arbete, material, tester, möten och resor.

Det är kommitténs uppfattning att den arbetsform med innovationsgrupper som nu erbjuds jordbruks- trädgårds- och ren-

---

<sup>27</sup> Bjerke, L. och Johansson, S. 2015. Patterns of innovation and collaboration in small and large firms. *The Annals of Regional Science*, vol. 55/1, s. 221–247.

näring också bör erbjudas andra företag i landsbygderna. Detta bör ske genom en utökad budget för åtgärden och alltså inte på bekostnad av nuvarande stödnivå till innovationer inom jordbruks-, trädgårds- och rennäringen.

### 2.3.3 Omställning till en hållbar utveckling av landsbygdernas platsbundna verksamheter

**Kommitténs förslag:** Jordbruksverket, i samråd med Skogsstyrelsen, Vinnova och Naturvårdsverket, ges i uppdrag att identifiera hur kommande landsbygdsprogram kan bidra till omställningen till en biobaserad samhällsekonomi i linje med målen i Agenda 2030 samt målen om ett fossilfritt samhälle. Insatser i landsbygdsprogrammet ska även syfta till att stärka sambanden och utbytet mellan stad och land. Uppdraget ska inbegripa förslag till åtgärder samt uppföljning av dessa.

Svensk livsmedelstrategi ska ha som mål att öka den svenska livsmedelsproduktionen. Ett led i att nå ett sådant mål är att offentlig upphandling ska innehålla krav som motsvarar våra svenska miljökrav och regler för djurskydd.

Aktörerna som ska samarbeta genom regionala exportcentra och Visit Sweden får i uppdrag att genomföra riktade insatser för att hjälpa företag i landsbygderna, i synnerhet de glesa och mycket glesa landsbygderna, att öka sina exportandelar.

Sverige liksom övriga världen står inför stora utmaningar kopplade till klimat, energi, miljö och demografi. Det krävs en omställning till en biobaserad samhällsekonomi för att möta dessa utmaningar. Sverige har ställt sig bakom de 17 globala hållbarhetsmålen som ska uppnås till 2030 och har en ambitiös agenda för att begränsa klimatpåverkan.

Miljömålsberedningen skriver i sitt slutbetänkande att Sverige ska vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar.<sup>28</sup> Kommittén ställer sig bakom

<sup>28</sup> SOU 2016:47. *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.*

denna ambition, men vi vill också understryka vikten av att näringslivets konkurrenskraft behålls. Som vi konstaterat inledningsvis i kapitlet har Sveriges landsbygder, genom sina stora tillgångar i mark och andra naturresurser, goda förutsättningar att bidra till lösningarna på de globala utmaningarna.

### *Samlade åtgärder krävs*

För att ta till vara landsbygdernas möjligheter krävs genomtänkta och sammanhängande stimulansåtgärder. Det krävs förnyelse och innovationer inom tjänste- och produktutveckling för att ställa om till fossilfria produktionsformer. Vi ser redan i dag många goda exempel på företagens egna ansträngningar i en klimatanpassad riktning. Det finns exempelvis gårdar som ställt om sin maskinpark till fossilfria bränslen. Landsbygdsprogrammet bör vara ett av de viktigaste verktygen för sådana genomtänkta och sammanhängande stimulansåtgärder, vid sidan av det vi föreslår i föregående avsnitt.

Det är vår uppfattning att Sverige behöver starka strategier för de gröna och blå näringarna. Kommittén anser bland annat att målet med svensk livsmedelsstrategi ska vara att kraftigt öka den inhemska produktionen inom både de gröna och blå näringarna. Vid sidan av klimat- och miljöskäl är ett sådant mål viktigt för att vi ska klara livsmedelsförsörjning i eventuella krissituationer, men framför allt är det nödvändigt för att ta till vara våra svenska produktionsfördelar. Det bidrar både till ökade produktionsvärden och fler jobb. För att öka produktionen på ett klimatanpassat sätt ställs det emellertid stora krav på näringarnas innovationsförmåga. Det kan exempelvis handla om att utveckla effektiva cirkulära och slutna produktionssystem med minimalt miljöbelastande läckage, eller fossilfria fordon och maskiner.

Offentlig konsumtion är också ett sätt som kan påskynda en mer konkurrenskraftig produktion i de gröna och blå näringarna. Redan i dag har Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag att stärka kompetensen hos upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer gällande strategisk upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Det uppdraget är enligt kommitténs uppfattning ett viktigt steg. Vi vill emellertid ta ett ytterligare steg genom att föreslå att offentlig upphandling, exempelvis av livsmedel, ska innehålla krav som motsvarar våra svenska miljökrav och regler för djurskydd.

En annan aspekt som påverkar utvecklingen av de gröna näringarna är äganderätten. Den ska enligt vår uppfattning respekteras och ingrepp i denna bör i möjligaste mån begränsas. Om samhällsnyttan ändå motiverar inskränkningar i äganderätten ska samhället utge skäligen ersättning till den som blir föremål för inskränkningarna.

Verksamheter inom jordbruk, skogs- och vattenbruk och fiske samt tillverkningsindustri är jämnt fördelade över hela landet. Dessa näringar står för viktiga produktionsvärden, men en mer begränsad del av sysselsättningen. Under senare år har sysselsättningen i de gröna näringarna ökat medan tillverkningsindustrin fortsätter att minska. De platsbundna näringarna behöver utveckla både produkter och processer för att klara en globalt ökande konkurrens. Konkurrenskraftsutredningen beskriver det som att produktiviteten behöver öka i jordbruksföretag och att man behöver arbeta med alla led i produktionskedjan.<sup>29</sup>

Den största sysselsättningstillväxten sker emellertid inom tjänsektorn. För att skapa nya jobb är det därför viktigt med en växande tjänste- och servicenäring, som både är relaterad till den växande bioekonomin och som finns inom andra områden.

### *Besöksnäring med stor potential men också stora utmaningar*

Besöksnäringen är en bransch som är starkt växande i Sverige och med en stor potential för sysselsättningsökning, men det finns utmaningar. I direktiven till utredningen om en politik för sammanhållen hållbar turism, konstateras att det råder en hård konkurrens om den växande internationella turismen.<sup>30</sup> Det krävs gemensamma krafttag och samverkan över både branscher och sektorer för att Sverige ska kunna vara konkurrenskraftigt och ta till vara den potential som finns inom sektorn. En grundläggande utmaning för besöksnäringen i landsbygderna är persontransporter, i synnerhet i de glea landsbygderna. Transporterna måste fungera för att näringens potential i dessa områden ska kunna tas till vara. Ett annat stort hinder för näringens utveckling är att hitta efterfrågad arbets-

---

<sup>29</sup> SOU 2015:15. *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring.*

<sup>30</sup> Dir. 2016:83. *En sammanhållen politik för hållbar turism och besöksnäring.*

kraft.<sup>31</sup> Ett ytterligare problem för besöksnäring i gles- och landsbygderna är svårigheterna att skapa sysselsättning året om.<sup>32</sup> Lön-samheten påverkas av säsongsvariationer i kombination med att besöksnäringen i landsbygderna oftast drivs i liten skala och i en förhållandevis regeltung bransch. Därför välkomnar kommittén den överenskommelse som regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har slutit om ett samarbete för förenklingar och kompetensutveckling.

Andra utmaningar är att besöksnäringen är fragmenterad. De enskilda turistföretagen rår oftast inte själva över besöksmålets attraktionskraft. Det krävs samverkan med andra företag, civilsamhället och offentlig sektor, både inom och mellan branscher och på olika nivåer, för att utveckla attraktiva destinationer. Stora och glest befolkade naturområden kan i sig utgöra en attraktionskraft, men det kräver genomtänkta och platsorienterade strategier för att locka besökare. Näringsens egna bedömningar är att det finns en stor potential i att öka samverkan mellan olika aktörer för att utveckla såväl geografiska som tematiska destinationer. Detta förutsätter dock betydande kompetensutveckling bland företagarna samt strukturer som främjar samverkan. Det görs i dag insatser på olika håll för att utveckla näringen, bland annat för att öka dess exportandel. Kommittén ser positivt på dessa insatser och på den utredning som regeringen nyligen tillsatt om en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring.

### *Landsbygdsföretagen är en del av globala värdekedjor*

I regeringens exportstrategi konstateras att den svenska exporten står stark, men ändå förlorar exportandelar i relation till omvärlden. Utmaningen ligger främst i att öka exporten till de så kallade tillväxtmarknaderna utanför EU:s inre marknad. Enligt exportstrategin ska särskilt fokus läggas på att stärka de små och medelstora företagens export- och internationaliseringsmöjligheter, eftersom det är hos dem framtidens storföretag finns och det är främst i dessa företag som nya arbetstillfällen skapas i Sverige. Samtidigt är det viktigt att traditionella exportföretag fortsatt ökar sin export

---

<sup>31</sup> Tillväxtverket 2016. *Nationell kartläggning av utbildningar kopplade till turism.*

<sup>32</sup> Tillväxtverket 2016. *Besöksnäringens kompetensbehov och kompetensförsörjning.*

med Sverige som hemmabas. Enligt strategin ska företagen få stöd med att etablera kontakter med inköpare, upphandlare och beslutsfattare. De ska också få hjälp med att hantera byråkratiska handelshinder.

Exportstrategin omfattar allt exportfrämjande av civila produkter, tjänster och system. Det gör att även besöksnäringen omfattas av strategin och dess åtgärder. Regionala exportcentra är en viktig del i genomförandet av exportstrategin och ska vara en dörr in till exportrådgivning. De ska ha kännedom om och vara väl bemannade i regionen och de ska finnas etablerade tillsammans med regionala och lokala kontor för Almi Företagspartner AB, Business Sweden, Exportkreditnämnden, Tillväxtverket och andra relevanta organisationer. När det gäller besöksnäringen finns i strategin fortsatta insatser för att utveckla destinationer, samverkan och insatser för att marknadsföra Sverige som besöksmål utomlands.<sup>33</sup> Kommittén vill betona vikten av att dessa insatser når små- och medelstora företag i landsbygderna, i synnerhet i de glesa och mycket glesa landsbygderna.

I exportstrategin har regeringen angett att det också är viktigt med exportrelaterade förslag och åtgärdsplaner för livsmedelssektorn, skogen och de maritima näringarna, men att den avser återkomma med sådana i de särskilda nationella strategierna för dessa näringar. Kommittén vill betona att företag inom livsmedelssektorn, skogen och de maritima näringarna är viktiga målgrupper för de insatser de regionala exportcentra ska jobba med.

### 2.3.4 Näringslivspaket till kommuner med extra stora utmaningar

**Kommitténs förslag:** Ett paket med åtgärder, som förstärker varandra, ska riktas till 23 kommuner i norra och mellersta Sverige. I dessa kommuner har företagen särskilt svårt att utveckla sina företag på grund av långa avstånd och att man finns i en glest befolkade arbetsmarknadsregioner. Paketet ska omfatta de nya landsbygdsgenerella åtgärderna som vi föreslår i form av 100-procentigt utbyggd digital infrastruktur, ökad

<sup>33</sup> Skr. 2015/16:48. *Regeringens exportstrategi*.

tillgång till högre utbildning, omlokalisering av statliga jobb samt innovations- och exportfrämjande insatser.

Dessa åtgärder kan kombineras med särskilda åtgärder riktade till de 23 kommunerna. Kommittén har identifierat en möjlig finansiering på cirka 500 miljoner kronor som kan avsättas i näringspolitiska och tillväxtfrämjande åtgärder i ett riktat paket. Det kan exempelvis handla om åtgärder som prövats i Norge i form av sänkta arbetsgivaravgifter och nedsättning av studielån.

Kommittén har identifierat 23 kommuner inom nuvarande stödområde A där företagen har särskilda svårigheter när de ska utveckla sina verksamheter. Det handlar om såväl geografiska som demografiska utmaningar. I dessa kommuner har näringslivet långa avstånd till leverantörer och kunder, eftersom de finns i arbetsmarknadsregioner med begränsat befolkningsunderlag på stora geografiska ytor. Befolkningsunderlaget begränsar i sin tur utbudet av arbetskraft. Detta förvärras av en besvärande befolkningsutveckling och relativt få privata arbetsställen samt ett näringsliv med begränsad branschbredd.

Vi har använt ett antal utgångspunkter och kriterier för att identifiera kommuner med dessa utmaningar. En grundläggande utgångspunkt är att paketet ska riktas till de mest utsatta kommunerna i befintligt stödområde A för att komplettera och förstärka redan befintliga stöd. En ytterligare utgångspunkt är att samtliga kommuner i kategorin mycket glea landsbygdskommuner ska ingå i urvalet.<sup>34</sup> Därutöver finns det i stödområde A glea landsbygdskommuner med alarmerande befolkningsutveckling. Det finns också glea landsbygdskommuner som är solitära arbetsmarknadsregioner med begränsat befolkningsunderlag och med förhållandevis få privata arbetsställen och begränsad branschbredd. Vidare finns det glea landsbygdskommuner i stödområde A som befinner sig i utkanten av en större arbetsmarknadsregion. Det är kommuner med långa avstånd och förhållandevis dåliga förbindelser. Dessa har också alarmerande befolkningsutveckling och/eller förhållandevis få privata arbetsställen och begränsad branschbredd. Följande tabell redogör för identifierade kommuner och urvalskriterierna.

---

<sup>34</sup> Enligt Tillväxtanalys kommunkategorier, se bilaga 2.



**Tabell 2.1 Kriterier för att identifiera kommuner med särskilt stora utmaningar**

Kommuner	Inv. 2015 <sup>35</sup>	% <sup>36</sup>	Kategori <sup>37</sup>	Region <sup>38</sup>	Branssbredd % <sup>39</sup>	Arbetsställen privat <sup>40</sup>	Sysselsatta privat <sup>41</sup>
Pajala	6 193	-9	Mycket gles	Del av Kiruna	14	1 381	2 088
Övertorneå	4 603	-12	Mycket gles	Del av Luleå	14	921	1 373
Överkalix	3 395	-12	Gles	Egen	11	680	1 153
Jokkmokk	5 072	-8	Mycket gles	Egen	16	1 095	1 594
Arjeplog/Sorsele	5 403	-11	Mycket gles	Egen	10	1 356	2 309
Arvidsjaur	6 471	-5	Mycket gles	Egen	17	1 069	1 775
Storuman	5 943	-9	Mycket gles	Egen	16	1 377	2 233
Lycksele/Malå	15 286	-5	*	Egen	17	2 656	5 170
Norsjö	4 176	-6	Mycket gles	Del av Skellefteå	11	889	1 533
Vilhelmina	6 829	-7	Mycket gles	Egen	17	1 379	2 127
Åsele	2 832	-15	Mycket gles	Egen	10	627	903
Strömsund/Dorotea	14 452	-10	**	Egen	16	2 972	5 227
Ragunda	5 387	-7	Gles	Del av Östersund	14	1 112	1 942
Bräcke	6 455	-10	Gles	Del av Östersund	14	1 285	1 980
Berg	7 032	-9	Gles	Del av Östersund	15	1 853	2 719
Härjedalen	10 262	-6	Mycket gles	Egen	22	2 251	4 179
Älvdalen	7 035	-6	Mycket gles	Del av Mora/Orsa	15	1 554	2 514
Malung-Sälen	10 036	-4	Mycket gles	Egen	22	2 554	5 016
Vansbro	6 715	-5	Gles	Egen	16	1 287	2 530
Torsby	11 910	-8	Gles	Egen	23	2 771	4 846
<b>23 kommuner</b>	<b>145 487</b>						

\* Lycksele tillhör kategori "tät kommun avlagset belägen" och Malå tillhör kategori mycket gles landsbygdskommun".

\*\* Strömsund tillhör kategori "gles landsbygdskommun" och Dorotea tillhör "mycket gles landsbygdskommun".

<sup>35</sup> Statistikunderlag från Arena för tillväxt och Swecos rapport *Sveriges nya geografi 2016*.

<sup>36</sup> Förändring invånare 2005-2015 Statistikunderlag från Arena för tillväxt och Swecos rapport *Sveriges nya geografi 2016*.

<sup>37</sup> Enligt Tillväxtanalys kommunkategorier, se bilaga 2.

<sup>38</sup> Enligt Tillväxtanalys definition av funktionella analysregioner, se bilaga 2.

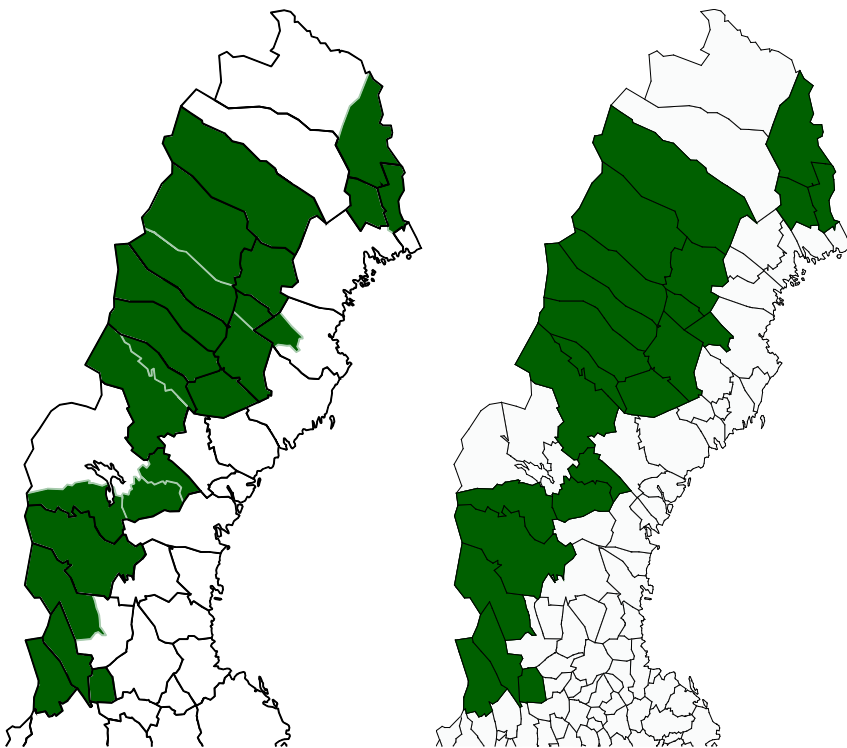
<sup>39</sup> Indikator på näringslivets diversifiering. Den mäts genom att ställa antalet befintliga branscher i relation till antalet möjliga branscher. Övägt medeltal för riket är 28,6 % och medianvärde är 25,2 %. Statistikunderlag från Arena för tillväxt och Swecos rapport *Sveriges nya geografi 2016*.

<sup>40</sup> Statistikunderlag från Företagarnas, beräkningar 2016 med utgångspunkt från SCB, Företagsregistret.

<sup>41</sup> Statistikunderlag från Företagarnas, beräkningar 2016 med utgångspunkt från SCB, Företagsregistret.

Sammantaget bor i dessa kommuner 1,5 procent av landets befolkning på en yta som motsvarar ungefär en tredjedel av Sveriges totala yta.

**Figur 2.1** Kommuner som berörs av näringslivspaketet. Kartan till höger visar de 23 kommunerna och kartan till vänster kommunerna i sin FA-region<sup>42</sup>



### *Att skapa synergieffekter och en positiv utvecklingspiral*

Vår ambition med paketet är att kombinationen av åtgärder ska ge synergieffekter och skapa en positiv utvecklingspiral. I dessa regioner produceras betydelsefulla värden. Därför är det viktigt att de ges likvärdiga förutsättningar för sitt näringsliv. Företagarna i

<sup>42</sup> Norrbottens län: Pajala, Övertorneå, Övertorneå, Jokkmokk, Arjeplog, Arvidsjaur. Västerbottens län: Sorsele, Storuman, Malå, Norsjö, Lycksele, Vilhelmina, Dorotea, Åsele. Jämtlands län: Strömsund, Ragunda, Bräcke, Berg, Härjedalen. Dalarnas län: Älvdalen, Malung/Sälen, Vansbro. Värmlands län: Torsby.

dessa regioner liksom företagare i andra regioner måste kunna fånga influenser från marknader, samverka i produktionskedjor och nå ut till nya marknader för att kunna vara konkurrenskraftiga.

Åtgärderna i vårt förslag till näringslivspaket ska därför bidra till mer likvärdiga produktionsförutsättningar. De ska öka tillgången till arbetskraft och förbättra möjligheten till kommunikationer. De ska frigöra kapital som i kombination med innovations- och exportfrämjande insatser kan bidra till företagets förnyelse och investeringar i ökad produktionsförmåga. Paketet ska på så sätt förbättra företagsklimatet, vilket bidrar till tillväxt i befintliga företag, men också attrahera nya etableringar. Det leder i sin tur till nya och bevarade arbetstillfällen. Paketet blir ett komplement som förstärker befintliga åtgärder i stödområde A.

### *Åtgärder i paketet och hur de kompletterar varandra*

Våra förslag om satsningar på utbildningscentra för högre utbildning och en eventuell minskning av studieskulder förbättrar tillgången till efterfrågad arbetskraft. Utbyggnad av digital infrastruktur förbättrar möjligheterna till kommunikationer i flera avseenden, bland annat ökar tillgången till kompetens via distanslösningar. Omlokalisering av statliga jobb till dessa regioner är också en viktig pusselbit. Det leder till att arbetsplatsutbudet och servicen breddas. Det bidrar i sin tur till att det privata näringslivet får lättare att locka två personer i ett hushåll till orten.

En viktig åtgärd för företagen i dessa regioner är att öka deras tillgång till finansiellt kapital. Norrlandsfonden tillsammans med de regionala företagsstöden spelar en viktig roll, men de behöver kompletteras. Tillväxtanalys har studerat om de regionala företagsstöden till stödområden A och B är ändamålsenliga. I studien framkommer att företagen efterfrågar olika stöd som kan komplettera varandra. De vill få möjlighet knyta kompetens och marknadsföringsinsatser till investeringar i maskiner eller anläggningar. Kombinationer av stödformer blir därmed intressanta.<sup>43</sup>

Redan i dag tillämpas regional nedsättning av arbetsgivar- och egenavgifter inom stödområde A (huvudsakligen Norrlands inland)

---

<sup>43</sup> Tillväxtanalys PM 2016:01. *De regionala företagsstöden – ändamålsenliga eller otidsenliga?*

Nedsättningen infördes 2002. På grund av EU:s regler om statsstöd gäller den inte verksamhet som avser fiskeri, vattenbruk eller jordbruksprodukter<sup>44</sup> samt transportverksamhet. Den regionala nedsättningen är 10 procent av avgiftsunderlaget och har som syfte att stimulera småföretagandet i de delar av landet som har de största geografiska lägesnackdelarna med långa avstånd, liten hemmamarknad, sämre tillgång till service, låg befolkningstäthet och ogynnsamma klimatförhållanden. Avdraget får göras med högst 85 200 kronor per år och arbetsgivare.<sup>45</sup> Det innebär att avdrag kan göras för endast ett fåtal anställda per arbetsställe. I statens budget för 2016 avsattes drygt 500 miljoner kronor i bortfall av skatteintäkter för regional nedsättning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter.

I Norge tillämpas regionalt differentierad arbetsgivaravgift. En norsk utvärdering av effekterna i de nordligaste delarna av landet, där avgiften är noll, visar att sysselsättningseffekten efter ett år är tydlig i tjänsteföretagen, men inte i industriföretagen. Industrinäringen tar i större grad ut vinsten i ökade löner eller överskott (övervältringseffekt), medan tjänsteföretag tycks ta ut fördelarna i form av fler anställda (sysselsättningseffekt).<sup>46</sup>

Det finns en bred enighet i Norge om att differentieringen av arbetsgivaravgiften är det viktigaste verktyget i den så kallade distriktspolitiken. Den bedöms vara träffsäker och effektiv för att nå målen om att minska utflyttningen och öka sysselsättningen och bosättningen i alla delar av landet. Den uppfattas vara ett stöd med enkel administration och flertalet politiker, företag och experter ställer sig bakom den.<sup>47</sup>

En svensk forskningsöversikt av utvärderingar av regional nedsättning av arbetsgivaravgifter visar att det med dagens nivå har varit svårt att påvisa direkta sysselsättningseffekter av differentierade arbetsgivaravgifter. Däremot finns andra utfall i form av ökade vinster, minskade skulder och ökad omsättning. Det finns

---

<sup>44</sup> Undantaget avser produkter från jordbruksverksamhet som anges i bilaga 1 till Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen.

<sup>45</sup> Prop. 2001/02:45. *Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m.*, s. 36, Lag (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980).

<sup>46</sup> Agnell, E. m.fl. *Tiltackssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*, Northern resaerch institute, Rapport 2012:2.

<sup>47</sup> Tillväxtanalys PM 2016:11. *Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring – i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada*.

också indikationer på vissa positiva effekter när det gäller nyetablering av företag.<sup>48</sup> En ytterligare konstaterad effekt är högre löner. De båda sistnämnda effekterna är värdefulla för den ort där det fasta driftstället finns, eftersom det gynnar den lokala ekonomin. Det finns alltså vissa positiva effekter av dagens nedsättning. Dessa effekter behöver dock stärkas och ytterligare kapital hos företagen behöver frigöras för att de ska kunna utveckla och förnya sin verksamhet.

Kommittén har därför identifierat en möjlig finansiering på cirka 500 miljoner kronor som kan avsättas i näringspolitiska och tillväxtfrämjande åtgärder i ett riktat paket till de utpekade 23 kommunerna med extra stora utmaningar. Det kan exempelvis handla om ytterligare nedsättning av arbetsgivar- och egenavgifter.

Våra preliminära beräkningar visar att finansieringen kan inrymma en dubblerad nedsättning i kombination med ett utökad takbelopp till en sådan nivå som kan skapa ytterligare incitament för ökad sysselsättning. Det identifierade beloppet ryms inom de medel som frigörs genom vårt förslag i kapitel 3 om avståndsbaserat reseavdrag.

Vi föreslår att regeringen utreder effekterna av en ytterligare nedsättning samt utreder vilka konsekvenser och effekter det kan få för näringslivet och hur de stämmer överens med gällande EU-rätt. I utredningen bör också ingå att analysera konsekvenserna av nuvarande undantag, det vill säga att verksamheter som rör fiskeri, vattenbruk eller jordbruksprodukter samt transportverksamhet, inte omfattas av nuvarande nedsättning.

### 2.3.5 Kunskapsutveckling om näringsliv i landsbygderna

**Kommitténs förslag:** Ett forskningscentrum inrättas för regional- och landsbygdsekonomisk forskning och för att utveckla och sprida kunskaper om entreprenörs- och företagsutveckling i landsbygder, i synnerhet i glesa och mycket glesa landsbygderna. Centrals kunskapsutveckling ska också öka medvetenheten om skillnader i kvinnors och mäns villkor för att

<sup>48</sup> Tillväxtverket 2010. *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter – forskningsöversikt och rekommendationer.*

driva och utveckla företag i landsbygderna. Ett viktigt mål är att skapa jämställda villkor för näringslivsutveckling.

Som vi redan konstaterat i detta kapitel finns det många politikområden som påverkar förutsättningarna för näringslivet i landsbygderna. I kommitténs dialog med olika aktörer runt om i landet lyfts exempel på regelhinder och målkonflikter som på olika sätt hämmar näringslivets tillväxt. Många beskriver att regelhindren och målkonflikterna är en följd av en allt för begränsad kunskap om hur näringslivet fungerar i glesa strukturer, vilket påverkar politikutformningen och implementering av politiken. Kommittén bedömer att det därför behövs en bättre landsbygdsanalytisk förmåga inom flera politikområden. Det är nödvändigt om vi ska få bättre effekter av näringslivsfrämjande insatser inom regional tillväxtpolitik och näringspolitik, men också av svensk tillämpning av EUs struktur- och investeringsfonder.<sup>49</sup> Det är också nödvändigt för att undvika landsbygdsnegativa konsekvenser av regler och skatter inom olika politikområden.

En bättre landsbygdsanalytisk förmåga kräver mer samlad och forskningsbaserad kunskapsutveckling. Det behövs mer forskning om landsbygderna, i synnerhet om de glesa och mycket glesa landsbygderna med låg grad av diversifiering. Dessa är mer sårbara för konjunkturförändringar och andra plötsliga förändringar. Förnyelseförmågan hos företagen behöver öka för att sårbarheten hos det lokala näringslivet ska kunna minska. Kunskapsinnehåll och förmåga till samspel inom och mellan branscher såväl lokalt, regionalt, nationellt och internationellt måste utvecklas för att skapa ett mer robust näringsliv. Även nyföretagandet bör stimuleras för att skapa ett mångsidigt lokalt näringsliv.

Forskning om dessa utmaningar pågår i dag i viss mån vid några universitet och inom olika discipliner, men är fortfarande i sin linda. Ett sätt att stärka forskningsområdet är att öka möjligheterna till erfarenhetsutbyte, samordning och resultatspridning. Det är kommitténs förhoppning att det i sin tur leder till ökade möjligheter för finansiering av forskning. Därför föreslår vi att ett nation-

<sup>49</sup> EU:s struktur- och investeringsfonder är Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF9), Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF).

ellt forskningscentrum inrättas. Det bör samla nationalekonomisk, företagsekonomisk och kulturgeografiska forskningsdiscipliner, men också samarbeta med naturvetenskapliga institutioner. Centrats forskning bör ta sin avstamp i regionalekonomisk forskning och involvera forskare från exempelvis Sveriges lantbruksuniversitet, Jönköpings International Business School, Luleå tekniska universitet och Lunds universitet. Till detta forskningscentrum bör anslås resurser för att skapa fysiska mötesplatser och andra plattformar för erfarenhetsutbyte och samverkan mellan forskare, men också mellan forskare och de som ska tillämpa forskningen. Centrat bör också ges resurser för att identifiera forsknings- och utvecklingsbehov, för att ta fram gemensamma strategiska forskningsansökningar nationellt och internationellt samt sammanfatta och sprida forskningsresultat.

En viktig dimension i centrats kunskapsutveckling blir att studera skillnader i kvinnors och mäns villkor för att driva och utveckla företag i landsbygderna. Detta är viktigt för att skapa jämställda villkor för näringslivsutveckling.

### 2.3.6 Servicegaranti till små och medelstora företag

**Kommitténs förslag:** Tillväxtverket ges i uppdrag att utreda möjligheten till, och utformningen av, en servicegaranti vid myndighetsutövning riktat till små- och medelstora företag.

I vår dialog med olika aktörer framkommer åtskilliga exempel på att det finns lagstiftning och regeltillämpning som krånglar till och försvårar villkoren för företagen, i synnerhet för platsbunden verksamhet i landsbygderna och för verksamhet som är av säsongskaraktär. Det handlar exempelvis om tillståndsprövningar och nationella restriktioner som skapar besvärligare produktionsvillkor i Sverige jämfört med andra länder. Skatter och arbetsgivarvillkor är andra exempel på områden som företagen vill reformera. Dessa påverkar dock företagen på likartat sätt oavsett bransch eller var verksamheten bedrivs. Kommittén kan inte i detta betänkande analysera varje enskild brist och målkonflikt inom den mängd av områden som påverkar näringslivet, men vi kan förebygga och minska risken för att nya brister och konflikter uppstår. Därför

lägger vi förslag som syftar till att stärka kunskapen om näringslivets villkor i glesa strukturer, men också förslag om styrning och organisering som ska öka samordningen mellan olika politikområden (se kapitel 8). Kommittén vill även hänvisa till att Regelrådet inom Tillväxtverket har regeringens uppdrag att granska kvaliteten i konsekvensutredningar vid regelgivning och hur regler kan komma att påverka företagen.

Kommittén vill komplettera dessa insatser med att utreda möjligheten att införa en servicegaranti vid myndighetsutövning till i synnerhet de små och medelstora företagen. Tillväxtverket arbetar på olika sätt för en bättre service från myndigheter till företag. Det handlar om att öka myndigheternas kunskap om företagens villkor, att effektivisera myndigheternas processer samt att ge stöd kring hur de kan arbeta med service och bemötande för att få bra kontakter med företagen. Dessa insatser kan förstärkas genom ett system med servicegaranti. Vad en sådan bör omfatta och möjligheterna till att införa en sådan bör utredas. Därför föreslår kommittén att Tillväxtverket ges ett sådant uppdrag.



### 3 Digital kommunikation och transportinfrastruktur

Utan tillgång till digital kommunikation är det omöjligt för Sveriges landsbygder att utvecklas och vara livskraftiga. En väl fungerande digital kommunikation, tillsammans med ett väl fungerande transportsystem med en god infrastruktur, bidrar till utvecklingskraft och underlättar boende i landsbygderna. Bra kommunikationsmöjligheter är nödvändiga för medborgarnas möjligheter att pendla till arbete och ta del av offentlig och kommersiell service. Även utvecklingen mot en e-förvaltning, där digitala tjänster i allt högre utsträckning utgör den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag, förutsätter en robust infrastruktur som stödjer användningen av dessa tjänster.

Kommittén är medveten om att utvecklingen av ny digital teknik går oerhört snabbt. Samtidigt vet vi att de snabba hastigheterna och de nya projekten inledningsvis kommer att lanseras i städerna där användningen är som störst. I detta viktiga teknikskifte får inte landsbygderna hamna efter. Rätt hanterat av regering och riksdag kan teknikutvecklingen i stället bli en möjlighet för landsbygderna och för tillväxten i hela landet.

Förbättringar i transportsystemet är en förutsättning för företagens utveckling i landsbygderna och för landets konkurrenskraft och export. Kommittén har därför formulerat följande mål för transportinfrastrukturen: *en infrastruktur som säkerställer person- och godstransporter till medborgarna och näringslivet i landsbygderna.*

Kommittén anser också att det behövs ett nytt bredbandsmål för Sverige, där hela befolkningen ska ha tillgång till digital infrastruktur 2025. Ett nytt bredbandsmål är en förutsättning för att kommitténs delmål för digitaliseringen – att *hela landet ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter* – ska kunna realiseras.

### 3.1 Hela landet ska kunna dra nytta av digitaliseringens möjligheter

**Kommitténs förslag:** Regeringen beslutar om ett nytt mål som innebär att alla i hela landet ska ha tillgång till digital infrastruktur med överföringskapacitet med minst 100 Mbit/s senast 2025.

Regeringen ser över förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation med huvudsyftet att avsevärt höja nivån för samhällsomfattande tjänster (SOT-nivån).

Statens digitala infrastruktur samordnas i enlighet med förslagen i betänkandet *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs* (SOU 2016:1).

Regeringen utreder hur digital infrastruktur kan organiseras som ett femte transportslag efter 2025.

Merparten av våra vardagliga bestyr kan i dag utföras via nätet. Möjligheten att kommunicera och ta del av information digitalt är helt avgörande för att göra det möjligt att bo, leva och driva företag i landsbygderna. Företag och boende i landsbygderna måste ha tillgång till digital infrastruktur med hög överföringskapacitet. Täckningsgraden är också mycket viktig för ett konkurrenskraftigt näringsliv.

Redan i delbetänkandet kunde kommittén visa på hur tillgången till bredband med hög överföringskapacitet är avsevärt lägre i landsbygderna jämfört med mer tätbefolkade områden. Under kommitténs dialogturné med lokala och regionala aktörer våren 2016 var också utbyggnaden av bredband via fiber den dominerande frågan.

I den digitala agendan som följer av EU:s strategi för tillväxt, EU 2020, är det övergripande målet att alla ska ha tillgång till bredband med hastigheter på över 30 Mbit/s senast 2020. I *Bredbandsstrategi för Sverige* har regeringen satt upp nationella mål för bredbandsområdet.<sup>1</sup> Enligt dessa mål bör 90 procent av hushållen och företagen ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s 2020 och

---

<sup>1</sup> Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige*. N2009/8317/ITP.

alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av samhällstjänster och service via bredband.

Post- och telestyrelsens bedömning är att 93 procent kommer att ha tillgång till 100 Mbit/s 2020.<sup>2</sup> Det nuvarande målet kommer således att nås enligt myndighetens prognoser. Fortfarande är det dock en stor andel av landets hushåll och företag, i huvudsak i de glesa landsbygderna, som inte är inkluderade.

Kommittén föreslår därför att regeringen beslutar om ett nytt mål som innebär att alla i hela landet ska ha tillgång till digital infrastruktur med överföringskapacitet med minst 100 Mbit/s senast 2025.

Vi vill även uppmärksamma regeringen på behovet av att se över förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. I förordningen fastställs nivån för möjligheten att använda samhällsomfattande tjänster (SOT-tjänster) till 1 Mbit/s.<sup>3</sup> Grunden för en SOT-tjänst är att säkerställa att grundläggande samhällstjänster i alla delar av landet kan tillhandahållas på likvärdiga villkor. Kommittén anser att den nuvarande SOT-nivån på 1 Mbit/s är för låg och bör avsevärt höjas.

Som det nuvarande målet är utformat, och som nivån för att SOT-tjänster är fastställd, omfattas i praktiken inte befolkningen i de glesa landsbygderna av de fastlagda målen. Utan ett nytt bredbandsmål, och i förlängningen en förändring av SOT-nivån, är det därför omöjligt att nå de övergripande målen i en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder.<sup>4</sup>

Kommittén föreslår också att digital infrastruktur samordnas i enlighet med förslagen från utredningen *Effektivare användning av statens bredbandsstruktur*.<sup>5</sup> Utredningens förslag avser i huvudsak de stam- och ortssammanbindande näten, men genom en bättre samordning av, och god tillgång till, dessa underlättas också utbyggnaden av och möjligheterna till högre hastigheter i accessnäten.

---

<sup>2</sup> Post- och telestyrelsen 2016. *Uppföljningen av regeringens bredbandsstrategi*, PTS-ER-2016:17.

<sup>3</sup> Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 5 kap. 1, 2 §, och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation 29 a §.

<sup>4</sup> Utan en förändring av SOT-nivån är det vidare inte möjligt för staten att ställa krav på marknadsaktörer, se avsnitt 3.1.1.

<sup>5</sup> SOU 2016:1, *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*.

Efter fullbordad utbyggnad 2025 föreslår kommittén att regeringen utreder hur digital infrastruktur kan organiseras och styras för en långsiktig utveckling. Syftet är att den digitala infrastrukturen ska bli ett femte transportslag.

### 3.1.1 Stora behov av bredbandsutbyggnad i landsbygderna

**Kommitténs förslag:** Regeringen säkerställer tillgången till bredband för de hushåll och företag som står utan uppkoppling i samband med avvecklingen av kopparnäten.

Bredbandsforum ges i uppdrag att ansvara för att samordna en främjandeverksamhet för potentiella små nät i landsbygderna.

I dag ges genom landsbygdsprogrammet statligt stöd till bredbandsprojekt som avser nästa generations accessnät och som direkt leder till fler anslutningar av slutanvändare.<sup>6</sup> Marknadens incitament att investera minskar dock i takt med att det blir glesare mellan husen och färre slutkunder delar på investeringskostnaden. Det blir svårt att få volym i anslutningarna, vilket är en avgörande prioriteringsgrund för att få stöd till bredbandsutbyggnad i landsbygdsprogrammet.

Under landsbygdsprogrammet 2014–2020 avsattes 3,25 miljarder kronor till utbyggnad av bredband i landsbygderna. Trycket på dessa medel har varit mycket stort och samtliga är i princip fördelade. Vilka projekt som får pengar prioriteras utifrån antalet anslutningar, men också utifrån projektens kompetens avseende bland annat ekonomi, upphandling och teknik.

Även trycket på de stöd som ges till de ortssammabindande näten inom Regionalfonden har varit stort. Av dessa stöd är mer än två tredjedelar fördelade.

Regeringen föreslog bland annat därför i budgetpropositionen för 2017 att landsbygdsprogrammet förstärks med 850 miljoner under

<sup>6</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, Artikel 52.

2017–2020.<sup>7</sup> I en överenskommelse mellan regeringspartierna beslutade man i november 2017 att satsa ytterligare 150 miljoner på bredbandsutbyggnad. Denna bredbandsmiljard kommer att tillföras landsbygdsprogrammet under våren 2017. Genom förändringar av de övergripande prioriteringarna för programmet kan regeringen påverka hur delar av medlen fördelas. Kommittén vill därför peka på möjligheten att använda en del av bredbandsmiljarden för omedelbara insatser i de 23 kommunerna som har extra stora utmaningar och som berörs av näringslivspaketet (se avsnitt 2.3.4). Detta kan ske genom att Jordbruksverket gör särskilda regionala utlysningar.

### *Avvecklingen av kopparnäten slår mot landsbygderna*

Telia har beslutat om avveckling av kopparnäten för att ta steget mot framtidens nät.<sup>8</sup> Enligt Telia är det ungefär 25 000 abonnenter som kommer att beröras av avveckling under slutet av 2016 och början av 2017. Främst är det företag och hushåll i landsbygderna som berörs. Knappt hälften av kommunerna i de mycket glesa och glesa landsbygderna kommer att påverkas i hela eller delar av kommunen fram till slutet av 2017.<sup>9</sup> Som kompensation till abonnenter som drabbas av avvecklingen erbjuder Telia mobilt bredband med viss förstärkande utrustning för en bättre mottagning.

Telias beslut har lett till betydande problem i berörda kommuner och problemen riskerar att fortgå fram till 2020. För att inte kommuninvånare i landsbygderna ska stå utan en fungerande uppkoppling föreslår kommittén därför att regeringen omgående tar initiativ till att säkerställa tillgången till bredband för de hushåll och företag som står utan ersättning i samband med Telias förändringar av kopparnäten. Det finns flera sätt för staten att hantera denna fråga. Ett sätt är att omgående höja SOT-nivån avsevärt enligt kommitténs förslag, för att på det sättet skärpa kraven på marknadens aktörer när det gäller samhällsomfattande tjänster. Detta skulle kunna förhindra den snabba avvecklingen av kopparnäten, eller alternativt driva på

<sup>7</sup> Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*.

<sup>8</sup> TeliaSonera 2015. *Framtidens nät* och TeliaSonera 2016. *Framtidens nät – Kommuner och orter första halvåret 2017, Framtidens nät – Kommuner och orter andra halvåret 2017*.

<sup>9</sup> Mycket glesa kommuner: Norsjö, Åsele, Vilhelmina, Storuman, Dorotea, Arvidsjaur, Malung, Härjedalen; Glesa kommuner: Älvsbyn, Överkalix, Vansbro, Sollefteå, Kramfors, Söderhamn, Nordanstig, Årjäng, Sunne, Dals-Ed, Karlsborg, Tanum, Högsby, Ljusnarsberg, Ydre.

marknadens aktörer för ett snabbare teknikskifte i landsbygderna. Ett annat sätt är att staten i egenskap av ägare ställer konkreta krav på teknikkompensation från Telia. Telias åtagande är i dag begränsat till informationsinsatser, upplysning om tjänster på övriga marknaden och dialog med berörda aktörer på olika nivåer.

### *Utökat främjandeuppdrag för Bredbandsforum*

Utbyggnaden av bredband har till stora delar möjliggjorts genom att de boende på landsbygderna står för en del av kostnaderna via ideellt arbete och privata medel. Som en följd av ökad konkurrens om de offentliga medlen samt längre avstånd mellan de bostäder som fortfarande saknar bredband har dock situationen för de ideella krafterna komplicerats. Vissa byanätsföreningar når inte upp till de krav som ställs för att få stöd.<sup>10</sup> I samband med sina ansökningar har emellertid många föreningar genomfört omfattande förstudier. De kan både ha säkrat intresse för bredband och skaffat en bild av förutsättningarna för utbyggnaden på platsen. Genom att föreningarna redan har sökt finansiering är såväl kostnader som formerna för genomförande beräknade. Det finns då incitament för marknaden att utan särskilt stöd gå in och projektera nya utbyggnader.

Med en gemensam projektering och solidarisk delning av kostnaderna bedömer vi att marknaden kan komma att kunna bygga både inom och utom tätorten till en rimlig kostnad och utan stöd. Fram till 2020 beräknas enligt Jordbruksverket och Post-och telestyrelsen 100 000 människor kunna få anslutningar utan stöd.<sup>11</sup>

Bredbandsforum har bland annat till uppgift att genom bredbandskoordinatorerna vara kontaktpunkt i länen för såväl privata som offentliga aktörer. Koordinatorerna ska främja utbyte av information om var det finns behov av utbyggnad och vem som kan vara intresserade av att bygga ut. För att underlätta för marknaden aktörer att ta över projekt som inte har berättigats till stöd föreslår kommittén att Bredbandsforum får i uppdrag att samordna en främjandeverksamhet för potentiella små nät i landsbygderna.

---

<sup>10</sup> SJVFS 2016:19. *Statens jordbruksverks föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling.*

<sup>11</sup> Beräkningar från Jordbruksverket och Post- och telestyrelsen (2016).

### 3.1.2 Fullborda bredbandsutbyggnaden med innovationsupphandling till 2025

**Kommitténs förslag:** Regeringen anslår 300 miljoner kronor årligen till Post- och telestyrelsen för att myndigheten ska kunna fördela medel till länsstyrelserna för att fullborda bredbandsutbyggnaden. Inom ramen för anslaget har även Post- och telestyrelsen möjlighet att upphandla bredband till hushåll och företag som saknar uppkoppling.

Jordbruksverket ges i uppdrag att utforma bredbandsstödet inom landsbygdsprogrammet 2021–2027 så att länsstyrelserna tillsammans med regionalt utvecklingsansvariga och kommuner kan upphandla bredband med hög överföringskapacitet.

Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter i form av riktlinjer för ett nationellt förfrågningsunderlag som till delar ska kunna anpassas till regionala utvecklingsstrategier, regionala bredbandsstrategier samt andra regionala förutsättningar.

Regeringen förtydligar de regionala bredbandskoordinatörernas uppdrag, så att det framgår att dessa utgör kontaktpunkt gentemot aktörerna som ingår en upphandling.

Stora delar av vårt land är glest befolkade. Vår geografi påkallar därför nya lösningar för att åstadkomma en fullskalig utbyggnad av bredbandsnätet. De kommande åren planeras det också pilotförsök för vissa 5G-tjänster.<sup>12</sup> Dessa försök kommer troligtvis att ta sin början i städerna. Det är först runt 2030 som 5G bedöms nå Sveriges landsbygder.<sup>13</sup> Mobil kommunikation är ett viktigt komplement till bredband via fiber. Fördelen med den mobila tekniken är snabbheten och möjligheten att på ett driftsäkert sätt öka täckningsgraden. 5G kommer därför att bli viktig för svensk industris konkurrenskraft; en industri som inte sällan är belägen i landsbygderna. Den nya tekniken bör på ett tidigt stadium göras tillgänglig i landsbygderna, inte minst

<sup>12</sup> Vissa 5G-tjänster förväntas kunna hanteras av upgraderade 4G-nät. Detta gör att man i vissa fall kommer kunna få många av 5G-fördelarna, utan att ha ett 5G-nät.

<sup>13</sup> Samtal med Telia om utvecklingen av 5G för Sveriges landsbygder.

som en följd av teknikens breda funktionalitet. Landsbygderna får inte ännu en gång bli sist ut vid lanseringen av en ny teknik.

Beräkningar av merkostnaden per fiberanslutning som Post- och telestyrelsen har gjort visar att kostnaden för utbyggnad av bredband ökar exponentiellt för anslutningsnivåer över 90 procent. Kostnaden per anslutning blir i genomsnitt 25 procent dyrare för att gå från 90 till 95 procents anslutning. Vid 98 procent återstår endast mycket glest befolkade områden, varför varje anslutning snabbt blir betydligt dyrare än den föregående. En faktor som ytterligare fördyrar projekten är ett visst mått av avtagande lokalt arbete. I och med att en stor del av arbetet i dag bedrivs av ideella krafter kan hanteringen av ansökningar, upphandlingar och tillståndsvillkor försvåras när de ideella krafterna blir färre. Delar av det arbete som fiberföreningarnas styrelser normalt utför kan därför behöva inkluderas i kostnadskalkylen för utbyggnaden. Jordbruksverket bedömer att detta kan fördyra projekten med uppskattningsvis mellan 10 och 30 procent.

Enligt beräkningarna som Jordbruksverket och Post- och telestyrelsen tagit fram på kommitténs uppdrag kommer ungefär en halv miljon människor utanför landets tätorter att fram till 2020 få tillgång till bredband genom stödet i landsbygdsprogrammet.<sup>14</sup> Det innebär att det är cirka 350 000 personer i landsbygderna som fortfarande kommer vara utan bredband med höga hastigheter efter 2020.<sup>15</sup> Av dessa beräknas uppskattningsvis 40 procent bo i mycket glesa landsbygd.<sup>16</sup>

Utifrån ett genomsnitt på dagens stödnivåer, och inberäknat de nya statliga investeringarna, innebär det att regeringen måste sätta av ungefär 4,5 miljarder kronor inom landsbygdsprogrammet under perioden 2021–2027 för att kunna nå den av kommittén föreslagna hundraprocentiga utbyggnaden till 2025.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> I landsbygderna sammanfaller i många fall boendet med företagets arbetsställe. Vi har gjort antagandet att 5 procent inte sammanfaller.

<sup>15</sup> Beräkningarna utgår från stöden i både nuvarande och föregående programperiod. Stödet i nuvarande programperiod (2014–2020) ska räcka till cirka 500 000 personer.

<sup>16</sup> Post- och telestyrelsen 2016. *Uppskattning utifrån Bredbandskartan*, augusti 2016.

<sup>17</sup> Statens kostnader beräknas sammantaget till 4,5 miljarder inkluderat de 850 miljonerna i budgetpropositionen för 2017. Beräkningarna grundar sig på en uppskattning av återstående hushåll och arbetsställen efter 2020 i landsbygd respektive gles landsbygd, kostnadsbild från föregående programperiod, utvecklingen mot färre byanätsinitiativ och ökade anläggningskostnad på grund av ökad gleshet. Enligt Post- och telestyrelsen uppskattas den sista 0,5 procenten (ungefär 750 anslutningar) behöva stöd på 200 miljoner. Dessa kostnader



Med detta sagt är det kommitténs bedömning att staten behöver ompröva metoderna för att uppnå en fullskalig utbyggnad av bredband med hög överföringskapacitet i de mer glesa landsbygderna. Kommitténs bedömning är att med rätt metoder kan statens kostnader halveras.

För att få en effektivare användning av stöden inom landsbygdsprogrammet föreslår vi därför en delvis ny modell för utbyggnaden av snabb digital kommunikation. I beräkningarna kommittén tagit fram har vi tagit hänsyn till de glesa landsbygdernas förutsättningar, men bedömer ändå att stödnivåerna kan sänkas från dagens 40–70 procent till 20–50 procent utifrån dagens anslutningsavgifter på omkring 20 000 kronor. Den totala kostnaden för staten beräknas därför kunna halveras till ungefär 2 miljarder kronor.

### *Upphandling för en fullskalig bredbandsutbyggnad*

Innovationsupphandling är en typ av upphandling i samverkan mellan det privata och det offentliga. En innovationsupphandling kan bidra till nya lösningar inom offentligt finansierad verksamhet. Den gör det också möjligt att ställa funktionskrav i upphandlingen.

För att åstadkomma en sammanhållen utbyggnad av det bredband som återstår att bygga ut bör staten, enligt kommittén, ta ett helhetsansvar och hålla samman en nationell investering genom innovationsupphandlingar. Sådana upphandlingar skulle möjliggöra en fullskalig och effektiv utbyggnad av bredband i landsbygderna. För den här typen av upphandlingar finns det också erfarenheter från genomförda regionala investeringar att ta del av.<sup>18</sup>

Den modell vi föreslår innebär att en operatör tar på sig att utföra ett visst projekt genom ett helhetsåtagande gentemot beställaren, som i detta fall bör vara staten via Post- och telestyrelsen och länsstyrelserna. En viktig grundförutsättning för en sådan innovationsupphandling är en nära samverkan mellan berörda nivåer och sektorer i samhället. Samverkan bör formaliseras i ett samarbetsavtal.

---

bedöms rymmas inom den totala kostnaden för det statliga stödet inom ramen för innovationsupphandlingen.

<sup>18</sup> Region Halland 2016. *Samarbetsavtal avseende utbyggnad av bredband*, RGS 16 0037-01.

I vår modell får länsstyrelserna ansvar för de förhandlingar som ska ligga till grund för statens medfinansiering. Utgångspunkter är då kommunernas och regionernas ekonomiska status samt den befintliga utbyggnaden. Med ett grundläggande analysunderlag över de ortssammanbindande näten, accessnäten, antalet hushåll och företag och andra centrala villkor kan sedan Post- och telestyrelsens fatta beslut om fördelning av statliga medel utifrån fastställda länsramar.

Efter att fördelningen av den offentliga medfinansieringen lagts fast upphandlar länsstyrelsen investeringen av bredbandsnätet av den kommersiella aktören. Upphandlingen bör ske i samverkan med de regionalt utvecklingsansvariga och kommunerna.

Kommittén föreslår en förändring av de regionala bredbandskoordinatörernas uppdrag under perioden 2020–2025. Under denna period ska koordinatörerna utgöra kontaktpunkter gentemot aktörerna som ingår en upphandling.

I den modell vi här skisserar kan staten, genom länsstyrelserna, i samverkan med regioner, kommuner och kommersiella aktörer, åstadkomma den utbyggnad av bredband som kvarstår efter 2020.

Kommittén föreslår också att Post- och telestyrelsen tar fram nationella riktlinjer för upphandlingarna. Riktlinjerna kan exempelvis behandla krav om att den som vinner upphandlingen för den avtalade tidsperioden ska äga och sköta driften av nätet, krav om en väl definierad avtalsperiod, krav om öppet och operatörsneutralt nät under och efter avtalsperioden oavsett ägare, samt överlåtelseprocedurer efter avtalets utgång för att säkra långsiktig driftsäkerhet och underhåll.

Jordbruksverket blir även fortsättningsvis ansvarig myndighet för utformningen av stödordningen och tillhörande föreskrifter.<sup>19</sup> För att redan nu kunna påbörja en full utbyggnad av bredband i hela landet, och i avvaktan på en ny programperiod i landsbygdsprogrammet, föreslår kommittén att regeringen anslår 300 miljoner kronor årligen till Post- och telestyrelsen för att myndigheten ska kunna fördela medel till länsstyrelserna.

---

<sup>19</sup> De eventuella regionala prioriteringar som är kopplade till stödet behöver troligen samrådask med Post- och telestyrelsen.

### *Delar av utökat anslag bör gå till vita fläckar*

Post- och telestyrelsen har uppdraget att upphandla telefoni för hushåll eller fasta verksamhetsställen som blivit av med sin fasta telefoni och som ligger utanför täckning av något telenät.<sup>20</sup> Myndigheten säkerställer att abonnenten saknar tillgång till telefoni på kommersiella grunder innan upphandling sker.

Historiskt har satellitbaserade internetuppkopplingar varit förknippade med höga kostnader, lång fördröjning och begränsad kapacitet. Numera ger internet via satellit samma prestanda oberoende av de lokala geografiska förhållandena.

För att säkerställa det av kommittén föreslagna nya bredbandsmålet föreslår kommittén att Post- och telestyrelsen ges ett upphandlingsuppdrag inom bredbandsområdet för de hushåll som saknar fast eller trådlöst bredband, de så kallade ”vita fläckarna”. Det innebär att myndigheten kan genomföra SOT-upphandlingar för att säkerställa att hela befolkningen har tillgång till samhällsomfattande tjänster till den av riksdagen fastställda nivån.<sup>21</sup>

Kommittén föreslår att Post- och telestyrelsen använder delar av de 300 miljoner kronor som vi föreslår ska tillföras myndigheten till att upphandla bredband till de hushåll och företag som saknar fast eller trådlöst bredband.

## **3.2 Säkerställ transportinfrastrukturen i landsbygderna**

En väl fungerande transportsektor är viktig för näringslivet och befolkningen i hela landet. Hälften av den svenska exporten kommer från andra delar av landet än de tre största städerna. Enbart LKAB står för cirka 90 procent av Europas järnmalmsproduktion och är beroende av fungerande godstransporter både inom sjöfart och inom järnväg.

Järnvägen är viktig för en effektiv regionförstoring och inte minst för att åstadkomma hållbara godstransporter. De mindre järnvägsbanorna är dock i stort behov av upprustningar.

---

<sup>20</sup> Post- och telestyrelsen 2015. *Tillgången till telefoni och grundläggande internet, PTS uppföljningsrapport 2015*, PTS-ER-2015:25.

<sup>21</sup> Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 5 kap. 1 § andra stycket.

I landsbygderna är bilen det dominerande och inte sällan det enda färdmedlet. Kollektivtrafiken är för många mer ett komplement till bilåkandet. För befolkningen i de glesa landsbygderna är därför vägunderhållet och nödvändiga nyinvesteringar i vägar av största vikt.

Behovet av upprustningar och nyinvesteringar inom samtliga transportslag överstiger i dag de av staten bestämda ekonomiska ramarna. För de investeringar som ändå görs genomförs sällan heltäckande kalkyler av investeringens regionala kostnadskonsekvenser. Detta trots att samma transportinvestering kan ha helt olika effekter beroende på var den genomförs. Vissa investeringar kan således orsaka starkt negativa effekter för mer territoriella politikområden, som exempelvis transportsystemet ur ett landsbygds-perspektiv. Enligt kommittén är det viktigt att transportpolitiken inriktas mot att förbättra och effektivisera transportslagen utifrån olika regionala förutsättningar. Om staten inte genom strategiska infrastrukturinvesteringar tar till vara den tillväxtpotential som finns i landsbygdernas bas-, export- och besöksnäringar riskerar det att påverka hela landets ekonomi negativt.

### 3.2.1 Nationella mål och planer för politiken

**Kommitténs förslag:** Regeringen bedömer vilka konsekvenser en förändring av skatter och avgifter inom det transportpolitiska området får för möjligheten att nå de landsbygdspolitiska målen.

Länsstyrelserna ges i uppdrag att redovisa landsbygdernas behov av underhåll och investeringar i transportsystemet i planeringsunderlaget till länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Trafikverket ges i uppdrag att ange specifika objekt eller andra åtgärder i landsbygderna, som ska prioriteras i transportplaneringen på regional nivå.

*De samhällsekonomiska analyserna bör vidgas*

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.<sup>22</sup> Den samhällsekonomiska analysen följer bland annat upp effektivitetsaspekten i målet. En osäkerhet för transportförsörjningen, inte minst för landsbygden, är vilka faktorer som tas med i de samhällsekonomiska analyserna.

De samhällsekonomiska analyser som görs för infrastrukturåtgärder innehåller ett flertal effekter av en åtgärd. Fler samhällsekonomiska analyser skulle emellertid behövas för att visa tillgänglighetsförändringar även av andra åtgärder än infrastrukturinvesteringar. Det är viktigt att samhällsekonomiska analyser alltid kombineras med fördelningsanalyser som visar vilka grupper och områden i landet vars tillgänglighet gynnas av infrastruktur- och andra transportpolitiska åtgärder. När man satsar i glesbygdsområden bör man se till att effekten blir så stor som möjligt av de skattemedel som satsas och att det verkligen är avsedda grupper eller områden som gynnas. Trafikverket anser att de tillgängliga modellerna för att analysera effekterna av transportinvesteringar med fördel kan utvecklas vidare och även bör omfatta andra transportpolitiska åtgärder. Bra beslutsunderlag som allsidigt belyser flera perspektiv av effekterna ger ett bättre underlag för politiken att fatta beslut som inriktas mot det transportpolitiska målet om en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

Det är mycket svårt att ta hänsyn till samtliga tänkbara effekter av en skatt eller avgift. Beräkningar innefattar kostnader för så kallade externa effekter, det vill säga slitage på infrastruktur, olyckor, koldioxidutsläpp, övriga utsläpp och buller. Möjliga positiva effekter, exempelvis hur företagens villkor förändras, ingår dock sällan i analyserna.<sup>23</sup> De samhällsekonomiska kostnaderna av en avgift eller skatt påverkas därmed också av tidpunkt och/eller plats. Samma transport kan således ha olika effekter beroende på om den genomförs i städer eller i landsbygder.

<sup>22</sup> Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.

<sup>23</sup> Trafikanalys 2016:16. *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*.

När det gäller trafikering konstaterar Trafikanalys att biltrafiken i landsbygderna mer än fullt ut betalar för de externa effekter de orsakar i och med skatt på bränsle. Biltrafiken i städerna kostar däremot avsevärt mer än vad den betalar i skatter och avgifter. Städernas kostnader för trängsel, buller och olyckor ökar också mer och i högre takt än i landsbygderna; ett förhållande som bör beaktas i de samhällsekonomiska analyserna och vid framtida prissättning av trafiken.<sup>24</sup> Införande och förändringar av flygskatter och vägavgifter är andra exempel på när samhällsekonomiska analyser behöver göras.

*Landsbygdernas behov av underhåll och investeringar  
i transportsystemet måste lyftas fram*

Infrastrukturinvesteringar planeras långsiktigt genom den nationella planen för transportsystemet. Planen syftar till att möta transportbehov tolv år framåt i tiden. Planeringen är statens främsta verktyg för att kunna tillgodose landsbygdernas olika behov och styra direkt mot dessa. Under kommitténs arbete har det framförts förslag om större investeringar i transportsystemet i syfte att skapa bättre utvecklingsmöjligheter och tillgänglighet i landsbygderna. Regeringen bedömer också att det behövs nya investeringar i transportinfrastrukturen under den kommande planperioden.<sup>25</sup> De beslutade höjningarna för att klara att vidmakthålla dagens funktionalitet i järnvägsnätet räcker inte enligt Trafikverkets inriktningsunderlag.<sup>26</sup>

Kommittén vill göra regeringen uppmärksam på att strategiska investeringar, särskilt inom järnvägen och flyget, kan ha stor positiv betydelse för samhällsekonomin, om investeringarna görs så att företagandet och sysselsättningen stimuleras inom en region. Besöksnäringens utveckling är exempelvis avhängig hur kommunikationsmöjligheterna ser ut. I takt med näringens ökade betydelse för landsbygdernas utveckling finns det också behov av ett tydligare besöksnäringsspektiv vid planering av infrastruktur och beslut om trafikutbudet av olika trafikslag.

---

<sup>24</sup> Trafikanalys 2016:16. *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader.*

<sup>25</sup> Prop. 2016/17:21. *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.*

<sup>26</sup> Trafikverket 2015:29. *Inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029.*

De regionalt utvecklingsansvariga har till uppgift att upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur inom en region och Trafikverket ska årligen redovisa hur länsplanerna har genomförts till regeringen.<sup>27</sup> Utgångspunkten för länsplanerna är att trafikslagen ska komplettera varandra och att de åtgärder som planeras ska bidra till en positiv utveckling. Kommittén vill understryka att det är angeläget att landsbygdernas behov av investeringar i den fysiska infrastrukturen kommer till tydligt uttryck i de prioriteringar som sker både på nationell och på regional nivå när anslagen till förbättringar och investeringar i infrastrukturen läggs fast. Vår bedömning är att staten behöver bli bättre på att följa upp detta.

Kommittén föreslår därför att länsstyrelserna ges ett särskilt ansvar att till de regionalt utvecklingsansvariga redovisa landsbygdernas behov av upprustningar och nyinvesteringar. Vi menar att staten genom länsstyrelserna bör förfoga över denna kompetens, så att landsbygdernas behov på ett tydligt sätt fångas upp i de regionala systemanalyser som länsplaneupprättarna ansvarar för.

För att länsplanerna ska bidra till en positiv utveckling också i landsbygderna föreslår kommittén därutöver att Trafikverket får i uppdrag att ange specifika objekt eller andra åtgärder i landsbygderna, som ska prioriteras i transportplaneringen på regional nivå.

### 3.2.2 Insatser för ökad tillgänglighet

**Kommitténs förslag:** Regeringen förtydligar att planeringen av enskilda vägar ska behandlas i länstransportplanerna.

Regeringen tar initiativ till en översyn av reseavdraget. Utgångspunkten bör vara att avdraget ska vara avståndsbaserat.

Regeringen lägger fram förslag som underlättar samordningen av olika typer av persontransporter i landsbygderna.

Regeringen underlättar så att ideell och kostnadsdelande samåkning blir tillåten i landsbygderna.

<sup>27</sup> Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Regeringen prioriterar landsbygderna vid testverksamhet och mer permanent införande av självkörande fordon.

Sveriges vägnät består av allmänna vägar, gator och enskilda vägar.<sup>28</sup> De allmänna vägarna är statliga eller kommunala. Frågan om fördelningen av ansvaret för vägnätet mellan stat, kommun och regioner är viktig ur ett landsbygdsperspektiv. I dag anges i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur att länsplanerna får avse byggande och drift av enskilda vägar. Det är dock inget krav. Detta har lett till att de enskilda vägarna tenderar att få en eftersatt funktionalitet genom att de prioriteras olika regionalt. Kommittén föreslår därför att regeringen förtydligar att planeringen av enskilda vägar ska behandlas i länstransportplanerna.

#### *Reseavdraget bör göras avståndsbaserat*

Reseavdraget är tänkt att bidra till funktionsmålet om tillgänglighet inom transportpolitiken. Avdraget motiveras främst av att det är av stor ekonomisk betydelse för många skattskyldiga och att ett visst samband finns med intäkternas förvärvande. Reseavdraget kostar staten cirka 14 miljarder per år och sedan 2012 har kostnaderna ökat med drygt 1 miljard kronor. Skattebortfallet beräknades 2015 vara ungefär 5 miljarder år.<sup>29</sup> Detta motiverar också en förändring för att bättre avgränsa rätten till avdrag.

Avdraget får i dag göras för den del av utgiften som överstiger 10 000 kronor. När det gäller resor med egen bil till och från arbetet krävs att avståndet är minst fem kilometer och att det klart framgår att genom att använda egen bil får man en tidsvinst om minst två timmar dagligen, jämfört med allmänna transportmedel. Saknas kollektivtrafik tillämpas inte kravet om tidsvinst, däremot krav kopplade till bland annat avstånd och antal arbetsdagar som bilen används i tjänsten. Avdraget ger därför möjligheter för dem

<sup>28</sup> Det statliga vägnätet omfattar knappt 10 000 mil, de allmänna vägar och gator som kommunerna förvaltar drygt 4 000 mil och det enskilda vägnätet med statsbidrag drygt 7 000 mil. Därutöver finns ett mycket stort antal enskilda vägar utan statsbidrag (cirka 36 000 mil), de flesta är så kallade skogsbilvägar.

<sup>29</sup> Finansdepartementet, skatteekonomiska enheten 2016. *Beräkningskonventioner 2016*.



som lever och bor i landsbygderna att ta ett arbete längre bort utan att behöva flytta.

På uppdrag av Energimyndigheten har WSP Analys analyserat reseavdragets effekter på resandet över hela landet.<sup>30</sup> Analysen visar att avdraget i princip utgör ett incitament för mer bilåkande, framför allt i anslutning till städerna. För personer med en bil med låg marginalkostnad medför reseavdraget att det blir billigare att pendla med bil i stället för att åka kollektivt. Nio av tio som gör reseavdrag reser till arbetet med bil. Avdraget används mest av manliga höginkomsttagare i de tre största städerna. Hälften av den totala kostnaden för avdraget går till de tre storstads länen.

Det har visat sig att det förekommer omfattande felaktiga utbetalningar i dagens system. Det är svårt att kontrollera tidsvinsterna eftersom uppskattningen är individuell. Den som bedömer egna tidsvinsten om minst två timmar dagligen är föraren av den egna bilen. I rapporten från WSP beskrivs hur Skatteverket undersökte reseavdraget 2003.<sup>31</sup> Undersökningen visade att hälften av de som gjorde avdrag gjorde det på felaktiga grunder och till sin egen fördel. Felet, det vill säga beloppet som staten gick miste om, beräknades till 1,4 miljarder kronor. Med hänsyn till 2016 års nivåer, och med antagandet att felaktiga utbetalningar följer den totala kostnaden för avdraget, förlorar staten ungefär 2 miljarder kronor i skatteintäkter varje år.

Ett avståndsbaserat avdrag, där samma schablonbelopp betalas ut oberoende av valt färdstätt, kan förbättra tillgängligheten och effektiviteten. Ett sådant reseavdrag skulle även vara enklare att administrera och kontrollera. Både Norge och Danmark har sådana system. Reseavdraget skulle därmed underlätta för människor att bosätta sig i landsbygderna och utgöra ett incitament för regionförstoringen. Det kan således ännu tydligare bidra till att män och kvinnor kan välja att söka arbete längre bort från sin bostad.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), har fått i uppdrag av regeringen att undersöka innovativa lösningar för att locka fler resenärer att använda kollektivtrafiken i landsbygderna.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> WSP Analys och Strategi 2012. *Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt.*

<sup>31</sup> WSP Analys och Strategi 2012. *Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt.*

<sup>32</sup> Regeringsbeslut, 2016-01-14, N2016/02260/TS, N2016/02445/TS.

VTI ska presentera sina resultat i slutet av 2017. En ännu inte publicerad resenärsundersökning avseende kollektivtrafiken i landsbygderna som VTI genomfört visar att befolkningen där är mycket beroende av bilen och att det kommer att vara svårt för kollektivtrafiken att tillfredsställa landsbygdsbefolkningens behov av persontransporter.

En reformering av reseavdraget är därför en viktig del i en sammanhållen landsbygdspolitik. Det skulle förbättra tillgängligheten för boende i landsbygderna och återupprätta syftet med avdraget.

En kritik som ofta framförs mot reseavdraget är att det motverkar miljö- och klimatmålen. Kommittén är medveten om denna mållkonflikt. Samtidigt är de utvärderingar som gjorts av reseavdragets miljöpåverkan mycket begränsade.<sup>33</sup> Som en följd av att det är färre som bor i landsbygderna jämfört med städerna bedömer vi att den eventuella mållkonflikten i detta avseende är försumbar.

Vi har kunnat konstatera att biltrafiken i landsbygderna mer än väl betalar för de externa effekter, inklusive miljöpåverkan, som uppstår. I städerna däremot betalar biltrafiken inte för dessa effekter. Kan staten med hjälp av reseavdraget styra resandet i städerna till mer kollektivtrafik skulle bland annat koldioxidutsläppen kunna minska, även om landsbygdsbefolkningen åker mer bil för att kunna ta sig till sina jobb.

### *Persontransporterna behöver samordnas bättre*

Kollektivtrafiken, färdtjänsten och de traditionella skolskjutsarna är inte anpassade till de glesa landsbygdernas förhållanden. En utmaning är att finna andra, för landsbygderna mer lämpliga, transportmöjligheter för människor som inte har tillgång till bil.

VTI, som har regeringens uppdrag att undersöka innovativa lösningar för att locka fler resenärer att använda kollektivtrafiken i landsbygderna, har ännu inte funnit några sådana lösningar utöver de som redan är kända, det vill säga anropsstyrd trafik, närtrafik och samordning av olika transportbehov som linjetrafik och skolskjuts.

---

<sup>33</sup> WSP Analys och Strategi 2012. *Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt.*

Olika lagstiftningar och olika huvudmän försvårar samordningen och tillgängligheten av de redan kända persontransporterna i landsbygderna. Kommunerna ansvarar för skolskjuts och färdtjänst och är beroende av landstingens linjetrafik för att leva upp till det kommunala åtagandet. Landstingen är genom regioner eller andra förbund ansvariga för att bedriva kollektivtrafik, i många fall på förlustbringande linjer i de glesa landsbygderna. Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att analysera reglerna för särskilda persontransporter för att åstadkomma en effektiv samordning och föreslå åtgärder för att undanröja sådana hinder.<sup>34</sup> Kommittén ser positivt på detta initiativ. En ökad samordning kan innebära både bättre integrering av olika trafikformer och bättre kostnadseffektivitet och kapacitetsutnyttjande.

### *Det är viktigt att mer organiserad samåkning blir möjlig*

Organiserad samåkning förekommer i olika delar av landet. Ett exempel är så kallade bybussar; en större personbil som byborna själva disponerar. Samåkningen innebär besparingar för samhället och ökad tillgänglighet för byborna. Sådana exempel är dock få, mycket beroende på att taxitrafikförordningen (2012:238) inte tillåter att man tar betalt för verksamheten med mindre än att det finns ett tillstånd för yrkesmässig trafik.

Digitaliseringen ökar intresset för delningsekonomi och driver fram nya samordnade lösningar för både städer och landsbygder. Det som behöver utvecklas är lagstiftning, samverkan och affärsmodeller.<sup>35</sup> Det uppstår problem när taxitrafikförordningen inte främjar samåkning. Att hantera tillgänglighet i landsbygderna handlar ofta om att samordna knappa resurser. Det lokala engagemanget är en förutsättning som staten bör kunna möta bättre. Kommittén föreslår därför att regeringen, i enlighet med Taxiutredningens förslag, gör ett undantag i taxitrafikförordningen så att ideell och kostnadsdelande samåkning blir tillåten.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Dir. 2016:85, *Samordning av särskilda persontransporter*.

<sup>35</sup> Dir. 2015:81, *Anpassning till nya förutsättningar för taxi och samåkning*.

<sup>36</sup> SOU 2016:86, *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*.

*Självkörande fordon ger nya möjligheter för kollektivtrafik och företag i landsbygder*

I landsbygderna har många traditionella busslinjer ersatts med personbil och linjelagd eller efterfrågestyrd trafik. Utöver organiserad samåkning och efterfrågestyrd trafik kan kollektivtrafiken göras mer tillgänglig för befolkningen i landsbygderna genom utvecklingen av självkörande fordon. Tekniken hos de stora fordonstillverkarna är i princip färdig. Den nya tekniken skapar nya möjligheter i landsbygderna, där vägförhållandena ofta erbjuder bättre förutsättningar än i städerna. Exempelvis kan självkörande lastbilar trafikera vägarna under natten. Med självkörande fordon kan en hållbar, anropsstyrd och behovsanpassad kollektivtrafik och skolskjuts bli verklighet i Sveriges landsbygder.

Självkörande fordon är dock helt beroende av uppkoppling till fast eller mobilt bredband via master och satelliter. Med fullt utbyggt bredband i hela landet, och om 5G-tekniken når landsbygderna inom snar framtid, finns det stora möjligheter att utveckla sensorer som förutsättning för självkörande fordon. Kommittén föreslår därför att regeringen prioriterar landsbygderna vid testverksamhet och mer permanent införande av självkörande fordon.

## 4 Kompetensförsörjning

Kompetens är en av grunderna för ekonomisk tillväxt och utveckling. Forskningen har också under lång tid visat på kompetensens betydelse för entreprenörskap, förnyelse och innovation.<sup>1</sup> I landsbygderna har dock både den privata och offentliga sektorn svårt att hitta personal med rätt utbildning. Många unga människor flyttar från landsbygderna till högskole- och universitetsorter för att utbilda sig och de återvänder sällan, vilket försvårar för landsbygderna att attrahera kunskapsintensiva verksamheter. En annan kompetensmässig utmaning för landsbygderna är att möta de rekryteringsbehov som följer av en åldrande befolkning.

Tillgång till högre utbildning i det egna närområdet är en viktig faktor för näringslivets och den offentliga sektors utveckling. Samtidigt är det grundskola och gymnasieskola som ger elevunderlag till den högre utbildningen. Utan bra skolor och elever med avslutad gymnasieutbildning försämras rekryteringsmöjligheterna för näringslivet i landsbygderna.<sup>2</sup>

Eftersom mycket utrednings- och förändringsarbete pågår inom utbildningsområdet har vi i vår analys och i våra förslag valt att prioritera den högre utbildningen.<sup>3</sup> Genom att binda samman den högre utbildningen med landsbygdernas behov menar vi att företagens och den offentliga sektorns förutsättningar att klara landsbygdernas kompetensförsörjning väsentligt kan förbättras.

Våra förslag i detta kapitel syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen i hela landet genom att inrätta ny infrastruktur och

---

<sup>1</sup> Abromitz, M. 1990. *Thinking about growth*, Cambridge University, Economics Centre.

<sup>2</sup> Myndigheten för skolutveckling 2005. Utbildning i glesbygd – samspel eller konflikt? En kunskapsöversikt, i *Forskning i fokus*, nr 27.

<sup>3</sup> SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*, SOU 2016:38. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

att förbättra den befintliga infrastrukturen för decentraliserad högre utbildning.

Kommitténs ambition är att fler invånare i landsbygderna ska kunna er hålla en högre utbildning. Sveriges landsbygder behöver höja utbildningsnivån och få arbetskraft med högre utbildning att flytta till eller stanna kvar i landsbygderna. Ett av kommitténs delmål i en sammanhållen landsbygdspolitik är att *utbildningssystemet säkerställer kompetensförsörjningen och ökar tillgängligheten till högre utbildning i hela landet.*

#### 4.1 Betydelsen av närhet och möjligheter till högre utbildning i landsbygderna

Forskning visar att människors bosättning har betydelse för sannolikheten att börja studera på akademisk nivå.<sup>4</sup> Är avståndet mellan boendet och ett lärosäte allt för långt bidrar det till att många avstår från att utbilda sig. Vid utbyggnaden av de regionala högskolorna var det en ambition att fler personer skulle välja att stanna kvar och bosätta sig och arbeta i närheten av sin hemkommun.

Forskningen visar också att utbildning är en av de viktigaste faktorerna bakom individers flyttbeslut. AgriFood economics centre har på uppdrag av kommittén studerat hur högre utbildning påverkar individers långsiktiga flyttbeslut.<sup>5</sup> Resultaten visar att högre utbildning ökar sannolikheten med ungefär 20 procent för att individer flyttar från landsbygderna. Med fler utbildningsplatser ökar således utflyttningen. Studenter som väljer att studera vid sin närmaste regionala högskola stannar dock i högre utsträckning kvar i landsbygderna efter avslutade studier, jämfört med de som väljer att studera vid en högskola eller ett universitet längre bort från hemmet.

Det visar sig också att högutbildade män från landsbygderna flyttar i större utsträckning än högutbildade kvinnor.<sup>6</sup> Kvinnor, framför allt de som studerar till förskollärare, lärare eller sjuksköterska i närheten av hemorten, har signifikant lägre sannolikhet att flytta

<sup>4</sup> AgriFood economics centre 2016:3. *Vem stannar kvar? – närhet till högskola och val av bostadsort.*

<sup>5</sup> AgriFood economics centre 2016:3. *Vem stannar kvar? – närhet till högskola och val av bostadsort.*

<sup>6</sup> På makronivå flyttar dock unga kvinnor i högre utsträckning än unga män oavsett utbildningsnivå.

senare i livet.<sup>7</sup> Närhet till högre utbildning framstår således som en viktigare faktor bakom högutbildade kvinnors beslut om att stanna i landsbygderna, i jämförelse med vad som gäller för högutbildade män.<sup>8</sup>

Distansutbildningar är också vanligare bland kvinnor än bland män och av de som läser en distansutbildning har kvinnorna en lägre sannolikhet att flytta senare i livet jämfört med männen.

Det är kommitténs mening att det måste finnas en bredd i utbudet av utbildningsplatser, så att både män och kvinnor kan ta del av utbildningsinsatser på lika villkor. Framför allt är det viktigt att höja andelen män med eftergymnasial utbildning i landsbygderna.

## 4.2 Nationella mål för politiken

**Kommitténs förslag:** Universitet och högskolor ges i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet.

Regeringen ser över indikatorerna inom resurstilldelningssystemet i syfte att göra utbildningarna mer relevanta för de lokala arbetsmarknaderna.

Regeringens mål för universitet och högskolor är att utbildning och forskning ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt.<sup>9</sup> Regeringens utbildningspolitik strävar efter att alla ska ges likvärdiga möjligheter att gå vidare till högskoleutbildning.

I högskolelagen (1992:1434) stadgas att lärosätena aktivt ska främja och bredda rekryteringen till högre utbildning. Förutsättningarna för att arbeta med breddad rekrytering skiljer sig dock åt. Faktorer som geografiskt läge är av betydelse, men också utbild-

<sup>7</sup> AgriFood economics centre 2016:3. *Vem stannar kvar? – närhet till högskola och val av bostadsort.*

<sup>8</sup> Olika studieinriktningar ger olika förutsättningar att stanna kvar och arbeta i landsbygderna och kvinnor och män tenderar att söka sig till olika typer av yrken.

<sup>9</sup> Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 16.* Anslagsnivån för universitet och högskolor är för 2017 cirka 42 miljarder kronor, varav cirka 22 miljarder kronor till grund- och avancerad utbildning. Yrkehögskolan anslagsnivå är cirka 2 miljarder kronor.

ningsutbud och ekonomiska resurser.<sup>10</sup> I budgetpropositionen för 2017 framhålls att möjligheterna för kvinnor och män att ta del av högre utbildning ska utvecklas i takt med samhällets förändring. Högre utbildning ska finnas tillgänglig i hela landet, till exempel via distansutbildningar eller kommunala lärcentra. Vidare konstateras att lärosätena har en viktig uppgift att utbilda för morgondagens arbetsmarknad och att de har ett stort ansvar att se till att utbildningarna förnyas och anpassas till lokala arbetsmarknader och förhållanden.<sup>11</sup>

Mot bakgrund av regeringens ställningstaganden och kommitténs egna överväganden anser kommittén att det utbildningspolitiska målet för universitet och högskolor bör kompletteras med en tillgänglighetsdimension. Vi föreslår därför att regeringen ger universitet och högskolor i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet. Uppdraget bör också tydliggöras genom en förändring i högskolelagen.<sup>12</sup>

Vi är medvetna om att det finns många fördelar med att samla den högre utbildningen vid traditionellt campus för att skapa goda forskningsmiljöer och stordriftsfördelar. Genom att öka tillgängligheten till högre studier på flera platser i landet kan dock rekryteringen av nya studentgrupper till högre studier och samverkan med näringslivet i hela landet underlättas. Vidare kan utbildningens relevans för lokala arbetsmarknader stärkas och landets utbildningsnivå generellt höjas.

### *Utbildningsutbudet och resurstilldelningssystemet behöver matcha efterfrågan*

Den högre utbildningen har som mål att förbereda studenterna för arbetsmarknadens krav. Exakt hur den högre utbildningen ska möta arbetsmarknadens efterfrågan är emellertid inte angivet i högskoleförordningen eller i examensordningen. Den fria ställning som universiteten och högskolorna har innebär att de också relativt fritt kan besluta om användningen av sina resurser inom ramen för sitt uppdrag.

---

<sup>10</sup> Universitets och högskolerådet 2016. *Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? En redovisning av regeringsuppdraget att kartlägga lärosätenas arbete med breddad rekrytering och breddat deltagande.*

<sup>11</sup> Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 16.*

<sup>12</sup> En likalydande förändring bör också göras i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.



Utbildningsutbudet utgörs av kurser som till delar ges inom utbildningsprogram. De olika utbildningarna ges på campus, på distans, på deltid eller heltid och under del av termin eller hel termin. Läsåret 2014/15 utgjorde yrkesexamensprogram 45 procent och generella program 30 procent av den totala utbildningsvolymen. Övriga 25 procent utgjordes av fristående kurser, varav 17 procent på campus och 8 procent på distans.<sup>13</sup>

Distansutbildning definieras i statistiken som utbildning där lärare och student i huvudsak är åtskilda i tid och rum. Till distansutbildning räknas webbaserad utbildning, men även utbildning med några få fysiska möten. Numera registrerar dock flera universitet och högskolor som arbetar med decentraliserad utbildning studenterna som campusstudenter. Statistiken är därmed inte heltäckande. Initialt stöddes distansutbildningen med extra resurser, främst under perioden 2002–2004. Mellan 2003 och 2013 halverades antalet kommuner med högskoleutbildning för studenter på distans, även om antalet studenter ökade. I flertalet fall har även program- och kursutbudet minskat i kommunerna.

Studier visar att kontaktytorna mellan utbildningen och den lokala arbetsmarknaden är svag.<sup>14</sup> Kommitténs bedömning är att lärosätena i dag inte förmår att utveckla sina utbildningstjänster och verksamheter, så att dessa i tillräcklig utsträckning svarar mot behoven av kvalificerad arbetskraft i landsbygderna. För att kunna öka sysselsättningen i landsbygderna behövs ett kontinuerligt tillskott av utbildad arbetskraft inom en bred palett av högre grundutbildningar och annan eftergymnasial utbildning.

Kommitténs uppfattning är att arbetsmarknadens behov bättre behöver avspeglas i den årliga resurstilldelningen till universitet och högskolor.<sup>15</sup> Vi föreslår därför att regeringen ser över indikatorerna inom resurstilldelningssystemet i syfte att göra utbildningarna mer relevanta för de lokala arbetsmarknaderna.

---

<sup>13</sup> Universitetskanslerämbetet 2016:10. *Universitet och högskolor. Årsrapport 2016.*

<sup>14</sup> Se till exempel Malm Lindberg, H. 2014. Bristande kvalitet, effektivitet och relevans, i Olofsson, J. (red.) *Den långa vägen till arbetsmarknaden.*

<sup>15</sup> Jfr. Flodström, A. 2011. *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor.*

### 4.3 Utbildningscentra för högre utbildning

**Kommitténs förslag:** Regeringen säkerställer att det finns utbildningscentra för högre utbildning i kommuner i FA-regioner utan högskola/universitet och med få lärcentra samt i kommuner som berörs av kommitténs näringslivspaket till kommuner med extra stora utmaningar.

Ett årligt statsbidrag införs för att landsbygderna ska kunna etablera och utveckla utbildningscentra för högre utbildning.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att följa upp och utvärdera satsningen på utbildningscentra.

Under 1990-talets satsningar på vuxenutbildning och livslångt lärande fattades flera beslut med syfte att långsiktigt främja vuxenutbildningen, inklusive utbildning på distans. Detta bidrog initialt till att kommunala lärcentra med kommunerna som huvudmän etablerades.<sup>16</sup> Det finns i dag ungefär 90 medlemskommuner i Nätverket för kommunala lärcentra (Nitus). Lärcentren organiseras som studiecentra, IT-centra, kommunala nätverk för IT-baserad utbildning och lokala campus. Verksamheten vid lärcentren varierar också. Vissa kommunala lärcentra erbjuder teknik och lokaler som stödfunktion för studenter, medan andra tillhandahåller kurser och hela program. Några lärcentra har ibland egna forskare kopplade till verksamheten. Andra har fått sänka sina ambitioner som en följd av svårigheter att upprätta långsiktiga samarbeten med lärosäten. Vissa har huvudsakligen kommunal vuxenutbildning och yrkesinriktad utbildning eller en kombination av flera utbildningsformer. Sammantaget innebär det att det finns etablerade strukturer och viss infrastruktur för kommunala lärcentra i ungefär en tredjedel av landets kommuner.

---

<sup>16</sup> SOU 1998:84, *Flexibel utbildning på distans*.

*Samverkan för att säkerställa tillgång till utbildningscentra*

Det är kommitténs bestämda uppfattning att kompetensförsörjningen i landsbygderna inte löses enbart genom att öka antalet studieplatser vid universitet och högskolor. Vi anser att en omfördelning från campusbaserade studier till mer decentraliserad undervisning är ett sätt att i ökad utsträckning möta landsbygdernas avsaknad av högre utbildning i närområdet.

Kommittén ser ett behov av att den högre utbildningens samverkan med kommunerna formaliseras. Kommuner behöver få bättre förutsättningar och möjligheter att, i överenskommelser med lärosäten, erbjuda högre utbildning i den egna kommunen eller i samverkan mellan flera kommuner. Det innebär att landets lärosäten ska kunna erbjuda utbildningar för studenter vid utbildningscentra i kommuner med långa avstånd till ett lärosäte. Som det ser ut i dag finns det inga krav om att beskriva samverkan med kommunala lärcentra i budgetunderlag och budgetdialoger. Det är därför bara vissa universitet och högskolor som gör det.<sup>17</sup> Landets lärosäten kan allt för enkelt avstå från att erbjuda decentraliserad högre utbildning genom att enbart ta hänsyn till den egna verksamheten och strategierna för det egna lärosätet.

I avsaknad av ett statligt uppdrag till lärosätena, där exempelvis vissa utbildningsplatser kan erbjudas i vissa kommuner, är det svårt att bygga upp långsiktigt hållbara verksamheter.

Kommitténs förslag utgår från befintliga kommunala lärcentras verksamheter och regeringens ambition att främja utbildning på distans. Vi har valt att benämna verksamheterna för *utbildningscentra för högre utbildning*.

Genom vårt förslag ökar möjligheterna för studenter i landsbygderna att ta del av ett lärosätes utbildningsutbud. Samverkan mellan kommunerna och landets lärosäten kan stimulera övergången till eftergymnasial och högre utbildning för fler i landsbygderna. Det bör kunna leda till att både näringslivets och den offentliga sektorns arbetsgivare får ett större utbud av rätt utbildad arbetskraft i landsbygderna.

---

<sup>17</sup> Se budgetunderlag för Högskolan i Väst (2017) och Linnéuniversitetet (2016).

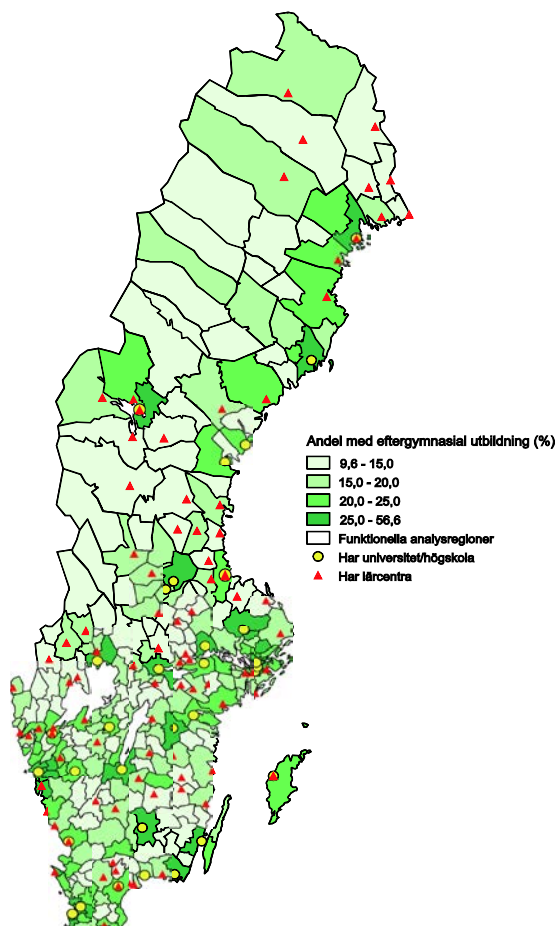
*Satsning på utbildningscentra för högre utbildning i Sveriges landsbygder*

Vi har i huvudsak baserat vårt förslag utifrån antagandet att de kommuner som inte är medlemmar i Nitus inte heller har någon form av lärcentra. Kommittén är dock medveten om att det även finns öppna lärmiljöer och lärcentra i kommuner som inte är medlemmar i Nitus.<sup>18</sup> Genom att utgå från Nitus medlemskommuner har vi emellertid kunnat skapa oss en övergripande bild av befintliga verksamheter och strukturer i landets kommuner. I kartan nedan (figur 4.1) visas kommuner som är medlemmar i Nitus och läroätenas lokalisering utifrån andel av befolkningen med eftergymnasial utbildning i kommuner och funktionella analysregioner (FA-regioner).

---

<sup>18</sup> Exempel är Ånge och Arjeplogs kommuner.

**Figur 4.1** Kommunala lärcentra och universitet och högskolor utifrån andel av befolkningen med eftergymnasial utbildning i kommuner och FA-regioner, 2015



*Källa:* Raps, 2015 och Nitus, 2016, egen bearbetning.

Fler än hälften av alla FA-regioner saknar i dag universitet och högskola. Det är också 19 kommuner som varken har högskola/universitet eller är medlemmar i Nitus inom sin FA-region. Dessa kommuner framgår av tabell 4.1.

**Tabell 4.1 Kommuner som saknar högskola eller universitet och medlemskap i Nitus i sin FA-region, 2016**

Markaryd	Bengtstors	Årjäng	Storuman**	Lycksele**
Ljungby	Strömstad	Vansbro**	Sorsele**	Arvidsjaur**
Tanum	Eda	Kramfors	Vilhelmina**	Arjeplog***
Dals-Ed	Torsby**	Malå**	Åsele**	

\* Arjeplog har etablerad lärmiljö med LapplandsVux/Akademi Norr, men ej medlem i Nitus.

\*\* Kommuner som berörs av näringslivspaketet.

Samtliga kommuner som berörs av det näringslivspaket till kommuner med extra utmaningar som föreslås i kapitel 2 berörs även av förslaget om utbildningscentra. Ungefär hälften av kommunerna som berörs av näringslivspaketet saknar även högskola/universitet och medlemskap i Nitus. Utöver dessa är det ytterligare 12 kommuner som är kopplade till näringslivspaketet (se tabell 4.2).

**Tabell 4.2 Kommuner som berörs av näringslivspaketet**

Malung-Sälen	Bräcke	Norsjö	Övertårneå	Jokkmokk
Älvdalen	Strömsund	Dorotea	Pajala	Överkalix
Ragunda	Härjedalen			

Det är ett stort antal kommuner som finns i FA-regioner som saknar universitet/högskola, men som har någon form av lärcentra inom sin FA-region. Avstånden till lärcentra är däremot ofta långa. Vi vet också att detta är kommuner där en låg andel av befolkningen har en högre utbildning. Kommitténs bedömning är att utöver de ovan nämnda ytterligare kommuner i FA-regioner med få lärcentra, utan lärosäte och med en låg andel av befolkningen som har högre utbildning, behöver ingå i en satsning för utbildningscentra (se tabell 4.3).

**Tabell 4.3 Kommuner i FA-regioner med få lärcentra, utan lärosäte och med låg andel med högre utbildning**

Gnosjö	Vimmerby	Orsa	Nordanstig	Örnsköldsvik
Gislaved	Osby	Smedjebacken	Ljusdal	Skellefteå
Älmhult	Essunga	Mora	Bollnäs	Gällivare
Högsby	Vara	Hedemora	Söderhamn	Haparanda
Hultsfred	Götene	Avesta	Hudiksvall	Kiruna
Oskarshamn	Degerfors	Ludvika	Sollefteå	
Västervik	Karlskoga	Ovanåker		

Kommittén har beräknat att det sammantaget är drygt 60 kommuner, fördelade över drygt hälften av landets FA-regioner, som berörs av den satsning vi föreslår. Vi kan dock inte utesluta att ytterligare kommuner, utöver de vi har kännedom om, uppfyller kriterierna för satsningen.

Utifrån årsbudgeten från 35 lärcentra har vi beräknat kostnader för lokaler, hantering av examina, tjänster för sändning, teknik och support.<sup>19</sup> För att etablera ett utbildningscentra för högre utbildning är en lägsta totalkostnad cirka 800 000 kronor per år. Av den kostnaden bedömer vi att minsta tekniska investeringskostnad, med tillhörande sändning- och supporttjänster för ett studierum, utgör cirka 20 procent. Resterande 80 procent är driftskostnader.

Kommittén föreslår att staten sätter upp ett anslag där huvudmännen för utbildningscentren ska kunna ansöka om statsbidrag för att etablera och utveckla verksamheten. Syftet med ett sådant statsbidrag är att göra högre utbildning tillgänglig i hela landet och att öka konkurrenskraften i landsbygderna.

För att öka utbildningsutbudet och uppnå en kritisk massa av studenter skulle krav på samverkan mellan kommuner kunna ställas vid inrättande av utbildningscentra.

<sup>19</sup> Förfrågan till medlemmar i Nitus. Utifrån 35 svaranden, som representerar kommuner med mindre än 50 000 invånare, låg årsbudgeten för lärcentra i ett intervall mellan 400 000 och 25 miljoner per år (då ingår all typ av utbildning som bedrivs vid ett lärcentrum, även eftergymnasial och kommunal vuxenutbildning). För högre utbildning är budgetintervallet mellan 80 000 och 10 miljoner per år. Schablon för personalkostnad per år är cirka 400 000 kronor. Lokalkostnader är lågt räknat i genomsnitt cirka 200 000 kronor per år. (Investeringskostnaden för att upprätta ett studierum med ett videokonferenssystem beräknas till ungefär 100 000 kronor och löpande kostnad för sändning lika mycket.)

Kommitténs förslag, enligt en schablon på 1 miljon kronor per utbildningscentra, skulle innebära kostnader för staten på cirka 70 miljoner per år.<sup>20</sup> Lärosätenas kostnader för samverkan med kommunerna, eventuella investeringskostnader för teknik samt tjänster för sändningar bör kunna finansieras inom befintliga anslag.

### *Följa upp prestationer och utvärdera arbetsmarknadseffekter*

Traditionell campusundervisning har länge visat på bättre prestationer i jämförelse med distansundervisning.<sup>21</sup> När det gäller decentraliserad högre utbildning förlagd till ett kommunalt lärcentra, som ofta följer den ordinarie undervisningen vid ett campus, kan dock prestationerna i stället vara högre. Vid det Socialpedagogiska programmet vid Högskolan Väst som ges vid Västerviks kommunala lärcentrum, Campus Västervik, är prestationsgraden högre än det nationella snittet.<sup>22</sup> Tack vare möjligheten att följa en ordinarie campusförlagd utbildning via ett lärcentrum är kvaliteten i utbildningen densamma, samtidigt som det finns ett socialt stöd lokalt från personal och mellan studenter. Detta är en väsentlig skillnad gentemot annan nätbaserad distansutbildning.

Andra lokala satsningar på lärcentra i glesbygder har lett till att den högre utbildningen lyckas attrahera nya grupper studenter till utbildning. När Umeå universitet förlade delar av sjuksköterskeprogrammet till Lycksele nådde man studenter med helt annan bakgrund än vad man tidigare gjort. Studenterna i Lycksele presterade väl och var mindre flyttningsbenägna jämfört med Umeåstudenterna.<sup>23</sup>

Kommittén föreslår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) får i uppdrag att följa upp

---

<sup>20</sup> Kostnaderna på cirka 70 miljoner avser att täcka möjligheten att etablera flera studierum om det finns en lokal efterfrågan samt skapa ett utrymme för de kommuner som kan beröras men inte har ett medlemskap i Nitus.

<sup>21</sup> Universitetskanslerämbetet 2016:10. *Universitet och högskolor. Årsrapport 2016.*

<sup>22</sup> Uppgifter från Högskolan i Väst och Campus Västervik, där var genomströmningsmåt för högskoleutbildning (prestationsgraden) 97 procent. Beräknas som kvoten mellan avklarade poäng, omräknade till helårsprestationer, som hör ihop med de studenter, omräknade i helårsstudenter, som varit registrerade under det aktuella läsåret.

<sup>23</sup> Fähræus, M. & Lundberg, S. 2002. *Hur gick det till? En utvärdering av Sjuksköterskeprogrammet i Lycksele.*



och utvärdera arbetet med utbildningscentra, bland annat avseende utbildningscentrens effekter på de lokala arbetsmarknaderna.

Utöver detta särskilda uppdrag är det Universitetskanslerämbetet som ansvarar för det ordinarie kvalitetssäkringsarbetet.

#### 4.3.1 Kompetensplattformar som del av utbildningscentra

**Kommitténs förslag:** Tillväxtverkets uppdrag om att utveckla riktlinjerna för regionalt kompetensutvecklingsarbete kompletteras, så att kompetensplattformarna utvecklas med huvudsyftet att förse utbildningscentra med analyser av rekryterings- och utbildningsbehov i närområdet.

Sedan 2010 har de regionalt utvecklingsansvariga uppdraget att arbeta med kompetensplattformar som verktyg för regionalt kompetensförsörjningsarbete. Det övergripande syftet med plattformarna är att få en bättre kunskap om kompetensförsörjningsbehovet på kort och lång sikt samt att samordna aktörer på regional nivå med ansvar inom kompetensförsörjningsområdet. De regionalt utvecklingsansvariga prioriterar hur mycket de vill lägga på kompetensförsörjning utifrån sina medel för regionala tillväxtåtgärder.

Tillväxtverket har i uppdrag att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna. Lärcentra har därmed i dag möjlighet att ta del av de kompetensplattformar som aktörerna med regionalt utvecklingsansvar etablerat. Uppdraget förnyades 2013 och myndigheten har nyligen fått i uppdrag att ta fram riktlinjer för en bättre samsyn kring vad som ska ingå i kompetensplattformarna.<sup>24</sup> Bakgrunden är att det finns brister i samsynen om kompetensplattformarnas mandat och funktion.<sup>25</sup> Mellan 2013 och 2016 gick 60 miljoner kronor till cirka 40 projekt. Medlen gick inledningsvis till de aktörer som sedan länge etablerat ett arbete med regionala kompetensplattformar. På senare tid har dock Tillväxtverket fokuserat på att öka likvärdigheten i arbetet mellan länen. Trots denna förändring bedömer kommittén att medlen i högre grad bör gå till de

<sup>24</sup> Regeringsbeslut N2012/6275/RT, N2015/02413/RTS och N2016/06500/RTS.

<sup>25</sup> Tillväxtverket 2016. *Regionala kompetensplattformar*. N2012/6275/RT och N2015/02413/RTS.

regioner som ännu inte ännu lagt grunden för detta arbete. Kommittén föreslår därför att regeringen kompletterar Tillväxtverkets uppdrag om att utveckla riktlinjerna för regionalt kompetensutvecklingsarbete, så att kompetensplattformarna utvecklas med huvudsyftet att förse utbildningscentra med analyser av rekryterings- och utbildningsbehov i närområdet. Detta bör ske utifrån en mer likvärdig resursfördelning. Plattformarna kan också som en följd av en tydligare mottagare – utbildningscentra – göras mer homogena i sin utformning. Det bör även göra det lättare att fastställa gemensamma riktlinjer.

Kommitténs förslag kan bidra till att kompetensplattformarna stärks där behoven verkligen finns. Förslaget torde även öka incitamenten för kommuner att gå samman för att etablera utbildningscentra. Den regionala nivån kan därmed i förlängningen få en tydligare roll i relation till både lärosätena och kommunerna.

#### 4.3.2 Kunskapslyftet som del av utbildningscentra

**Kommitténs förslag:** Regeringen säkerställer regional spridning av utbildningsplatser i landsbygderna och beaktar kommitténs förslag om utbildningscentra i andra satsningar inom kunskapslyftet.

Regeringen uppmärksammar kravet om villkorad finansiering av platserna till yrkesvux i de glesa och mycket glesa kommunerna i landsbygderna.

Kunskapslyftet omfattar under de kommande åren viktiga satsningar inom utbildningssystemet. Rättigheten för vuxna att studera inom komvux i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet och särskilda kunskaper när det gäller högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning är tänkt att införas under 2017. Detta kommer att ställa stora krav på de kommuner i landsbygderna som i dag inte alltid fullt ut kan tillgodose denna verksamhet inom den egna kommunen.

Yrkesvux är en satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom vuxenutbildningen. Syftet med yrkesvux är att underlätta omställning och att få personer som tidigare saknade en gymnasie-

utbildning att fullgöra en sådan. Det finns numera möjligheter att söka statsbidrag för yrkesinriktad utbildning som bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden.<sup>26</sup>

Tanken är att de kommande årens satsningar på yrkesvux ska villkoras med att ansökande kommuner själva finansierar minst motsvarande antal utbildningsplatser.

Kommittén vill, utifrån förslaget om decentraliserad utbildning i utbildningscentra, att regeringen uppmärksammar kravet om villkorad finansiering av platserna i dessa kommuner.

Yrkehögskolan är en utbildningsform som syftar till att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd. Yrkehögskolan ska bidra till att försörja arbetslivet med rätt kompetens och utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom smala yrkesområden som är betydelsefulla för individen och samhället. Den som bedriver en utbildning inom yrkehögskolan kan även erbjuda hela eller delar av utbildning som uppdragsutbildning. Många folkhögskolor ger utöver folkhögskolekurser även utbildningar inom yrkehögskolan. Folkhögskolorna har kurser på olika nivåer och med olika inriktningar. Den frihet som folkhögskolorna har att utforma sina kurser skapar möjligheter att påverka studiernas inriktning och innehåll efter förkunskaper, intressen och behov.

Utbildning i svenska för invandrare (Sfi) tillhandahålls av kommunerna för att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket. Kommunerna har även fått i uppdrag att arbeta med validering. Bedömningen av nyanländas kompetens skulle också kunna vara en viktig tjänst vid utbildningscentra.

Även vissa preparandkurser och andra kompletteringsutbildningar på distans inom ramen för snabbspåren som förbereder sjuksköterskor med utländsk sjuksköterskeutbildning att gå vidare till högre utbildning skulle kunna vara en del av utbildningscentra.

Samtliga satsningar inom kunskapslyftet kan med fördel samlokaliseras med utbildningscentra för att uppnå kritisk massa och underlätta en effektiv verksamhet med hög kvalitet.

---

<sup>26</sup> Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

#### 4.4 Fler med högre utbildning i kommuner med extra stora utmaningar

**Kommitténs förslag:** Regeringen utreder om det ska bli möjligt att minska studieskulden för de som bor och är yrkesaktiva i de 23 kommunerna med extra stora utmaningar.

I Norge finns en möjlighet till nedskrivningar av studielånen för högutbildade som bosätter sig i vissa delar av landet.<sup>27</sup> Kraven som bland annat ska uppfyllas är att man bor, är yrkesaktiv till minst 50 procent, och att man har vårdnaden om barn under tio år eller har andra omsorgsplikter. Möjligheten har bidragit till att unga som avslutat sina utbildningar är benägna att bo kvar och arbeta på mindre orter i landsbygderna. Ungefär 10 procent av de högskolestuderande som avslutat sin utbildning utnyttjar möjligheten till nedskrivning av studielånen. Man kan ansöka om att få lånen avskrivna med 10 procent per år. Det finns dock ett tak på 25 000 kronor och minst 2 000 kronor per år.

Vid en uppföljning som genomfördes 2010 var det ungefär 70 procent av de som bott och tagit del av insatsen under åren 1994–1996 som fortfarande var bosatta i området för insatsen under 2005.<sup>28</sup> För de personer som mottagit fler regionala tilläggsinsatser i det norska paketet, utöver nedskrivning av studielånen, var chansen att man bodde kvar på den mindre orten efter fem år sex gånger högre.

I Sverige är studiestödets uppgift att täcka den studerandes levnadsomkostnader under studietiden. Studiestödet ska verka rekryterande till studier och bidra till ett högt utbildningsdeltagande.<sup>29</sup> Till skillnad mot i Norge har studiestödet aldrig använts för att uppmuntra personer att utbilda sig till ett yrke eller bosätta sig på en viss plats.

Kommittén föreslår att regeringen utreder om det ska bli möjligt att minska studieskulden för de som bor och är yrkesaktiva i

<sup>27</sup> Lov (22 mai 2015 nr. 34) om utdanningsstøtte.

<sup>28</sup> Angell, E. (red.) 2012. *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Rapport 2012:2.

<sup>29</sup> Totalbeloppet (bidrag och lån) per studiemånad uppgår till 10 729 kronor för heltidsstudier 2016.

de 23 kommunerna med extra stora utmaningar (se 2.3.4). Det innebär att studiestödet till delar ska kunna skrivas av för personer som väljer att bo och arbeta i landsbygdskommuner med särskilda utmaningar vad gäller demografi och produktionsförutsättningar.

Om förslaget genomförs föreslår kommittén att nedskrivning ska ske med 10 procent per år, men med ett tak på 30 000 kronor och minst 3 000 kronor per år. För att få ta del av nedskrivningen krävs att man har avlagt en examen.

Den genomsnittliga studieskulden till Centrala studiestödsnämnden (CSN) efter avlagd examen är i dag ungefär 300 000 kronor.<sup>30</sup> Statens årliga kostnad för nedskrivning av studielånen för personer med skulder hos CSN kommer att vara avhängig hur omfattande inflyttningen av boende och yrkesaktiva kommer att bli. Exempelvis innebär en inflyttning av 500 personer med högre utbildning och skulder hos CSN till de 23 kommunerna som ingår i kommitténs näringslivspaket (en kostnad för staten på cirka 15 miljoner kronor per år.

Regeringen utreder hur införandet av en sådan reform ska gå till och de eventuella lag- och förordningsförändringar som krävs. Regeringen ges i uppdrag att följa resultaten av reformen och säkerställa ett effektivt genomförande. Om åtgärden visar goda resultat ska regeringen utreda vilka fler kommuner med en låg andel av befolkningen med högre utbildning, eller där det råder ett omfattande kompetensbehov, som kan få del av reformen.

---

<sup>30</sup> Schablon framtagen i samråd med Centrala Studiestödsnämnden (CSN), oktober 2016.



## 5 Samhällsplanering och bostadsbyggande

En kommunal översiktsplanering som omfattar landsbygderna är en viktig grund för att dessa ska kunna utnyttja sina förutsättningar för utveckling och boende. Genom översiktsplaneringen kan resurser synliggöras och skyddas, boende och transporter samordnas samt olika anspråk på markanvändningen vägas av och samordnas. Ett av kommitténs delmål är en *samhällsplanering som underlättar landsbygdernas utveckling*.

En ökad bosättning i landsbygderna ger ett bredare underlag för både kommersiell och offentlig service. Flertalet landsbygdskommuner uppger att de har brist på bostäder. Om landsbygdskommunerna ska kunna attrahera fler att bo kvar i eller flytta till landsbygderna krävs kraftfulla åtgärder för att underlätta finansieringen av bostadsbyggandet. Ett delmål som kommittén formulerat är därför att *bosättning i landsbygderna underlättas*.

### 5.1 Landsbygderna i den kommunala översiktsplaneringen

**Kommitténs förslag:** Boverket ges i uppdrag att utarbeta en vägledning för hur landsbygdernas värden och utvecklingsmöjligheter ska kunna redovisas inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen.

Varje kommun är skyldig att ha en aktuell översiktsplan. I översiktsplanen ska kommunen redovisa grunddragen i den avsedda mark- och vattenanvändningen, hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, vilken hänsyn som ska tas till allmänna

intressen och hur kommunen avser att ta hänsyn till riksintressen och miljömål. Av planen ska också framgå hur kommunen tänker ta hänsyn till nationella och regionala mål samt till planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen.

Av regeringens proposition som föregick den nya plan- och bygglagen 2010 framgår att översiktsplanen ges en delvis ny och mer strategisk roll.<sup>1</sup>

Enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxarbete ska en samordning med kommunernas översiktsplanering eftersträvas i det regionala tillväxtarbetet. Under senare år har intresset för att ta in ett rumsligt perspektiv i det regionala tillväxtarbetet ökat bland såväl regionala som kommunala företrädare.

Den fysiska planeringen har traditionellt främst varit inriktad mot de urbana miljöerna. Ett undantag är den fysiska riksplanering som genomfördes under 1970-talet i syfte att både bevara mark- och vattenområden av nationellt intresse och att ange lämpliga lägen för storskalig industriell verksamhet utefter landets kuster.

Enligt plan- och bygglagen (2010:900) omfattas såväl tätorter som områden utanför tätorterna av kravet på översiktlig planering. I praktiken behandlas emellertid landsbygderna fortfarande ofta utifrån stadens perspektiv. Boverket, som är ansvarig myndighet när det gäller fysisk planering, uppmärksammar endast i begränsad utsträckning landsbygdernas särskilda behov och förutsättningar inom den kommunala översiktsplaneringen.

Det finns flera skäl till att landsbygderna behöver uppmärksammas mer i kommunernas översiktsplanering. Ett skäl är att skydda markområden som har en potential för en ökad livsmedelsproduktion och för investeringar i förnybara energikällor. Ett annat skäl är att kommunerna genom sin översiktsplanering kan underlätta byggandet av bostäder, stugbyar och företagslokaler i landsbygderna. När kommunerna har antagit översiktsplaner med denna inriktning begränsas länsstyrelsernas möjligheter att ytterligare påverka kommunens planarbete och tillståndsgivning.

Vidare underlättas utvecklingen av landsbygderna om kommunerna i sin översiktsplanering samordnar utbyggnaden och ledningsdragningarna av vatten, avlopp, elnät och bredband.

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*, s. 177.



Den kommunala översiktsplaneringen har också en väsentlig betydelse för att hantera intressekonflikter i landsbygderna. Dessa uppkommer ibland i gränsområdena mellan stad och land, när den täta bebyggelsen behöver ett expansionsutrymme. Konflikter kan emellertid även blossa upp mellan boende och areella näringar, särskilt när det gäller lukt som uppstår i samband med djurhållning. Det förekommer även konflikter mellan den storskaliga lantbruksproduktionen och kulturbevarande och miljöskyddande myndigheter.

Kommittén anser att kommunerna behöver öka ambitionen när det gäller att använda den översiktliga planeringen som ett verktyg för att skapa goda förutsättningar för landsbygdernas utveckling utifrån sina förutsättningar.

En undersökning som Landsbygdsnätverket genomförde 2011 visar att knappt hälften av kommunerna hade en strategi för landsbygdsutveckling. Ungefär två tredjedelar av kommunerna arbetade med landsbygderna i form av ortsanalyser eller fördjupade översiktsplaner för delar av landsbygderna.

Kommittén anser att Boverket bör ges i uppdrag att utarbeta en vägledning för hur landsbygderna ska utvecklas inom ramen för kommunernas översiktsplanering. En del av uppdraget bör handla om att utveckla metoder för att i ökad utsträckning involvera civilsamhället i samhällsplaneringen.

### 5.1.1 Riksintressen påverkar

**Kommitténs förslag:** Regeringen tar initiativ till att begränsa och precisera riksintressenas areal med syfte att underlätta landsbygdernas utveckling.

Enligt Riksintresseutredningen omfattade den sammanlagda arealen som bedömdes vara av riksintresse enligt miljöbalken cirka 46 procent av landets totala yta 2014.<sup>2</sup> I betänkandet föreslås att denna areal ska utökas genom att de nuvarande allmänna intressena som i 3 kap. miljöbalken anges som väsentliga allmänna intressen kompletteras med ytterligare allmänna intressen.

---

<sup>2</sup> SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling.*

Riksintressena påverkar förutsättningarna för boende och företagande i landsbygderna. Vid kommitténs dialogmöten våren 2016 har det framförts kritik mot att riksintressena i alltför hög utsträckning begränsar möjligheterna att utveckla landsbygderna.<sup>3</sup> Därför anser kommittén att Riksstyrelsens utredningens förslag om att komplettera riksintressena i miljöbalken med områden av "väsentligt allmänna intressen" inte bör genomföras. Det är vidare önskvärt att riksintressenas areal begränsas och preciseras med syfte att underlätta landsbygdernas utveckling.

För att systemet med riksintressen ska behålla sin legitimitet ska de vara av unik betydelse i ett nationellt perspektiv. Det bör vara regeringens uppgift att ange tydliga kriterier för avgränsningen och utpekandet av riksintressen och myndigheternas uppgift att göra en kontinuerlig översyn av riksintressenas aktualitet. Avvägningen mellan riksintressen och andra allmänna intressen bör ske inom ramen för det kommunala plansystemet.

### 5.1.2 Enklare att bygga i strandnära lägen

**Kommitténs förslag:** Regeringen säkerställer att reformeringen av strandskyddsbestämmelserna i landsbygderna får avsedd effekt.

För landsbygderna finns sedan 2010 särskilda regler för byggande i strandnära lägen. Syftet med reglerna är att öka möjligheterna för Sveriges kommuner att satsa på landsbygdsutveckling i områden som omfattas av strandskydd. Kommunerna kan i sina översiktsplaner eller på annat sätt peka ut så kallade LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen) som kan bidra till utvecklingen av landsbygden, och samtidigt är av sådant slag och av så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag följt upp hur de nya strandskyddsreglerna har tillämpats i praktiken och redovisat sina iakttagelser i en rapport 2015. Av rapporten framgår att det under 2015 fanns 124 antagna LIS-planer i form av tematiska tillägg eller som del av en kommunomfattande översiktsplan. Ungefär 45 kom-

---

<sup>3</sup> Se bilaga om dialogmöten.

muner hade ett pågående arbete med LIS-planering och övriga 120 kommuner hade ingen LIS-planering. Det är stora regionala skillnader i tillämpningen av de nya strandskyddsreglerna; särskilt i de norra delarna av landet har de nya strandskyddsreglerna fått en mer utbredd tillämpning, medan de i storstadslänen har en mer begränsad betydelse. Föreslagna markanvändningar i LIS-områdena domineras av fritidshus/bostadshus eller bostäder och verksamheter i kombination.

Länsstyrelsernas rapport visar att lagreglerna och propositions-texten angående LIS ger utrymme för olika tolkningar och att de krav som olika länsstyrelser ställer på kommunerna i samband med tillämpningen av LIS skiljer sig avsevärt mellan olika län. Det förekommer att vissa länsstyrelser ställer omotiverat höga krav på utpekandet av LIS-områden eller att kraven på exempelvis kartläggningar av strandområdets naturvärden ställts så högt att kommuner med begränsade resurser inte kan svara upp mot dessa krav. Detta var också en slutsats som Strandskyddsdelegationen drog under sitt arbete och som även beskrivs i kommitténs delbetänkande.<sup>4</sup>

Sveriges Fiskevattenägareförbund har i kontakter med kommittén pekat på att tillämpningen av strandskyddsreglerna försvårar en utveckling av fritidsfisket.

LIS har enligt länsstyrelserna inte blivit den stimulans för landsbygderna som många kommuner hoppades. Exploatörerna har inte stått i kö för att bygga, trots att möjligheterna att bygga strandnära har öppnats i vissa områden i landsbygderna.

Kommittén ska enligt sina direktiv inte utvärdera eller föreslå förändringar av strandskyddslagstiftningen. Mot bakgrund av länsstyrelsernas utvärdering och Strandskyddsdelegationens slutsatser vill kommittén emellertid peka på betydelsen av att regeringen vidtar ytterligare åtgärder för att strandskyddsreglerna ska få en avsedd effekt i landsbygderna. Det handlar helt enkelt om att staten genom länsstyrelserna bör stödja kommuner som vill använda de existerande strandskyddsreglerna för att underlätta en ökad bosättning och etablering av verksamheter i kommunen

---

<sup>4</sup> SOU 2015:108. *Strandskyddet i praktiken*.

### 5.1.3 Översyn av vatten- och avloppslagstiftningen

**Kommitténs förslag:** Regeringen gör en översyn av va-lagstiftningen i syfte att underlätta bostadsbyggandet och åtgärdandet av icke godkända avlopp i landsbygderna.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i överläggningar med kommittén påtalat att den nuvarande va-lagstiftningen (vattentjänster och avlopp) har blivit ett betydande hinder för byggande av bostäder i landsbygderna. Vattentjänster och avlopp regleras i dag av tre olika lagstiftningar – miljöbalken, anläggningslagen och vattentjänstlagen. Dessa tre lagar upplevs som dåligt samordnade samtidigt som de har blivit både ett hinder för bostadsbyggandet och för möjligheterna att åtgärda ett stort antal icke godkända enskilda avlopp. Rättspraxis har utvecklats till att det blir kommunernas skyldighet att ordna allmänt va (kommunalt) om bebyggelsen i landsbygderna anses ingå i ett större sammanhang. Detta oavsett om va för befintlig bebyggelse är ordnat genom va-samverkan i enlighet med anläggningslagen eller om merparten fastigheter har godkänt enskilt va enligt miljöbalkens krav. I exempelvis Norrtälje kommun finns 388 områden som uppfyller lagens krav på allmänt va. Om kommunen ska överta ansvaret för va i dessa områden blir det mycket stora kostnader både för kommunen och för de enskilda fastighetsägarna.

Mot bakgrund av de synpunkter som SKL har redovisat anser kommittén att regeringen bör göra en översyn av va-lagstiftningen i syfte att undanröja de hinder för bostadsbyggande och åtgärdande av enskilda avlopp som har blivit konsekvenser av den rättspraxis som har vuxit fram under de senaste åren. En ny lagstiftning måste också ta hänsyn till att en utbyggnad av vatten och avlopp många gånger är en förutsättning för att kunna bygga bostäder i landsbygderna. Vatten och avlopp möjliggör också utbyggnad och omvandling av fritidshus till permanentbostäder.

## 5.2 Ett ökat behov av bostäder

Enligt bostadsförsörjningslagen ska alla kommuner ha riktlinjer för hur de vill utveckla bostadsbyggandet och boendet i kommunen. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2016 hade cirka 50 procent

av kommunerna antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen, vilket är en tydlig ökning jämfört med tidigare år. Även mindre kommuner antar riktlinjer för bostadsförsörjningen i ökande utsträckning.

Bostadsmarknadsenkäten 2016 visar att 240 av landets 290 kommuner anser att det råder underskott på bostäder. Det är 57 fler än i 2015 års bostadsmarknadsenkät. Boverkets uppskattning är att det behöver byggas cirka 700 000 bostäder fram till år 2025.

Situationen är särskilt ansträngd för grupper som är nya på bostadsmarknaden, så som unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mindre och mer tillgänglig bostad. Av landets kommuner uppger 272 att det finns ett underskott av bostäder för nyanlända. Dessa kommuner återfinns i alla kommungrupper. Ungdomars svårighet att skaffa en bostad har förvärrats under senare år, nu finns detta problem i 245 kommuner. I 119 kommuner är det brist på äldreboenden.

Flertalet av landsbygdskommunerna uppger att det är brist på bostäder, både i centralorten och i övriga delar av kommunen. Den största bristen finns emellertid i centralorterna.

För att möta behoven som nyanlända, unga och äldre har krävs det enligt Boverket att det tillkommer ett stort antal bostäder, ofta billiga, mindre lägenheter. Ett problem är emellertid att inom dessa grupper är betalningsförmågan låg i förhållande till de hyror som nyproducerade bostäder innebär. När möjligheterna till nyproduktion är få krävs därför enligt Boverket andra lösningar för att exempelvis få igång flyttkedjor och frigöra billigare bostäder, samt utnyttja det befintliga beståndet bättre.

Kommittén vill framhålla att bostadsförsörjningen har en mycket stor betydelse för att landsbygderna ska kunna utvecklas. Ett attraktivt boende kan vara en förutsättning för att få efterfrågad arbetskraft att bosätta sig i landsbygderna. För att kommunerna ska kunna behålla unga och nyanlända och underlätta deras utbildning och inträde på arbetsmarknaden krävs bostäder.

Boverket har på uppdrag av kommittén gjort bedömningen att det under perioden 2016–2025 skulle behöva byggas knappt 70 000 bostäder i landsbygderna, om landsbygderna ska behålla samma andel av bostadsbyggandet som gällde under 2015. Om i stället landsbygderna ska ha samma andel av bostadsbeståndet år 2025 som år 2015 skulle det behöva byggas drygt 172 000 bostäder under de närmaste tio åren.

Kommittén anser, att ambitionen bör vara att landsbygderna ska behålla sin andel av bostadsbeståndet 2025 jämfört med 2015. Detta kräver emellertid olika typer av åtgärder för att stimulera bostadsbyggandet i landsbygderna.

Regeringen presenterade 21 juni 2016 ”Regeringens 22 steg för fler bostäder”. Flertalet av de förslag som ingår i programmet är av generell karaktär i den meningen att de inte riktar sig till en särskild typ av kommuner. Det handlar exempelvis om att begränsa detaljplanekravet, att förkorta tidsfristen för länsstyrelsernas planprövning, förenklad kontroll av serietillverkade hus samt begränsningar av rätten att överklaga för dem som inte yttrat sig i processen. Förslag som dessa, vilka syftar till att förenkla och förkorta tiden för plan- och byggprocessen, underlättar enligt kommittén också byggandet av bostäder i landsbygderna.

Regeringen lade i budgetpropositionen för 2016 fram förslag om införandet av investeringsstöd för byggandet av hyresrätter. Riksdagen har fattat beslut om detta stöd och stödet kan användas för att bygga hyresrätter i alla typer av kommuner. Enligt de förordningar som ska tillämpas vid fördelningen av stödet ska stödet fördelas av länsstyrelserna till områden med befolkningstillväxt och bostadsbrist.<sup>5</sup> När det gäller kommuner som har brist på en viss typ av bostäder, men inte har befolkningstillväxt, får stöd lämnas om behovet av bostäder inte kan tillgodoses på annat sätt.

Riksdagen har också fattat beslut om en så kallad ”byggbonus” till kommuner som bygger bostäder. Bonusen är utformad så att den premierar kommuner vilka bygger bostäder för nyanlända. Hitills har 110 kommuner ansökt om byggbonusen. Av landsbygdskommunerna har 27 sökt och fått bidrag på cirka 98 miljoner kronor för totalt 1 824 nya bostäder. Totalt har beviljats stöd till 49 624 bostäder med en summa av cirka 1,8 miljarder kronor.

I många landsbygdskommuner ökar andelen äldre i befolkningen under de närmaste decennierna. Riksdagen har fattat beslut om att för 2016 avsätta 150 miljoner kronor för ny- eller ombyggnad av hyresrätter på den ordinarie bostadsmarknaden, såsom trygghetsboenden, samt för anpassning av gemensamma lokaler i anslutning

---

<sup>5</sup> Förordning (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande och förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

till bostadshus. Investeringsstödet beräknas att successivt öka till 400 miljoner kronor 2018.

### 5.2.1 Förbättrade krediter för byggande av bostäder i landsbygderna

**Kommitténs förslag:** Regeringen utreder om långgivning till boende i landsbygderna underlättas genom införandet av särskilda landsbygdslån för byggande av egna hem, hyresrätter, ägarlägenheter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter i landsbygderna.

Tillväxtanalys har studerat förutsättningarna för enskilda hushåll att finansiera bostadsbyggande i landsbygderna. Av studien framgår att betalningsförmågan och värdet på den ny- eller ombyggda fastigheten är avgörande för bankernas beslut om kreditgivning. I landsbygderna är ofta fastighetens pantvärde lägre än dess produktionskostnad, vilket bankerna upplever som en risk vid deras bedömning av om en kredit ska beviljas eller inte. Ju högre risken bedöms vara desto lägre blir bostadslånet, vilket resulterar i krav om högre kontantinsats och högre amorteringstakt. Tillväxtanalys studie visar också att låntagarens bindning till orten och omfattningen på andrahandsmarknaden är viktiga faktorer i bankernas bedömning av kreditriskerna.

Staten har ett system för kreditgarantier, vilket kan beskrivas som en försäkring som kan tecknas för lån till ny- eller ombyggnad av bostäder. Syftet med kreditgarantin är att ge ett skydd mot kreditförluster samt minska behovet av egen kapitalinsats eller topplån för den som vill bygga. Kreditgarantier kan lämnas för lån upp till 90 procent av marknadsvärdet för egna hem.

Avtalet om kreditgaranti tecknas mellan Boverket och banken och träder i kraft om låntagaren inte fullgör sina åtaganden. När garantin infrias tar alltså Boverket över fordran.

Kreditgarantierna används i mycket begränsad omfattning. En förklaring till detta är att bankerna sällan är beredda att finansiera lån till fastigheter som har ett lägre marknadsvärde än produktionskostnaden. När bankerna prövar låntagarens betalningsförmåga tar de som regel inte hänsyn till att kostnaderna för lånet kan bli lägre på grund av att staten ger en kreditgaranti för lånet. Det kan också

hända att banker avstyrker byggprojekt om projektet ska utföras av byggherrar som inte är kända av banken på orten.

Kommittén anser att systemet med statliga kreditgarantier vid byggande av bostäder inte skapar tillräckligt gynnsamma förutsättningar för byggande eller ombyggnad av bostäder i landsbygderna. Därför föreslår vi att regeringen utreder en alternativ modell för att finansiera ett ökat byggande eller ombyggnad av bostäder i landsbygderna. I ett sådant utredningsarbete är det angeläget att studera de norska erfarenheterna av att via den statliga Husbanken erbjuda statliga bottenlån med lägre ränta än de bankerna erbjuder i glesbebyggda områden.

Huvudprincipen skulle vara att bankerna, staten och den enskilde låntagaren i större utsträckning än i dag delar på risken med en kreditgivning till byggande och ombyggnad av bostäder i landsbygderna. En rimlig riskfördelning skulle exempelvis uppstå om bankerna står för ett bottenlån upp till 50 procent av produktionskostnaden, staten står för ett topplån upp till 85 procent av produktionskostnaden och låntagaren står för resterande 15 procent av produktionskostnaden i form av en egeninsats (i enlighet med Finansinspektionens allmänna råd om lånetak på 85 procent från oktober 2010). Räntan skulle baseras på statens upplåningskostnader plus avgift. Avgifterna för privatpersoner som bygger nytt eller bygger om egnahem kommer med detta system inte att baseras på en riskbedömning av varje projekt, utan på att vara självfinansierat.

Med den skisserade uppläggningsen bör de statliga lånen till byggande i landsbygderna förmedlas av SBAB. Bolaget har dock inte något samhällsuppdrag, vilket innebär att riksdagen skulle behöva godkänna en kompletterande ägaranvisning. Kommittén har gjort bedömningen att ett ökat statligt engagemang inom detta område är nödvändigt för att byggandet av bostäder i landsbygderna ska kunna öka. Med denna typ av landsbygdslån kommer antagligen de statliga kreditgarantiernas betydelse att minska. Det innebär också att lånegarantierna inte längre kommer att belasta statens balansräkning i samma utsträckning som hittills.

Det föreslagna landsbygdslånet bör omfatta både nyproduktion och ombyggnader av bostadsfastigheter samt de olika upplåtelseformerna egna hem, hyresrätt, ägarlägenhet, kooperativ hyresrätt och bostadsrätt.



## 6 Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur

Tillgängligheten till kommersiell service och välfärdstjänster är av avgörande betydelse för möjligheten att attrahera medborgare och företag och att därmed skapa utveckling och tillväxt. Saknas det förskolor och skolor, dagligvaruhandel, drivmedelsstationer, post- och apoteksservice med mera är det svårt att locka till sig nya medborgare och inte minst att driva företag.

Staten har genom åren genomfört olika insatser för att främja och stödja tillgängligheten till olika typer av kommersiell service i glesbefolkade områden och i områden med minskande befolkning, exempelvis genom satsningar riktade till dagligvarubutiker i områden med långa avstånd och gles befolkningsstruktur.

Staten har också det yttersta ansvaret för att säkerställa att alla kommuner, även de i de glesare befolkade delarna av landet, har samma förutsättningar att tillhandahålla likvärdiga välfärdstjänster. Det viktigaste instrumentet för detta är det kommunala utjämningsystemet.

Det kommunala utjämningsystemet bidrar också till att möjliggöra en väl fungerande hälso- och sjukvård, inte minst i landsbygderna. Att styra och organisera detta välfärdsåtagande så att alla medborgare, oavsett var de bor, får likvärdig tillgång till hälso- och sjukvård är dock huvudsakligen en landstingskommunal uppgift.

För att Sveriges landsbygder ska ha en möjlighet att överleva och utvecklas är tillgänglighet till kommersiell service och till välfärdstjänster en livsnödvändighet. Besluten att starta, behålla eller utveckla servicefunktionerna tas av flera olika aktörer. Riksdag och regering är dock den yttersta garanten för att service kan upprätthållas och utvecklas i landsbygderna. Statsmakterna har redskap för att hjälpa landsbygderna att behålla och utveckla sin kommersiella

service och sina välfärdstjänster, vilket också gör att den nuvarande utarmningen av servicen på landsbygden på intet sätt är ödesbestämd.

Även kultur i alla dess former och uttryck spelar en viktig roll för att skapa attraktiva livsmiljöer som kan bidra till landsbygdernas livskraft och utveckling.

Enligt de nationella kulturpolitiska målen ska kulturen vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Staten bidrar också på olika sätt till att främja allas möjligheter till kulturskapande och till att få ta del av kulturupplevelser, också i Sveriges landsbygder.

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att staten måste ta ett större och samlat ansvar för landsbygdernas kommersiella service, välfärdstjänster och tillgång till kultur. De delmål som kommittén har formulerat för detta område är:

- *God tillgång till kommersiell service.*
- *Likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg oberoende av bostadsort.*
- *Likvärdiga möjligheter att utöva och ta del av kultur oberoende av bostadsort.*

I det här kapitlet beskriver vi de utmaningar som arbetet med att behålla och utveckla kommersiell service, välfärdstjänster och kulturutbud står inför. I de utmaningarna ryms dock stora möjligheter. Vi beskriver dessa och lämnar också ett antal förslag på hur staten kan bidra till att landsbygdernas tillgång till kommersiell service, välfärdstjänster och kultur inte bara bibehålls, utan också kan utvecklas.

## **6.1 Den kommersiella servicen i landsbygderna tenderar att försämrans**

Det finns i dag på alla nivåer i samhället en ökande medvetenhet om betydelsen av grundläggande kommersiell service. Det finns också betydande medel tillgängliga för stöd till kommersiell service i landsbygderna. Vidare öppnar bredbandsutbyggnaden för nya sätt

att utveckla servicen. Till detta kan läggas ett stort engagemang för att bevara och utveckla servicen bland de medborgare som bor och verkar i landsbygderna. Dessa medborgare tar också ett ökat ansvar för verksamheten när kommersiell och offentlig service tunnast ut.

Utmaningarna för landsbygden är emellertid också stora. Nedan beskriver vi kortfattat hur den kommersiella servicen i landsbygderna har utvecklats under den senaste fem- till tioårsperioden.<sup>1</sup>

### *Dagligvarubutikerna minskar i landsbygderna*

Strukturumvandlingen inom dagligvaruhandeln har pågått under flera decennier och har också fortsatt under 2000-talet. Antalet butiker har minskat i hela landet under perioden 2004 till 2014, men mest i de tätortsnära landsbygderna. I dessa minskade antalet dagligvarubutiker med 28 procent under perioden. I de mer avlägset belägna landsbygderna minskade antalet med 21 procent under samma period.

I glesbygd får en butiksnedläggning generellt sett större konsekvenser än vad den får i en tätort, eftersom butiken ofta har fler funktioner än att tillhandahålla dagligvaror. Den kan fungera som post- och apoteksombud, ombud för grundläggande betaltjänster, för Systembolagets och Svenska spels tjänster och ansvara för pakethantering med mera.

Från lanthandlarnas sida har det framförts kritik mot ersättningarna för ombudsverksamheten, man menar att ersättningarna är allt för låga. Organisationen Hela Sverige ska leva genomförde våren 2013 en enkätundersökning bland landets lanthandlare. Undersökningen visade att fyra av tio av de lanthandlare som svarade på enkäten var osäkra på om lanthandeln kommer att finnas kvar om fem år.<sup>2</sup>

För perioden 2016–2019 har riksdagen beslutat om ett stöd på 35 miljoner kronor per år till kommersiell service i glesbygdsområden som är särskilt sårbara och utsatta. Tillväxtverket fördelar medlen till de aktörer på länsnivå som ansvarar för insatser inom

---

<sup>1</sup> För en mer detaljerad beskrivning av utvecklingen hänvisar vi till vårt delbetänkande, SOU 2016:26 *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*, avsnitt 5.4.

<sup>2</sup> Riksdagens utredningstjänst 2016. *Lanthandlare*. Dnr. 2016:1801.

området stöd till kommersiell service. Kommittén vill framhålla att det är viktigt att denna satsning följs upp och utvärderas.

Kommittén vill också framhålla att det är viktigt för lant-handlarnas möjligheter att överleva att ombudersättningarna ligger på en nivå som täcker kostnaderna, även för de minsta lant-handlarna. Om ersättningsnivåerna höjs till en nivå som täcker lant-handlarnas kostnader minskar också behovet av ett särskilt stöd till dessa handlare. Kommittén vill uppmärksamma regeringen på möjligheten att åstadkomma en sådan höjning genom ägaranvisningar till de berörda bolagen.

### *Drivmedelsstationerna minskar inte, men lever farligt*

Mellan 2009 och 2014 har det totala antalet drivmedelsstationer minskat i landet. Minskningen har dock främst skett i tätorter och tätortsnära landsbygd. I de mer avlägset belägna landsbygderna är antalet i stort sett oförändrat under perioden. I dessa finns många lokala lösningar med små stationer som inte är knutna till någon etablerat försäljningskedja. Volymer och omsättning är följaktligen låg hos dessa lokala stationer. Det gör också att de blir särskilt sårbara när teknik- och fordonsutvecklingen ställer nya krav på drivmedelsstationerna.

### *Apoteksreformen har inte löst landsbygdernas problem*

Omregleringen av apoteksmarknaden 2009 har lett till att antalet apotek har ökat i samtliga län. För de mer avlägset belägna landsbygderna har dock utvecklingen inte varit lika gynnsam. Apoteksreformen har främst lett till att nya apotek har upprättats i tätorterna. Enligt Statskontorets utvärdering av reformen har inga apotek etablerats i glesbygd.<sup>3</sup> Ett komplement till apoteken, särskilt viktigt i mer avlägset belägna landsbygder, är apoteksombuden. Antalet ombud minskar dock i hela landet. Minskningen är drygt 20 procent

---

<sup>3</sup> Statskontoret 2013:7. *En omreglerad apoteksmarknad. Slutrapport.*

från 2009 till 2015.<sup>4</sup> Flertalet av ombuden finns i tätortsnära landsbygd.

Ett alternativ med stor potential för de mer avlägset belägna landsbygderna är distribution av läkemedel direkt hem till kunden, eller till ett avhämtningsställe. Denna försäljning ökar också, men från en låg nivå. I likhet med annan internethandel förutsätter distributionsformen också en fungerande bredbandskommunikation.

### *Antalet postserviceställen minskar*

I början av 2000-talet ersatte Posten (numera PostNord) sina postkontor med ombud. Detta ledde till en markant ökning av antalet serviceställen. Under senare år har dock antalet postserviceställen minskat i hela landet. I områden med låg eller mycket låg tillgänglighet är minskningen drygt 21 procent mellan 2009 och 2014.<sup>5</sup>

### *Tillgängligheten till betaltjänster och viss kontanthantering minskar när bankerna snabbt avvecklar sina kontanttjänster*

Betaltjänstmarknaden är genom digitaliseringen en marknad i snabb förändring. Utvecklingen är på det hela taget positiv, men har också lett till vissa problem, bland annat i de mer avlägset belägna landsbygderna. Enligt en rapport från Tillväxtanalys har idag över 50 000 personer längre än 30 kilometer till sin närmaste betalningsförmedling. När det gäller kontanthantering har drygt 1 100 arbetsställen längre än 30 kilometer till närmaste serviceställe för dagskassehantering.<sup>6</sup> Länsstyrelserna har i uppdrag att bevaka att det finns grundläggande betaltjänster som motsvarar samhällets behov. Av länsstyrelsernas bevakningsrapport för 2016 framgår att det liksom tidigare år främst är personer med funktionsnedsättning, äldre, asylsökande och nyanlända, små kontantberoende företag i landsbygderna och föreningar som upplever problem med att utföra

<sup>4</sup> Bygger på uppgifter från Apoteket AB, Läkemedelsverket 2014 (*Apoteksombud – Rapport från Läkemedelsverket*) och Tillväxtanalys 2015:4 (*Tillgänglighet till kommersiell service och offentlig service 2014 – Analys av utvecklingen i landets olika regioner*).

<sup>5</sup> Post- och telestyrelsen. *Service och konkurrens 2010. Postmarknaden i Sverige*. PTS-ER-2010:07 och *Svensk Postmarknad 2015. Postmarknaden i Sverige*. PTS-ER-2015:3.

<sup>6</sup> Tillväxtanalys 2015:20. *Tillgång till grundläggande betaltjänster – slutrapport*.

betaltjänster. Stora avstånd till betaltjänster anses fortfarande vara ett problem, främst i lands- och glesbygdsområden. Under 2016 har det tillkommit fler geografiska områden med bristande tillgång till betaltjänster. I de fall bredband och mobiltäckningen är bristfällig är problemen än större.<sup>7</sup> Detta är ett problem som bland annat påverkar företagens tillväxt i landsbygderna.

## 6.2 Den kommersiella servicen i landsbygderna – övertäganden och förslag

Kommersiell service utgör en av grundförutsättningarna för att det ska kunna skapas miljöer där medborgare vill bo och företag verka. Näringslivet i Sveriges landsbygder skiljer sig från vad som gäller i tätorter och städer. För att upprätthålla den kommersiella servicen har ofta ideella krafter tagit över driften av affärer, bensinstationer och andra verksamheter. Om den kommersiella service som byföreningar och liknande ideella sammanslutningar har tagit över ska kunna överleva långsiktigt behöver dock den ideella sektorn samverka med offentliga och privata aktörer.

De stöd till kommersiell service som finns i dag inkluderar offentliga aktörer på såväl kommunal som statlig nivå. Förutom länsstyrelserna, som har en central roll på regional nivå, har Tillväxtverket, Jordbruksverket, Post- och telestyrelsen, Läkemedelsverket och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket viktiga roller som förvaltande myndigheter och stödmyndigheter. De lands- och regioner som ansvarar för de regionala serviceprogrammen spelar också en mycket viktig roll för den kommersiella servicen. Den stora mängden aktörer ställer avsevärda krav på samverkan.

Samverkan behövs även för att hitta praktiska lösningar på hur kommersiell service ska kunna existera och fortleva också i glesbefolkade delar av våra landsbygder. I denna samverkan måste den ideella sektorn involveras. Genom samverkan kan det skapas goda förutsättningar för samlokalisering av kommersiell och offentlig service.

Kommunerna har en nyckelroll för att planera viss grundläggande kommersiell service. Det är också viktigt att företagen i bygden

---

<sup>7</sup> Länsstyrelserna 2016:13. *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2016.*

engageras i servicens fortlevnad, till exempel genom att tillsammans med kommunen samfinansiera viss del av servicen.

Nedan lämnar kommittén förslag ägnade att bevara och stärka den kommersiella servicen i våra landsbygder.

### 6.2.1 Statlig vägledning till kommunernas arbete med lokal serviceutveckling

**Kommitténs förslag:** Boverket ges i uppdrag att utarbeta en nationell vägledning till kommunerna om hur ett serviceperspektiv kan tillföras den kommunala översiktsplaneringen. I arbetet med att ta fram en vägledning bör Boverket samverka med Tillväxtverket och länsstyrelserna.

Kommunerna har en nyckelroll i arbetet med att utveckla den lokala servicen. Enligt Tillväxtverket behöver kommunerna dock arbeta mer med att planera för den kommersiella servicen.<sup>8</sup> Ett incitament till att göra detta är att tydligare koppla serviceplaneringen till kommunernas översiktsplanering.

I avsnitt 5.1 beskrivs landsbygdernas roll i översiktsplaneringen. Kommittén lämnar också förslag om hur landsbygderna bättre ska kunna utvecklas inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen.

I den nya plan- och bygglagen ges översiktsplanen en mer strategisk och visionär roll. Utifrån det vidgade syftet med översiktsplanerna är det naturligt att ta med landsbygdernas kommersiella service i planeringen. Det finns också kommuner som redan i dag gör detta.<sup>9</sup> Generellt behöver dock kommunerna bli bättre på att planera sin kommersiella service, särskilt ur ett landsbygdsperspektiv.

För att den kommersiella servicen på landsbygderna ska kunna fortleva och utvecklas är det viktigt att kommunerna strategiskt planerar för denna service. Utan en sådan planering är det svårt för kommunerna att hantera förändringar och bedöma vilka insatser som behöver göras och när de behöver göras. För att hjälpa kom-

<sup>8</sup> Tillväxtverket (2016), *Pilotkommuner för serviceutveckling. Slutrapport*. Rapport 0196.

<sup>9</sup> Falun och Borlänge gemensamma översiktplan är ett exempel, se *SOU 2015:35*, s. 109.

munerna att genomföra en mer strategisk planering föreslår kommittén därför att Boverket ges i uppdrag att utarbeta en nationell vägledning om hur ett serviceperspektiv kan tillföras den kommunala översiktsplaneringen. I arbetet med att ta fram vägledningen bör Boverket samverka med Tillväxtverket och länsstyrelserna.

## 6.2.2 Den samhällsomfattande posttjänsten i landsbygderna

**Kommitténs förslag:** Regeringen avvisar i beredningen av 2015 års postlagsutrednings betänkanden de förslag som innebär en försämring av postservicen i landsbygderna.

I april 2016 överlämnade 2015 års postlagsutredning ett delbetänkande. I september samma år överlämnades sedan utredningens slutbetänkande.<sup>10</sup>

*Postlagsutredningen visar på landsbygdernas behov av en väl fungerande postservice ...*

De kartläggningar som Postlagsutredningen har gjort visar tydligt landsbygdernas behov av en väl fungerande postservice. I delbetänkandet konstateras bland annat att företag i landsbygderna i högre grad är beroende av posttjänster än företag i tätorter, eftersom kostnaderna för alternativa leveransmöjligheter, såsom budfirmor, är högre i landsbygderna. Alternativen är också färre. Den bredbandsstruktur som finns i dag kommer inte heller att fullt ut kunna ersätta behovet av posttjänster. Vidare konstateras att små företag på landsbygden troligtvis är mer känsliga för förändringar av nuvarande pristak än vad privatpersoner inom samma område är, eftersom företagen har ett större behov av att kunna skicka brev med exempelvis fakturor. Utredningen noterar också att de flitigaste e-handelskonsumenterna bor i de mer avlägset belägna delarna av landet.

I slutbetänkande redovisar Postlagsutredningen kartläggningar som visar att det genomsnittliga avståndet till posttjänster är cirka

<sup>10</sup> SOU 2016:27. *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle* och SOU 2016:54. *Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle.*



tre gånger så stort i utpräglade glesbygdskommuner jämfört med i storstäderna. I en typisk glesbygdskommun är det i genomsnitt nästan sex kilometer till postombudet. Det finns dock kommuner som har ett genomsnittsavstånd på närmare 10 kilometer. När det gäller avståndet till postmottagarnas avlämningsställe är skillnaderna ännu större mellan storstad och glesbygd. I en tätort har endast 0,6 procent av mottagarna längre än 500 meter till sitt avlämningsställe, medan motsvarande avstånd gäller för 7,8 procent av mottagarna utanför tätort.

Kartläggningarna visar också att invånare i mer glest befolkade områden, med längre avstånd till offentlig och kommersiell service, är mer beroende av femdagarsutdelning av posten än invånare i områden med större tillgänglighet till service. Vidare konstaterar Postlagsutredningen att marginella försämringar av postservicen kan leda till avfolkning eller försämrade förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Detta kan i sin tur få till följd att underlaget för god service till området blir för litet.

### *... men utredningens förslag kan leda till försämrad service*

De kartläggningar som Postlagsutredningen redovisar i sina båda betänkanden visar tydligt hur beroende landsbygdernas befolkning är av en väl fungerande postservice och hur försämringar av den servicen slår extra hårt mot landsbygderna. I de förslag som Postlagsutredningen lägger beaktas dock landsbygdernas utsatthet i begränsad utsträckning.

I sitt delbetänkande föreslår utredningen att dagens krav på övernattsbefordran i den samhällsomfattande posttjänsten ska ersättas med en tvådagars bastjänst för brevbefordran, där minst 95 procent av breven ska ha delats ut senast den andra arbetsdagen räknat från inlämningsdagen.<sup>11</sup> Vidare föreslår utredningen att det nuvarande pristaket som omfattar alla enstaka brev upp till 500 gram som lämnats in för övernattsbefordran ska ersättas med ett pristak för brev upp till 250 gram som befordras över två arbetsdagar. Det nya pristaket ska kunna anpassas till de förväntade volymnedgångarna.

---

<sup>11</sup> Dagens krav är att minst 85 procent ska befordras över natt och minst 97 procent inom tre arbetsdagar.

För privatpersoner i landsbygderna som saknar fullgod internet-uppkoppling och alternativ till PostNord innebär Postlagsutredningens förslag en försämring av servicen. Företagare som skickar varor med brev kommer med utredningens förslag inte längre att kunna ge dessa kunder lika snabb service till samma pris om inte andra logistikföretag än PostNord finns i området.

I Postlagsutredningens slutbetänkande föreslås bland annat att tillhandahållare av posttjänster ska överlämna till lämplig myndighet uppgifter om sin ekonomi och verksamhet som är nödvändiga för uppföljning och bevakning av postmarknaden. Som det är i dag har Post- och telestyrelsen ingen möjlighet att begära underlag från exempelvis andra paketdistributörer än PostNord. Enligt Postlagsutredningen innebär dagens brist på relevant data att Post- och telestyrelsens möjligheter att till exempel välja att inte utse någon tillhandahållare på valda delar av paketmarknaden begränsas. Detta kan i sin tur, enligt utredningen, bygga in ineffektiviteter på en marknad som i en framtid eventuellt skulle kunna bedömas tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster på egen hand, utan att någon tillhandahållare utses. För landsbygdernas befolkning kan en sådan utveckling tolkas som ytterligare ett bevis på att staten drar sig tillbaka från Sveriges landsbygder.

Kommittén anser att regeringen i sin beredning av Postlagsutredningens förslag bör avvisa de förslag som innebär försämringar av posttjänsterna i Sveriges landsbygder. Postlagsutredningens egna kartläggningar av posttjänsternas betydelse för landsbygderna kan då utgöra en lämplig utgångspunkt.

### 6.2.3 Kreditinstitutens ansvar för betaltjänster och kontanthantering behöver lagregleras

**Kommitténs förslag:** Kreditinstitutens ansvar för att tillgodose sina kunders behov av betaltjänster och kontanthantering regleras i lagen (2010:751) om betaltjänster. Även företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner, som uttag och insättning av kontanter.

Genom digitaliseringen är betaltjänstmarknaden en marknad i snabb förändring. Utvecklingen har i huvudsak varit positiv, men det finns också vissa problem som bland annat drabbat de mer avlägset belägna landsbygderna. Bankernas snabba minskning av kontanthantering har lett till att tillgången till kontanttjänster i dessa områden brister. Detta är något som inte bara drabbar enskilda medborgare utan också företag och föreningar. Främst är det små företag och små föreningar i de mer avlägset belägna landsbygderna som upplever problem. Riksbanken har i sitt remissyttrande över en delrapport från 2015 års betaltjänstutredning bedömt att det är en betydande risk att för att bristerna i tillgänglighet kommer att öka i framtiden om kreditinstituten får fortsätta att styra avvecklingstakten för kontanttjänsterna.<sup>12</sup>

Enligt ett EU-direktiv ska banker tillhandahålla betalkonton och betalkort och därmed ge alla rätt att öppna konto till vilka grundläggande betaltjänster är kopplade. Betalkontodirektivet ska vara genomfört i nationell rätt senast 18 september 2016. I ovan nämnda delrapport från 2015 års betaltjänstutredning lämnas förslag till genomförande av direktivet. Utredningen föreslår att rätten till betalkonto ska gälla för konsumenter som är lagligen bosatta inom EES-området. Betaltjänstutredningen anser dock inte att rätten till betalkonto ska utvidgas till att också gälla näringsidkare och ideella föreningar. Detta motiverar utredningen med att de grundläggande funktioner som ska kunna knytas till ett betalkonto bara delvis motsvarar behovet av betaltjänster för företagare.

Betaltjänstutredningen föreslår också att ett kreditinstitut bara ska vara skyldig att erbjuda de grundläggande funktioner som det tillhandahåller andra kunder. Eftersom inte samtliga kreditinstitut hanterar kontanter innebär förslaget att det inte ska införas någon skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla insättnings- och uttagsmöjligheter för kontanter eller att ta emot kontanter över disk för att genomföra betalningar.

Enligt utredningens förslag ska Finansinspektionen ha ansvar för tillsynen över att bestämmelserna som genomför betalkontodirektivet följs.

---

<sup>12</sup> 2015 års betaltjänstutredning 2016. *Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner*, delrapport 2. Riksbanken (2016), *Remissyttrande om Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02)*. Dnr 2016-00062.

I sitt remissyttrande över utredningens rapport vill Riksbanken gå längre än utredningen för att säkerställa tillgången på betaltjänster för konsumenter. Till skillnad från utredningen föreslår Riksbanken att det ska införas en i lag reglerad skyldighet för kreditinstituten att erbjuda betalkonton med grundläggande funktioner, som uttag och insättningar av kontanter. Riksbanken föreslår också att företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner.

Kommittén anser att det är marknadens ansvar, genom banker och andra kreditinstitut, att nu och framöver förse medborgarna med betaltjänster, inklusive möjligheter att ta ut och sätta in kontanter. Kommittén delar Riksbankens bedömning att detta ansvar behöver förtydligas i lag. Kommittén delar även Riksbankens bedömning att företag och föreningar ska omfattas av rätten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner som kontanthantering.

### **6.3 De kommunala välfärdstjänsterna står inför stora utmaningar**

Landsbygdskommunernas ekonomi har stor betydelse för möjligheterna att erbjuda medborgarna en likvärdig samhällsservice och utbildning.

I takt med att många kommuner har minskat sin befolkning har det blivit allt mer aktuellt att diskutera hur välfärden kan tryggas i hela landet. De demografiska förändringarna gör att många kommuner i landsbygderna kommer att ställas inför svårigheter att finansiera sin verksamhet och att klara rekryteringen av personal, såväl inom skola och omsorger som till olika befattningar vilka förutsätter specialistkompetens.

Detta avsnitt bygger dels på utredningar framtagna av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Konjunkturinstitutet.<sup>13</sup> Rapporten *En bärkraftig kommunstruktur*, skriven på uppdrag av Kommuninvest AB, redovisar alternativa lösningar för att hantera kom-

---

<sup>13</sup> Sveriges kommuner och landsting 2010. *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering*, Konjunkturinstitutet 2015. *Den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna*, specialstudie 43.

munsektorns växande finansiella problem och olika alternativ för att stärka kommunernas bärkraft.<sup>14</sup>

Landstingens ekonomi har inte behandlats av kommittén. Enligt SKL:s Ekonomirapport i april 2016 har emellertid åtskilliga landsting betydande ekonomiska problem.<sup>15</sup> Nära hälften av landstingen redovisade underskott för 2015, trots att skatteunderlaget ökade med 4,5 procent och AFA Försäkringar återbetalade 1,3 miljarder kronor till landstingen. En orsak till underskotten är enligt SKL en hög kostnadsökningstakt som bara delvis beror på ökade behov till följd av befolkningsförändringar. Enligt SKL kommer den kraftiga ökningen av antalet äldre personer och en försämrad försörjningskvot de närmaste åren att ställa krav på landstingen att effektivisera sina verksamheter. Om inte effektiviseringarna kan genomföras väntar skattehöjningar i flera landsting. Det hör till bilden av landstingens ekonomi att endast ett av landstingen har en positiv soliditet inklusive pensionsåtaganden. Ssammantaget var landstingens soliditet för koncerner minus 35,8 procent vid utgången av 2015.

### *Skillnader i ekonomisk bärkraft*

Kommuner med mindre än 10 000 invånare, minskande befolkning och en gles bebyggelsestruktur har som regel en svag egen ekonomisk bärkraft. Denna typ av kommuner har på grund av glesheten och befolkningsminskningen ofta en hög kostnad för sin verksamhet, negativa resultat, stora pensionsåtaganden, låg soliditet, låg skattekraft och hög kommunalskatt. Det kommunala utjämningsystemet gör emellertid att dessa kommuner kan erbjuda en god samhällsservice trots att de yttre förutsättningarna inte är gynnsamma.

Det är stora skillnader i ekonomisk bärkraft mellan olika typer av landsbygdskommuner. Kommunerna i Norrlands inland samt kommuner i skogslänen och i de delar av södra Sverige som hamnar mellan de expansiva stadsregionerna, till exempel södra Östergötland och norra Skaraborg, har svagare bärkraft än kommuner som ligger inom pendlingsregioner kring expansiva städer och storstäder.

---

<sup>14</sup> Häggroth, S. 2016, En bärkraftig kommunstruktur, Kommuninvest.

<sup>15</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2016. *Ekonomirapporten, april 2016 – om kommunernas och landstingens ekonomi.*

*Demografi och ekonomi*

Många landsbygdskommuner står inför en utveckling med en åldrande befolkning och en ökande försörjningskvot, det vill säga färre sysselsatta i förhållande till unga och äldre. Det är svårt att anpassa den kommunala verksamheten till en krympande befolkning i den takt som vore önskvärd; den lokala infrastrukturen är svår att ändra på kort sikt och det kan vara svårt att få medborgarnas acceptans för nedskärningar, som exempelvis nedläggning av skolor.

Om befolkningen i en kommun minskar, minskar också underlaget för att rekrytera specialister. Ett sätt att hantera detta skulle vara att kommunerna delade på specialisttjänsterna. Kommunal samverkan är dock av begränsad omfattning sett till de faktiska behoven av att dela på denna typ av tjänster. Som framgår av Kommuninvests ovan nämnda rapport ser statliga myndighetsföreträdare med oro på de mest utsatta kommunernas möjligheter att tillämpa nationell lagstiftning och att åstadkomma en rättssäker myndighetsutövning.

Konjunkturinstitutets analyser visar att hela kommunsektorn behöver tillföras betydande resurser på grund av de demografiska förändringarna. Försörjningskvoten kommer att öka fram till mitten av 2030-talet och om inte resurser tillförs välfärdstjänsterna kommer resultatet att bli neddragningar i välfärdens olika verksamheter. Om inte pensionsåldern höjs kommer valet, enligt Konjunkturinstitutet, att stå mellan skattechöjningar eller en minskning av det offentliga åtagandet. Konjunkturinstitutet har bedömt att behovet av resurser till välfärdstjänsterna är cirka 130 miljarder fram till mitten av 2030-talet.

Långtidsutredningen har beräknat att de största behoven av tillskott till den kommunala ekonomin kommer att finnas i kommuner som enligt utredningens terminologi är "avlägsset" belägna. Det gäller både avlägsset belägna landsbygdskommuner, täta kommuner avlägsset belägna samt mycket avlägsset belägna landsbygdskommuner.<sup>16</sup> Långtidsutredningen pekar också på att det kommunala utjämnings-systemet kommer att utsättas för påfrestningar med tanke på de demografiska förändringarna i olika delar av landet.

---

<sup>16</sup> SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

Vidare har Långtidsutredningen visat att de ekonomiska konsekvenserna av de demografiska förändringarna i hög grad är beroende av vilka antaganden som görs om den kommunala verksamhetens framtida volymutveckling. Om denna fortsätter att öka med mer än 1 procent om året, vilket demografin motiverar, kommer underskotten i kommunernas finanser att bli av stor omfattning. De största problemen skulle uppstå i de mest avlägsna landsbygdskommunerna, där den ekonomiska förändringen skulle innebära ett behov av att kraftigt höja kommunalskatterna.

### *Personal- och kompetensförsörjning*

Den kommunala sektorn står inför ett betydande behov av att rekrytera till i stort sett alla typer av tjänster.

Från 2020 till 2035 kommer den andel av befolkningen i yrkesverksam ålder som behövs inom vård och omsorg att öka. Andelen som kommer att behöva arbeta inom omsorgen av äldre samt funktionsnedsatta kommer att vara högre i Norrlands inland än i de storstadsnära kommunerna. År 2014 var i Norrlands inland 9,5 procent av befolkningen anställda inom omsorgen av äldre och funktionsnedsatta. Den andelen förväntas öka till nästan 17 procent 2035, eftersom andelen äldre ökar i snabb takt.

Även inom skolan pågår en omfattande generationsväxling och behovet av behöriga lärare är stort i hela landet. Många avlägset belägna kommuner har stora svårigheter att rekrytera lärare redan i dag och svårigheterna kan förväntas öka i takt med att konkurrensen om lärarna mellan kommunerna ökar.

## **6.4 De kommunala välfärdstjänsterna i landsbygderna – överväganden och förslag**

Det är väsentligt att staten kan fullfölja den målsättning som finns i flera speciallagar, nämligen att medborgarna ska ha tillgång till likvärdiga välfärdstjänster, främst inom vård, skola och omsorg, oberoende av var i landet de bor. Detta innebär inte att tjänsterna

ska ha samma utformning i alla kommuner, något som har understrukits av bland annat Ansvarskommittén.<sup>17</sup>

Det bör också nämnas att den kommunala likställighetsprincipen – reglerad i kommunallagen – ska tillämpas i förhållande till alla kommunmedlemmar. Det innebär att kommunmedlemmar inte får behandlas olika utan särskilda i lagstiftningen angivna skäl.

Staten har det yttersta ansvaret för att säkerställa att alla kommuner har samma förutsättningar att tillhandahålla en likvärdig samhällsservice, i vart fall inom de obligatoriska områdena.

Kommittén anser att staten även i framtiden bör ta det övergripande ansvaret för att skapa de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna att ta ansvar för en likvärdig samhällsservice och utbildning i alla delar av Sverige. Staten bör tillföra den kommunala sektorn de ekonomiska resurser som kommunerna behöver i takt med att försörjningskvoten ökar och de demografiska förändringarna ger upphov till ett behov av ökade insatser främst inom vården och omsorgen. Men kommunerna behöver också öka ansträngningarna för att utnyttja sina resurser effektivt, exempelvis genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter och att samverka över kommungränserna.

### *Invandringen förändrar förutsättningarna för landsbygders kommuner*

Kommittén har låtit göra befolkningsframskrivningar för samtliga kommuner med hänsyn tagen till effekterna av invandringen.<sup>18</sup> Framskrivningarna visar att dessa effekter kan förväntas bli omfattande, särskilt i små kommuner med en omfattande bosättning av nyanlända. Hur varje enskild kommun påverkas av flyktingsituationen påverkas av en rad faktorer, bland annat invandrargruppens storlek, utflyttningsbenägenheten, möjligheterna att få arbete samt statens framtida ekonomiska ersättningar till kommuner med en omfattande bosättning av nyanlända.

Den kraftiga ökningen av nyanlända i kommunerna kan emellertid också ses som en möjlighet för många kommuner, som länge har haft en minskande folkmängd, att bryta denna utveckling.

<sup>17</sup> SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

<sup>18</sup> Statisticon 2016. *Scenarier för befolkningsutveckling i landsbygdskommuner.*



Detta förutsätter dock att kommunerna är aktiva när det gäller att utbilda och validera nyanlända, så att de kan få ett arbete. Kommunerna behöver även bygga bostäder. Vidare behöver de arbeta aktivt med att i den egna verksamheten anställa nyanlända med rätt kompetens i ett läge där kommunerna står inför mycket stora rekryteringsbehov.

Om inte integrationen av de nyanlända lyckas kommer kommunernas kostnader för försörjningsstöd att öka mycket kraftigt.

#### 6.4.1 Det kommunala utjämningsystemet bör anpassas till ändrade förhållanden

**Kommitténs förslag:** Regeringen lägger fram förslag med syfte att anpassa det kommunala utjämningsystemet till ändrade förutsättningar samt gör en översyn av statsbidragen till kommunerna.

Enligt kommittén bör flera av de förslag som kommittén lägger fram vara till nytta för den kommunala verksamheten i landsbygderna. Det kan exempelvis gälla förslag som syftar till att utveckla företagandet, vilket kan leda till ökat jobbskapande och därmed ökade skatteintäkter. Även förslagen om utbyggnad av bredbandsnätet, ökade insatser för kompetensförsörjning samt en ökad närvaro i landsbygderna av statlig verksamhet är positiva, sett ur kommunal synvinkel.

Landsbygderna spelar en väsentlig roll i Sveriges ekonomi. Därför är det av stor betydelse att människor kan bo och verka där. Detta förutsätter att det finns en väl fungerande samhällsservice i landsbygderna.

Det kommunala utjämningsystemet har en helt avgörande betydelse för att kommuner med låg skattekraft, ogynnsam åldersstruktur samt höga strukturella kostnader, bland annat på grund av gles bosättning, ska kunna tillhandahålla tjänster på likvärdiga villkor. Dagens utjämningsystem bygger delvis på inaktuella uppgifter. Utjämningsystemet tar inte hänsyn till att det mer omfattande mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd har olika konsekvenser i olika kommuner. SKL har påpekat att de delar av kostnadsutjämnningen som kompenserar för landsbygdernas merkostnader för stor

yta och spridd befolkning har urholkats under senare år på grund av att dessa komponenter i utjämningsystemet inte har uppdaterats.<sup>19</sup>

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av systemet med kostnadsutjämnning.<sup>20</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018. Kommittén ser positivt på att regeringen har tagit detta initiativ och vill uttrycka ett önskemål om att regeringen snarast efter utredningsarbetets avslutande förelägger riksdagen ett förslag som säkerställer att det kommunala utjämningsystemet aktualiseras och anpassas till ändrade förutsättningar. Det är kommitténs principiella uppfattning att det kommunala utjämningsystemet fortlöpande bör följas upp och att de politiska partierna bör medverka i ett sådant uppföljningsarbete.

Kommittén anser att det kommunala utjämningsystemet även i framtiden bör vara det generella systemet för att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunernas och landstingens/regionernas verksamhet. Om det emellertid visar sig vara svårt att säkerställa kvaliteten i välfärdstjänsterna i mycket små och avlägsna kommuner, trots en reformering av utjämningsystemet, anser kommittén att regeringen bör överväga att för vissa särskilt utsatta kommuner utforma ett ekonomiskt grundstöd.

I samband med en omläggning av det kommunala utjämningsystemet genomförde staten under 1990-talet en reformering av de statliga bidragen till kommunerna. Reformen innebar att ett femtiotal specialdestinerade statsbidrag omvandlades till ett generellt statsbidrag som utgick till kommunerna med ett lika stort belopp per invånare. Under de senaste decennierna har emellertid statsbidragen i ökande utsträckning åter blivit specialdestinerade. Enligt SKL fanns det 129 specialdestinerade statsbidrag 2016, varav 93 till kommunerna och 36 till landstingen (6 bidrag går både till kommuner och till landsting). Ökningen har varit särskilt stark inom skolan.

Ökningen av specialdestinerade statsbidrag skapar särskilda problem för små kommuner med begränsade administrativa resurser för att utforma de ansökningshandlingar som oftast krävs för att rekvisiterna statsbidragen. Resultatet har blivit att åtskilliga små kommuner

---

<sup>19</sup> Sveriges kommuner och landsting 2014. *Yttrande över Statskontorets förslag till Uppdaterad indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund*, Dnr Fi2014/02297/K.

<sup>20</sup> Dir. 2016:91. *Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.

inte kan medverka i olika nationella satsningar för att exempelvis höja kvaliteten inom skolan eller socialtjänsten.

Samtidigt som det kommunala utjämningsystemet utreds anser kommittén att regeringen bör ta initiativ till att göra en översyn av de specialdestinerade statsbidragen med syfte att omvandla vissa av dessa till generella statsbidrag. En sådan åtgärd kan underlätta för landsbygdskommunerna att göra lokala prioriteringar och få del av statliga medel som de annars skulle ha svårt att erhålla.

#### **6.4.2 Kommunernas förmåga att rekrytera personal bör stärkas**

**Kommitténs förslag:** Regeringen tar initiativ som syftar till att öka kommunernas förmåga att rekrytera personal.

Många kommuner har redan i dag svårigheter att säkerställa kompetensen i verksamheten, inte minst inom skolan och olika rätts-tillämpande verksamheter som socialtjänsten, miljöskyddstillsynen samt plan- och byggverksamheten. Rekryteringen av personal till äldreomsorgen kommer också att behöva öka.

För att underlätta rekryteringen av personal till kommuner i landsbygderna kommer flera olika typer av åtgärder att behövas, inte minst inom arbetsmarknadspolitiken. Med tanke på att andelen nyanlända är mycket stor i många kommuner, i vissa små kommuner utgör den 10 procent av den bofasta befolkningen, bör stora insatser göras för att underlätta en rekrytering av nyanlända till den kommunala verksamheten. Behovet finns inom äldreomsorgen, men även inom skolan. Språkutbildning, valideringar av utbildningar i hem-länderna, ”snabbspår” in i det svenska samhället och yrkesutbildningar av olika slag kommer att kunna underlätta för nyanlända att få anställning i de kommuner där de vistas. Det är därför väsentligt att samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen utvecklas ytterligare. I kapitel 4 lämnar vi förslag om hur kommunernas kompetensförsörjning skulle kunna förbättras genom ett samarbete mellan kommunerna, statliga myndigheter och landets lärosäten.

Rekryteringen av specialister till gleasa kommuner kommer att vara en betydande utmaning för de berörda kommunerna. Den naturliga lösningen vore att kommunerna samverkade om använd-

ningen av olika typer av specialister, men denna utveckling går långsamt. Delvis förhindras den också av gällande lagstiftning, bland annat lagen om offentlig upphandling. Det är inte möjligt för fler kommuner att gemensamt anställa en specialist för att fullgöra uppgifter i mer än en kommun. De nuvarande formerna för kommunal samverkan upplevs av många kommuner antingen som tungrodda eller som demokratiskt bristfälliga.

I Kommuninvests tidigare nämna rapport om kommunernas bärkraft redovisas alternativa lösningar för att stärka kommunernas förmåga att ta ansvar för sina uppgifter.<sup>21</sup> Det handlar bland annat om att tillämpa en asymmetrisk ansvarsfördelning, att åstadkomma en ökad samverkan mellan kommunerna och att genomföra kommundagsanläggningar. Kommittén tar inte ställning till vilket alternativ som bör väljas. Däremot föreslår vi att regeringen tar initiativ till ett arbete som syftar till att stärka kommunernas förmåga att rekrytera specialister inom olika verksamhetsområden.

## 6.5 En kulturpolitik för hela landet

Kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor.<sup>22</sup> Kulturen kan också skapa ekonomiska värden genom kulturella kreativa näringar och stärka den sociala sammanhållningen genom att bland annat öka kunskapen om människors olika villkor och de historiska sammanhang vi lever i. Den sociala sammanhållningen, inte minst i landsbygdskommuner, stärks också av ett livaktigt föreningsliv. Där spelar exempelvis idrottsrörelsen en viktig roll för att integrera nya kommunmedlemmar.

Kulturen kan på olika sätt bidra till attraktiva livsmiljöer i våra landsbygder, till exempel genom att ta till vara landsbygdernas kulturmiljöer. Det är därför viktigt att även landsbygdernas befolkning ges likvärdiga möjligheter att ta del av och utöva kultur. Av Kulturanalys samlade uppföljning av de kulturpolitiska målen som genomfördes 2015 framgår vissa skillnader i kulturaktiviteter mellan de som bor i större tätort/stad och de som är bosatta i lands-

---

<sup>21</sup> Häggroth, S. 2016. *En bärkraftig kommunstruktur*. Kommuninvest.

<sup>22</sup> *Prop. 2016/17:1. Utgiftsområde 17*, s. 26.

bygderna eller i mindre tätorter.<sup>23</sup> För relativt lättillgängliga aktiviteter som att sjunga eller spela, skriva, syssla med handarbete, hantverk eller hemslöjd är skillnaderna små. Däremot finns det påtagliga skillnader när det gäller de klassiska konstarterna. En klart mindre andel av de som bor i landsbygderna eller i mindre tätorter går på teater, klassiska konserter eller konstutställningar, jämfört med personer som bor i större tätorter eller städer. Landsbygdsbefolkningen går inte heller lika ofta på bio som personer som är bosatta i större tätorter eller städer.

Två faktorer som har visat sig påverka deltagandet i kulturaktiviteter är ålder och utbildningsnivå. Även om man tar hänsyn till att befolkningen i landsbygderna och i mindre tätorter i genomsnitt är äldre och har lägre utbildningsnivå jämfört med de som bor i större tätorter och städer kvarstår dock resultaten, om än på en lägre nivå. Detta pekar mot att geografiskt avstånd är en viktig faktor för att förklara deltagande i kulturaktiviteter.

Kulturanalys varnar i sin uppföljning för att en fortsatt befolkningskoncentration kan medföra att villkoren för mer glesbefolkade delar av landet kan försämrats. Ett vikande befolkningsunderlag kan leda till att antalet kommersiella och offentliga kulturinstitutioner som biografier och bibliotek minskar ytterligare i glesbygdskommuner och mindre tätorter.

## 6.6 En lokaljournalistik i kris

Med anledning av att mediepolitiken och mediernas situation har utretts av Medieutredningen har kommittén avstått från att lägga förslag inom området.<sup>24</sup>

Kommittén kan dock konstatera att lokaljournalistiken är i kris och att detta har drabbat mediebevakning i landsbygderna hårt. På tio år har exempelvis var tredje lokalredaktion försvunnit.<sup>25</sup> Detta är ett demokratiproblem. Utan granskning av, och insyn i, lokalpolitiken kan misstag och oegentligheter förbli oupptäckta. Förståelsen

---

<sup>23</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016. *Kulturanalys 2016*, s. 19.

<sup>24</sup> SOU 2016:80. *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.*

<sup>25</sup> Ahltén, K. & Nygren, G. 2014. *Landsbygd i medieskugga – nedmonteringen av den lokala journalistiken och bilden av landsbygden i Dagens Nyheter.* Södertörns högskola, s. 25.

för lokalpolitikens villkor och engagemanget i lokalsamhället riskerar också att minska.

Kommittén utgår från att regeringen med utgångspunkt i Medieutredningens förslag kommer att agera för att möta en utveckling som utgör ett reellt hot mot en grundpelare i en fungerande demokrati: medborgarnas tillgång till korrekt och trovärdig information, beskriven ur olika perspektiv och infallsvinklar.

## 6.7 Kulturen i landsbygderna – överväganden och förslag

### 6.7.1 Kulturen behöver bli mer tillgänglig i landsbygderna

**Kommitténs förslag:** Statens kulturråd ges i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar för att bidra till att göra kulturen tillgänglig i Sveriges landsbygder.

Myndigheten för kulturanalys ges i uppdrag att analysera tillgänglighet och deltagande i kulturaktiviteter i Sveriges landsbygder. Kulturanalys ska utifrån sin analys ge förslag på åtgärder för att stärka kulturdeltagandet i landsbygderna. Kulturanalys ska genomföra sitt uppdrag i dialog med aktörer inom kultursektorn.

#### *Inomregionala obalanser kvarstår med kultursamverkansmodellen*

Kultursamverkansmodellen innebär att landstingen och regionerna tillsammans med kommunerna upprättar regionala kulturplaner efter samråd med civilsamhället och det professionella kulturlivet.<sup>26</sup> Planerna, som ska innehålla medfinansiering från landsting och regioner, ligger sedan till grund för statens bidragsbeslut. Besluten fattas av Statens Kulturråd efter samråd med Samverkansrådet.<sup>27</sup> Landstingen och regionerna får själva fördela de statliga medlen till de

<sup>26</sup> Modellen omfattar samtliga landsting/regioner utom Stockholms läns landsting.

<sup>27</sup> Samverkansrådet består representanter för: Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Svenska Filminstitutet, Riksteatern, Nämnden för hemslöjdsfrågor, Kungliga biblioteket, Konstnärsnämnden, länsstyrelserna. Kulturrådet innehar ordförandeposten.

kulturverksamheter som tillhör något av kultursamverkansmodellens sju områden.<sup>28</sup>

Målet med samverkansmodellen är att föra kulturen närmare medborgarna och att ge regionerna ett ökat ansvar och en ökad frihet inom kulturområdet. Staten har dock ett fortsatt övergripande strategiskt ansvar för den nationella kulturpolitiken. I praktiken har införandet av kultursamverkansmodellen endast lett till små förändringar i bidragfördelningen jämfört med tidigare då Kulturrådet fördelade bidrag direkt till de regionala institutionerna.<sup>29</sup>

Kultursamverkansmodellen har aktualiserat en diskussion om den inomregionala balansen, framför allt mellan stora och små kommuner. Riksdagens kulturutskott har i en uppföljning av modellen också visat att möjligheterna till deltagande i kulturlivet skiljer sig mycket mellan stora och små kommuner.<sup>30</sup> För en befolkningsmässigt liten men till ytan stor kommun är det exempelvis problematiskt med en fördelning av kulturpolitiska medel som utgår från antal invånare eller antal barn. Det innebär bland annat att dessa kommuner på grund av kostnaden får svårt att ta del av större scenuppsättningar.

### *Digitaliseringen kan öka tillgängligheten i landsbygderna*

Digitaliseringen har på olika sätt bidragit till att öka spridningen av kulturupplevelser. Biografernas digitalisering och framväxten av nya digitala visningsformer för film ger möjligheter till ett ökat och mer flexibelt utbud i hela landet. Flera tidigare vilande biografer på mindre orter har som följd av digitaliseringen kunnat öppnas igen. Av landets kommuner har i dag cirka 90 procent minst en digital salong.<sup>31</sup>

Även kulturarvs- och museisamlingar kan göras mer tillgängliga med hjälp av innovativa tekniska lösningar. År 2014 hade museerna i genomsnitt digitaliserat 30 procent av sina samlingar.<sup>32</sup> Vidare har

<sup>28</sup> De sju områdena är: professionell teater-, dans- och musikverksamhet, regional museiverksamhet, regional biblioteksverksamhet, läs- och litteraturfrämjande verksamhet, regional enskild arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet och hemslöjdsfrämjande verksamhet.

<sup>29</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016. *Kulturanalys 2016*, s. 31–39.

<sup>30</sup> Kulturutskottet 2015. *År samverkan modellen?. En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*. KrU 2015/16:RFR4.

<sup>31</sup> *Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 17*, s. 135.

<sup>32</sup> Myndigheten för kulturanalys 2016. *Kulturanalys 2016*, s. 27.

Svenskt visarkiv vid Statens musikverk digitaliserat över 50 000 ljudinspelningar.

Även Kulturskoleutredningen lyfter fram digitaliseringens möjligheter i sitt betänkande.<sup>33</sup> Utredningens kartläggning visar att stora avstånd till närmaste tätort kan innebära att barn och föräldrar inte har kännedom om den kommunala musik- eller kulturskoleverksamheten. Långa resor gör det också svårare för dessa barn att delta i verksamheten. Enligt Kulturskoleutredningen har den nya tekniken stor potential att ge barn i glesbygd ökad tillgång till lärare och till andra elever över internet. En förutsättning är dock att tillgången till bredband är fullt utbyggd över hela landet.

Digitaliseringen kan således öka landsbygdernas tillgång till både klassisk kultur och populärkultur. Som Kulturskoleutredningen framhåller är dock en förutsättning för att detta ska ske att även landsbygderna får tillgång till en säker och snabb digital infrastruktur.<sup>34</sup>

### *Kulturrådet ska arbeta för kulturens tillgänglighet i hela landet*

Statens kulturråd spelar en viktig roll i den svenska kulturpolitiken. Kulturrådet medverkar också i det regionala tillväxtarbetet. Myndigheten har arbetat fram en strategi för sin medverkan i det arbetet.<sup>35</sup> Ingenstans i den strategin uppmärksammas dock svårigheterna att få tillgång till ett brett kulturutbud som finns i de mer glesbefolkade delarna av våra landsbygder.

Kulturrådets uppdrag är att med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen verka för kulturens utveckling och tillgänglighet. Av de nationella kulturpolitiska målen framgår att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kulturrådet har i uppdrag att redovisa det regionala utfallet av myndighetens bidragsgivning.

Det är kommitténs uppfattning att Kulturrådet inom ramen för sitt uppdrag kan göra mer för att tillgängliggöra kulturen också i landsbygderna. Det finns flera sätt för Kulturrådet att göra detta. Ett sätt är att myndigheten lyfter fram landsbygdernas behov i det regio-

---

<sup>33</sup> SOU 2016:69. *En inkluderande kulturskola på egen grund.*

<sup>34</sup> Kommittén lämnar förslag om utbyggnad av den digitala infrastrukturen i kapitel 3.

<sup>35</sup> Statens kulturråd 2014. *Strategi för Kulturrådets medverkan i det regionala tillväxtarbetet och EU:s sammanhållningspolitik.*



nala tillväxtarbetet. Ett annat sätt är att Kulturrådet inom kultursamverkansmodellen uppmärksammar landsbygdernas behov. Det kan ske vid samrådet i Samverkansrådet och i dialogerna med landsingen/regionerna. För att markera att Kulturrådets uppdrag att verka för kulturens tillgänglighet också har en geografisk dimension föreslår kommittén att regeringen ger Kulturrådet i uppdrag att redovisa hur myndigheten arbetar för att bidra till att göra kulturen tillgänglig i Sveriges landsbygder.

### *Kulturanalys får i uppdrag att analysera kulturens tillgänglighet i landsbygderna*

Myndigheten för kulturanalys har bland annat i uppdrag att bedöma utvecklingen när det gäller tillgänglighet inom kulturområdet.<sup>36</sup> Som vi redovisar i avsnitt 6.5 noterar myndigheten i sin samlade uppföljning av de kulturpolitiska målen att geografiskt avstånd är en viktig faktor för att förklara deltagande i kulturaktiviteter och att personer som är bosatta i landsbygderna eller i mindre tätorter inte deltar lika ofta i vissa kulturaktiviteter som personer bosatta i större tätorter eller städer.

Kulturanalys varnar i sin uppföljning för att en fortsatt befolkningsskoncentration kan leda till att antalet kommersiella och offentliga kulturinstitutioner som biografier och bibliotek minskar ytterligare i glesbygdskommuner och mindre tätorter. Det är viktiga iakttagelser som Kulturanalys gör, men kommittén menar att det behövs en fördjupad analys av utvecklingen. Det gäller särskilt vilka möjligheter som digitaliseringen ger.

Den tekniska utvecklingen öppnar för att även landsbygderna ska kunna få ta del av ett bredare spektrum av kulturaktiviteter. Som Kulturanalys visar driver urbaniseringen samtidigt utvecklingen i en annan riktning. Kommittén menar att det behövs en fördjupad analys av möjligheter och utmaningar när det gäller tillgänglighet och deltagande i kulturaktiviteter i landsbygderna.

Kommittén föreslår därför att regeringen ger Kulturanalys i uppdrag att göra en fördjupad analys av tillgänglighet och deltagande i kulturaktiviteter i Sveriges landsbygder. Kulturanalys ska också ge

---

<sup>36</sup> 2 § förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

förslag på åtgärder för att stärka kulturdeltagandet i landsbygderna. Kulturanalys ska genomföra sitt uppdrag i dialog med aktörer inom kultursektorn.

## 7 Statens närvaro i landsbygderna

En av utgångspunkterna för kommitténs förslag är att staten måste bli mer närvarande i hela landet och att staten som arbetsgivare måste ta ett större ansvar för landsbygdernas utveckling. Det delmål som kommittén har formulerat för området är:

- *Staten är fysiskt närvarande i landsbygderna med arbetsplatser, myndighetsservice och polis.*

Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt statliga myndigheters närvaro regionalt och lokalt.<sup>1</sup> Statskontoret finner att statliga myndigheter är representerade i 265 av landets kommuner. År 2014 fanns det 2 896 statliga arbetsställen med minst en anställd. De statliga arbetsställena finns oftast på större orter. Cirka 45 procent av arbetsställena finns på tätorter med fler än 50 000 invånare. Huvudkontoret finns oftast i Stockholm, 60 procent av myndigheterna har sitt huvudkontor där.

De statliga arbetsställena minskade i alla tätortsstorlekar under perioden 2008 till 2014. I genomsnitt minskade antalet arbetsställen med 13 procent. I absoluta tal minskade antalet statliga arbetsställen mest i de minsta tätorterna, det vill säga tätorter med en befolkning upp till 10 000 invånare. Totalt försvann på dessa orter 133 statliga arbetsställen under perioden 2008 till 2014.

Kommittén kan konstatera att staten har dragit sig tillbaka från landsbygderna och allt mer koncentrerat verksamheten till tätorter och större städer. Den urbanisering som Statskontoret sätter siffror på drivs dock inte av någon naturlag. Utvecklingen är ett resultat av medvetna beslut tagna av myndighetsledningar i syfte att effektivisera den egna verksamheten. Vad som är effektivt för en enskild

---

<sup>1</sup> Statskontoret 2016:8. *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.*

myndighet behöver dock inte vara effektivt för samhället i dess helhet. Ett sådant helhetsperspektiv är det riksdag och regering som måste anlägga.

## 7.1 Den statliga närvaron i landsbygderna – överväganden och förslag

Kommitténs förslag i detta kapitel är inriktade mot att stärka den statliga närvaron i Sveriges landsbygder för att staten på så sätt bättre ska kunna bidra till landsbygdernas utveckling och tillväxt.

### 7.1.1 Moratorium för nedläggningarna av Arbetsförmedlingens lokala kontor

**Kommitténs förslag:** Arbetsförmedlingen stoppar planerade nedläggningar inom det lokala kontorsnätet till dess att konsekvenserna av nedläggningarna och av införandet av alternativa digitala kanaler för arbetssökande har utvärderats.

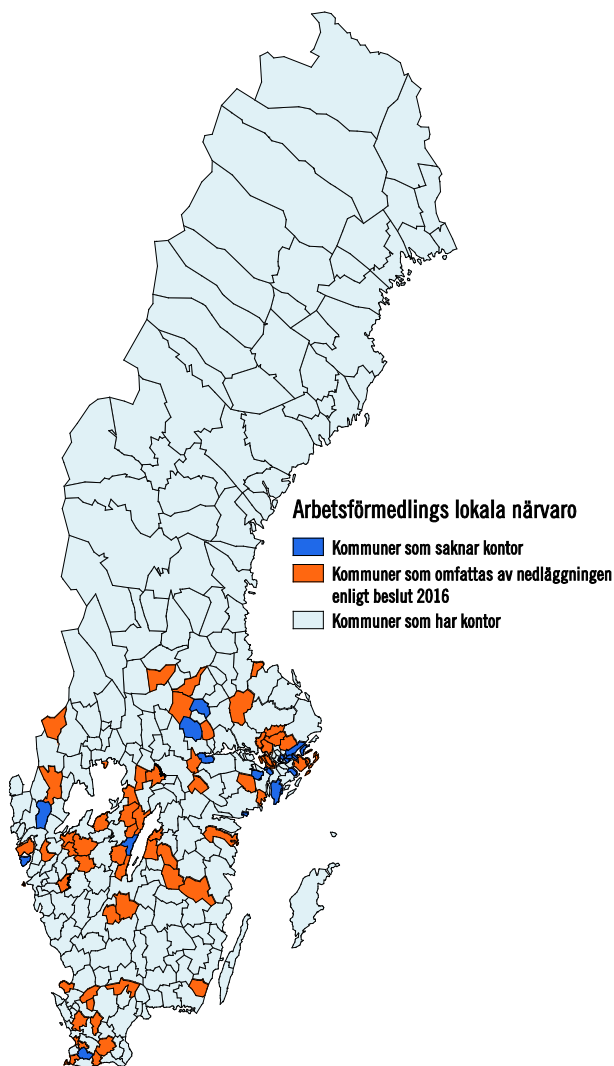
#### *Arbetsförmedlingen minskar sitt lokala kontorsnät*

Arbetsförmedlingen genomför just nu en myndighetsövergripande flerårig satsning på att utveckla och förbättra sin service; den så kallade Förnyelseresan. En del av satsningen innebär att det lokala kontorsnätet minskas. Med start 2015 är ambitionen att kontorsnätet under en treårsperiod successivt ska minska med 100 kontor.<sup>2</sup> Fram till slutet av november 2016 har beslut tagits om nedläggning av 65 av dessa (se figur 7.1). Vilka kontor som läggs ned utgår från en strategisk treårsplan som har upprättats i myndighetens geografiskt indelade marknadsområden.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Arbetsförmedlingen 2016. *Årsredovisning 2015*, Statskontoret 2016:5. *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

<sup>3</sup> Arbetsförmedlingens operativa verksamhet är indelad i tre regioner och tio marknadsområden.

Figur 7.1 Arbetsförmedlingens lokala närvaro, till och med november 2016



Källa: Arbetsförmedlingen, 2016.

Innan beslut om nedläggning tas för Arbetsförmedlingen en dialog med kommunföreträdare. Så här långt är det främst kontor i södra Sverige, som är obemannade eller har begränsade öppettider, som det har tagits beslut om. Bland de resterande kontoren som myndigheten planerar att lägga ned kan dock större kontor med fler anställda komma att beröras.

Genom minskningen av det lokala kontorsnätet vill Arbetsförmedlingen styra över resurser till digitala kanaler. Myndigheten hoppas också att resurser ska kunna frigöras för mer uppsökande verksamhet och fler arbetsgivarkontakter.

### *Moratorium för nedläggningarna*

Kommittén har full förståelse för att Arbetsförmedlingen behöver utveckla och effektivisera sitt arbete. Det är dock viktigt att de förändringar som planeras inte genomförs på sådant sätt att arbetsökandes och arbetsgivares kontakter med myndigheten försämras i stället för att förbättras. Särskilt viktigt är detta för landsbygdernas befolkning, vilka redan har jämförelsevis längre resvägar till sina lokala arbetsförmedlingskontor.

För att Arbetsförmedlingens strategi ska lyckas krävs att minskningen av det lokala nätet kombineras med en utbyggnad av de digitala kanalerna. I de glesare befolkade delarna av landet är det digitala nätet dock inte lika väl utbyggt som i tätorter och städer. I landsbygderna, inte bara i städer och tätorter, finns i dag också många till Sverige nyanlända som initialt kan ha svårt att ta till sig den digitala tekniken. Många av dessa tillhör den växande gruppen arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden. För dessa personer är ett personligt, fysiskt, möte med en arbetsförmedlare särskilt värdefullt.

Med tanke på hur viktig Arbetsförmedlingens närvaro är i landsbygderna, såväl fysiskt som digitalt, föreslår kommittén att myndigheten inför ett moratorium för nedläggningar av sina lokala kontor. Moratoriet ska gälla till dess att konsekvenserna av nedläggningarna och av införandet av alternativa digitala kanaler för arbetssökande har utvärderats. I en sådan utvärdering är det särskilt viktigt att uppmärksamma de specifika förhållanden som råder i landsbygderna.

Det bör understrykas att kommittén genom detta förslag inte tar ställning till den arbetsförmedlande verksamhetens framtida struktur.

Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har slutit en nationell överenskommelse om att stödja sam-

verkan på lokal och regional nivå.<sup>4</sup> Den nationella överenskommelsen ska fungera som ett stöd för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunsektorn och för de regionala och lokala överenskommelser som kan slutas. Sådana lokala överenskommelser bör utnyttjas, enligt kommitténs mening, till att så konkret som möjligt ange hur Arbetsförmedlingens service till arbetsökande och arbetsgivare ska upprätthållas och utvecklas.

### 7.1.2 Polisen ska finnas på plats i varje kommun

**Kommitténs förslag:** Krav på maximal insatstid ska införas för polisärenden där ingripanden ska ske omedelbart (prioritet 1-ärenden).

Regeringen bör kontinuerligt följa upp och säkerställa polisens lokala närvaro, inte minst i landsbygderna.

Den omfattande organisatoriska polisreform som nu genomförs har som ett centralt mål att polisen ska komma närmare medborgarna och i sitt arbete utgå från de lokala behoven. I praktiken har dock reformen än så länge inte lett till en förbättring av den lokala polisen närvaron. Snarare har utvecklingen gått i motsatt riktning, det gäller inte minst i Sveriges landsbygder.

#### *Polisens lokala närvaro har minskat*

I en promemoria, framtagen inom rikspolischefens kansli, ges en lägesbild av hur arbetet med att komma närmare medborgarna har utvecklats.<sup>5</sup> Lägesbilden avser 2015. Den visar att i praktiken har förflyttningen av operativa resurser till lokalpolisområdena skett i mycket begränsad omfattning. Med tanke på det utökade uppdraget för lokalpolisområdena och de ökade ambitionerna att arbeta med de

<sup>4</sup> Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsförmedlingen 2015. *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting*. 2015.06.24.

<sup>5</sup> Polismyndigheten 2016. *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*. Rikspolischefens kansli 2016-03-22.

lokala problemen har den operativa förmågan snarast minskat. I fem av de sju polisregionerna har antalet poliser som arbetar med ingripande verksamhet och brottsförebyggande arbete minskat. Drygt hälften av cheferna i lokalpolisområdena gjorde också bedömningen att den tillgängliga operativa resursen minskat. Av dessa chefer anser också 80 procent att förmågan att ingripa mot brott har utvecklats negativt eller är oförändrad under 2015. Lokalpolischefernas bedömningar grundar sig på att det i praktiken inte skett något resurstillskott och att resurser har gått till nationella kraftsamlingar, särskilda händelser och utredning av grova brott. Av den personal som är placerad i yttre tjänst i lokalpolisområdet är det också ett betydande antal som är tillfälligt placerade på annan enhet eller är föräldralediga/tjänstlediga.

Enligt promemorian tenderar lokalpolischefer verksamma i landsbygdsområden vara något mer negativa till utvecklingen av verksamheten än chefer verksamma i större städer.

### *Medborgarna efterlyser en ökad polisiär närvaro lokalt*

Som en del av polisreformen arbetar Polismyndigheten med så kallade medborgarlöften. Medborgarlöften innebär att polisen, i samarbete med kommunen och andra lokala aktörer, genom så kallade medborgardialoger tar fasta på medborgarnas synpunkter på tryggheten i närområdet. Genom medborgardialogerna får polisen en fördjupad kunskap om den lokala lägesbilden, samtidigt som dialogerna kan bidra till ett ökat förtroende för polisen. Tillsammans med polisens interna medarbetardialoger och annan befintlig kunskap hos polisen ligger medborgardialogerna till grund för de medborgarlöften som polisen avger. Vid utgången av september 2016 hade medborgarlöften avgetts i 118 kommuner.<sup>6</sup>

Vid de medborgardialoger som har genomförts är en mycket vanlig synpunkt, framför allt i landsbygderna, att det behövs en ökad polisiär närvaro lokalt. Det är viktigt att polisen tar fasta på denna synpunkt och lever upp till de medborgarlöften om ökad närvaro som man avger.

---

<sup>6</sup> Polismyndigheten 2016. *Förändringsbarometer 8 avseende ombildningen av polisen. Septembarmätningen*. 2016-10-06. Dnr. A033.164/2015.



*Polisen ska finnas på plats i varje kommun*

Kommittén vill understryka att den utarmning av den polisiära närvaron på landsbygden som har pågått under en längre tid måste brytas. Polisen ska finnas fysiskt närvarande också i landsbygderna. Att känna trygghet där man bor och verkar är en väsentlig del av den lokala välfärden. Även invånare i landsbygderna måste kunna räkna med att i ett nödläge få hjälp av polisen inom rimlig tid. Detta är viktigt, inte minst för att skapa den trygghet för landsbygdernas invånare som utgör en av förutsättningarna för att landsbygderna ska kunna leva och utvecklas.

Polisen är nu mitt inne i en omfattande organisatorisk och styrningsmässig förändring. Ett av polismyndighetens långsiktiga mål för förändringsprocessen lyder: ”Vi finns tillgängliga där medborgarna behöver oss”. För att nå detta mål har myndigheten beslutat att mer än hälften av resurserna i en polisregion ska återfinnas i lokalpolisområdet. Som vi nämner ovan har dock reformen i praktiken allmänt sett inte lett till en ökad polisiär närvaro lokalt, utan tvärtom i många fall en minskad närvaro. Det gäller inte minst i de glesare befolkade delarna av landet. För att målet om en ökad polisiär närvaro lokalt inte bara ska bli ett ambitiöst mål utan också något som realiserar i praktiken bör regeringen därför noga följa utvecklingen och säkerställa polisens lokala närvaro. Utifrån kommitténs perspektiv är det särskilt viktigt att landsbygdernas behov av en regelbunden polisiär närvaro beaktas.

*Krav på maximal insatstid införs*

Att polisen finns fysiskt närvarande i form av ett poliskontor är en trygghetsfråga för Sveriges landsbygder. Ett poliskontor har också en viktig symbolisk betydelse. Än viktigare är dock att polisen snabbt finns på plats vid händelse av allvarligare larm.

Polisen utgår i dag från en prioritetsordning när man hanterar sina inkommande larm eller ärenden. Prioritet 1 är det som gäller vid en akut händelse och som innebär att polisen ska ingripa omedelbart.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Prioritet 1 gäller för pågående brottsliga handlingar som i normalfallet ledet till fängelse. Det avser händelser då det föreligger allvarlig fara för liv eller hälsa eller då stora egendomsvärden är i fara samt för avslutningsarbete för att säkra bevis vid allvarliga brott.

Det finns sedan ytterligare tre prioritetsnivåer där bedömningen av hur snabbt ingripandet behöver ske är ”så snart som möjligt” (prioritet 2), ”senare” (prioritet 3) och ”inget ingripande ska ske” (prioritet 4). Det finns i dagsläget inget krav på insatstid, det vill säga hur snabbt polisen ska vara på plats vid händelsen, kopplat till prioriteringsordningarna.<sup>8</sup>

Till skillnad mot Sverige finns det i Norge sedan 2015 krav formulerade för hur snart polisen ska finnas på plats vid en allvarlig händelse, motsvarande prioritet 1 i Sverige. Krav finns formulerade på nationell nivå och för de enskilda polisdistrikten. De nationella kraven är att polisen vid allvarligare händelser ska finnas på plats:

- *I städer/tätorter med 20 000 invånare och uppåt:* Inom 10 minuter i 50 procent och 15 minuter i 80 procent av fallen.
- *I tätorter mellan 2 000 och 19 999 invånare:* Inom 15 minuter i 50 procent och 30 minuter i 80 procent av fallen.
- *I övriga områden:* Inom 22 minuter i 50 procent och 45 minuter i 80 procent av fallen.

Polisdistriktens krav på insatstider kan sedan variera något, beroende på regionala förhållanden.

Kommittén menar att liknande krav på insatstider som i Norge också bör införas i Sverige. Genom att införa krav på insatstider blir det tydligt för invånarna i landets olika delar vad de kan förvänta sig av polisen vid en akut händelse. Det ger också polisen ett tydligt och mätbart mål att nå upp till. I likhet med Norge bör det finnas nationella krav, men dessa kan sedan variera något på polisområdes- och lokalpolisområdesnivå.

Kraven på insatstider ska gälla för hela landet. Kommitténs perspektiv är dock landsbygdernas. I Sveriges landsbygder har polisen blivit alltmer sällsynt. Att polisen får ett tydligt krav på sig att finnas på plats inom en rimlig tid vid en allvarlig händelse är därför särskilt viktigt för invånare i de glesare befolkade delarna av landet.

<sup>8</sup> I oktober 2016 tog dock Polismyndigheten beslut om nya riktlinjer för verksamheten vid regionledningscentralerna. De nya riktlinjerna kommer att införas successivt under 2016–2017. Genom dessa riktlinjer ersätts nuvarande prioriteringsordning med en niogradig prioriteringsskala. Vid prioritetsnivå 1 ska det ta maximalt 4 minuter innan regionledningscentralen har beordrat en patrull. Polismyndigheten 2016. PM 2016:47A. *Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionlednings-central (RLC). Del A. Uppdrag och förmågor, linje- och driftorganisation, funktioner och roller samt nationell prioriteringsordning m.m.*

Det är fråga om ett grundläggande samhällsättagande som staten måste leva upp till.

De exakta kraven på insatstider bör regeringen formulera i regleringsbrevet till polisen. Kommitténs bedömning är dock att den norska nationella maxgränsen för insatstid på 45 minuter vid 80 procent av alla tillfällen är väl tilltagen. För de glesare befolkade delarna av Sverige bör därför ambitionen vara en lägre maxgräns än 45 minuter.

### 7.1.3 Ny organisering av statlig lokal service

**Kommitténs förslag:** Den lokala serviceverksamhet som i dag utförs av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten förs över och samlas i en ny organisation. Detta kan antingen ske genom att en ny servicemyndighet inrättas för uppgiften, eller genom att Statens servicecenter tillförs uppgiften. Där det är möjligt samlokaliseras Arbetsförmedlingens, Polismyndighetens och Migrationsverkets lokala serviceverksamhet med den nya organisationen.

Samverkan mellan de myndigheter vars lokala servicefunktioner bryts ut och den nya organisationen regleras i respektive myndighets instruktion.

Den lokala serviceorganisationen ska ha minst ett kontor i varje FA-region.

Genom olika tekniska lösningar, främst digitala sådana, har i dag det stora flertalet medborgare och företag tillgång till en relativt likvärdig service, även i landsbygderna. Det finns dock delar av landet där tillgången till internet är sämre och där det också kan finnas problem med det mobila telefonnätet. Boende i dessa delar av landet har därmed inte samma tillgång till myndigheternas service. I kapitel 3 lämnar kommittén förslag om hur också medborgare i glest befolkade delar av landet genom bredbandsutbyggnad ska ges tillgång till en likvärdig service.

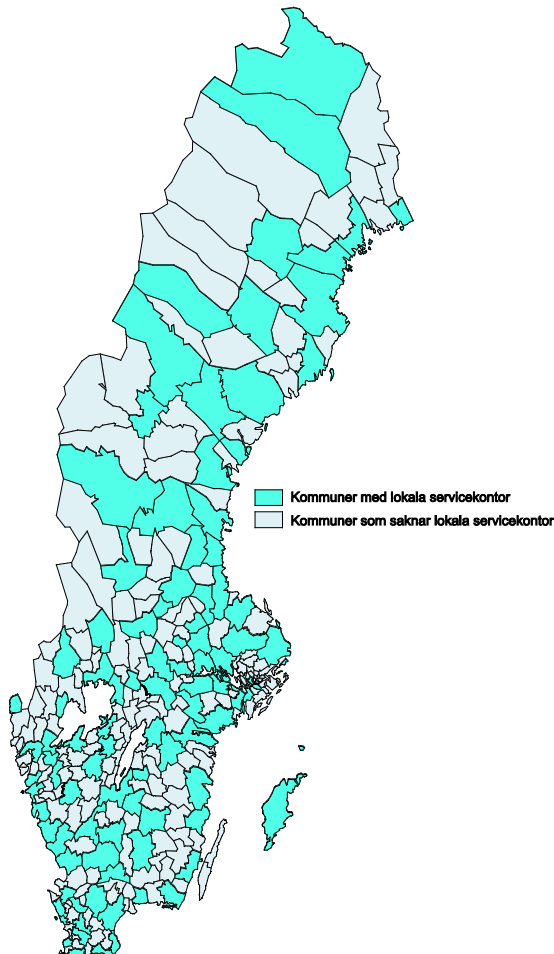
Av Sveriges 347 statliga myndigheter är det några som har mer omfattande medborgar- och företagskontakter. För dessa myndigheter räcker inte alltid allt mer utvecklade e-tjänster för att ge den service som myndigheterna ska leverera. Myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndig-

heten, Polisen och Migrationsverket har också lokala kontor som kan ge service på olika sätt.

### *Samverkan i lokala servicekontor*

I dag samarbetar Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten i lokala servicekontor på drygt 100 olika platser i landet (se figur 7.2).

**Figur 7.2** Lokala servicekontorens placering utifrån kommun



*Källa:* Pensionsmyndigheten, kommitténs bearbetning.

Vid dessa kontor kan medborgare få hjälp med bland annat vägledning, blanketter och ansökningar, information om pågående ärenden, självbetjäningstjänster samt utskrift av intyg och bevis. Servicekontoren regleras genom lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och i förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor.

På fyra av servicekontoren har bedrivits en pilotverksamhet med så kallade Mötesplatser, där även kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket deltar för att på ett effektivt sätt möta personer som är nyanlända till Sverige.<sup>9</sup> Regeringen gav i juli 2016 Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att tillsammans med SKL fortsätta arbetet med förenklade och mer effektiva processer för nyanlända. Myndigheterna ska också gemensamt redovisa hur man planerar att utveckla samverkansprojektet Mötesplatser. Enligt regeringen bör målsättningen vara att minst 45 000 nyanlända ska genomgå en enklare process fram till utgången av 2017.

### *Problem med frivillig samverkan*

Olika regeringar har under en längre tid lyft fram behovet av en ökad samverkan mellan myndigheter. Samverkan, liksom tillgänglighet, anges numera också i målet för den statliga förvaltningspolitiken.<sup>10</sup> I praktiken har dock myndighetssamverkan sällan varit en prioriterad uppgift för de enskilda myndigheterna. I en rapport från Statskontoret om myndigheternas service i samverkan pekar myndigheten på ett antal orsaker till varför det förhåller sig på det viset.<sup>11</sup> Bland annat menar Statskontoret att incitamenten för samverkan är svaga när samverkan är frivillig. Det finns också en risk att samverkan nedprioriteras när myndighetens fokus ligger på att effektivisera den egna verksamheten. Detta kan också ses som en konsekvens av den

---

<sup>9</sup> Statens servicecenter 2016. *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner. Delrapport juni 2016*, s. 20.

<sup>10</sup> "Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete." Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 2, s. 53.

<sup>11</sup> Statskontoret 2012:13. *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

svenska förvaltningsmodellen, med en långtgående arbetsgivarpolitisk delegering till organisatoriskt fristående myndigheter.

I en frivillig samverkan kan i dag myndigheter som samverkar inte fatta bindande beslut. Varje deltagande myndighet har därmed ett veto när det gäller hur samverkan ska utvecklas. Den praktiska innebörden av detta är att den myndighet som vill minst sätter nivån på samverkan; något som påverkar möjligheten att finansiera verksamheten. Eftersom myndigheternas förutsättningar varierar över tid och det är de enskilda myndighetsledningarnas prioriteringar som avgör vilka resurser som avsätts för samverkan kan det vara svårt att från år till år veta vilka resurser som finns tillgängliga. Kontinuitet och en långsiktig planering av samverkan blir naturligtvis lidande av detta.

Hur myndigheterna valt att organisera sin verksamhet kan också ha betydelse för hur väl samverkan fungerar, till exempel genom att myndigheterna olika snabbt fattar beslut med betydelse för samverkan.

*En samlad serviceorganisation stärker samverkan och ett effektivt resursutnyttjande på lokal nivå*

Det finns ett antal myndigheter som har fler medborgar- och företagarkontakter än andra. Det är viktigt att dessa myndigheter inte bara digitalt utan också fysiskt finns närvarande i hela landet. De myndigheter som kommittén anser det är särskilt viktigt att de har en lokal närvaro är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Polisen och Migrationsverket. Tre av dessa myndigheter – Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten – samverkar i dag i lokala servicekontor. Som vi beskriver ovan finns det dock betydande svagheter med den frivilliga samverkan som lokala servicekontor utgör ett exempel på. Ett sätt att stärka och effektivisera den lokala samverkan är att bryta ut de lokala servicefunktionerna från de myndigheter som ingår i de lokala servicekontoren och skapa en ny gemensam organisation för den lokala servicen.

Kommittén föreslår att servicefunktionerna vid de tre myndigheter som i dag ingår i samverkan i lokala servicekontor – Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten – samlas i en ny lokal serviceorganisation.

Som kommittén ser det finns det två huvudsakliga sätt att samlat organisera dessa servicefunktioner. Det kan antingen ske genom att en ny myndighet inrättas, eller det kan ske genom att servicefunktionerna inordnas i en befintlig myndighet. I det sistnämnda fallet finner vi att Statens servicecenter är den bäst lämpade myndigheten för uppgiften. Statens servicecenters uppdrag är att tillhandahålla administrativt stöd (främst löne- och ekonomiadministrativt stöd) till andra statliga myndigheter.<sup>12</sup> Statens servicecenter har därmed vana att arbeta med servicefrågor, även om de uppgifter myndigheten har inte är riktade mot enskilda medborgare. Statens servicecenter har också utarbetade rutiner för att samverka med de myndigheter vars administrativa uppgifter man har övertagit.

Sammantaget finner kommittén således att Statens servicecenter är den mest lämpade myndigheten att inordna servicefunktionerna i, om regeringen inte väljer att inrätta en ny lokal servicemyndighet.

Genom att inrätta en egen myndighet för servicefunktionerna, eller genom att inordna funktionerna i Statens servicecenter kan ett antal problem som den frivilliga samverkan lider av undvikas. En egen myndighet har kontroll över sina resurser och kan planera långsiktigt för sin verksamhet. Detsamma gäller om servicefunktioner inordnas i Statens servicecenter. Genom att samla servicefunktionerna i en myndighet kan också en tydlig och samordnad ledning och en effektiv administration av de lokala kontoren säkerställas, bland annat avseende lokalförsörjning, personalfrågor och teknisktöd. Den största vinsten med den nya organisationen är dock att den statliga medborgarnära servicen utvecklas och stärks. Medborgare i hela landet ges därmed möjlighet att fysiskt möta en samlad stat.

En iakttagelse avseende de nuvarande lokala servicekontoren är att det för vissa myndigheter och på vissa kontor har varit problem med att upprätthålla och utveckla personalens kompetens, exempelvis avseende regelsystemen. Kommittén vill understryka att det är viktigt att kompetensutvecklingsfrågorna inte försummas med en ny organisering. Utgångspunkten är naturligtvis att utnyttja den kompetens som finns i de myndigheter vars servicefunktioner förs till den nya myndigheten eller till Statens servicecenter. Samverkan, inte bara i kompetensutvecklingsfrågor, mellan de myndigheter vars lokala serviceuppgifter bryts ut och den nya organisationen, bör regleras i

---

<sup>12</sup> Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

myndigheternas instruktioner. Om regeringen finner det lämpligt kan också ett särskilt uppdrag avseende kompetensutvecklingen ges i myndigheternas regleringsbrev.

Att samla medborgarnära lokal service i en organisation förekommer också i andra länder. Det äldsta och mest kända exemplet är Centrelink i Australien, där man samlat serviceåtaganden avseende bland annat service och utbetalningar till pensionärer, arbetslösa, familjer, föräldrar och funktionsnedsatta. På närmare håll finns det norska arbets- och velferdsdirektoratet (NAV), som bildades genom en sammanslagning av de norska motsvarigheterna till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Den norska modellen skiljer sig dock från vårt förslag genom att där har man slagit samman hela myndigheterna, inte som i vår modell brutit ut de lokala servicefunktionerna från flera myndigheter.

#### *Andra verksamheter kan samlokaliseras med den lokala serviceorganisationen*

Utöver de myndigheter vars lokala serviceverksamhet vi föreslår ska föras över till en ny organisation finns det ytterligare tre myndigheter – Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Polisen – som har omfattande fysiska medborgarkontakter på lokal nivå. Där det är praktiskt möjligt bör dessa myndigheter samlokaliseras med den nya organisationen. Kommittén anser dock inte att dessa myndigheters lokala serviceverksamhet i nuläget bör inordnas i den nya serviceorganisationen.

Arbetsförmedlingen med sina nära medborgarkontakter och sitt omfattande lokala kontorsnätverk skulle visserligen kunna ingå i den nya myndigheten. Förmedlingsverksamheten skiljer sig dock till sin karaktär från den enklare typ av serviceverksamhet som i dag bedrivs i servicekontoren av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Kommittén lägger också i avsnitt 7.1.1 särskilda förslag som syftar till att behålla och utveckla Arbetsförmedlingens fysiska och digitala närvaro i landsbygderna. Polisen är mitt inne i en omfattande omorganisation. I den omorganisationen är lokal närvaro och tillgänglighet en av de viktigaste utgångspunkterna. Vi menar därför att det är olämpligt att bryta ut servicefunktioner från Polisen innan vi har sett hur den nya organisationen kommer att fungera. En ökad polisiär närvaro i landsbygderna är dock en mycket viktig



trygghetsfråga för medborgarna. Det är därför särskilt viktigt att Polismyndigheten där det är möjligt utnyttjar möjligheten att lokalisera verksamhet till den nya myndigheten. Kommittén lägger också i avsnitt 7.1.2 särskilda förslag om hur polisens lokala närvaro ska stärkas. Migrationsverket har redan i dag en mycket omfattande lokal närvaro. Det är enligt vår bedömning inte heller en myndighet där interna effektivitetskrav har begränsat den lokala närvaron, utan tvärtom har den lokala närvaron prioriterats.

Kommittén vill understryka att det naturligtvis ska vara möjligt även för andra myndigheter än de ovan nämnda att samlokalisera sin verksamhet med den lokala serviceorganisationen.

Vilka övriga myndigheter som kan vara lämpliga att samlokaliseras med, eller vars lokala serviceverksamhet bör inordnas i, den nya organisationen behöver utredas vidare. Likaså behöver det tydliggöras vilken nivå av service som den ska ansvara för. Staten servicecenter har ett regeringsuppdrag att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområden.<sup>13</sup> I det uppdraget kommer myndigheten att närmare utreda vilka myndigheter som kan inordnas i utvidgade lokal servicekontor samt vilken servicenivå som är lämplig för dessa servicekontor.

### *En ny serviceorganisation ökar möjligheten att bevara och utveckla den statliga lokala närvaron*

Statliga myndigheter har allt mer koncentrerat sin verksamhet till våra större städer. Denna utveckling drivs inte av någon naturlag eller av någon ringaktning mot de mer glest befolkade delarna av vårt land. Den är i stället en konsekvens av det sätt vi valt att organisera och styra våra myndigheter på och av kravet på att den enskilda myndighetens effektivitet ska prioriteras.

Statskontoret har i sin rapport om statliga myndigheters lokalisering visat att medborgare på mindre orter och medborgare med utländsk bakgrund i högre grad vill kunna fysiskt besöka myndigheten för att få hjälp med sina ärenden. Under senare år har det skett en kraftig ökning av antalet nyanlända till Sverige. De nyanlända finns

<sup>13</sup> Statens servicecenter 2016. *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner. Delrapport juni 2016.*

inte bara i storstäderna, utan också i mindre kommuner runt om i landet. Det är därför särskilt viktigt att staten finns fysiskt närvarande i hela landet. Regeringen har också i juli 2016 gett Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att tillsammans med SKL utveckla det pilotprojekt som har bedrivits på fyra lokala servicekontor. I dessa kontor har även Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunen deltagit för att på ett effektivt sätt möta nyanländas behov.

Genom att samla statens lokala serviceverksamhet skapar vi en organisation som har den lokala närvaron i fokus. Oavsett om regeringen väljer att inrätta en ny myndighet eller samlar den lokala servicen i Statens servicecenter kan den tydligare styra mot tillgänglighetsmål genom myndighetens instruktion och genom resurser och mål angivna i myndighetens regleringsbrev.

För att säkerställa en statlig lokal service i hela landet föreslår kommittén också att serviceorganisationen ska ha minst ett kontor i varje FA-region. Efter Tillväxtanalys senaste revision av indelningen i FA-regioner 2015 indelas landet i sextio FA-regioner. Tio av dessa regioner saknar i dag lokala servicekontor (se tabell 7.1).

**Tabell 7.1 FA-regioner som saknar servicekontor, 2016**

Vimmerby	Vansbro	Storuman	Överkalix
Torsby	Kramfors	Arjeplog	Jokkmokk
Malung-Sälén	Åsele		

#### 7.1.4 Statliga tjänster omlokaliseras från Stockholm till FA-regioner i behov av statliga arbetsplatser

**Kommitténs förslag:** Kommittén rekommenderar att 10 000 tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region under en 5 till 7-årsperiod omlokaliseras till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen. Vid omlokaliseringen bör regeringen väga in tre förutsättningar:

- kommuner med en besvärlig arbetsmarknadsstruktur,
- kommuner som under en längre period fått minskat antal statligt anställda, och

- kommuner som under en längre period haft en befolkningsminskning.

När en ny myndighet inrättas ska en lokalisering utanför storstadskommunerna alltid vara förstahandsalternativet.

Kommittén kan konstatera att de statliga myndigheterna har dragit sig tillbaka från landsbygderna. Vi har i avsnitt 7.1.3 föreslagit en ny organisering av statens lokala serviceverksamhet. Kommitténs förhoppning är att den nya serviceorganisationen ska bidra till att säkerställa en statlig närvaro i hela landet.

Ett annat sätt att öka den statliga närvaron i hela landet är att omlokalisera statliga myndigheter från, i första hand, Stockholm till andra delar av landet. Regeringen har också lyft fram behovet av omlokaliseringar och gett Statskontoret ett uppdrag att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas lokalisering.

Statskontorets rapport visar att de direkta effekterna av myndigheters lokalisering varierar.<sup>14</sup> Tillskottet av arbetstillfällen blir ungefär det antal som lokaliseras till myndigheten. Enligt kommittén kan ett sådant tillskott av arbetstillfällen vara nog så viktigt för en mindre ort. Enligt Statskontoret kan det också på längre sikt uppstå indirekta effekter på den lokala arbetsmarknaden. Bland annat kan en omlokalisering bidra till en bredare och mer dynamisk arbetsmarknad, vilket i sin tur kan göra att inflyttningen ökar genom att möjligheterna till sysselsättning för medföljande förbättras. Det kan också finnas ett symbolvärde i att få en statlig myndighet lokaliserad till orten.

I en gemensam debattartikel av statsministern och civilministern är det en annan aspekt av lokaliseringsfrågan som lyfts fram. Enligt de båda ministrarna är det avgörande skälet till att regeringen engagerar sig i frågor om myndigheternas lokalisering att staten ska ta sitt ansvar för att hela Sverige ska hålla ihop. Människor, orter och hela bygder ska inte känna sig övergivna.<sup>15</sup>

Diskussionerna om omlokalisering av statliga myndigheter har tidigare ofta fokuserat på hela myndigheter. Kommittén vill i stället peka på möjligheten att omlokalisera funktioner inom myndigheterna. Även i myndigheter som av olika skäl är betjänta av att vara

<sup>14</sup> Statskontoret 2016:8. *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.*

<sup>15</sup> Dagens Nyheter. 2016. *Fler myndigheter bör flyttas från Stockholm.* DN Debatt 2016-03-03.

lokaliserade i Stockholm kan det ofta finnas funktioner som mycket väl kan vara lokaliserade på en annan ort. Det gäller till exempel olika administrativa funktioner.

*Kommittén rekommenderar att 10 000 tjänster omlokaliseras från Stockholm till regioner i behov av statliga arbeten*

Den stora omlokalisering av statlig verksamhet som nyligen har beslutats i Danmark visar att det är politiskt möjligt att motverka centraliseringen av statliga tjänster till storstäderna. Den danska regeringen planerar att flytta ut 3 900 statliga arbetsplatser från Köpenhamn till 38 orter av varierande storlek – många relativt små – spridda i hela landet. Ambitionen är att flytta verksamheterna till orter där synergier med befintliga institutioner eller lokalt näringsliv kan säkerställas. Omlokaliseringen innebär att strax över 10 procent av de statliga arbetsplatserna omlokaliseras från Köpenhamn. Lite mindre än hälften av arbetsplatserna utgörs av omlokalisering av hela institutioner, resterande dryga 50 procent utgörs av funktioner inom olika institutioner.<sup>16</sup>

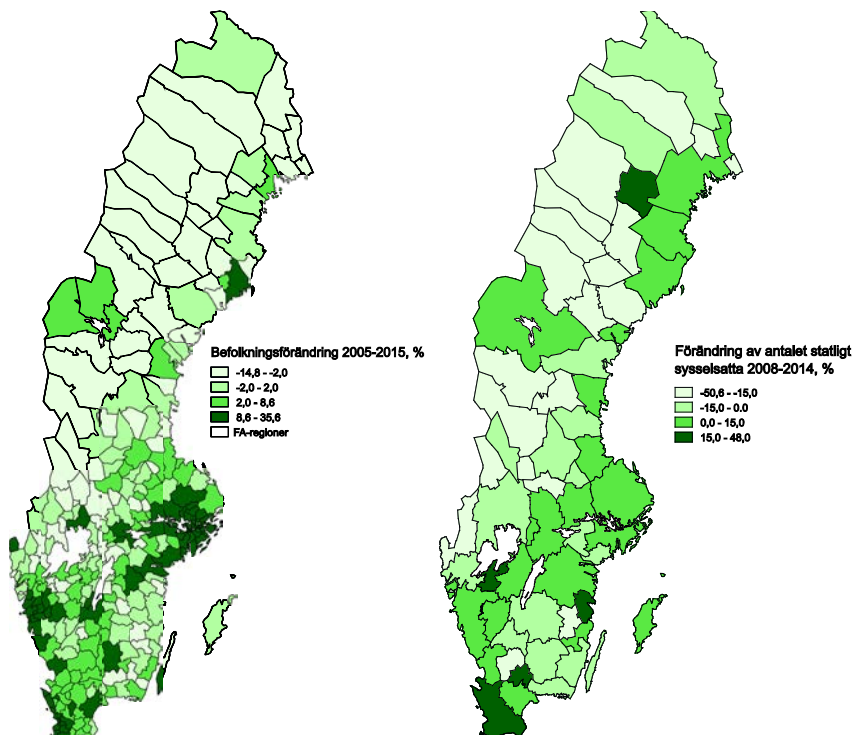
Kommittén bedömer att det även i Sverige finns utrymme för en omfattande omlokalisering av statliga arbetsplatser. I Stockholms FA-region har antalet tjänster vid statliga myndigheter ökat med över 10 000 tjänster mellan 2008 och 2014.<sup>17</sup> Det är en ökning med 13 procent. I 36 av landets 60 FA-regioner har däremot antalet tjänster vid statliga myndigheter minskat med nästan 2 500 under samma period. Detta trots att antal statliga myndighetstjänster totalt har ökat med drygt 16 300 under perioden. Merparten av den ökningen har som synes hamnat i Stockholms FA-region (se figur 7.3).

---

<sup>16</sup> Danmarks regering 2015. *Bedre balance – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder.*

<sup>17</sup> Stockholms FA-region ingår förutom kommunerna i Stockholms län ett antal kommuner i Södermanlands och Uppsala län, bland annat Flens, Enköpings och Uppsala kommun.

**Figur 7.3** Befolkningsutveckling mellan 2005–2015 i kommuner samt förändring av antalet statligt anställda i FA-regioner 2008–2014



Källa: Statskontoret, 2016. rAps, 2016, kommitténs bearbetningar.

I Stockholms FA-region fanns 2014 drygt 87 300 tjänster vid statliga myndigheter. En omlokalisering av 10 000 tjänster skulle motsvara drygt 11 procent av myndighetstjänsterna i FA-regionen. Det motsvarar också den ökning som har skett i Stockholms FA-region sedan 2008. En stor del av ökningen av statliga myndighetstjänster har sedan 2008 således skett i Stockholms FA-region. Samtidigt är den relativa betydelsen av varje enskilt statligt jobb större i mindre FA-regioner och på mindre orter.

Kommittén menar att regeringen nu bör ta ett krafttag för att sprida de statliga arbetstillfällena. Med den snabba utveckling som kommunikationsteknologin har genomgått och genomgår finns det inget skäl till att så många myndighetstjänster koncentreras till Stockholmsregionen. Behovet av fysisk närhet till riksdag och reger-

ing, ett argument som ofta framförs av myndighetsledningar, får allt mindre vikt genom de möjligheter som digitaliseringen ger.

Genom att lokalisera myndighetsverksamhet utanför Stockholm är det också möjligt att minska verksamhetskostnaderna. Lokalhyrorna är naturligtvis mycket lägre i en landsbygdskommun jämfört med Stockholm. På mindre orter är också personalrörligheten oftast mindre än vad den är i en storstad som Stockholm.

Kommittén rekommenderar därför att 10 000 tjänster vid statliga myndigheter under en 5 till 7-årsperiod omlokaliseras från Stockholms FA-region till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen. Kommittén tar inte ställning till vilka myndigheter eller myndighetsfunktioner som bör komma i fråga för omlokaliseringen. Inte heller tar vi ställning till vilka orter som omlokaliseringen bör ske. Tre förutsättningar bör dock, enligt kommittén, regeringen väga in vid omlokaliseringen. Dessa är

- kommuner med besvärlig arbetsmarknadsstruktur,
- kommuner som under en längre period fått minskat antal statligt anställda, och
- kommuner som under en längre period haft en befolkningsminskning.

Med kommuner med en besvärlig arbetsmarknadsstruktur avser vi sådana kommuner som ligger i FA-regioner med förhållandevis litet befolkningsunderlag och få arbetsställen, eller ligger i utkanten av större FA-regioner med dåliga förbindelser.

Kommittén noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2017 aviserar att den avser att inrätta en stödfunktion hos Kammarkollegiet för myndigheter som är föremål för omlokalisering.<sup>18</sup> En sådan stödfunktion kan bli en betydelsefull aktör i omlokaliseringsarbetet genom att samla erfarenheter, sprida kunskap och på andra sätt hjälpa berörda myndigheter i samband med omlokaliseringen. Stödfunktionen kan också spela en viktig roll för att bibehålla myndigheters servicenivå under omlokaliseringsfasen.

Kommittén föreslår också att när en ny myndighet inrättas ska en lokalisering utanför storstadskommunerna alltid vara förstahands-

---

<sup>18</sup> Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 2*, s. 58.

alternativet. Regeringen bör också oftare utnyttja möjligheten att omlokalisera till andra orter än residensstäder och större kommuner. Vidare bör regeringen vid en omlokalisering, i likhet med Danmark, beakta synergimöjligheterna med regionens offentliga verksamheter och näringsliv.





## 8 Styrning och organisering av landsbygdspolitiken

Statens roll är viktig för att Sveriges landsbygder ska kunna utvecklas. En framgångsrik landsbygdsutveckling kräver dock ett statligt helhetsperspektiv, vilket till stor del saknas i dag. Kommittén skriver i sitt delbetänkande:

Ett viktigt område för att skapa verkliga förutsättningar för att genomföra en nationell politik för utveckling i hela Sverige är den statliga organisationen. Detta eftersom staten först och främst verkar genom sina myndigheter. En framgångsrik landsbygdsutveckling förutsätter att det finns arbetssätt och verktyg som gör det möjligt att samordna åtgärder inom olika politikområden. Den statliga förvaltningens organisation och hur den fungerar och samordnar sig på regional nivå kommer enligt vår mening att vara helt avgörande för om en ny sammanhållen politik ska leda till tillväxt och utveckling på Sveriges landsbygder.<sup>1</sup>

### *Statens sektorisering är problematisk för landsbygderna*

Sektoriseringen är en konsekvens av specialisering och specialiseringen är i sin tur en förutsättning för ökad effektivitet och produktivitet. Även om sektoriseringen inte utgör något generellt problem i statsförvaltningen är den det för komplexa politikområden som kräver sektorsövergripande lösningar. Landsbygdspolitiken är ett sådant område.

Tidigare utredningar har berört frågan om statens sektorsorganisation. Ansvarskommittén ägnade sektoriseringen stor upp-

---

<sup>1</sup> SOU 2016:26, s. 247.

märksamhet i sitt arbete.<sup>2</sup> Även om kommittén framhöll nödvändigheten och nyttan med specialisering i komplexa organisationer blev sektorstänkandets baksidor ett av Ansvarskommitténs huvudargument för en förändring av samhällsorganisationen. Även Styrtredningen behandlade problemen med en tilltagande sektorisering och föreslog att myndigheterna borde göra analyser av effekterna av statens samlade agerande.<sup>3</sup>

Den tidigare Landsbygdskommittén framhöll i sitt slutbetänkande problemen med bristande sektorssamordning. Kommittén lämnade också förslag om hur ansvar och roller borde tydliggöras och hur den statliga verksamheten borde samordnas bättre ur landsbygdens perspektiv.<sup>4</sup>

De starka sektorsperspektiven i den statliga förvaltningen kan ofta innebära problem för den som ska möta staten i någon form. Staten, genom sina myndigheter, uppträder inte sällan i ett flertal skepnader vilka sinsemellan ställer dåligt koordinerade krav och ger oförenliga förutsättningar för hur invånare, företag, kommuner och andra ska agera.

Invånare och företag i landsbygderna märker särskilt tydligt av statens bristande förmåga till samordning. Frågor om utveckling och tillväxt, vilka bygger på att olika aktörer på olika nivåer samverkar, får avgjort sämre förutsättningar i ett sektorbaserat system än med ett arbetssätt där geografin tillmäts en betydelse.

Landsbygdernas särskilda förutsättningar kan beskrivas ur många olika synvinklar. Gemensamt för beskrivningarna är dock att geografin är grunden för de särskilda förutsättningar som gäller där. Den som inte ser och erkänner att geografin har betydelse kan heller inte förstå de utmaningar, men också den potential, som är knutna till en viss typ av geografi.

De statliga myndigheterna har sedan lång tid tillbaka i huvudsak lämnat ett territoriellt synsätt på sin organisering till förmån för ett sektorbaserat sådant. Där myndigheterna fortfarande väljer en geografisk indelning av sin organisation har de vanligtvis tillåtit att välja den indelning som de uppfattar är mest effektiv utifrån den

---

<sup>2</sup> Se såväl delbetänkandet SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, t.ex. s. 161 f., som slutbetänkandet SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, t.ex. s. 75 f.

<sup>3</sup> SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 268 ff.

<sup>4</sup> SOU 2006:101. *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*, s. 66 f.

egna myndighetens verksamhet, vilket gör att knappast någon statlig myndighet har en indelning som överensstämmer med någon annan myndighets. Av de statliga myndigheterna är det i dag enbart länsstyrelserna som har det enskilda länet som indelningsgrund. Den "länsprincip" som tidigare var framträdande i förvaltningens organisation är därför numera i praktiken avskaffad. I förlängningen gör detta att politiken saknar ett tydligt landsbygdsperspektiv. Landsbygdsfrågor blir till sektorsfrågor och utifrån en sådan position tenderar de att bli marginaliserade. Det i sin tur tenderar att leda till avveckling av verksamhet. I glesa strukturer blir det för dyrt att driva statlig verksamhet i sektoriella stordriftslösningar. Marginaliseringen förstärks av att det saknas tydliga incitament för att över sektorer utveckla småskaliga lösningar med samordningsvinster, som alternativ till stordrift och koncentration. Genom att "stoppa undan" landsbygderna i sitt eget fack, i stället för att låta dem vara centrum i ett system där sektorer samordnas för att kunna möta invånares och företags behov, omöjliggörs ett effektivt utvecklings- och tillväxtarbete.

*Den regionala tillväxtpolitiken tenderar att glömma landsbygderna*

Landsbygdspolitiken har inte enbart ett sektoriellt problem. Det finns också ett problem i relationen till den tvärsektoriella regionala tillväxtpolitiken. Som kommittén noterar i sitt delbetänkande har frågor om landsbygdernas utveckling inte alltid en självklar plats i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet.<sup>5</sup> Frågorna kan ha svårt att hävda sig i konkurrensen om utrymme och resurser på den regionala nivån. De aktörer som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet kan också behöva utveckla sin roll när det gäller arbetet med landsbygdernas utveckling och tillväxt.

Åtgärder inom de två politikområdena är av något olika karaktär. Exempelvis riktar sig landsbygdsprogrammet främst till den lokala nivån och mot enskilda företag, medan de regionala strukturfondsprogrammen, som utgör en del av den regionala tillväxtpolitiken, ofta har en bredare målgrupp och riktar sin stödgivning mot större projekt. Sammantaget är det inte helt enkelt att få de två

---

<sup>5</sup> SOU 2016:26, s. 224.

politikområdenas åtgärder att samverka. Kommittén konstaterar därför i delbetänkandet att samtidigt som samverkan är betydelsefull för ett effektivt genomförande av den samlade politiken kan den inte få bli överordnad de förväntade resultaten.<sup>6</sup> Samverkan är ett medel, inte ett mål i sig.

## 8.1 Hur staten bör styra och organisera landsbygdspolitiken – överväganden och förslag

Kommitténs förslag i detta kapitel är inriktade mot att skapa en tydligare styrning och samordning av landsbygdspolitiken. Om detta ska lyckas behöver de olika statliga aktörernas roller tydliggöras. För att åstadkomma detta och för att stärka samverkan lämnar kommittén i det här kapitlet ett antal olika förslag.

Enligt direktiven (Dir. 2015:73) ska kommittén lämna förslag till *statliga* åtgärder som är effektiva för att förbättra förutsättningarna för utveckling i olika landsbygder. Mot denna bakgrund konstaterar kommittén att frågan om ändrat huvudmannaskap för landsbygdsutvecklingen ligger utanför vårt uppdrag.

### 8.1.1 Alla statliga utredningar får i uppdrag att beakta konsekvenser för landsbygdens utveckling

**Kommitténs förslag:** I kommittéförordningen införs en skrivning om att kommittéer i sina betänkanden ska ange konsekvenser för landsbygdernas utveckling av sina förslag.

Kommitténs erfarenhet är att de sektorsövergripande landsbygdsfrågorna tenderar att försvinna i den sektororganiserade statliga verksamheten. Ingen ser därmed vad olika förslag får för konsekvenser för landsbygderna. Många av de förslag som så småningom resulterar i konkret politik har arbetats fram i statliga utredningar.

För att få statliga utredare att också uppmärksamma de konsekvenser för landsbygderna som utredningens förslag kan få föreslår kommittén ett tillägg i kommittéförordningen. I likhet med vad

---

<sup>6</sup> SOU 2016:26. s. 63.

som gäller för ett antal andra områden, exempelvis brottslighet och brottsförebyggande arbete och små företags arbetsförutsättningar med mera, föreslår kommittén att det i förordningen införs en skrivning om att kommittéer i sina betänkanden ska ange konsekvenser för landsbygdernas utveckling av sina förslag.

### **8.1.2 Konsekvenserna för landsbygderna bör beskrivas i regeringens gemensamma beredning av propositioner och andra regeringsbeslut**

**Kommitténs förslag:** En särskild landsbygdsbedömning av konsekvenserna för landsbygderna av regeringens beslut införs.

Landsbygdsfrågorna berör många områden. Kommittén har i sitt arbete valt ut ett antal av dessa som vi menar är av särskild betydelse för landsbygdernas utveckling. Dessa är

- näringsliv och företagande,
- infrastruktur och bredband,
- kompetensförsörjning,
- samhällsplanering och bostadsförsörjning,
- offentlig och kommersiell service, samt
- det civila samhället.

De aktuella områdena berör flertalet departement. Landsbygdsfrågorna är också tvärsektoriella till sin karaktär. De tenderar därför att vara svåra att hantera i en sakfrågeorganiserad myndighet som Regeringskansliet.

Kommittén anser inte att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att föreslå en ny funktion för att samordna landsbygdspolitiken inom Regeringskansliet. Däremot vill vi peka på behovet av att landsbygdspolitiken där samordnas på ett effektivt sätt, eftersom detta är en förutsättning för att en samordning också ska kunna ske på myndighetsnivå.

*Det kollektiva beslutsfattandet kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen*

Ett utmärkande drag i den svenska förvaltningsmodellen är det kollektiva beslutsfattandet i regeringen. I princip alla regeringsärenden ska avgöras av regeringen som ett kollektiv. Regeringsbesluten blir därmed ett uttryck för värderingar som delas av regeringen i dess helhet.

För att säkerställa det kollektiva beslutsfattandet finns det i Regeringskansliet ett antal samrådsformer. Den för det dagliga arbetet i Regeringskansliet viktigaste av dessa är den så kallade gemensamma beredningen.<sup>7</sup> Formellt innebär den att ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska handläggas inom det departement dit ärendet huvudsakligen hör, men beredas i samråd med övriga berörda statsråd.<sup>8</sup> Den gemensamma beredningen är aldrig avslutad förrän alla i samråds-kretsen är överens. Beredning sköts normalt genom tjänstemannakontakter, men om enighet inte kan nås där måste diskussionerna föras upp på politisk nivå.

Den gemensamma beredningen utgör den formella ramen för den förhandlingskultur som kännetecknar Regeringskansliet. Det är genom diskussioner mellan företrädare för olika perspektiv på ett visst ärende som en gemensam regeringspolitik formas. Det är vanligtvis olika sektorsperspektiv som ställs mot varandra i den gemensamma beredningen. Tvärsektoriella frågor har ofta svårare att få gehör i en beredningsprocess som till sin karaktär är sektoriell.

*Landsbygdssbedömning är en metod för att öka genomslaget för landsbygdspolitiken*

EU-kommissionen har i sin senaste deklARATION om EU:s framtida landsbygdspolitik framhållit en så kallad landsbygdssäkring eller landsbygdssbedömning som en bra metod för att förbättra genomslaget av landsbygdspolitiska insatser runt om i Europa.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Övriga samrådsformer är allmän beredning och delning. Se Statsrådsberedningen. SB PM 2012:1. *Samrådsformer i Regeringskansliet* för en närmare beskrivning av dessa.

<sup>8</sup> 15 § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>9</sup> CorkdeklARATIONEN, september 2016.

Tillväxtanalys har på uppdrag av kommittén genomfört en jämförelse av landsbygdspolitik i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada.<sup>10</sup> Storbritannien, Finland och Kanada arbetar med olika former av landsbygdsbedömning av politiska besluts konsekvenser för landsbygdsområden. Den praktiska tillämpningen av en sådan bedömning sker vanligtvis genom att tjänstemän inom regeringskanslier och myndigheter använder checklistor som stöd för sina bedömningar. Landsbygdsbedömning kan antingen vara obligatorisk eller frivillig, vilken av dessa modeller som är mest effektiv är det dock utifrån länderjämförelsen svårt att fastslå.

Erfarenheterna av landsbygdsbedömningar är enligt Tillväxtanalys blandade. En lärdom från länderjämförelsen är att det är viktigt med ett tydligt ansvar för landsbygdsbedömningen. Det är också viktigt att de som ska utföra bedömningen förstår behovet av den samt att de har tillgång till bra faktaunderlag och statistik om sina landsbygder. Vidare är det viktigt att det finns ett ansvar för att följa upp och ta emot rapporter om landsbygdsbedömning. Motivationen för att genomföra landsbygdsbedömningar ökar också om den synliggörs utanför regeringskanslier och myndigheter, genom exemplifieringar av hur den fungerar och vilka effekter den kan ha.

*Konsekvenserna för landsbygderna bör uppmärksammas genom en särskild landsbygdsbedömning*

Landsbygdsfrågorna är tvärsektoriella till sin karaktär, men i Sverige är det med nuvarande organisation landsbygdsministern i Näringsdepartementet som har ett särskilt ansvar för dessa frågor. När ett departement har ansvar för en tvärsektoriell fråga sker den gemensamma beredningen i alla ärenden som kan beröra en sådan fråga med den enhet eller funktion på departementet som har till ansvar att bevaka och samordna frågan. Att en fråga har konsekvenser för landsbygderna är emellertid inte alltid lätt för en sakenhet på ett enskilt departement att inse. För att säkerställa att inga konsekvenser för landsbygderna förbises i regeringens beslutsprocess föreslår kommittén därför att en särskild landsbygdsbedömning av besluten införs. Förebilden för en sådan landsbygds-

<sup>10</sup> Tillväxtanalys PM 2016:11. *Landsbygdspolitik och landsbygds-säkring – i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada.*

bedömning är de landsbygdsbedömningar som förekommer i andra länder samt den miljöbedömning av regeringens beslut som redan praktiseras i Regeringskansliet.

En landsbygdsbedömning ska ge en översiktlig beskrivning av ett förslags konsekvenser för landsbygderna. Genom en sådan bedömning uppmärksammas konsekvenserna tidigt i processen, vilket gör det möjligt att utveckla förslaget så att det blir så gynnsamt som möjligt för landsbygderna.

Ett förslags konsekvenser för landsbygderna ska redovisas genom att ett särskilt frågeformulär för landsbygdsbedömning ifylls. I de fall förslaget har konsekvenser för landsbygderna ska formuläret bifogas den gemensamma beredningen och vid delningen av ett förslag till beslut.

Den enhet som är ansvarig för landsbygdsfrågorna ska sedan följa upp att en landsbygdsbedömning görs och vid årets slut göra en sammanställning av hur många beslut som tagits med och utan en sådan bedömning. För att öka genomslagskraften för landsbygdsbedömningarna bör sammanställningen skickas för kommentarer till den politiska ledningen i samtliga departement.

### 8.1.3 Regeringen bör tydliggöra vissa myndigheters och statliga bolags landsbygdspolitiska ansvar

**Kommitténs förslag:** Trafikverkets, Post- och telestyrelsens, Universitets- och högskolerådets, Tillväxtverkets, Statens jordbruksverks, Naturvårdsverkets, Polismyndighetens, Arbetsförmedlingens och länsstyrelsens landsbygdspolitiska ansvar tydliggörs i respektive myndighets instruktion.

I ägaravisningarna till Almi Företagspartner AB och Saminvest AB ska dessa bolags samhällsuppdrag för kapitalförsörjning till näringslivet i hela landet förtydligas, i synnerhet vad gäller företag som är verksamma i glesa miljöer.

Kommittén bedömer att statens verksamheter behöver styras tydligare om landsbygdernas särskilda behov ska komma i fokus. Inom de områden som kommittén anser vara av särskild betydelse för landsbygdernas utveckling behöver regeringen tydliggöra att vissa



myndigheter ska ha ett genomförandeansvar inom landsbygdpolitiken.

De myndigheter som kommittén anser ska ha ett sådant tydligt genomförandeansvar är Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen och länsstyrelsen.

Kommittén föreslår att dessa myndigheters genomförandeansvar inom landsbygdpolitiken ska tydliggöras i respektive myndighets instruktion. I instruktionen bör stadgas att myndigheterna i sitt arbete ska beakta landsbygdernas förutsättningar och behov utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdpolitiska målen.

I instruktionerna kan regeringen också lägga fast vissa andra grundläggande förutsättningar för att myndigheterna ska kunna ta ett landsbygdpolitiskt ansvar, till exempel myndigheternas geografiska placering.

Genom att tydliggöra ovanstående myndigheters landsbygdpolitiska ansvar i deras instruktioner blir uppdraget långsiktigt och grundläggande för myndigheternas verksamhet.

För att säkerställa att landsbygdsfrågorna inte bara uppmärksammas i Regeringskansliet och i de statliga myndigheterna föreslår kommittén att Almi Företagspartner AB:s och Saminvest AB:s samhällsuppdrag för kapitalförsörjning till näringslivet i hela landet, i synnerhet vad gäller företag i glesa miljöer, tydliggörs i dessa bolags ägaranvisningar.<sup>11</sup>

#### 8.1.4 Länsstyrelsernas roll inom landsbygdpolitiken stärks

**Kommitténs förslag:** Regeringen ser över länsstyrelsernas finansiering i syfte att öka förvaltningsanslagets andel av finansieringen.

<sup>11</sup> Kommittén lämnar i kapitel 2 (avsnitt 2.3) förslag som syftar till att stärka Almis och Saminvests uppdrag att främja näringslivets kapitalförsörjning i hela landet.

Länsstyrelserna är statens regionala företrädare genom att dels ha egna ansvarsområden och dels samverka med myndigheter som inte har någon egen regional organisation. Genom att länsstyrelserna har lång erfarenhet av att hantera uppgifter inom många olika politikområden har de särskilt goda förutsättningar för att arbeta tvärssektoriellt.

Länsstyrelserna ansvarar redan i dag för att inom sitt ansvarsområde samordna statliga myndigheters insatser i länen. Det innebär att de har det övergripande ansvaret för att hålla ihop de statliga myndigheternas verksamheter i respektive län. Länsstyrelserna har också ett ansvar för viktiga landsbygdsfrågor, inte minst inom EU-finansierade program. En betydelsefull del av det ansvaret är att utarbeta och genomföra regionala handlingsplaner i samverkan med ett partnerskap där kommuner och landsting samt företrädare för näringsliv och ideella aktörer ingår.

Även om det regionala utvecklingsansvaret i flertalet län har överförts till kommuner och landsting har länsstyrelserna i samtliga län uppgiften att främja och samordna de statliga myndigheternas insatser för regional tillväxt. Länsstyrelserna har således stor kunskap på området och viktiga uppgifter och nätverk i respektive län.

Sammantaget gör detta att länsstyrelserna bör kunna ta ett ökat ansvar för att i länen samordna statens arbete gentemot landsbygderna. Tidigare erfarenheter visar dock att länsstyrelserna ibland har haft svårt att klara samordningsuppdraget. Skälen till detta är flera, men har bland annat att göra med styrningen av länsstyrelserna. Länsstyrelserna sorterar visserligen under Finansdepartementet, men finansiering och styrsignaler kommer dessutom från ett flertal andra departement och myndigheter.

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag finansierar i dag drygt hälften av myndighetens verksamhet.<sup>12</sup> Den resterande halvan utgörs till största delen av bidrag. Länsstyrelsernas sektoriserade finansiering och styrning bidrar till att verksamheter som inte finansieras genom särskilda bidrag riskerar att trängas undan. Den komplexa

---

<sup>12</sup> Förvaltningsanslag, liksom sakanslag är inga formaliserade begrepp. Vanligtvis avses med förvaltningsanslag sådana anslag som finansierar den löpande driften av en myndighet (förvaltningsutgifter). Med sakanslag avses alla anslag som är avsedda att finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter. Se Ekonomistyrningsverket 2009:39. *Förslag till utvecklad finansiell styrning*, s. 52 och Ekonomistyrningsverket 2011. *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning*, s. 14.

finansieringen försvårar också länsstyrelsernas planering, såväl på kort som på lång sikt. Vidare försämrar länsstyrelsernas många finansieringskällor förutsättningarna för att bedriva ett tvärsektorie-llt arbete, då sakanslag och bidrag ofta är kopplade till vissa sakfrågor och länsstyrelserna saknar möjlighet att själva prioritera resurserna.

Utifrån kommitténs perspektiv är det viktigt att länsstyrelserna klarar att ta ett utökat ansvar för att samordna statens arbete gentemot landsbygderna. Länsstyrelsernas splittrade finansiering är i det sammanhanget ett problem. Kommittén föreslår därför att regeringen ser över länsstyrelsernas finansiering i syfte att öka förvaltningsanslagets andel av finansieringen.

Regleringen av länsstyrelsernas samordningsuppdrag är också otydlig. Exempelvis har de i uppdrag att samordna staten på den regionala nivån samtidigt som många av de statliga myndigheterna saknar ett uppdrag att låta sig samordnas av länsstyrelserna. I avsnitt 8.1.3, 8.1.5 och 8.1.6 lämnar kommittén förslag som syftar till att stärka den statliga samordningen inom landsbygdpolitiken och tydliggöra vissa statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutvecklingen.

Ett exempel på bristande samverkan mellan myndigheter är när andra myndigheter överklagar länsstyrelsens beslut. Kommitténs bedömning är att om myndigheter har skiljaktiga uppfattningar bör denna konflikt i första hand lösas på annat sätt än genom överklagande.

### *Indelningskommittén vill stärka länsstyrelsens samordningsroll*

Indelningskommittén lämnade i juni 2016 ett delbetänkande.<sup>13</sup> I likhet med flera andra utredningar konstaterar Indelningskommittén att staten på regional nivå är fragmenterad och sektoriserad. Indelningskommittén bedömer också att behovet av samverkan mellan olika statliga myndigheter för att göra helhetsanalyser och avvägningar mellan olika sektorsintressen blir allt större. I slutbetänkandet avser Indelningskommittén att lämna förslag på hur länsstyrelsens uppdrag att samordna staten regionalt kan förtydli-

---

<sup>13</sup> SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län.*

gas och förstärkas samt hur länsstyrelsernas roll i det regionala tillväxtarbetet kan förtydligas.

Om Indelningskommitténs aviserade förslag om en stärkt samordningsroll för länsstyrelserna leder till att fler regionala uppgifter som i dag ligger på andra statliga myndigheter kan överföras till länsstyrelserna är det viktigt, enligt kommitténs mening, att verksamheten sprids i länen och inte enbart koncentreras till residensstäderna.

### 8.1.5 Landsbygdsdelegationer inrättas i länen

**Kommitténs förslag:** I varje län inrättas en strategisk och operativ samordningsfunktion, benämnd landsbygdsdelegation.

Inom ramen för länsstyrelsernas samordningsuppdrag ska landsbygdsdelegationerna i länet samordna de statliga myndigheternas verksamhet inom landsbygdspolitiken.

I landsbygdsdelegationerna ska ingå representanter för Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, länsstyrelsen och universitet och högskolor samt för kommuner och landsting/samverkansorgan. Andra myndigheter organisationer och sammanslutningar kan också ingå om landsbygdsdelegationerna finner det lämpligt.

Landsbygdsdelegationerna leds av landshövdingarna och biträds av varsitt sekretariat som länsstyrelserna ansvarar för.

Landsbygdsdelegationernas uppgifter och sammansättning regleras i en särskild förordning.

Det är kommitténs bestämda uppfattning att staten behöver samordna sig på ett bättre sätt för att möta landsbygdernas behov. I avsnitt 8.1.2 i detta kapitel lägger vi förslag som är tänkta att stärka samordningen i detta syfte inom Regeringskansliet. I det här avsnittet bygger kommittén vidare på en samlad modell för den statliga styrningen av landsbygdspolitiken genom att lämna förslag om inrättande av en strategisk och operativ samordningsfunktion på regional nivå.

För att åstadkomma en samlad statlig styrning räcker det inte med att Regeringskansliet samordnar sig bättre än i dag och inte

heller att de statliga myndigheterna förbättrar sin samordning på nationell nivå (se förslag om detta i avsnitt 8.1.6). Avgörande för om samordningen i praktiken ska lyckas är att den också stärks regionalt.

*En effektiv regional samordning kräver aktiv medverkan på nationell nivå*

En effektiv statlig samordning på regional nivå kräver ett fungerande samspel mellan de nationella myndigheterna, Regeringskansliet och länsstyrelserna.

Myndigheternas aktiva medverkan är avgörande för att samordningen ska fungera. Länsstyrelsen kan bidra med förutsättningar och stöd i samordningen. Det konkreta arbetet med att få olika statliga verksamheter att möta landsbygdernas möjligheter och utmaningar kan däremot bara genomföras av de ansvariga myndigheterna.

På motsvarande sätt blir regeringens aktiva styrning av myndigheterna helt avgörande för om samordningen ska leda till konkreta förbättringar för invånare och företag i landsbygderna. Regeringskansliet behöver därför stärka sin förmåga att styra och stödja myndigheternas samordning på området, liksom på att utveckla system och funktioner som kan förbättra detta arbete.

*Landsbygdsdelegationer inrättas i länen*

För att länsstyrelsernas roll inom den regionala landsbygdspolitiken ska kunna stärkas behöver de arbeta i nya organisatoriska former som klargör ansvaret för såväl de som ska samordna som för de verksamheter och myndigheter som ska samordnas.

För att stärka samverkan mellan olika sektorsmyndigheters verksamheter i syfte att bättre anpassa dessa till landsbygdernas behov och förutsättningar, föreslår kommittén därför att en strategisk och operativ samordningsfunktion inrättas i respektive län. Sådana samordningsfunktioner kan lämpligen benämnas landsbygdsdelegationer. De bör i likhet med till exempel vattendelegationerna ledas av landshövdingarna.

I övrigt bör delegationerna bestå av representanter för Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, länsstyrelsen och universitet och högskolor samt för kommuner och landsting/samverkansorgan. Förutom att lärosätena i landsbygdsdelegationerna företräds av universitet och högskolor i stället för av Universitets- och högskolerådet är det de myndigheter som kommittén föreslår ska ges ett särskilt genomförandeansvar som också representeras i landsbygdsdelegationerna (se 8.1.3). Landsbygdsdelegationerna bör dessutom, för att kunna utföra ett operativt samordningsarbete, biträdas av varsitt sekretariat som länsstyrelserna ansvarar för.

De kommunala organen lägger i betydande utsträckning grunden både för näringslivets utveckling och för medborgarnas välfärd genom sitt ansvar för utbildning, samhällsservice, planläggning, bostadsförsörjning och olika typer av näringspolitiska insatser. Därför är det mycket viktigt att kommunerna och landstingen/samverkansorganen medverkar i landsbygdsdelegationernas arbete.

Utöver de ovan nämnda är det upp till delegationerna i det enskilda länet att bedöma om ytterligare aktörer bör involveras i arbetet. Det finns en mängd myndigheter, organisationer och sammanslutningar som i de olika länen kan vara viktiga för landsbygdsdelegationernas arbete. I de nordliga länen är det exempelvis viktigt att i någon form involvera representanter för rennäringen i arbetet.

Landsbygdsdelegationernas huvudsakliga uppgift bör vara att, inom ramen för länsstyrelsernas samordningsuppdrag, i länet samordna de statliga myndigheternas verksamhet inom landsbygdspolitiken. Delegationerna bör också vara ett forum för dialog och erfarenhetsutbyte. Genom landsbygdsdelegationernas samordnande uppdrag ökar möjligheten till samsyn mellan myndigheter, vilket i sin tur kan bidra till att förebygga sådana skiljaktigheter som har lett till att länsstyrelsens beslut överklagas eller överprövas av andra statliga myndigheter. Landsbygdsdelegationerna kommer också att kunna bidra till att enskilda länsstyrelser agerar mer samlat.

Som kommittén beskriver inledningsvis i detta kapitel tenderar landsbygdspolitiken att glömmas bort i den regionala tillväxtpolitiken. En viktig uppgift för landsbygdsdelegationerna blir därför att föra in landsbygdsdimensionen på ett tydligare vis i det regionala utvecklingsarbetet.

Det regionala utvecklingsansvaret har i hela landet, förutom Stockholms län, förts över från staten till landsting eller samverkansorgan. Samverkansorgan är ett kommunalförbund som utgörs av ett läns kommuner och där även landstinget kan ingå som medlem. I det regionala utvecklingsansvaret ligger att utarbeta och fastställa regionala utvecklingsstrategier och utvecklingsprogram. I det arbetet ska de ansvariga landstingen och kommunerna samverka med länsstyrelserna och övriga berörda statliga myndigheter. Landsbygdsdelegationernas uppgift blir här att på ett mer effektivt sätt än tidigare samordna staten i arbetet med regional utveckling. I delbetänkandet noterar kommittén att ett fungerande samarbete bygger på att det finns väl utvecklade relationer mellan de som arbetar vid de berörda myndigheterna och organisationerna. Här kan landsbygdsdelegationerna spela en viktig roll för att stärka dessa relationer.

Delegationerna är således inget konkurrerande organ när det gäller det regionala utvecklingsansvaret. Det ansvaret ligger otvetydigt på landsting och samverkansorgan (utom i Stockholms län). Landsbygdsdelegationerna har i relation till det regionala utvecklingsarbetet två huvudsakliga funktioner

1. att tydliggöra landsbygdsdimensionen, samt
2. att mer effektivt samordna det statliga agerandet.

Landsbygdsdelegationernas arbete måste vara anpassat till de enskilda länens förutsättningar. Det innebär att sättet som delegationerna väljer att bedriva sitt arbete på kan variera mellan olika län. Det är dock viktigt att delegationerna arbetar operativt och strategiskt inom de av landsbygdskommittén utpekade sakområdena, med fokus på att effektivt samordna det statliga agerandet.<sup>14</sup> Arbetet ska utgå från de landsbygdspolitiska mål som kommer att tas fram av riksdag och regering.

Länsstyrelserna bör ha ett särskilt ansvar att följa upp och återrapportera till regeringen om hur arbetet i delegationerna utvecklas

---

<sup>14</sup> Dessa sakområden är näringsliv och företagande, infrastruktur och bredband, offentlig och kommersiell service, kompetensförsörjning, samhällsplanering och bostadsförsörjning, samt det civila samhället.

och vilka konkreta effekter det ger på statens verksamheter ur ett landsbygdsperspektiv.

Det finns en uppenbar risk för att landsbygdsfrågorna blir ofokuserade i och med att de berör så många delar av samhällets funktioner. Det måste därför understrykas att tydliga prioriteringar krävs också i landsbygdsdelegationernas arbete. Delegationernas uppdrag bör därför preciseras till att genomföra en strategisk och operativ samordning av relevanta statliga myndigheters verksamheter gentemot landsbygdsområdena.

### 8.1.6 En tydligare reglering av den statliga styrningen av landsbygdspolitiken

**Kommitténs förslag:** Statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutvecklingen regleras i en särskild förordning.

Jordbruksverket får ansvar för att på nationell nivå främja och följa upp arbetet med att nå de av riksdag och regering fastställda målen för landsbygdspolitiken.

Jordbruksverket ska på nationell nivå främja och samordna Trafikverkets, Post- och telestyrelsens, Universitets- och högskolerådets, Tillväxtverkets, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers (Tillväxtanalys), Verket för innovationssystem (Vinnova), Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets, Polismyndighetens, Arbetsförmedlingens, Statens kulturråds och länsstyrelsens arbete med de nationella målen för landsbygdspolitiken.

Utifrån analysen och diskussionen i det här kapitlet kan man dra ett antal slutsatser om hur staten bättre ska kunna möta landsbygdenas behov och önskemål. Dessa är

- att staten behöver finna sätt att samordna sig själv över rådande sektorsgränser för att klara av sina uppgifter mot landsbygdena,
- att samordningen behöver ske dels inom Regeringskansliet, dels mellan de statliga myndigheter som hanterar viktiga frågor som rör landsbygdenas befolkning,



- att det inte är realistiskt att utgå ifrån att alla statliga verksamheter ska bli föremål för en skarp och konkret samordning riktad direkt mot landsbygdernas behov. En prioritering är nödvändig för att ge full effekt där behoven är som störst,
- att samtidigt som det krävs gemensamma nationella utgångspunkter för målformulering och samordning inom Regeringskansliet sker samordningen av myndigheternas verksamheter med fördel utifrån olika regionala kontexter, samt
- att samordningen kommer att kräva nya arbetsformer som utvecklas löpande såväl i Regeringskansliet som i myndigheterna.

Slutsatserna ovan har fått kommittén att föreslå en förbättrad samordning av landsbygdsfrågorna i Regeringskansliet samt inrättandet av landsbygdsdelegationer på regional nivå. Genom dessa förslag vill kommittén, för det första, åstadkomma en mer samordnad styrning av det statliga agerandet inom landsbygdspolitiken och, för det andra, ge landsbygdspolitiken en starkare ställning i Regeringskansliet och i myndigheterna. För att ge stadga till den mer samlade styrningen behövs emellertid också en tydligare reglering av landsbygdspolitiken. En reglering som även inbegriper statliga myndigheters ansvar på nationell nivå. Ett förslag om en sådan reglering lämnas i detta avsnitt.

*Statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutvecklingen bör regleras i en särskild förordning*

Kommittén föreslår i detta betänkande att riksdag och regering beslutar om mål för en sammanhållen landsbygdspolitik. För att dessa mål ska bli mer än vackra ord måste dock målen konkretiseras och ges möjlighet att få genomslag ute i landet. Som framgår av 8.1.5 föreslår kommittén att det ska inrättas länsvisa landsbygdsdelegationer. I kommitténs modell är det huvudsakligen genom dessa delegationers arbete som de olika politikområdena ska knytas samman och implementeras i en samlad landsbygdspolitik på regional och lokal nivå.

För att en sådan samlad landsbygdspolitik som kommittén föreslår ska få stabilitet och genomslagskraft behöver den dock förankras i en särskild förordning.

I en sådan förordning preciseras landsbygdsdelegationernas och de statliga myndigheternas ansvar för landsbygdsutvecklingen (se författningsförslag).

Kommittén vill särskilt understryka vikten av att landsbygdspolitiken samordnas på nationell nivå. I den föreslagna förordningen ges Jordbruksverket därför ett särskilt ansvar för att på nationell nivå samordna, följa upp och främja arbetet med att nå de nationella målen för landsbygdspolitiken.

Det finns ett antal myndigheter som kommittén bedömer att det är särskilt viktigt ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv att deras verksamhet samordnas och utvecklas. De myndigheter vars arbete med de nationella målen för landsbygdspolitiken kommittén föreslår att Jordbruksverket på nationell nivå ska samordna är: Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Verket för innovationssystem (Vinnova), Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Statens kulturråd och länsstyrelsen.

## 9 Civilsamhället utvecklar landsbygderna

I vårt delbetänkande konstaterar vi att det finns ett rikt föreningsliv i de svenska landsbygderna. Ett föreningsliv som har betydelse i flera avseenden. Människors engagemang och förmåga till samarbete och organisering är grunden för en hållbar utveckling. Föreningsliv och organisering i andra former ger glädje och mening för människor, både som utövare och åskådare.<sup>1</sup> Ideella föreningar bidrar med olika aktiviteter, men är också arbetsgivare och skapar jobb. De skapar lokal identitet och attraktivitet. Föreningar utvecklar, driver och förvaltar lokal service och infrastruktur. Genom ett rikt föreningsliv stärks en bygds sociala kapital. En landsbygdspolitik måste därför ta till vara och underlätta för den avgörande insats som civilsamhället bidrar med.

### 9.1 Civilsamhällets organisationer tar ansvar för lokal landsbygdsutveckling

*Föreningslivet bidrar till lokal identitet och attraktivitet*

Det finns många exempel på lokala idrottsföreningar, kulturföreningar, hembygdsföreningar, natur- och friluftsföreningar med flera som stärker sin bygds identitet och ökar ortens attraktionskraft för de som bor och bedriver verksamhet där, men också för besökare och inflyttare. Det är i idrottsföreningar och intresseföreningar som de flesta landsbygdsbor engagerar sig, vilket är viktigt för en Orts fritidsutbud.<sup>2</sup> Föreningslivet bidrar också till extra-

---

<sup>1</sup> Organisering i andra former kan handla om nätverk av olika slag, studiecirkel med mera.

<sup>2</sup> Jordbruksverket 2013. AOL1:6. *Allt om föreningsliv och kultur på landsbygden.*

ordinära insatser utöver sin huvudsakliga verksamhet. Det kan handla om festivaler och andra arrangemang som sätter orten på kartan och lockar besökare. Det kan också handla om föreningar, men även individer, som går samman i gemensamma utvecklingsbolag för att samordna och mobilisera resurser för investeringar i ortens utveckling och på så sätt bidrar till ökad näringslivsutveckling, service, fritidsutbud och till och med inflyttning.

### *Civilsamhället bidrar till integration av asylsökande och nyanlända*

Civilsamhället bidrar också till ökad inflyttning genom att många föreningar och individer runt om i landsbygderna genom sitt ideella engagemang lotsar asylsökande och nyanlända in i det svenska samhället och den lokala arbetsmarknaden. De nya svenskar som på så sätt bygger ett lokalt socialt nätverk har fler anledningar att stanna kvar eller återvända till orten. Det finns också flera exempel på hur asylsökande och nyanlända vitaliserar både det lokala civilsamhället och näringslivet. Idrottsföreningar, religiösa samfund, kulturföreningar och nöjesliv får nya medlemmar och utövare. Idrottsföreningar förstärks och musikliv och andra kulturformer breddas.<sup>3</sup> Detta betyder mycket för integrationen i det svenska samhället samtidigt som det gynnar landsbygdsutvecklingen. I detta sammanhang är det viktigt att civilsamhället verkar för jämställdhet och för att särskilt synliggöra invandrarkvinnornas situation och stärka deras möjligheter att engagera sig i samhällsutvecklingen. Det ökar förutsättningarna för att fler väljer att bosätta sig permanent i landsbygderna.

### *Unga måste engageras i landsbygdernas utveckling*

Föreningslivet spelar en viktig roll för ungas vilja att bo kvar eller flytta tillbaka. Ett föreningsliv som lyckas involvera barn och unga, inte bara som deltagare utan också i ledande funktioner, lägger grunden för en god lokal förankring och ungas upplevelse av att vara betydelsefulla för sin orts utveckling. Det krävs emellertid medvetna förhållningssätt för att skapa en sådan förankring.

---

<sup>3</sup> Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för integration, [www.landsbygdsnätverket.se](http://www.landsbygdsnätverket.se)

Forskning visar att det finns en norm som säger att ungdomar kommer att vilja flytta. Det får till följd att vuxna inte tycker det är någon mening att dra in ungdomar i det lokala utvecklingsarbetet. Följaktligen får ungdomarna ingen upplevelse av, eller medvetenhet om, att de skulle kunna ha något att bidra med på den ort de växer upp. Enligt samma norm uppfattas och behandlas ungdomar som vill stanna som passiva och initiativlösa. Det motverkar deras känsla av förankring och betydelse för ortens utveckling.<sup>4</sup> Det är viktigt att dessa normer bryts. Ungdomar måste få känna att de är viktiga och de måste ges möjligheter att påverka sina orters utveckling.

### *Civilsamhället bygger, förvaltar och driver*

Runt om i de svenska landsbygderna finns en tradition av att samfällt bygga och förvalta lokal och småskalig infrastruktur. Det kan exempelvis handla om vägföreningar, bryggföreningar, bygdegårdsföreningar, vatten- och avloppsföreningar och på senare år även bredbandsföreningar. Lokal förvaltning av naturresurser är ett annat exempel på när människor går samman för att värna om de produktionsvärden som platsen kan generera. Det finns också flera exempel där lokala föreningar går in och tar över driften av verksamheter och service när kommersiella eller offentliga aktörer bestämmer sig för att dra sig tillbaka eller lämna en plats.<sup>5</sup> Dessa insatser måste underlättas och främjas.

## **9.2 Civilsamhället bidrar till bättre beslut och samordningsvinster**

Föreningslivet är en viktig demokratisk arena. Civilsamhällesutredningen konstaterar att genom att delta i civilsamhällets organisationer kan människor påverka politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, samt delta i ett löpande samtal mellan organisationerna å ena sidan och offentlig sektor å den andra. Det sker genom civilsamhällets roll som röstbärare och opinionsbildare

---

<sup>4</sup> Svensson, L. 2008. *Här får du inte vara med om du inte flyttar härifrån. Drivkrafter bakom ungdomars utflyttning från mindre orter.*

<sup>5</sup> SOU 2016:26. *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder.*

i bland annat berednings- och beslutsprocesser och i den allmänna debatten.<sup>6</sup> Civilsamhällets organisationer bidrar därmed till ökad kunskap och bättre beslutsunderlag.<sup>7</sup>

### *Arbetsätt för dialog om landsbygdsutveckling*

Redan i dag finns arenor och arbetsätt för löpande samtal och samverkan mellan civilsamhällesorganisationer, näringsliv och offentlig sektor i frågor som rör landsbygdsutveckling. I glesa strukturer blir det extra viktigt med samordning. Därför har det utvecklats arenor där olika intressen – ideella, offentliga och näringsliv – kan samordnas. Gemensamt identifierar, utvecklar och driver man verksamheter som skapar samordningsvinster i småskaliga former. Olika kompetenser tas till vara och resurser kopplas samman. Kostnader kan därmed delas av flera aktörer.

Kommunala landsbygdsstrategier är exempel på sådana arbetsätt, förutsatt att de utarbetats och genomförts i nära samverkan med lokala föreningar och nätverk. Strategierna ger kommunerna ett bättre kunskapsunderlag, samtidigt som allmänintressen kan sammanvägas och kopplas ihop med lokala utvecklingsintressen. Metoderna för dialog och samverkan varierar dock, vilket också påverkar värdet och nyttan för både den kommunala förvaltningen och de personer som ideellt engagerar sig.

Leader är numera, för hela landet, en beprövad metod för att mobilisera och knyta samman resurser för en lokalt innovativ landsbygdsutveckling. Genom leadermetoden kan staten dessutom ekonomiskt stödja lokalt ledd utveckling som drivs av så kallade lokala aktionsgrupper (LAG). LAG är partnerskap med jämbördigt inflytande från offentlig, privat och ideell sektor.

På länsnivå finns regionala partnerskap för landsbygdsutveckling, där vissa av civilsamhällets organisationer deltar. Det är länsstyrelserna som ansvarar för dessa partnerskap som har till syfte att utarbeta och genomföra regionala handlingsplaner för landsbygds-

---

<sup>6</sup> Det civila samhället har av regeringen och riksdagen definierats som "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen". Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*, s. 30, Bet. 2009/10:KrU7. *En politik för det civila samhället*, s. 9.

<sup>7</sup> SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsambälle*.

programmets genomförande. Till skillnad från partnerskapen i leader har inte civilsamhällets organisationer någon delaktighet i beslut som rör utvecklingsstöd i de regionala partnerskapen. De regionala partnerskapen fyller emellertid en funktion för informations- och erfarenhetsutbyte och för att identifiera och utveckla olika former av samarbeten.

### *Nationella arenor för dialog och samverkan*

På nationell nivå finns olika grupperingar, oftast relaterade till specifika sektorer, där civilsamhällets organisationer deltar och där landsbygderna är en dimension. Flera av dessa grupperingar har karaktären av referensgrupper. En annan kategori av nationella grupperingar är regeringens överenskommelser med idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inom det sociala området och inom integrationsområdet. I dessa ingår några av de organisationer som har en betydande verksamhet i landsbygdsområdena. Regeringens avsikt med överenskommelserna är bland annat att bidra till goda förutsättningar för idéburna aktörer och att belysa vilka hinder som finns för att sektorns hela potential ska kunna utvecklas.

Sedan 2007 finns en särskild nationell arena med fokus på landsbygdsutveckling – det nationella Landsbygdsnätverket. Nätverket får finansiering från landsbygdsprogrammet och havs och fiskeriprogrammet. I Landsbygdsnätverket samverkar ett hundratal intresseorganisationer och myndigheter för att skapa en bred och ökad delaktighet i landsbygdsutveckling samt för att öka kvaliteten i de båda utvecklingsprogrammets genomförande.

### *Statligt ekonomiskt stöd till civilsamhällesorganisationer*

Staten ger också finansiellt stöd till organisationer. Det sker genom generella organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektstöd. Exempel på verksamhetsbidrag som riktas till organisationer med landsbygderna som huvudsakligt verksamhetsområde är bidragen till Hela Sverige ska Leva och Skärgårdarnas riksförbund.

### 9.3 Överväganden och förslag för att främja det civila samhällets roll i landsbygdsutveckling

Som framgår av redovisningen ovan finns det flera verktyg i statens verktygslåda som går att vidareutveckla för att underlätta och stärka civilsamhällets viktiga roll för att uppnå målen med en sammanhållen landsbygdspolitik.

Kommittén gör därför bedömningen att ett viktigt delmål i en sammanhållen landsbygdspolitik är att *staten främjar det civila samhällets engagemang i landsbygdernas utveckling*.

Bland annat behövs det tydligare, mer rikstäckande och långsiktigt verksamma arenor där offentlig sektor, näringslivet och den ideella sektorn kan utbyta erfarenheter och samverka. Dessa arenor behövs på såväl lokal, regional som nationell nivå.

#### 9.3.1 Förslag om förstärkning, förnyring och förnyelse genom folkbildning

**Kommitténs förslag:** För att stödja studieförbundens verksamhet i landsbygdsområden förstärker regeringen under en längre tidsperiod bidraget till Folkbildningsrådet. Syftet med förstärkningen är att främja det civila samhällets roll i landsbygdsutvecklingen, i synnerhet för att unga personer samt personer med invandrarbakgrund ska få bättre möjligheter och förmåga till att delta i lokalt föreningsliv och lokal samhällsutveckling. Jämställdhetsmålet om att kvinnor och män ska ges samma möjligheter att vara aktiva medborgare ska särskilt beaktas.

Regeringen uppdrar till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att utreda på vilket sätt de statliga bidragen till folkbildningen i ökad omfattning kan styras till landsbygdsområden för ovan angivna syften. Uppdraget bör utföras i samråd med Folkbildningsrådet, ungdomsorganisationer med verksamhet i landsbygder och organisationer som arbetar med integration i landsbygdsområden.



Det finns ett rikt föreningsliv i landsbygderna. En rapport från Jordbruksverket visar att hela 32 procent av befolkningen i glea landsbygder är medlemmar i en samhällsförening. I städer är motsvarande siffra 14 procent.<sup>8</sup> Men som kommittén konstaterar finns det en potential genom att fler unga och människor med invandrarbakgrund kan engagera sig. Genomsnittsåldern i föreningslivet är hög. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor konstaterar i sin rapport om ungas fritid och organisering att, sett över en tjuugoårsperiod, har barn och ungas föreningsdeltagande minskat. Även andelen barn och unga som har uppdrag i styrelser, kommittéer eller som är ledare har minskat de senaste tjuo åren.<sup>9</sup>

Ungdomsorganisationerna i Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp för ungas involvering i landsbygdsutveckling pekar på flera skäl till varför det är viktigt att uppmärksamma ungdomars livsvillkor i landsbygderna. Landsbygderna ska vara en plats som barn och ungdomar tycker är bra att bo och leva i och en plats där de kan se en framtid. Det är viktigt att stärka ungas självkänsla och handlingskraft genom att uppmuntra deltagande i lokalt utvecklingsarbete och i den lokala demokratin. Ungdomar kan bidra med att ge nya perspektiv på det lokala utvecklingsarbetets inriktning och mål. Ungdomsverksamhet är därför en viktig del av lokal utveckling i landsbygderna och en förutsättning för återväxt och utveckling i landsbygdsområden.

### *Folkbildningen spelar en viktig roll*

Många föreningar i landsbygderna driver aktiviteter med finansiering från studieförbunden. Om till exempel en samhällsförening ska utarbeta en utvecklingsstrategi för sin bygd görs detta ofta i studiecirkeform. Idrottsföreningar utbildar ledare genom studiecirklar. Det samma gäller kulturföreningar som planerar och utvecklar en kultursatsning. Studieförbunden driver också egna utvecklingsprojekt i landsbygdsområden. Under 2007–2013 drevs exempelvis 204 olika projekt av studieförbunden med bidrag från landsbygdsprogrammet, 125 av dessa var leaderprojekt. Totalt rörde det sig

<sup>8</sup> Jordbruksverket 2013. AOL1:6. *Allt om föreningsliv och kultur på landsbygden.*

<sup>9</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2014. *Fokus 14 – ungas fritid och organisering.*

om 110 miljoner kronor i projektbidrag. Under innevarande programperiod finns det dock betydligt mindre medel avsatta för utvecklingsprojekt av den karaktär som studieförbunden kan driva.<sup>10</sup>

Staten anslår årliga stöd till folkbildningen. Ett viktigt mål för folkbildningspolitiken är att stärka och utveckla demokratin och att bidra till att göra det möjligt för fler människor att påverka sin livssituation och delta i samhällsutvecklingen. Stödet regleras genom en förordning om statsbidrag till folkbildningen.<sup>11</sup> Folkbildningsrådet som är en ideell förening, med medlemmar som Studieförbunden i samverkan, SKL och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, har i uppdrag att förmedla statsbidragen till studieförbund och folkhögskolor. Fördelningen görs enligt villkor och fördelningskriterier som upprättas av Folkbildningsrådets styrelse utifrån de mål som formuleras i förordningen. Under 2015 tillkom statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Folkbildningsrådet konstaterar i sin årsredovisning för 2015 att de nya anslagen ledde till att nya verksamheter etablerades. En central del i verksamheten har varit att ge förutsättningar för språkträning för asylsökande under deras väntan på besked om uppehållstillstånd. Det i sin tur har bidragit till nya kontakter med befolkningen i de lokalsamhällen som många asylsökande har hamnat i.

Folkbildningen är ett etablerat och bra verktyg för det civila samhället att engagera sig i landsbygdernas utveckling. Kommittén vill ta till vara och förstärka detta verktyg. I synnerhet för att stärka ungas och invandrades, särskilt invandrarkvinnors, förmåga, förankring och känsla av att vara viktiga för sin ords utveckling. Det bidrar i sin tur till att jämställdhetsmålet om att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att vara aktiva medborgare kan nås. Det finns redan nu erfarenheter och metodkunskaper bland flera studieförbund som kan tas till vara och utvecklas.

---

<sup>10</sup> Statistik från Jordbruksverkets databas Dawa.

<sup>11</sup> Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

### 9.3.2 Förslag om stärkt dialog och samverkan mellan det civila samhället och offentlig sektor

Som vi konstaterar inledningsvis i detta kapitel har den offentliga sektorn mycket att vinna på att involvera civilsamhällets aktörer vid utformning och genomförande av sin verksamhet. Nyttan finns i bättre beslutsunderlag och i samordningsvinster.

**Kommitténs förslag:** Regeringen uppdrar till Jordbruksverket att stödja samordning och utveckling av nätverk mellan landsbygdsutvecklare anställda i kommuner och regioner. Syftet är att dessa tjänstemän, som oftast är ensamma i sin yrkesroll i sin kommun eller region, ska ha möjlighet till erfarenhetsutbyte, samarbete och utveckling av arbetssätt. Det gäller i synnerhet hur offentlig sektor samverkar med civilsamhällets organisationer i frågor som rör lokal landsbygdsutveckling.

Lokalt ledd utveckling med leadermetoden tillämpas rikstäckande. Det ska ske antingen genom EU:s investeringsfonder, om den möjligheten fortsättningsvis ges, eller som en förstärkt del av statens anslag för regionalt tillväxtarbete.

Det finns flera exempel där föreningar, näringsliv och boende har samlats för att ta fram sina landsbygders utvecklingsstrategi. I vissa kommuner har detta skett på initiativ av, eller i samverkan med, den kommunala förvaltningen. I en del av dessa exempel har det varit ett led i den kommunala översiktsplaneringen. Det finns flera exempel där den lokala planeringen resulterat i samarbeten för utvecklad service, upprustningar av gemensamma anläggningar, stärkta lokala nätverk mellan företagare med mera.

#### *Stöd till kommunala och regionala landsbygdsutvecklare*

För att stärka strategiskt lokalt utvecklingsarbete, och för att stödja föreningar och ideellt engagerade landsbygdsutvecklare på lokal nivå, spelar landsbygdsutvecklare i kommuner och regioner en viktig roll. En kommuns eller regions landsbygdsansvariga politiker eller tjänsteman är ofta den närmaste dörren in till de sektoriella

”myndighetsstuprören” och blir i praktiken ”hängrännan” med möjlighet att koordinera insatser från såväl offentlig sektor som de lokala aktörerna ute i kommunens och regionens landsbygder. Dessa landsbygdsansvariga är ofta ensamma i sin yrkesutövning. Det är bakgrunden till det nätverk av landsbygdsutvecklare på kommuner, regioner och länsstyrelser som utvecklats inom ramen nationella Landsbygdsnätverket. För att ytterligare förstärka deras roll och funktion samt långsiktiga kompetensutveckling behövs en mer permanent samordning av, och stöd till, denna yrkeskår. Kommunala konsumentvägledare och energirådgivare har en likartad situation. De samordnas av respektive ansvarig statlig sektorsmyndighet genom uppdrag i regleringsbrev. Eftersom kommittén föreslår att Jordbruksverket ska få en samordnande roll för en sammanhållen landsbygdspolitik ser vi att det finns en ömsesidig nytta av att Jordbruksverket får uppdraget att också samordna och stödja landsbygdsutvecklare vid kommuner och regioner.

#### *Lokalt ledd utveckling med leadermetod över hela landet*

Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden är numera en beprövad metod för att mobilisera och knyta samman resurser för lokalt innovativ landsbygdsutveckling. Det är lokala aktionsgrupper (LAG), med jämbördigt inflytande från offentlig, privat och ideell sektor, som utarbetar en strategi. Om strategin uppfyller vissa krav erhåller de EU-medel och nationell statlig medfinansiering för att genomföra sin strategi. Med utgångspunkt från strategin prioriterar LAG stöd till enskilda projekt. LAG kan också driva egna utvecklingsprojekt. I varje leaderområde finns ett leaderkontor som bereder LAG:s ställningstagande. En del i beredningen är att vägleda aktörer som söker projektstöd så att de i möjligaste mån samverkar med aktörer från andra sektorer.

Det finns både styrkor och svagheter med det sätt som leadermetoden genomförs i Sverige. Utvärderingarna visar att byråkratin kopplad till EU:s finansiering delvis motverkar leaders syften, men att leaderarbetet trots det lett till goda resultat. De leaderstöd som

gavs till olika projekt under perioden 2007–2013 gav 5 120 nya jobb, vilket var en mycket god målpuffyllelse.<sup>12</sup>

Även leader som partnerskapsmodell är effektiv. Utvärderingar visar att partnerskap med en formell och jämbördig möjlighet att prioritera resurser kopplade till en gemensamt framtagen utvecklingsstrategi har mer engagerade och ansvarstagande deltagare.<sup>13</sup> Metoden bygger på ett tydligt underifrånperspektiv och har krav på jämställdhet. LAG ska verka i naturligt avgränsade geografiska områden. Arbetet ska präglas av ett tvärsektoriellt och innovativt tänkande. Alla LAG är också en del av nätverkande nationellt och internationellt och ska stödja nationella och internationella samarbetsprojekt. Inom EU har metoden tillämpats sedan mitten på 1990-talet. I Sverige har metoden tillämpats sedan EU-inträdet, men först mellan 2007–2013 genomfördes den i hela landet. Under denna period fanns 63 leaderområden med finansiering från landsbygdsprogrammet och 12 områden med finansiering från havs- och fiskeriprogrammet. Under innevarande programperiod har metoden utvidgas till att också omfatta finansiering från europeiska regionala utvecklingsfonden och europeiska sociala fonden. Utvidgningen har inneburit ett kompletterande fokus på stad-land-samverkan. Den totala finansieringen av lokalt ledd utveckling med leadermetoden har dock minskat med drygt 420 miljoner kronor mellan den förra och den nuvarande programperioden. Numera är det fem leaderområden med över 400 000 invånare som inte har prioriterats för EU:s finansiering. Dessa områden får inga medel från EU:s struktur- och investeringsfonder, trots att deras utvecklingsstrategier godkännts av en urvalskommitté.<sup>14</sup>

Den ideella sektorn spelar en stor roll i leaderarbetet. Dels är den representerad i LAG och är därmed en viktig part för att utarbeta utvecklingsstrategierna och prioritera projekt. Dels är ideella aktörer projektägare för projekt som drivs med stöd från leader. Ideella aktörer var projektägare för mer än hälften av de 3 900 projekt som bedrevs under 2007–2013. Genom sitt engagemang gene-

---

<sup>12</sup> Jordbruksverket 2016. *Årsrapport och slutrapport för landsbygdsprogrammet 2007–2013*.

<sup>13</sup> Jfr Svensson, L. & Nilsson, B. (red.) 2008. *Partnership – As a strategy for social innovation and sustainable change*.

<sup>14</sup> EU:s struktur- och investeringsfonder består av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden.

rerar ideella sektorn stora mervärden från varje projekt. Av den slutliga årsrapporten för landsbygdsprogrammet 2007–2013 framgår att den tid som den ideella sektorn lade ned, och övrig privat finansiering som lades i leaderprojekten, motsvarade ungefär lika mycket som projektstödet som finansierades av EU och svenska staten. Det visar att leadermetoden mobiliserar resurser för utveckling och att det är ett starkt engagemang på lokal nivå i projekten.

Leaderprojekten har varierande inriktning, men projekt med kopplingar till turism var under 2007–2013 den största gruppen (cirka 36 procent). Därefter följde en grupp där bygdeutveckling var ett dominerande innehåll (cirka 30 procent) och en tredje grupp med tonvikt på annat näringsliv än turism (cirka 9 procent). En tredjedel av utvecklingsprojekten redovisade nya arbetstillfällen. Bland arbetstillfällena dominerade sådana som följer av att olika slag av evenemang initierats och där de aktuella arbetstillfällena blev av korttids- eller säsongskaraktär. De evenemangsriktade projekten inom kultur, konst, teater med mera dominerade, men även idrottsrelaterade evenemang rapporterades. Flera jobb tillkom som resultat av leaderstöd till turismverksamhet. En tredje grupp var relaterad till olika slag av annan näringsverksamhet. Bland nya arbetstillfällen inräknades också de arbetstillfällen som tillkom genom att nya företag etablerades.

Med utgångspunkt från de goda erfarenheterna av leaderarbetet är det kommitténs uppfattning att metoden bör utvecklas och permanentas för att fungera heltäckande i Sverige, vid behov oberoende EU:s programinsatser. En fördel med frikoppling från EU-programmen är att det ger större nationell flexibilitet. Sverige kan forma egna nationella villkor och regler med möjligheter till förenkling och minskad administrativ börda. Det är emellertid viktigt att slå vakt om de internationella samarbetsmöjligheterna inom EU:s gemensamma leaderarbete. Jordbruksverket har beräknat en miniminivå för att ett leaderområde ska kunna fungera, givet den administration som i dag krävs. Denna nivå är cirka 30 miljoner kronor under en sjuårsperiod. Därmed behövs det ytterligare cirka 150 miljoner kronor för att lokalt ledd utveckling med leadermetoden ska kunna genomföras rikstäckande.

### 9.3.3 Förslag om statlig överenskommelse om kunskaper och arbetssätt för landsbygdsutveckling

**Kommitténs förslag:** Regeringen utvidgar sin överenskommelse med civilsamhällets organisationer. Överenskommelsen ska gälla utveckling av kunskaper och arbetssätt för landsbygdsutveckling. För att ta till vara samordningsvinster med Jordbruksverkets övriga samordnande roll för en sammanhållen landsbygdspolitik får myndigheten ansvar för att driva överenskommelsens sekretariat.

Även på nationell nivå har den offentliga sektorn behov av att samverka med civilsamhällets organisationer. Dels är det viktigt att den samverkan som sker på lokal och regional nivå möts med rätt förutsättningar och förståelse från de nationella aktörerna, dels finns det ett behov av nationellt baserat erfarenhetsutbyte och samverkan.

Regeringen kan ingå överenskommelser som ett sätt att vid sidan om andra styrmedel styra mot nationella mål. Statskontoret visar i sin utvärdering av regeringens överenskommelser med SKL, att överenskommelser som syftar till att utveckla kunskap eller systematisera arbetssätt har förutsättningar att fungera väl eftersom de bygger på överenskommelsens frivilliga karaktär.<sup>15</sup> Enligt Statskontoret har dessa överenskommelser bidragit till verksamhetsutveckling, även om målen med överenskommelserna ännu inte har nåtts.

Redan i dag finns det nationella Landsbygdnätverket för erfarenhetsutbyte och samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhällets organisationer. Nätverkets formella uppdrag är dock begränsat till genomförandet av landsbygdsprogrammet. Till nätverket finns ett samordnande sekretariatet med placering på Jordbruksverket. Verksamheten planeras, styrs och följs upp av en styrgrupp med de 13 mest tongivande organisationerna och myndigheterna inom svensk landsbygdsutveckling. De aktiviteter som genomförs med finansiering av nätverkets budget initieras och utförs av medlemsorganisationerna och myndigheterna i samverkan. Drygt hälften av

---

<sup>15</sup> Statskontoret 2014. *Överenskommelser som styrmedel*.

de 70-tal nationella organisationer och myndigheter som ingår i nätverket är operativa i tematiska arbetsgrupper. I dessa grupper samlar de lärdomar, analyserar och utvecklar arbetssätt för landsbygdsutveckling. Övriga organisationer och myndigheter deltar mer passivt som mottagare av information. Det svenska Landsbygdsnätverket är också en del av EU-kommissionens europeiska landsbygdsnätverk, vilket gör att det finns upparbetade strukturer och rutiner för erfarenhetsutbyte och samverkan mellan olika aktörer inom EU.

Det finns erfarenheter och metoder i både det svenska Landsbygdsnätverket och i det europeiska nätverket som går att vidareutveckla och permanenta genom en nationell överenskommelse. Vi föreslår att insatserna inom ramen för överenskommelsen bedrivs under perioder om tre år i taget, för att prioritera de mest angelägna temaområdena där erfarenhetsutbyte behövs och resurser bör samordnas.



## 10 Konsekvenser av kommitténs förslag

Den parlamentariska landsbygdskommittén har ett brett uppdrag och direktiven till kommittén är omfattande. En övergripande uppgift för kommittén är att lämna förslag om en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

Vi menar att samhällskontraktet bör vidareutvecklas för att säkerställa att näringslivet och medborgarna i landsbygderna ges samma förutsättningar som i övriga delar av vårt land. Kommitténs förslag syftar till att överbrygga motsättningarna mellan stad och land, så att vi på så sätt kan uppnå positiva samhällsekonomiska effekter och stärka Sveriges konkurrenskraft.

Vi har valt att använda kommuner som minsta byggsten för att analysera och beskriva landsbygdernas möjligheter och utmaningar. Det finns emellertid vissa geografiska områden inom kommuner som förtjänar särskild uppmärksamhet. Det gäller bland annat öar utan fast landförbindelse. Merparten av de över 30 000 personer som bor på dessa öar har tidsmässigt långa avstånd till vardagsservice och kommunikationer. Vi vill framhålla att flertalet av våra förslag också kommer att gagna boende och företag på öar utan fast landförbindelse och andra glest befolkade områden inom kommuner med större städer.

Kommittén lägger fram ett betydande antal förslag som syftar till att stärka förutsättningarna för företagande, sysselsättning och boende i landsbygderna. Konsekvenserna av vissa av dessa förslag kan förväntas bli synliga först i ett längre tidsperspektiv. Mängden förslag och långsiktigheten i vissa av dessa innebär att det är inte möjligt att genomföra detaljerade konsekvensanalyser för alla förslag.

Det är också viktigt att framhålla att våra förslag måste relateras till alternativkostnaderna, det vill säga de kostnader som skulle uppstå

om förslagen inte genomförs. Enligt kommitténs bedömning kommer förslag som initialt kan innebära en kostnad att i ett längre perspektiv ha positiva effekter på samhällsekonomin.

## 10.1 Både kostnader och intäkter för samhället

I det här avsnittet diskuterar vi samhällsekonomiska konsekvenser av våra förslag. Avsnittet inleds dock med en kortfattad generell beskrivning av vilka konsekvenser offentliga åtgärder kan ge.

### 10.1.1 Om konsekvenserna av offentliga åtgärder

#### *Effekter på realekonomin*

Offentliga åtgärder påverkar på olika sätt realekonomin, mätt som bruttonationalprodukten (BNP). Exempelvis kan organisationsförändringar leda till att offentliga verksamheters interagerande med resten av ekonomin påverkas, vilket indirekt påverkar BNP.

Även omfördelning av offentlig konsumtion påverkar BNP. Exempelvis påverkas BNP av en geografisk omfördelning från verksamhet i södra Sverige till stödområdena i norr. Hur stor denna påverkan blir beror på vilka sekundära effekter omfördelningen får i vardera delen av landet.

Omfördelning av offentliga utgifter (konsumtion och transferringar) geografiskt och/eller mellan individer kan motiveras utifrån ett resonemang om avtagande marginalnytta av konsumtionen; det vill säga en krona konsumerad av en individ, eller ett geografiskt område, med lägre inkomst/resurser värderas högre än för dem med mer resurser. I den politiska processen avgörs hur mycket högre den värderas och därmed också avvägningen mellan effekterna på BNP och effekterna på inkomstfördelningen.

#### *Fördelningseffekter*

Diskussionen om fördelningseffekter begränsar sig oftast till fördelningseffekter på individplanet, men kan lika gärna föras för olika kollektiv, där geografiskt avgränsade sådana är en för landsbygderna central sådan. Det kommunala utjämningsystemet är ett direkt

utslag av det senare synsättet. Värderingen av omfördelningen och den åsyftade utjämningen mellan geografiska kollektiv är helt och hållet en politisk fråga. Den kan inte objektivt mätas och därför inte heller strikt vägas mot bedömda BNP-effekter av omfördelningen.

### *Synergieffekter, trösklar och spiraler*

I ett paket av åtgärder kan effekten av varje enskild åtgärd vara helt oberoende av övriga åtgärder. Den kan emellertid också förstärkas av genomförandet av andra åtgärder, vilket gör att totaleffekten blir större än summan av de effekterna. På motsvarande sätt kan den också påverkas negativt av andra åtgärder.

Effekterna av enskilda åtgärder och/eller synergieffekterna av flera samverkande åtgärder behöver inte nödvändigtvis vara linjära. Det kan finnas trösklar under vilka effekterna på BNP, individuell eller geografisk fördelning, eller andra kollektiva värden är ringa. Om dessa trösklar passeras kan dock effekten bli betydande.

Offentliga åtgärder kan också fungera som katalysatorer och starta processer som leder till en självgående, positiv spiral. Avsaknad av åtgärder kan på motsvarande sätt skapa en nedåtgående spiral.

## **10.1.2 Ett sammanhållet Sverige är en samhällsekonomisk vinst**

Ett övergripande syfte med kommitténs förslag är att skapa en sammanhållen politik för Sveriges landsbygder. Det ska vara en politik som inte enbart uttrycks i mål, utan också inbegriper stimulansåtgärder och insatser för att stärka landsbygdernas möjligheter att utvecklas till hållbara bygder där människor kan och vill bo, verka och leva.

Vi vill understryka att det finns stora möjligheter för landsbygderna att utvecklas. Exempelvis finns där ett vitalt näringsliv med höga produktionsvärden. Många människor i våra landsbygder känner sig i dag dock svikna av samhället och de demografiska utmaningarna är omfattande.

Kommittén föreslår ett batteri av åtgärder för att stärka optimismen och utvecklingskraften i landsbygderna. Det är kommitténs bedömning att förslagen samlat kan bidra till en utveckling som är till nytta för hela landet, inte bara för landsbygderna.

### 10.1.3 De samlade konsekvenserna av kommitténs förslag

I kapitel 2–9 lämnar kommittén ett stort antal förslag som sammantaget syftar till en långsiktigt hållbar utveckling i våra landsbygder. Vid en bedömning av förslagen var och en för sig kan vi förvänta oss begränsade effekter. Det är emellertid inte så vi vill att förslagen ska bedömas. Den positiva samhällsekonomiska effekten och kraften i våra förslag ska komma genom kombinationen av förslagen. Om statliga åtgärder kombineras med kommunala initiativ och det civila samhällets inneboende kraft kan ett antal trösklar i enskilda kommuner och inom olika sektorer passeras och positiva spiraler sättas i rörelse.

#### *Konsekvenser av förslagen för näringsliv och företagande*

Kommitténs förslag om näringsliv och företagande rymmer en mobilisering av ett antal av de näringspolitiska redskap inom landsbygdspolitiken som står till förfogande för staten. Den sammanlagda nyttan av förslagen utgörs av förbättrade produktionsvillkor i landsbygderna. Genom att både små och stora företag i landsbygder är aktiva i globala nätverk kan de tillgodogöra sig ny teknik och ny kunskap, vilket kan resultera i nya förädlade produkter och tjänster från platsbundna resurser. Samarbetet med forskning och rådgivning stärks också genom förslagen.

Kommitténs förslag att staten genom sina bolag i ökad utsträckning ska låna ut pengar till företag i landsbygderna förbättrar också landsbygdsföretagens tillgång till finansiellt kapital. Förslagen innebär givetvis en ökad risk för att staten kommer att göra kreditförluster; hur omfattande och inom vilka områden är dock mycket svårt att säga. Kommitténs bedömning är dock att dessa kreditförluster kommer att vara av begränsad omfattning.

#### *Paket för näringslivet i kommuner med extra stora utmaningar*

Kommittén föreslår också ett paket med en kombination av både landsbygdsgenerella och geografiskt riktade insatser för att underlätta för näringslivet i 23 kommuner i norra och mellersta Sverige. Det är kommuner som har extra stora utmaningar på grund av att de finns i

befolkningsmässigt små men till ytan stora lokala arbetsmarknadsregioner. Dessa kommuner har dåliga befolkningsprognoser och deras näringsliv består av förhållandevis begränsat antal branscher. Insatserna ska ge synergieffekter och vända en negativ utvecklingspiral. De ska öka tillgången till arbetskraft genom särskilda prioriteringar av utbildningscentra. Vidare ska de bredda utbudet av arbetsplatser genom omlokalisering av statliga jobb. De ska också förbättra möjligheten till kommunikationer genom prioriterad utbyggnad av digital infrastruktur med hög kapacitet. Dessa landsbygdsgenerella åtgärder kan kombineras med att cirka 500 miljoner kronor avsätts till särskilda näringspolitiska och tillväxtfrämjande åtgärder som riktas till de utpekade 23 kommunerna. Därmed kan kapital frigöras hos framför allt de små företagen. Det kan exempelvis handla om åtgärder som prövats i Norge i form av sänkta arbetsgivaravgifter och nedsättning av studielån. Något som kan bidra till att produktionsvärden stannar och återinvesteras i dessa landsbygdsområden. Det skulle, i kombination med befintliga regionala företagsstöd i stödområde A och våra förslag om starkare innovations- och exportfrämjande insatser, bidra till företagens förnyelse och till investeringar i ökad produktionsförmåga. Ett sådant paket ger ett allmänt förbättrat företagsklimat, vilket också kan attrahera nya företagsetableringar. Det leder i sin tur till bevarade och nya arbetstillfällen.

### *Konsekvenser av våra förslag om kompetensförsörjning*

Kommittén föreslår bland annat en satsning på utbildningscentra för högre utbildning. Med kommitténs förslag skapas också förutsättningar för enskilda kommuner – eller kommuner i samverkan – att utveckla bredare utbildningsplattformar för att även stärka samverkan med det lokala näringslivet. Med staten som huvudman för landets lärosäten och kommunerna för landets utbildningscentra bör det även vara möjligt att åstadkomma synergieffekter inom ramen för kunskapslyftet.

För att öka rörligheten och möta det framtida arbetskraftsbehovet föreslår kommittén att regeringen utreder möjligheterna att minska studieskulden för personer som bor och är yrkesaktiva i de 23 kommunerna med extra stora utmaningar.

*Konsekvenser av förslagen för digital kommunikation*

Kommitténs förslag avseende bredband syftar till att på ett optimalt sätt utnyttja de organisatoriska, ekonomiska, tekniska och finansiella möjligheterna för att kostnadsmässigt klara målet att hela landet senast 2025 ska ha en bredbandsuppkoppling på 100Mbit/sekund.

Kommittén bedömer att den statsfinansiella kostnaden för utbyggnaden av bredband med hög överföringskapacitet inom landsbygdsprogrammet kan halveras genom vårt förslag. Ett effektivt resursutnyttjande genom upphandling och samverkan mellan marknadens aktörer, staten och den regionala och kommunala nivån kommer därmed kunna frigöra ett omfattande ekonomiskt utrymme inom landsbygdsprogrammet. Med utgångspunkt i regeringens budgetproposition för 2017, och att den statliga finansieringsnivån ligger fast i landsbygdsprogrammet, har vi kunnat beräkna kostnaden för förslaget till cirka 2 miljarder kronor.

*Konsekvenser av förslagen om transportinfrastruktur*

Kommittén lämnar förslag som syftar till att förbättra beslutsunderlagen för transportinfrastrukturinvesteringar. Genom att göra bredare samhällsekonomiska analyser som även inbegriper de samlade positiva effekterna av en investering kan besluten fattas på bättre grunder. Kommitténs förslag bör därför ha betydande positiva samhällsekonomiska effekter, samtidigt som de bidrar till att landsbygderna inte missgynnas i infrastrukturplaneringen.

*Ett avståndsbaserat reseavdrag skapar utrymmen för investeringar i bredband, utvecklingsinsatser för kompetensutveckling och för företagande*

Det har visat sig att det finns omfattande brister och missbruk i dagens system för reseavdrag. Genom felaktiga utbetalningar går staten miste om minst 1,4 miljarder kronor utifrån dagens nivåer av reseavdraget.

Om reseavdraget, som kommittén föreslår, görs avståndsbaserat skapas utrymme för att göra effektivare utvecklingsinsatser i lands-

bygderna. Kommittén föreslår att utrymmet bland annat används till:

- Ett statsbidrag som syftar till att skapa en infrastruktur för utbildningscentra i kommuner i FA-regioner som saknar universitet och högskola, som har få etablerade kommunala lärcentra eller som ingår i de 23 kommunerna för näringslivspaketet. Kommittén uppskattar den årliga driftkostnaden för ett sådant statsbidrag till 70 miljoner kronor. Lärosätenas kostnader för decentraliserad utbildning bör kunna finansieras inom befintliga anslag.
- Ett anslag på cirka 300 miljoner kronor per år användas för att omgående kunna initiera innovationsupphandlingar och fördela medel till länsstyrelserna för en fullbordad utbyggnad av bredband till 2025.
- 500 miljoner kronor för näringspolitiska och tillväxtfrämjande åtgärder riktade till de utpekade 23 kommunerna med extra stora utmaningar. Det kan exempelvis handla om ytterligare nedsättning av arbetsgivar- och egenavgifter samt nedsättning av studielån.

### *Konsekvenser av våra förslag om samhällsplanering och bostadsbyggande*

Kommittén föreslår att regeringen utreder om långivning till boende i landsbygderna kan underlättas genom införandet av särskilda landsbygdslån för byggande av egna hem, hyresrätter, ägarlägenheter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter i landsbygderna.

Kommitténs bedömning är att en annorlunda finansiering av bostadsbyggandet i landsbygderna kommer att ha positiva kommunal- och samhällsekonomiska effekter. Förslaget om att underlätta långivningen ökar visserligen det statliga risktagandet, men vi bedömer att kreditförlusterna kommer att vara ringa och med god marginal uppvägas av de samhällsekonomiska vinsterna av förslaget.

*Konsekvenser av våra förslag om kommersiell service, välfärdstjänster och kultur*

Inom detta område föreslår kommittén bland annat att regeringen anpassar det kommunala utjämnningssystemet till ändrade förhållanden samt gör en översyn av statsbidragen till kommunerna. Även om förslaget avseende utjämnningssystemet inte får några omedelbara samhällsekonomiska konsekvenser kan en för landsbygdskommunerna gynnsam förändring av utjämnningssystemet ha stor betydelse för deras möjligheter att ge god vård, skola och omsorg på likvärdiga villkor.

Om vissa av de specialdestinerade statsbidragen läggs in i det generella bidraget får kommunerna visserligen inte mer resurser, men genom att medlen kan användas mer flexibelt bedömer kommittén att den kommunala verksamheten kan bedrivas effektivare. Särskilt de mindre kommunerna gynnas av en övergång till mer generella statsbidrag.

De förslag som kommittén lämnar för att säkra post- och betaltjänster i landsbygderna är enligt vår bedömning viktiga för att förhindra en negativ spiral. Om servicenivån inte kan upprätthållas finns det en risk för att många företag inte längre har förutsättningar att bedriva verksamheten, vilket i sin tur får konsekvenser för den övriga lokala ekonomin och ytterst för samhällsekonomin.

*Konsekvenser av våra förslag om statens närvaro i landsbygderna*

Kommittén lämnar ett antal förslag som syftar till att stärka den statliga närvaron i landsbygderna. Det förslag som har den största samhällsekonomiska konsekvensen är rekommendationen att under en 5 till 7-årsperiod omlokalisera 10 000 tjänster från Stockholms FA-region till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen. Kommittén bedömer att förslaget inledningsvis kan leda till vissa kostnader som sammanhänger med flytten till nya orter och nya lokaler. Genom att flytta myndighetsverksamhet från Stockholms FA-region till mindre orter är det dock möjligt att på sikt minska verksamhetskostnaderna. Lokalkostnader är betydligt lägre och personalrörligheten inte så stor på en mindre ort jämfört med Stockholmsområdet.

Kommittén bedömer att kostnaderna för förslaget om omlokalisering, liksom förslagen om att behålla och stärka polisens och



Arbetsförmedlingens lokala närvaro, huvudsakligen rymts inom berörda myndigheters anslag.

### *Konsekvenser av våra förslag om styrning och organisering av landsbygdspolitiken*

Kommittén lämnar inom detta område ett antal förslag som innebär att staten tar ett samlat grepp på styrningen inom landsbygdspolitiken. Vi föreslår att det ska införas landsbygdsbedömningar i propositioner och förslag (för regeringen), konsekvensbedömningar för landsbygderna (för kommittéer), att det i instruktioner, förordningar och ägaranvisningar ställs krav på att statliga myndigheter och vissa statliga bolag ska ta ett tydligare landsbygdspolitiskt ansvar samt att det ska inrättas länsvisa landsbygdsdelegationer.

För att dessa förslag ska få en positiv samhällsekonomisk effekt krävs att politiker och tjänstemän i Regeringskansliet och i myndigheter har kunskap om de potentialer landsbygderna rymmer samt hur de kan bidra till att förverkliga dessa. Sannolikt behövs därför en landsbygdspolitisk kompetenshöjning i Regeringskansliet och i berörda myndigheter. Vårt förslag om ett nyinrättat centra för regional- och landsbygdspolitikens forskning och kunskapsspridning kommer att bidra till en sådan kompetenshöjning.

### *Konsekvenser av våra förslag om det civila samhället*

Det frivilliga engagemanget i civilsamhället spelar en stor roll, inte minst i landsbygderna. Om våra förslag till åtgärder lyckas stimulera det lokala engagemanget kommer det enligt kommitténs uppfattning att kunna fungera som en tillväxtmotor i landsbygdernas utveckling.

#### **10.1.4 Överensstämmelse med EU:s regler om statligt stöd**

Statligt stöd till företag i EU-fördragets mening är i princip förbjudet. Europeiska kommissionen har emellertid genom förordningar, meddelanden och andra beslut utvecklat hur EU ska tillämpa statsstödsbestämmelserna i fördraget, med avseende på dels vilka åtgär-

der som utgör statligt stöd, dels vilka stöd som är förenliga med fördraget. Många politiskt beslutade insatser för Sveriges landsbygder innebär att statlig ersättning utgår. Stöd till jordbruket finns bland annat som direktstöd, miljöersättningar, regionala stöd och djurbidrag. Syftet är att stöden ska bidra till en ekologisk, ekonomisk och social hållbar utveckling i landsbygderna.

Den allmänna gruppundantagsförordningen ger medlemsstaten möjlighet vidta en stödåtgärd för vissa utpekade stödkategorier, utan att behöva vänta på Kommissionens förhandsgodkännande. Där ingår stöd till landsbygderna. Vid sidan om detta finns också förordningen om stöd av mindre betydelse, den så kallade minisförordningen. Av förordningen följer att stöd som understiger viss nivå inte omfattas av de generella statsstödsreglerna. I vårt förslag om ett näringslivspaket riktat till de utpekade 23 kommunerna ingår att regeringen föreslås utreda en ytterligare nedsättning av arbetsgivar- och egenavgifter och hur en sådan nedsättning stämmer överens med gällande EU-rätt.

## 10.2 Övriga konsekvenser av förslagen

I det här avsnittet redogör vi för vissa andra konsekvenser av kommitténs förslag.

### 10.2.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommittén lägger inget förslag om en förändrad ansvarsfördelning när det gäller det övergripande ansvaret för landsbygdspolitiken. I det avseendet påverkas inte den kommunala självstyrelsen av kommitténs förslag. Kommittén lägger däremot förslag om en översyn av statsbidragen med syfte att omvandla specialdestinerade statsbidrag till generella bidrag till kommunerna. Vår bedömning är att om fler specialdestinerade statsbidrag omvandlas till generella bidrag ökar kommunernas handlingsutrymme och möjligheter att göra lokala prioriteringar, vilket stärker den kommunala självstyrelsen.

## 10.2.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Kommitténs förslag om ökad polisiär närvaro i landsbygderna och om tillgänglighet till kontanthantering har betydelse för brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet i landsbygderna.

### *En polisiär närvaro i landsbygderna ökar tryggheten*

En ökad polisiär närvaro är en mycket viktig trygghetsskapande åtgärd i våra landsbygder. En konsekvens av en ökad polisiär närvaro i landsbygderna skulle dock kunna bli att polisens lokala närvaro minskar utanför landsbygderna. Enligt kommitténs bedömning ska detta inte behöva ske. För det första föreslås Polismyndigheten i budgetpropositionen för 2017 få ökade resurser under de kommande åren.<sup>1</sup> En del av dessa utökade resurser kan användas för att stärka den lokala närvaron i landsbygderna. För det andra är ett viktigt mål för Polismyndigheten att verksamheten ska byggas underifrån och att polisen ska bli mer tillgänglig för medborgarna. Detta ska bland annat åstadkommas genom att mer än hälften av resurserna i en polisregion ska finnas i lokalpolisområdet, närmast medborgarna. Genom att fördela ut mer resurser lokalt bör det, enligt kommitténs mening, också vara möjligt att stärka den polisiära närvaron i landsbygderna utan att detta inverkar menligt på polisverksamheten i andra delar av landet.

### *Tillgänglighet till kontanthantering minskar risken för brott*

Bankerna har snabbt minskat sin kontanthantering, vilket har lett till att tillgången till kontanttjänster i bland annat landsbygderna brister. Genom att allt färre bankkontor hanterar kontanter är det inte ovanligt att exempelvis mindre företag inom detaljhandeln förvarar dagskassar för flera dagar i affärslokalen, vilket naturligtvis innebär en säkerhetsrisk.<sup>2</sup> Om det saknas möjligheter för företag och föreningar att öppna betalkonto kan konsekvensen bli att betalningar i ökad ut-

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 4*, s. 45, 52.

<sup>2</sup> SOU 2014:61. *Svensk kontanthantering*, s. 147.

sträckning genomförs utanför banksystemets kontostruktur, vilket i sin tur kan öka risken för penningtvätt.<sup>3</sup>

Kommitténs bedömning är att vårt förslag för att säkra tillgången till betaltjänster, inklusive kontanthantering, kommer att fungera brottsförebyggande genom att det minskar de säkerhetsrisker som följer av att företag och föreningar i vissa landsbygder inte har tillgång till sådana betaltjänster.

### 10.2.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

#### *Omlokalisering av statliga tjänster från Stockholm*

Kommittén rekommenderar att 10 000 tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region under en 5 till 7-årsperiod omlokaliseras till de FA-regioner som behöver ett tillskott av arbetsplatser. Rekommendationen får naturligtvis direkta sysselsättningseffekter både i de FA-regioner som tillförs arbetstillfällen och i Stockholms FA-region. Utöver de direkta effekterna av de arbetstillfällen som tillförs FA-regioner genom omlokaliseringen kan också vissa indirekta effekter förväntas uppstå hos andra arbetsgivare i regionen genom de tillkomna myndigheternas och deras anställdas konsumtion av varor och tjänster. Omlokaliseringar kan också bidra till att skapa en bredare arbetsmarknad, vilket i sin tur kan bidra till att inflyttningen ökar genom att möjligheterna till sysselsättning för medföljande förbättras.

Den minskning av statliga arbetstillfällen som sker i Stockholms FA-region under en 5 till 7-årsperiod genom omlokaliseringen bör inte ha några mer omfattande konsekvenser för den starka arbetsmarknaden i regionen. Rekommendationen om omlokalisering av 10 000 tjänster motsvarar ökningen av antalet tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region sedan 2008.

---

<sup>3</sup> Riksbanken 2016. *Remissyttrande om Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02). Dnr 2016-00062.*

### *Lokal service och sysselsättning stärks genom förändrad organisering*

Kommittén föreslår en ny serviceorganisation med uppgift att ansvara för den lokala service som i dag utförs av Försäkringskassan, Skatteverket och Polismyndigheten. Ett av syftena med förslaget är att bevara och utveckla den statliga lokala servicen. Genom att kommittén också föreslår att den lokala serviceorganisationen ska ha minst ett kontor i varje FA-region får förslaget också vissa sysselsättningseffekter. Det är i dag tio FA-regioner som saknar lokala servicekontor och där kommitténs förslag således kommer att innebära en viss ökad sysselsättning.

#### **10.2.4 Konsekvenser för miljön**

Kommittén lämnar ett antal förslag som ska bidra till omställningen till en fossilfri och biobaserad samhällsutveckling. Vi föreslår bland annat att Saminvest AB ges i uppdrag att investera i företag för tillväxt och förnyelse av ekosystemtjänstproducerade verksamheter. Syftet med det förslaget är just att främja en snabbare omställning till en fossilfri och biobaserad samhällsekonomi.

Vi föreslår också att Vinnova ges i uppdrag att stödja innovationer som utvecklar lösningar och produkter för en snabbare omställning till en fossilfri och biobaserad samhällsekonomi. Vidare föreslår vi att offentlig upphandling ska innehålla krav som motsvarar våra miljökrav och regler för djurskydd.

Kommittén föreslår också att Jordbruksverket, i samråd med Skogsstyrelsen Vinnova och Naturvårdsverket, ges i uppdrag att identifiera hur kommande landsbygdsprogram kan bidra till omställningen till en biobaserad samhällsekonomi i linje med målen i Agenda 2030 samt målen om ett fossilfritt samhälle.

#### **10.2.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män**

Kvinnors företagande är viktigt för landsbygdernas utveckling. Kommittén konstaterar att tillgången till offentligt finansiellt kapital är ojämnt fördelat mellan kvinnor och män. Enligt forskningen beror det på att kvinnor och män omedvetet, men felaktigt, tillskrivs olika egenskaper vid handläggning av stöd och krediter.

Kommittén föreslår ett forskningscentrum för att utveckla och sprida kunskaper om entreprenörs- och företagsutveckling i landsbygder, i synnerhet i glesa och mycket glesa landsbygder. Centrets kunskapsutveckling ska också öka medvetenheten om skillnader i kvinnors och mäns villkor för att driva och utveckla företag i landsbygderna.

Utbildning är avgörande för förnyelse och konkurrenskraft. Kvinnor i landsbygderna har i större utsträckning en högre utbildning och stannar oftare kvar i hemkommunen efter utbildningen. Att särskilt uppmärksamma möjligheterna för att höja männens utbildningsnivå i landsbygderna är därför viktigt. Den föreslagna satsningen på utbildningscentra genom ökad samverkan med universitet och högskola är ett sätt att höja utbildningsnivån för både män och kvinnor i närområdet.

Vi vill också peka på att ett väl fungerande kommunalt utjämningsssystem har stor betydelse för både kvinnors och mäns möjligheter att förvärvsarbeta. Barnomsorgen kan exempelvis vara direkt avgörande för möjligheten att ta ett arbete.

I kommitténs förslag om folkbildningsinsatser uppmärksammas invandrarkvinnors möjligheter att bli delaktiga i lokal samhällsutveckling. Kommittén bedömer att förslaget ska bidra till att asylsökande och nyanlända kvinnor och män ges samma möjligheter att vara aktiva medborgare.

### **10.2.6 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

En lyckosam integration av asylsökande och nyanlända är av största betydelse för att åstadkomma en positiv utveckling i många landsbygdskommuner.

Kommittén föreslår att regeringen tar initiativ som syftar till att öka kommunernas förmåga att rekrytera personal. Om kommunernas rekryteringsbehov och nyanländas behov av att utbildas för den svenska arbetsmarknaden bättre och snabbare kan passas ihop utgör det en viktig integrationspolitisk vinst.

Detsamma gäller för den arbetskraftsbrist som råder inom privata näringslivet. Där bedömer vi att våra förslag om ökad tillgänglighet till högre utbildning kan vara betydelsefulla för att möta behoven.

Kommittén föreslår också insatser för att främja bostadsbyggnad, vilket är en avgörande faktor för att göra det möjligt för nyanlända att bosätta sig i landsbygdskommuner. Vidare kan kommitténs förslag om att stärka civilsamhället genom särskilda insatser för att öka asylsökandes och nyanländas sociala förankring i landsbygderna bidra till att minska segregationen.





# Reservation och särskilda yttranden

## Reservation av ledamoten Emma Carlsson-Löfdahl (L)

### *Inledning*

Globaliseringen leder till förändringar som får olika genomslag i olika delar av Sverige. Samhällen förändras. Urbanisering bygger i grunden på människors fria val, och det försvarar vi. Samtidigt finns utmaningar med skillnader mellan å ena sidan städer med en starkt växande privat tjänstesektor och å andra sidan områden med en hög sårbarhet och lokala utmaningar i form av till exempel en enskild eller ett fåtal industriella arbetsgivare. I kommuner där varsel och avfolkning är vardag blir konsekvensen en åldrande befolkning med ett minskat skatteunderlag.

Utgångspunkten för oss som liberaler är värnandet om människors makt över sin egen situation och möjlighet att skapa sin egen framtid. En liberal landsbygdspolitik strävar efter att skapa förutsättningar för dem som vill bo och arbeta på landsbygden eller i mindre tätort att göra det. Vi ska ta vara på de unika förutsättningar för individers utvecklingskraft och företags konkurrenskraft som finns i olika delar av vårt land. För att möjliggöra service på landsbygden ser vi gärna flexibla lösningar och samarbeten mellan olika aktörer och anser att det finns behov av visst statligt stöd.

Kommittén lyfter näringslivsfrågor vilket är centralt för hela Sverige inklusive landsbygden. Liberalerna vill att hela Sveriges utvecklingskraft, tillväxtpotential och sysselsättningsmöjligheter ska tas till vara. Det är företagande och ekonomisk utveckling som är grunden för vårt välstånd. Därför måste människor och företag över hela landet ges möjligheter att växa och utvecklas.

Vi anser att det behövs generella insatser för att fler företag ska kunna växa och anställa i hela Sverige. Sverige behöver en politik som gynnar företagande och det uppnås inte genom höjda skatter

på jobb och företagande som dessvärre är regeringens linje. Det behövs regelförenklingar och ett företagsvänligt klimat för alla företag inklusive företagen på landsbygden oavsett var de finns.

Liberalerna argumenterar i andra sammanhang mot en del av det som föreslås i utredningen. Som exempel kan nämnas att Liberalerna helst undviker särskilda regler och krångliga undantag och i stället ser generella regler. Vi har därför närmat oss vissa av kommitténs förslag, till exempel förslagen om att i ett fåtal kommuner sänka arbetsgivar- och egenavgifterna samt minska studieskulden, med viss försiktighet. För att möta det uppdrag som beskrivs i direktiven är vi dock beredda att pröva nya vägar och anser att dessa frågor bör utredas närmare.

#### *Statlig serviceorganisation*

Det behövs fler arbetsplatser också på landsbygden och det offentliga har ett särskilt ansvar att se över hur arbetstillfällena sprids över landet, inom regioner och kommuner. Kommittén föreslår insatser för att öka statens närvaro i hela landet och föreslår inrättandet av en serviceorganisation med uppgift att ansvara för den lokala service som i dag utförs av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Liberalerna anser liksom kommittén att olika former av service och arbetstillfällena i större utsträckning än i dag behöver finnas på landsbygden. Samtidigt kan vi inte se fördelarna med att inrätta ytterligare en statlig funktion i form av en serviceorganisation. Vi ställer oss frågan vad en sådan organisation fyller för funktion i förhållande till existerande statliga myndigheter och dess region- respektive lokalkontor.

Därmed reserverar Liberalerna sig mot kommitténs förslag om att inrätta en statlig serviceorganisation.

## **Särskilt yttrande av ledamöterna Ulf Berg (M) och Åsa Coenraads (M), Kristina Yngwe (C), Irené Oskarsson (KD) och Emma Carlsson-Löfdahl (L)**

Allianspartierna, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna, vill se ett Sverige där alla ska kunna leva och förverkliga sina drömmar oavsett var man bor. För detta krävs att politiken ger förutsättningar för både företag och människor att blomstra. Vi ser att små och medelstora företag spelar en nyckelroll i att skapa utveckling och fler arbetstillfällen i hela landet. Därför behöver det bli enklare och billigare att anställa, och skatter och avgifter som hämmar jobbskapande måste minimeras. Växande företag skapar utveckling, innovation och flera arbetstillfällen, vilket är grunden för levande landsbygder nu och i framtiden. Skogen, jorden och fisket är basen för mycket av såväl primärproduktion som förädlingsindustrin på landsbygden. En ledstjärna för arbetet är att det behövs generella lättnader för att driva företag, inte minst inom de gröna och blå näringsgrenarna. I en värld som möter stora klimatutmaningar ser vi att de gröna och blå näringarna kommer spela en oerhört viktig roll i en biobaserad ekonomi, och därför måste dessa ges goda förutsättningar och stärkt konkurrenskraft.

Vår övertygelse är att frihet och valfrihet skapar möjligheter och bidrar till attraktivitet i hela landet. Alla människor, oavsett bakgrund, ålder, kön eller härkomst ska ges möjlighet att själva kunna bestämma över sina liv och göra sina egna livsval. Vi tror att de bästa besluten fattas av människor själva. Politikens roll är skapa förutsättningar för denna utveckling, och inte utgöra ett hinder. Genom att öka möjlighet att tillvarata lokala förutsättningar på landsbygderna anser vi att utvecklingen i hela landet gynnas. Detta innebär att en decentralisering av makt kan gynna utvecklingen. Regelkrångel och byråkrati kan hindra och försvåra för brinnande engagemang och entreprenörskap och leder till att lusten och förmågan att utveckla sin bygd eller sitt företag begränsas. Att säkerställa att regelverk är enkla och långsiktiga samt minimera regelkrångel och byråkrati måste därför vara en ledstjärna i politiska beslut på alla nivåer, och i alla myndigheters arbete.

Förutsättningarna och utmaningarna ser olika ut i olika delar av landet, och det är därför viktigt att politiken tar hänsyn till landsbygdernas olika förutsättningar. Sveriges landsbygder har dock

under lång tid hanterats styvmoderligt av den nationella politiken, även om flera viktiga insatser gjordes för landsbygders utveckling under Alliansregeringens tid vid makten så kan vi konstatera att mycket kvarstår. Genom att under årtionden haft staden som norm har den nationella politiken gått miste om den potential som finns i Sveriges landsbygder. Landsbygders förutsättningar har kommit i skymundan. Här har även den under vissa tider starka flyttströmmen från glesbygder och landsbygder bidragit. Därför anser vi att initiativet för att ta fram generella åtgärder för landsbygden och riktade mot bygder med särskilt stora utmaningar som lyfts fram i detta betänkande är viktigt. Vi anser att om regering och riksdag menar allvar med en sammanhållen landsbygdspolitik där hela Sverige ska leva så måste dessa också våga leverera lösningar för ökat företagande i hela landet. På så sätt skapas nya skatteintäkter och en stärkt ekonomi som kan vända den i vissa delar akuta situation som finns i delar av landsbygden.

Men ska hela Sverige kunna leva och utvecklas långsiktigt måste landsbygdspolitikens utgångspunkt vara att skapa förutsättning för Sveriges landsbygder att utvecklas på sina egna premisser och skapa sin egen attraktivitet. Det är inte staten som får människor och företag att växa. Vi ser att de förslag som presenterats i detta betänkande utgör en god bas för det fortsatta landsbygdsarbetet men att mycket återstår när det gäller att minska statens kostnads- och regelbörda och överlåta mer makt och ansvar från stat till människor och företag. Först då kan en positiv utveckling stärkas långsiktigt.

### *Mer makt lokalt och regionalt*

För att Sveriges landsbygder ska kunna utvecklas utifrån sina förutsättningar måste kommuner och regioner ges mer makt att skapa utveckling och attraktivitet. Det handlar bland annat om att staten måste släppa ifrån sig makt till folkvalda församlingar som känner sin region och sin kommun och dess behov. Detta kan göras på flera områden genom att myndigheter decentraliserar funktioner till regioner och kommuner, till exempel genom att lägga större ansvar för mottagande och etablering av nyanlända på kommunerna att låta regionerna få större påverkan på utformningen

landsbygdsprogrammet, ge regionerna ett större inflytande över EU:s olika fonder riktat till innovation och utveckling och förenkla regelverket kring dessa så långt det är möjligt.

Det handlar också om att underlätta för kommuner att samverka i stället för att tvinga fram kommunsammanslagningar. Allianspartierna vill inte se en kommunreform som ritar om kommungränser från ett kontor i Stockholm. I stället måste kommunsammanslagningar, om de ska ske, komma utifrån kommunernas egen vilja där den kommunala självbestämmanderätten värnas. Allianspartierna ser därför med mycket stor oro på det arbete som regeringen inlett med att förbereda för kommunsammanslagningar. I stället anser vi att staten ska fokusera på att undanröja hinder för samarbete mellan kommuner som vill samarbeta och underlätta för kommuner att bibehålla en god service till medborgaren. I detta spelar utbildningen en mycket viktig roll. Bra skolor på alla nivåer i utbildningskedjan borgar för tillgång till medarbetare med en hög kompetensnivå och ger förutsättningar för fler konkurrenskraftiga företag. Några delar i detta är att tillåta fjärrundervisning i alla relevanta ämnen, att göra det möjligt för skolor att anordna fjärrundervisning på entreprenad, underlätta för kommunövergripande yrkes- och lärlingsprogram. Vi ser också att en mångfald av olika aktörer inom välfärdssektorn skapar möjligheter när kommunens byskola eller regionens vårdcentral hotas av nedläggning eller lagts ner. Företag och civilsamhället har ofta förmåga och vilja att ta över och driva vidare inte sällan med en bredare service. Därför menar Allianspartierna att det är oerhört viktigt att slå vakt om möjligheten att driva skola, vård och omsorg i olika driftsformer. För Alliansen är det viktigt att fokus ska vara på leverera offentlig service med likvärdig kvalitet i hela landet och att all verksamhet – oaktat om den är kommunal, regional, statlig eller privat – ska drivas med tydliga kriterier för en god kvalitet samt att en kontinuerlig uppföljning görs.

En politik för framtidens landsbygder måste även bidra till att stärka förtroendet för det offentliga genom myndigheter som agerar med medborgarens och inte statens bästa för ögonen. Att människor på landsbygden känner sig övergivna av staten eller upplever att myndigheterna motarbetar dem är ett stort misslyckande för politiken. Det måste vara tydligt för alla att myndigheterna och staten finns för medborgaren och vårt gemensamma bästa och inte

tvärt om. Detta kan ske genom att säkra en bättre styrning av myndigheterna genom att fler myndigheter får ett utvecklings- eller främjandeuppdrag, att fler myndigheter får styrelser i stället för insynsråd, och naturligtvis även genom den landsbygdssäkring som Alliansregeringen började arbeta med och som slutbetänkandet lyfter en utveckling av.

### *Möjlighet att bo, leva och verka i hela landet*

För Alliansens partier är det viktigt att det finns likvärdiga möjligheter i alla delar av landet, på landsbygderna, i mindre orter, i städernas förorter så väl som i innerstan, förutsättningar för att känna en lika stor optimism för framtiden och sina egna möjligheter att påverka den. Människors frihet att välja var och hur man vill leva sitt liv ska inte begränsas av att det allmänna tagit sin hand från den grundläggande service som behövs i såväl landsbygder som i miljonprogramsområden. Att kunna välja var man vill bo är en stor frihet. Med det tillskott av nya svenskar som kommit till vårt land så finns det nu en potential för många landsbygder att blomstra igen. Men för att människor, oavsett ursprung, ska vilja bosätta sig på landsbygden måste vi ge dem förutsättningarna.

Sveriges landsbygder måste få möjlighet att utvecklas för att hela Sverige ska leva. Ett sätt att möjliggöra för landsbygderna att växa av egen kraft är genom att öka möjligheten att bygga i attraktiva strandnära lägen. Direktiven till utredningen beskrev att strandskyddet inte fick tas upp. Kommittén har dock sett problemen och därför nämns detta ändå i betänkandet. Från Alliansens sida ser vi behov av att gå längre än betänkandet. Det är viktigt att säkra allmänhetens tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur och växtliv. I Sverige finns dock hela 38 600 mil kust och stränder och vi är övertygade om att det går att forma ett mer flexibelt och ändamålsenligt strandskydd med ökade möjligheter att bygga i attraktiva lägen. Vi vill därför att strandskyddet förenklas för att underlätta byggande i strandnära lägen i syfte att förbättra förutsättningarna för byggande och boende, för jordbruksnäringarnas utveckling, verksamheter i skärgården samt för annan näringsverksamhet att driva sina företag. Exempelvis bör förutsättningarna för att utöka dispensmöjligheterna vid landsbygds-

utveckling i strandnära lägen förenklas. I stora delar av landet finns det områden som inte är detaljplanelagda. Här finns förutsättningar att införa andra regler än de som gäller i tätorter, som gör det enklare och snabbare att bygga. Alliansen vill även se nationella regelförenklingar och möjliggöra för enklare regler för byggande utanför detaljplanelagt område så att fler bostäder kan byggas i hela landet. De svenska skogarna skulle kunna fungera som en fantastisk resurs i en bioekonomi genom att använda trä- och bio-baserade byggnadsprodukter vid byggnation av till exempel hus, utemiljöer och broar. Vi vill därför se ett ökat byggande i trä.

Det civila samhället, människors frivilliga organisering, är en fundamental del av varje väl fungerande demokrati och välfärdsstat. Vi vill poängtera vilken viktig roll civilsamhällets aktörer spelar för landsbygdernas utveckling. Demokratin, den demografiska utvecklingen och människors ökade makt över sin egen vardag kräver ökat utrymme för ideella insatser, föreningsarbete och socialt och kulturellt entreprenörskap. Idrott, frivilligt socialt arbete och amatörkultur är tydliga exempel på hur civilsamhället skapar sammanhållning, integration och engagemang. Politikens uppgift är att riva hinder och röja väg för denna utvecklingskraft. Politiken kan stödja civilsamhället genom att involvera det i fler processer och beskatta det så lite som möjligt. På många ställen, inte minst på landsbygden, utgör samlingslokaler ett nav kring vilket civilsamhället organiseras och det är därför viktigt att dessa ges goda förutsättningar. Kulturen är också en viktig del i landsbygdernas utveckling. Människor vill bo i en miljö som är kreativ och kulturpolitiken måste därför ta hela landets förutsättningar. Fri entré till museer i staden samtidigt som momsens på biografbesök höjs är inte politik för ett sammanhållet Sverige.

Kommitteen har lyft vikten av en fungerande infrastruktur när det gäller tillgång till digital infrastruktur och även till att vägar och järnvägar måste fungera och hålla en standard som möjliggör inte minst för industrin att få trygga och säkra transporter. Vi vill i detta sammanhang betona att även de regionala flygplatserna har en viktig roll i en väl fungerande infrastruktur, och vi vill med tydlighet påpeka hur viktigt det är inte införa avståndsskatter som fördyrar transporter i hela landet. Hela Sverige och landsbygderna i synnerhet har en utmaning i långa avstånd, och förslag som ensidigt drabbar svensk konkurrenskraft måste undvikas.

*Företagsamma landsbygder utvecklar hela landet*

Det är starka och ekonomiskt hållbara företag som är landsbygdenas ryggrad. Därför måste förutsättningarna för ett starkt och konkurrenskraftigt näringsliv på landsbygden tillgodoses genom förbättrade villkor för företagare och en stark äganderätt värnas. Jobb skapas av företag som växer och anställer. Fler jobb i växande företag betyder ökade skatteintäkter, vilket i sin tur finansierar vår gemensamma välfärd. För att möta framtidens utmaningar behövs en ambitiös politik för företagande, entreprenörskap och innovationer. Under alliansregeringen togs flera viktiga steg för att göra Sverige till ett bättre land för företag och företagsamma personer. Bland annat blev det både billigare och enklare att driva företag. Reformerna har också gett resultat. Under alliansregeringens åtta år såg vi en fördubbling av andelen entreprenörer. Dock har vi under den nuvarande rödgröna regeringen sett kraftigt höjda skatter på jobb och företagande, vilket är ett direkt hot mot landsbygdenas utveckling. Höjda skatter på jobb och företagande gynnar inte tillväxt och företagande, oavsett var i landet företagen befinner sig. Detta är mycket tydligt bland annat i lantbruket.

Många företag upplever att regelverken fortsatt är krångliga och att mycket tid går åt till administration. Det är tid som skulle kunna investerats i företagsutveckling och jobbskapande. För att fler människor ska vilja starta och driva företag i hela landet är det viktigt att krånglet och administrationen minskar. Mellan åren 2006 och 2010 minskade företagens administrativa kostnader med hela 7,3 miljarder kronor. För företag inom de gröna näringarna minskade regelbördan med 37 procent mellan 2006 och 2014. Men mer måste göras. Processerna behöver anpassas till företagens verklighet – inte till myndigheternas. Genom förenklingar sparar företagarna både tid och pengar och kan fokusera på sin verksamhet. Målsättningen bör vara att grundläggande uppgifter om företaget och dess verksamhet bara ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. Arbetet med att reducera den administrativa bördan för företagen och underlätta kontakten med myndigheterna måste fortsätta. I detta arbete krävs också att varje kommun och region tar ett ansvar att genomföra nödvändiga insatser för ett förbättrat näringsklimat. De generella insatserna på nationell nivå för jobb, utbildning och för ett förbättrat företagsklimat behöver kombineras med



regionala tillväxtinsatser. Det finns även lagar och regler som slår orättvist i olika delar av landet och som kan behöva anpassas till de villkor som råder i landsbygderna eller i särskilda sektorer.

Allianspartierna vill se att svensk livsmedelsproduktion ökar. Den svenska livsmedelsproduktionen måste därför ges goda förutsättningar så att det svenska jordbrukets fördelar kan tas till vara. Sverige har EU:s högsta djurskydd, höga miljökrav och hög miljöhänsyn samt ett smittskydd i världsklass. Satsningen på "Sverige – det nya matlandet", som syftade till att lyfta den svenska livsmedelsproduktionen samt exporten av livsmedel, har bland annat bidragit till att antalet livsmedelsföretag har ökat. Efterfrågan på säker och hållbart producerad mat fortsätter att öka. Livsmedelsförädlingen är en sektor med stor geografisk spridning, vilket visar att branschen kan bidra till att skapa arbetstillfällen i hela landet. Den matbaserade turismen är också en viktig sektor som kan ge ökade möjligheter till fler jobb.

De förslag som Konkurrenskraftsutredningen presenterade anser vi därför skyndsamt behöver genomföras. Regelverk som rör företag i primär- och livsmedelsproduktion är i hög utsträckning gemensamma för EU:s inre marknad. Det gör att nationella regler och krav som går utöver den EU-gemensamma lagstiftningen riskerar försämra konkurrenssituationen för de svenska företagen. Därför ska nationella, mer långtgående regler alltid vara väl motiverade och prövas noga. Alliansen anser vidare att konkurrenskraften för företag inom de gröna och blå näringarna måste stärkas genom förändrade skatter och avgifter.

Skogen är av stor betydelse för svensk ekonomi. Sverige är världens tredje största exportör av massa, papper och sågade trävaror. Svenska produkter baserade på skogsråvara hade ett exportvärde om 127 miljarder kronor 2015. Vi tror att det finns potential att förbättra skogssektorns möjlighet att skapa fler jobb och ökad tillväxt i hela landet. Svensk skogspolitik har och ska även framgent baseras på två jämställda mål, produktionsmålet och miljömålet. En hållbar skogsskötsel, ökad export och nya biobaserade produkter och tjänster är viktiga framtidsområden för att klara omställningen till ett hållbart samhälle. Skogen är rik på biologiska mångfald, en mångfald som ska bevaras och gynnas. Skogen ger även möjligheter för friluftsliv, turism och bidrar med andra viktiga värden.

Vi ser också med oro på hur synen på äganderätten förändrats inom politik och i myndighetsutövande. För oss i Alliansen är äganderätten en grundmurad rättighet och en vägledande princip. Ägande, ansvar och befogenheter går hand i hand. Det man äger vårdar man också. Därför anser vi att den svenska skogen även fortsatt bör vårdas enligt principen ”frihet under ansvar”. Att värna skogsägares äganderätt är en viktig del i att de kan ta det ansvar för att skydda värdefulla miljöer som också förväntas av dem. Vi anser också att det är viktigt att arbeta för att säkerställa att skogspolitiken även fortsatt är en nationell beslutskompetens och att Sveriges unika skogliga frågor inte blir frågor som ska avgöras av EU.

Utövarna av kustnära yrkesfiske i Sverige är en hårt utsatt yrkeskår. Det som tidigare uppfattats som ett relativt självständigt arbete har blivit en hårt reglerad verksamhet med dålig lönsamhet för många. Regelverket för yrkesfisket är även det till stor del styrt av EU:s gemensamma fiskeripolitik, men detta hindrar inte att vi nationellt kan vidta åtgärder för att anpassa regelverket så att det stöder ett långsiktigt miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart småskaligt kustnära yrkesfiske. Det kustnära småskaliga yrkesfisket har stor betydelse för många orter längs Sveriges kuster. För fiskeföretagarna är behovet av åtgärder som ska leda till en enklare, tydligare och begripligare reglering viktigt utifrån bland annat ett lönsamhetsperspektiv. Insatser bör därför initieras för att minska de administrativa bördorna på fiskets område.

I Sverige har vi en stor artrikedom och livskraftiga viltstammar. Möjligheterna som vår natur erbjuder, med rekreation, motion och jakt, innebär också ett stort ansvar att bruka och nyttja naturen på ett sätt som är långsiktigt hållbart. De som påverkas mest av viltförvaltning och förekomst av rovdjur är de som lever och verkar på landsbygden. Därför är det rimligt och angeläget att de som berörs har betydande inflytande över de beslut som fattas i dessa frågor. Viltkött är klimatsmart och ökade möjligheter till jakt och tillgång till viltkött är positivt. Viltförvaltningen behöver decentraliseras ytterligare – från europeisk nivå till nationell nivå och från nationell nivå till regional nivå. Regelverket till skydd för värdefulla livsmiljöer och arter i EU bör anpassas efter de olika nationella förut-sättningarna. Vi ser behovet av att Sverige driver på detta arbete.

*En sammanhållen landsbygdspolitik kräver helhetsperspektiv*

En sammanhållen landsbygdspolitik för Sverige måste vara just sammanhållen och ha ett helhetsperspektiv. Det går inte att med ena handen säga att vi ska ha riktade åtgärder mot kommuner med tuffa förutsättningar i form av exempelvis långa avstånd och sen med andra handen prata om skatter som slår hårt mot områden just med avstånd. Vi tror på Sveriges landsbygder men vi måste också se realistiskt på de utmaningar som många landsbygder står inför. Vi förutsätter därför att regeringen skyndsamt arbetar vidare med de förslag som presenteras i detta betänkande, men också att regeringen i betydligt högre utsträckning än i dag tar ansvar för att den politik som förs tar hänsyn till Sveriges landsbygders förutsättningar.

## Särskilt yttrande av ledamoten Anders Forsberg (SD)

Sveriges landsbygder är ett mångfacetterat kulturlandskap skapat genom mänsklig påverkan under generationer. De naturgivna resurserna, den naturliga geografin samt mänsklig aktivitet har format hur landsbygderna lokalt ser ut och hur dessa utvecklas.

Boende på landsbygden hyser en stark tradition av att gemensamt lösa problem och ta ansvar för sin egen utveckling. Politikens ansvar är att främst ta till vara på den naturliga mångfald och kreativitet som finns. Lika så behöver kvinnor och män ha samma möjligheter att verka och leva på landsbygden.

Det är också vår övertygelse att många unga människor gärna stannar kvar i sin hembygd i fall möjligheter ges, snarare än att söka sig till de större städerna. Att kunna bo kvar i sin hembygd där generation efter generation bott och verkat gör att människans förståelse och stolthet över sitt ursprung ökar. Då graden av samhörighet och konsensuskultur är högre på landsbygden och på mindre orter bidrar detta positivt till ett solidariskt samhälle.

En landsbygdspolitik måste stå på flera ben. Infrastruktur och offentlig service är mycket viktiga komponenter, men vi anser att man främst bör utgå från ett livskraftigt näringsliv. I vissa fall bör staten i större grad investera i regional utveckling och vi är i princip för en aktiv och decentraliserad näringspolitik.

De landsbygdsnära näringarna skapar viktiga arbetstillfällen och bidrar till en livskraftig och levande landsbygd. Livsmedelsproduktion, skogsbruk, energi, jakt, fiske och besöksnäring är exempel på verksamheter som nyttjar mark- och naturresurser och har en stark potential för att växa och utvecklas.

En livskraftig landsbygd är en grundförutsättning för att det ska finnas en fungerande kommunal verksamhet och kommersiell service i hela landet

För att landsbygden ska ha möjlighet till en positiv utveckling behöver vi mer av en politik som bygger på de förutsättningar som krävs för att människor ska kunna leva, bo och verka där.

## Särskilt yttrande av ledamoten Håkan Svenneling (V)

Parlamentariska landsbygdskommittén tillsattes av regeringen på initiativ av Vänsterpartiet i budgetförhandlingarna 2015. Landsbygdskommitténs mål om en sammanhållen landsbygdspolitik är viktigt för att skapa ett Sverige som håller ihop och där klyftorna mellan människor minskar.

Sverige har stora och växande regionala skillnader. Om vi ska hålla ihop och skapa förutsättningar för utveckling i hela Sverige måste vi ha likvärdiga grundläggande förutsättningar oavsett var vi bor. Vi vill skapa förutsättningar för att alla ska ha både rätten och möjligheten att bo var de själva önskar i Sverige. Vår övergripande strategi bygger på långsiktighet, en utvecklad samverkan, ett större regionalt inflytande och ett tydligt ansvar för staten att se till att grundläggande samhällsservice finns i hela landet. Landsbygdens olika förutsättningar måste beaktas och invånarna måste ges möjligheten att utveckla sina specifika bygder så att de kan påverka lokala och regionala utvecklingsfrågor. Politikens uppgift är att skapa förutsättningarna för detta.

Trots ambitiöst och stundtals stort ekonomiskt stöd till regionalpolitisk utveckling har det ännu inte skapats likvärdiga förutsättningar för att ge alla områden – såväl landsbygd som tätortsmiljöer – samma chanser inför framtiden. Den strategi som använts har i stort sett gått ut på att via kortsiktiga statliga bidrag försöka kompensera de klyftor som marknadskrafterna skapat. Resultatet har blivit att en majoritet av landets kommuner under lång tid har minskat i befolkning och tappat såväl offentlig som kommersiell service. Framtidens arbetsmarknad riskerar att få än större problem om inte ett övergripande ansvar tas för personalförsörjningen. Livsvillkoren försämras och det blir allt svårare att bo, bedriva verksamhet och arbeta på landsbygden.

Det har spridits en urban norm där allt som staden förknippas med ses som positivt medan allt som landsbygden förknippas med ses som negativt. Landsbygden beskrivs som gammalmodig och stagnerande i kontrast till den moderna och dynamiska staden. Landsbygdens invånare beskrivs ofta på ett raljerande och nedlåtande sätt. Denna urbana norm är delvis ett resultat av medielandskapets utveckling där koncentrationen av journalister till storstäderna kraftigt har ökat. Bilden av landsbygden har reducerats till

brottsjournalistik och i tv-programmen driver man med stereotypiska landsbygdsfenomen. Normen förstärker skillnaderna mellan stad och land vilket motverkar att vi får ett Sverige som håller ihop. Därför behövs också en politik som inte utgår ifrån en urban norm, utan som kan lyfta landsbygden ur ett positivt perspektiv. Där landsbygdens potential, fördelar och möjligheter lyfts fram och nyttjas.

Vänsterpartiet vill se en politik för att hela Sverige ska leva. Det behövs en politik som bygger på utvecklad samverkan, ökat regionalt inflytande och ett tydligt ansvar för staten att se till att samhällsservicen fungerar samt att de krafter som finns lokalt och regionalt tas till vara.

Vänsterpartiet står därför bakom kommitténs slutsatser och förslag. Precis som kommittén konstaterar har staten ett stort ansvar för utvecklingen på Sveriges landsbygder. Ett ansvar som man behöver förvalta på ett bättre sätt än i dag.

Däremot hyser jag viss skepsis om förslaget om att utreda sänkt arbetsgivaravgift för företag i 23 av Sveriges kommuner med extra stora utmaningar. Förslaget är dyrt och tidigare liknande förslag har inte visat på tillräckliga positiva effekter i förhållande till sina kostnader. Resurserna borde därför användas på något annat sätt för att uppnå en positiv utveckling på Sveriges landsbygder.

Tidigare undersökningar av sänkt arbetsgivaravgift har gjorts av IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) på Riksrevisionens uppdrag. Den visar att ”en sänkning av arbetsgivaravgifterna ledde inte till fler anställda i redan etablerade företag. Sänkningen gav en del nya jobb genom att nya företag startades men statens kostnader för dessa nya arbetstillfällen var mycket hög”. Riksrevisionen konstaterar i sina slutsatser: ”Den regionala nedsättningen är inte en kostnadseffektiv åtgärd för att påverka småföretagande, service eller sysselsättning”.

Även om de politiska intentionerna med sänkt arbetsgivaravgift på landsbygden är goda riskerar det att leda till mycket höga statliga kostnader. Satsningar som skulle kunna göra mer nytta genom riktade satsningar och investeringar i hållbar infrastruktur.

# Referenser

- Abromitz, M. 1990. *Thinking about growth*, Cambridge University, Economics Centre.
- Agnell, E. (red.) 2012. *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*, Northern reserch institute. Rapport 2012:2.
- AgriFood economics centre 2016:3. *Vem stannar kvar?– nærhet till högskola och val av bostadsort*.
- Ahltén, K. & Nygren, G. 2014. *Landsbygd i medieskugga – nedmonteringen av den lokala journalistiken och bilden av landsbygden i Dagens Nyheter*, Södertörns högskola.
- Angell, E. (red.) 2012. *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*.
- Arbetsförmedlingen 2016. *Årsredovisning 2015*.
- Arbetsförmedlingen 2016. *Globaliseringens effekter på lokala arbetsmarknader i Sverige*.
- Arena för tillväxt/Sweco 2016. *Sveriges nya geografi 2016*.
- Backman, M. 2013. *Regions, Human Capital and New Firm Formation*. Bet. 2009/10:KrU7. *En politik för det civila samhället*.
- Bjerke, L. & Johansson. S. 2015. Patterns of innovation and collaboration in small and large firms, i *The Annals of Regional Science*. vol. 55/1, s. 221–247.
- Bjerke, L. & Johansson. S. 2015. Patterns of innovation and collaboration in small and large firms, i *The Annals of Regional Science*, vol. 55/1.
- Dagens Nyheter. 2016. *Fler myndigheter bör flyttas från Stockholm*. DN Debatt 2016-03-03.

- Danmarks regering 2015. *Bedre balance – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder.*
- Dir. 2015:81. *Anpassning till nya förutsättningar för taxi och sam-  
åkning.*
- Dir. 2016:83. *En sammanhållen politik för hållbar turism och väx-  
ande besöksnäring.*
- Dir. 2016:85. *Samordning av särskilda persontransporter.*
- Dir. 2016:91. *Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och  
landsting.*
- Edling, J. 2016. *Statligt stöd till företag och organisationer i stad och  
landsbygd.*
- Ekonomistyrningsverket 2009:39. *Förslag till utvecklad finansiell  
styrning.*
- Ekonomistyrningsverket 2011. *ESV:s ordbok om ekonomisk styr-  
ning.*
- Finansdepartementet, skatteeconomiska enheten 2016. *Beräknings-  
konventioner 2016.*
- Flodström, A. 2011. *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet  
och högskolor.*
- Fåhraeus, M. & Lundberg, S. *Hur gick det till? En utvärdering av  
Sjuksköterskeprogrammet i Lycksele.*
- Företagarna 2016. *Tillväxt i hela landet – Företagarnas perspektiv på  
landsbygden.*
- Häggroth, S. 2016. *En bärkraftig kommunstruktur.* Kommuninvest.
- Högskolan Väst. *Budgetunderlag 2017–2019, Dnr. 2015/1377.*
- Jordbruksverket 2012. *Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå  
åkrar.* Strategi 2012–2020.
- Jordbruksverket 2013. AOL1:6. *Allt om föreningsliv och kultur på  
landsbygden.*
- Jordbruksverket 2016. *Årsrapport och slutrapport för landsbygds-  
programmet 2007–2013.*
- Konjunkturinstitutet 2015. *Den långsiktiga hållbarheten i de offent-  
liga finanserna.* Specialstudie 43.
- Kulturutskottet 2015. *Är samverkan modellen?. En uppföljning och  
utvärdering av kultursamverkansmodellen.* KrU 2015/16:RFR4.



- Linneuniversitetet 2016. *Budgetunderlag 2016–2018*, Dnr. 2014/418.
- Läkemedelsverket 2014. *Apoteksombud – Rapport från Läkemedelsverket*.
- Länsstyrelserna 2016:13. *Bevakning av grundläggande betaltjänster 2016*.
- Macklean 2015. *2030. Framtiden är grön*. Insikter 7.
- Malm Lindberg, H. 2014. Bristande kvalitet, effektivitet och relevans, i Olofsson, J. (red.) *Den långa vägen till arbetsmarknaden*.
- Malmström, M. m.fl. 2016. *Hållbara bedömningsmodeller: Banker och jämlikhet i näringslivet*, från avsnittet Description of the project in relation with the research frontier. Ansökan om finansiering från Vinnova till forskningsprojektet.
- Myndigheten för kulturanalys 2016. *Kulturanalys 2016*.
- Myndigheten för skolutveckling 2005. Utbildning i glesbygd – spel eller konflikt? En kunskapsöversikt, *Forskning i fokus*, nr 27.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2014. *Fokus 14 – ungas fritid och organisering*.
- Polismyndigheten 2016. *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*. Rikspolischefens kansli 2016-03-22.
- Polismyndigheten 2016. *Förändringsbarometer 8 avseende ombildningen av polisen. Septembermätningen*. 2016-10-06. Dnr. A033.164/2015.
- Polismyndigheten 2016. PM 2016:47A. *Polismyndighetens riktlinjer för verksamhet vid regionlednings-central (RLC). Del A. Uppdrag och förmågor, linje- och driftorganisation, funktioner och roller samt nationell prioriteringsordning m.m.*
- Post- och telestyrelsen 2010. *Service och konkurrens 2010. Postmarknaden i Sverige*. PTS-ER-2010:07.
- Post- och telestyrelsen 2015. *Svensk Postmarknad 2015. Postmarknaden i Sverige*. PTS-ER-2015:3.
- Post- och telestyrelsen 2015. *Tillgången till telefoni och grundläggande internet. PTS uppföljningsrapport 2015*, PTS-ER-2015:25.
- Post- och telestyrelsen 2016. *Uppföljningen av regeringens bredbandsstrategi*. PTS-ER-2016:17.

- Post- och telestyrelsen 2016. *Uppskattning utifrån Bredbandskartan*. Augusti 2016.
- Prop. 2001/02:45. *Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m.*
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.
- Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*.
- Prop. 2015/16:110. *Staten och kapitalet*.
- Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*.
- Prop. 2016/17:21. *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.
- Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige*, N2009/8317/ITP.
- Region Halland 2016. *Samarbetsavtal avseende utbyggnad av bredband*. RGS 16 0037-01.
- Riksbanken 2016. *Remissyttrande om Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Delrapport 2 från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02)*. Dnr 2016-00062.
- Riksdagens utredningstjänst 2016. *Lanthandlare*. Dnr. 2016:1801.
- Skr. 2015/16:48. *Regeringens exportstrategi*.
- SOU 1998:84. *Flexibel utbildning på distans*.
- SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.
- SOU 2006:101. *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier*.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2013:84. *Fossilfrihet på väg*.
- SOU 2015:7. *Högre utbildning under tjugo år*.
- SOU 2014:61. *Svensk kontanthantering*.
- SOU 2015:15. *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*.
- SOU 2015:35. *Service i glesbygd*.
- SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling*.
- SOU 2015:101. *Demografins regionala utmaningar*.
- SOU 2015:108. *Strandskyddet i praktiken*.
- SOU 2016:1. *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*.

- SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle.*
- SOU 2016:26. *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.*
- SOU 2016:27. *Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle.*
- SOU 2016:38. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:47. *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.*
- SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län.*
- SOU 2016:54. *Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle.*
- SOU 2016:69. *En inkluderande kulturskola på egen grund.*
- SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*
- SOU 2016:80. *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.*
- SOU 2016:86. *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon.*
- Statens kulturråd 2014. *Strategi för Kulturrådets medverkan i det regionala tillväxtarbetet och EU:s sammanhållningspolitik.*
- Statens servicecenter 2016. *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner. Delrapport juni 2016.*
- Statisticon 2016. *Scenarier för befolkningsutveckling i landsbygds-kommuner. Underlagsrapport till Parlamentariska landsbygds-kommittén.*
- Statistiska Centralbyrån 2016. *Tätorter 2015 – Befolkning och arealer. Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1601.*
- Statskontoret 2012:13. *Service i medborgarnas och företagens tjänst.*
- Statskontoret 2013:7. *En omreglerad apoteksmarknad. Slutrapport.*
- Statskontoret 2014. *Överenskommelser som styrmedel.*
- Statskontoret 2016:5. *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*
- Statskontoret 2016:8. *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.*

- Statsrådsberedningen. SB PM 2012:1. *Samrådsformer i Regeringskansliet.*
- Svensk Turism AB 2016. *Nationell strategi för svensk besöksnäring. Så ökar vi tempot och kraftsamlar inför 2020.* Halvtidsanalys.
- Svensson, L. 2008. *Här får du inte vara med om du inte flyttar härifrån. Drivkrafter bakom ungdomars utflyttning från mindre orter.*
- Svensson, L. & Nilsson, B. 2008. *Partnership – As a strategy for social innovation and sustainable change.*
- Sveriges kommuner och landsting 2010. *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering.*
- Sveriges kommuner och landsting 2014. *Yttrande över Statskontorets förslag till Uppdaterad indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.*  
Dnr Fi2014/02297/K.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsförmedlingen 2015. *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting.* 2015.06.24.
- Sveriges Kommuner och Landsting 2016. *Ekonomirapporten, april 2016 – om kommunernas och landstingens ekonomi.*
- Sveriges lantbruksuniversitet, Future Agriculture 2011. *Fem framtidsscenarier för 2050 – förutsättningar för lantbruk och markanvändning.*
- TeliaSonera 2015. *Framtidens nät.*
- TeliaSonera 2016. *Framtidens nät – Kommuner och orter första halvåret 2017.*
- TeliaSonera 2016. *Framtidens nät – Kommuner och orter andra halvåret 2017.*
- Tillväxtanalys 2014:4. *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik.*
- Tillväxtanalys 2015. *Tillväxt genom stöd. En bok om statligt stöd till näringslivet.*
- Tillväxtanalys 2015:4. *Tillgänglighet till kommersiell service och offentlig service 2014 – Analys av utvecklingen i landets olika regioner.*
- Tillväxtanalys 2015:20. *Tillgång till grundläggande betaltjänster – slutrapport.*

- Tillväxtanalys 2016. *Den svenska bioekonomins utveckling. Statistik och analys*. Dnr. N2016/04433/FÖF.
- Tillväxtanalys 2016:06. *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse*.
- Tillväxtanalys PM 2016:01. *De regionala företagsstöden – ändamålsenliga eller otidsenliga?*
- Tillväxtanalys PM 2016:11. *Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring – i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada*.
- Tillväxtverket 2010. *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter – forskningsöversikt och rekommendationer*.
- Tillväxtverket 2015. *Under ytan – Hur går snacket och vem får pengarna II*.
- Tillväxtverket 2016. *Regionala kompetensplattformar*.
- Tillväxtverket 2016. *Besöksnäringens kompetensbehov och kompetensförsörjning*.
- Tillväxtverket 2016. *Nationell kartläggning av utbildningar kopplade till turism*.
- Tillväxtverket 2016. *Pilotkommuner för serviceutveckling. Slutrapport*. Rapport 0196.
- Trafikanalys 2016:6. *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*.
- Trafikverket 2015:29. *Inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplanering för perioden 2018–2029*.
- Universitetskanslerämbetet 2016:10. *Universitet och högskolor. Årsrapport 2016*.
- Universitets och högskolerådet 2016. *Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? En redovisning av regeringsuppdraget att kartlägga lärosätenas arbete med breddad rekrytering och breddat deltagande*.
- WSP Analys och Strategi 2012. *Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt*.
- 2015 års betaltjänstutredning 2016. *Tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner*, delrapport 2.



# Kommittédirektiv 2015:73

## En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

### Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder.

Politiken ska bidra till att landsbygdens företag är livskraftiga och innovativa, att attraktiva livs- och boendemiljöer kan erbjudas och att naturresurserna används hållbart. Landsbygdens möjligheter ska tas tillvara och en miljömässigt hållbar utveckling ska förenas med ekonomisk tillväxt – en grön tillväxt – som ger förutsättningar för sysselsättning och framtidstro i hela landet. Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete är målsättningen att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 och de för landsbygden mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen.

Kommittén ska bl.a. belysa utvecklingen och framtida utmaningar och möjligheter för olika typer av landsbygder. Kommittén ska lämna förslag till en politik som skapar förutsättningar för tillväxt, företagande, sysselsättning, attraktivitet och boende på landsbygden. Ett jämställdhetsperspektiv ska anläggas i analysarbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2017. En delredovisning ska lämnas senast den 31 mars 2016.

## Behovet av en ny politik för landsbygden

Landsbygdernas förutsättningar har förändrats gradvis under många år och inflyttningen till städer från gles- och landsbygder har pågått under lång tid. En likartad utveckling pågår i hela västvärlden. Sveriges landsbygder och de människor som bor och verkar där är en resurs och tillgång för hela landet. Stad och landsbygd har ett ömsesidigt utbyte och är beroende av varandra. Landsbygderna har många förutsättningar för utveckling men det finns också utmaningar och problem. Det offentliga åtagandet med koppling till landsbygdens utveckling kan behöva tydliggöras. Marknadslösningar som fungerar i tätbebyggda miljöer kan i landsbygdsområden behöva kompletteras med politiska insatser. I dag saknas en sammanhållen nationell politik för landsbygden som på ett tydligt sätt tar avstamp i de utmaningar och möjligheter som landsbygden står inför. En sådan politik är nödvändig för att möjliga synergieffekter av dagens åtgärder riktade till landsbygden ska realiseras.

En förnyad, sammanhållen politik för landsbygden ska utgå från de strukturella frågor, utmaningar och möjligheter som landsbygden möter. Det ska vara en långsiktig politik som skapar incitament för utveckling och förändring av den framtida svenska landsbygden. En politik för landsbygden behöver byggas utifrån ett bredare perspektiv än de areella näringarna. Politiken ska ta avstamp i nuläget med avsikt att möta inte bara nuvarande utan även kommande utmaningar och möjligheter.

Landsbygden i Sverige och i många andra länder genomgår sedan länge en strukturomvandling där tjänstesektorn får en allt större betydelse och där besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar i betydelse för ekonomin och sysselsättningen. Jordbruket och skogsbruket bidrar inte längre i samma utsträckning till landsbygdsbornas försörjning, även om näringarna är fortsatt viktiga för ekonomin. Natur- och kulturresurser på landsbygden får nya och utvecklade användningsområden. Efterfrågan på hållbara turismupplevelser ökar. Utvecklingen av globala värdekedjor bidrar ytterligare till att förändra förutsättningarna för företagen på landsbygden. Kunskapssamhället och utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik öppnar nya möjligheter. Klimatförändringar och urbaniseringen i Sverige och omvärlden medför att den svenska landsbygden blir intressant, inte minst för



livsmedels- och energiförsörjningen, även globalt. Det här är förändringar som påverkar de ekonomiska drivkrafterna och möjligheterna att bo och verka på landsbygden.

Den nationella politikens närvaro i landsbygdens frågor och som riktninggivare för den framtida utvecklingen har också stor betydelse för ett Sverige som håller ihop och där alla är delaktiga. En förnyad politik för landsbygden behöver vara inkluderande och tydligare uppmärksamma landsbygdsbornas delaktighet i samhällsutvecklingen. Det lokala engagemang som många gånger är avgörande för utvecklingskraften på landsbygden måste värnas och stärkas. Samtidigt behöver samverkan mellan offentliga aktörer på nationell, regional och kommunal nivå förbättras.

En tredjedel av Sveriges befolkning bor i landsbygdskommuner enligt Statens Jordbruksverks definition. Nästan alla, oavsett bostadsort, har dessutom på något sätt en relation till landsbygden. Det kan vara från uppväxten, via släkten eller genom ett deltids- eller fritidsboende. Av Sveriges företag har 37 procent sin verksamhet i landsbygdskommuner och 30 procent av alla sysselsatta arbetar i verksamheter som finns på landsbygden. Det innebär att många människor och verksamheter berörs och är beroende av utvecklingen på landsbygden. De verktyg och insatser som finns i dag för att främja utvecklingen är samtidigt alltför splittrade och löser inte de problem som finns på grund av de strukturella förändringarna. Möjligheter behöver också tas tillvara i större utsträckning än hittills. Sammantaget innebär detta att det finns ett behov av en utvecklingsinriktad politik för landsbygden, som kan hantera de utmaningar som varken marknaden eller den befintliga politiken klarar.

### **Uppdraget att lämna förslag på en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder**

Sverige är, i en europeisk jämförelse, ett ”landsbygdsland”; stort till ytan, gles befolkat och med ett fåtal större städer. I landsbygdsbegreppet ingår såväl tätortsnära landsbygd, glesbygd, skärgårdar och andra landsbygder samt mindre tätorter, vilket gör att det är berättigat att tala om olika *landsbygder*. Med landsbygder avses i dessa direktiv alla områden utom stora och medelstora städer med närliggande områden.

Hållbar utveckling innebär att människors ekonomiska och sociala behov tillgodoses utan att miljötillståndet försämras. Förutsättningar för tillväxt, företagande, sysselsättning, attraktivitet och boende i Sveriges landsbygder skapas samtidigt som miljömålen beaktas. Hänsyn tas således till de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna av hållbar utveckling.

Viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete är målsättningen att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 och de för landsbygden mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen.

### *Hur har landsbygderna utvecklats de senaste 40–50 åren?*

Befolkningsutvecklingen varierar kraftigt över landet, med en växande och yngre befolkning i huvudsak i storstadsregioner och regionala centrum. Stora delar av landsbygderna har en motsatt utveckling, särskilt tydligt är det i Norrlands inland. Kvinnor, och särskilt unga kvinnor, väljer i högre utsträckning än män staden framför landsbygden. Samtidigt har den tätortsnära landsbygden en relativt positiv utveckling, vad gäller befolkningsutveckling, företagande och framtidstro.

I ett modernt samhälle är rörlighet för jobb och utbildning och en viss utflyttning från gles- och landsbygder till städer naturligt. Boendemönster ser annorlunda ut jämfört med tidigare. Många kvinnor och män är mer mobila och har ett fritids- eller delårsboende på landsbygden. I vissa attraktiva områden, i synnerhet längs kusterna, har det ökade fritids- och delårsboendet lett till höjda fastighetspriser. Samtidigt är den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning en stor utmaning för många landsbygder. Utvecklingen leder bl.a. till problem med att klara arbetskraftsförsörjning, kommunal ekonomi och samhällsservice till medborgarna.

För att analysera den framtida utvecklingen som grund för en ny politik behövs en kartläggning av samhällsutvecklingen, utvecklingen på landsbygden och dess orsaker. Viktiga aspekter är t.ex. demografisk utveckling, ekonomisk utveckling, näringslivets utveckling, medborgarnas och företagens villkor, natur- och kulturlandskapets förändring och mark- och vattenanvändningens miljöeffekter.

Kommittén ska därför

- redogöra för de senaste 40–50 årens utveckling, för befolkningen och för företagen, både för landsbygden som helhet och för olika landsbygder,
- identifiera hinder för hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden, och
- belysa demografiska utmaningar, t.ex. effekterna av att unga kvinnor i högre grad än unga män lämnar eller inte vill flytta till landsbygden.

*Vilka effekter och vilken betydelse har den förda politiken haft för landsbygden?*

För att bo och verka på eller besöka landsbygden behövs vissa grundläggande strukturer, som infrastruktur, transporter och samhällsservice. För sådana grundläggande förutsättningar har staten ett övergripande ansvar i hela landet. Glesheten och de långa avstånden på landsbygden gör att marknadslösningar kan behöva kompletteras med offentliga åtgärder och regler kan behöva ändras. Det finns ett statlig åtagande att främja ett gott näringslivsklimat i hela landet och tillgång till offentlig service. Det sker bl.a. genom insatser som bidrar till ökat företagande, stärkt entreprenörskap, utbyggd infrastruktur, forskning av hög kvalitet, fler innovationer och en god kompetensförsörjning. Likaså finns behov av särskilda insatser för vissa geografiska områden och insatser för natur-, kultur- och boendemiljöer som bas för affärsmöjligheter och en god livsmiljö på landsbygden.

Den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdens utveckling är hörnstenar för de strategiska insatser som finns i dag för att främja tillväxt och utveckling på landsbygden. Båda dessa politikområden har ett territoriellt angreppssätt och ett tvärsektoriellt perspektiv, som innebär en sammanhållande funktion i samarbetet mellan politikområden av betydelse för landsbygden. Den regionala tillväxtpolitiken omfattar samtliga geografier, dvs. gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstäder.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har också indirekt stor betydelse för utvecklingen på landsbygden, liksom generella

åtgärder inom flera olika politikområden som riktas mot företag och medborgare.

Analysen av effekter och betydelse av den förda politiken ska inkludera den regionala tillväxtpolitiken och politiken för landsbygdens utveckling, men också annan nationell politik av betydelse för landsbygden. Viktiga aspekter är hur politikens åtgärder har kompletterat varandra, men också hur de kan ha överlappat eller motverkat varandra.

Kommittén ska

- analysera hur tidigare och nuvarande politik har påverkat landsbygdens utveckling och tillväxt, och
- analysera hur åtgärder inom berörda politikområden har samverkat för att främja livskraftiga och hållbara landsbygder.

*Hur ser den framtida utvecklingen ut och hur påverkas landsbygden?*

För att möta utvecklingen behöver landsbygden, precis som övriga samhället, anpassa sig till nya förhållanden. Landsbygdens förutsättningar ska beaktas och människors kreativitet ska tas tillvara. En livskraftig landsbygd som bidrar till samhällets tillväxt och utveckling behöver människor som vill leva, vistas, arbeta och driva företag där.

Landsbygden har goda förutsättningar att kunna stärka Sveriges utveckling mot en grön ekonomi genom framväxten av en bio-baserad ekonomi och en miljödriven näringslivsutveckling. De höga värden i attraktiva natur- och kulturmiljöer som finns i många landsbygder är en resurs för hela landet. Genom att de bevaras, vårdas och på ett hållbart sätt används och utvecklas bidrar de till landsbygdens utvecklingspotential. Utvecklingen på landsbygden kan också få stor betydelse för att de globala och nationella växthusgasutsläppen ska kunna begränsas i enlighet med klimatmålen.

Aktivitet på landsbygden och en resurseffektiv markanvändning, bl.a. genom ett hållbart brukande av skogs- och odlingslandskapet, är viktigt för Sveriges och landsbygdens attraktionskraft. Jordbruket står för och utgör förutsättning för ett öppet och varierat landskap, vilket är positivt för biologisk mångfald och levande kulturmiljöer. Ansvar för de biologiska produktionsresurserna och markens produktivitet blir allt större i ett globalt perspektiv, sär-

skilt med tanke på klimatförändringarna. I omställningen till ett hållbart samhälle kan förvaltningen och nyttjandet av landsbygdens resurser medföra möjligheter till effektiva lösningar och innovationer samt nya affärsmöjligheter för företag på landsbygden. Samtidigt måste riskerna för ett överutnyttjande och problem som förluster av biologisk mångfald uppmärksammas och hanteras. En helhetssyn på landsbygdernas natur- och kulturresurser där hållbarhetsperspektivet ingår behövs. Den utvecklingspotential för näringsverksamheter som baseras på nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i bl.a. natur- och kulturmiljöer bör tas till vara samtidigt som natur- och kulturvärdena bevaras.

De gröna näringarna har fått ökad uppmärksamhet för sin betydelse i arbetet för ett hållbart samhälle och en hållbar tillväxt. En biobaserad ekonomi innebär en smartare och grönare tillväxt där bland annat landsbygdens näringar har stora möjligheter att komplettera traditionella produkter genom nya värdekedjor kopplade till jordbruk, skogsbruk, fiske och vattenbruk. Detta medför möjligheter för landsbygden och de gröna näringarna att utvecklas och bidra till Sveriges samlade tillväxt och nya jobb i hela landet.

Brist på arbetskraft med rätt kompetens är ett av de största hindren för företagens tillväxt. Företag och offentlig verksamhet som behöver anställa måste kunna säkra sin kompetensförsörjning genom människor som vill arbeta på orten eller i bygden. Kvinnor och män från andra länder har stor betydelse för kompetensförsörjningen på landsbygden. Ett väl fungerande mottagande av nyanlända innebär en möjlighet för landsbygdens näringsliv och ett Sverige som håller ihop. Det är också viktigt att det finns tillgång till utbildning med hög kvalitet på alla utbildningsnivåer i hela landet.

Landsbygden har en större andel mikro- och småföretag än städerna. Förutsättningarna för små företag behöver analyseras och beaktas särskilt, liksom möjligheter för företag att kunna utvecklas, växa och anställa. För många små och medelstora företag är det i dag svårt att få finansiering för investeringar från banker eller den statliga kapitalförsörjningen. Innovation och ett högt kunskapsinnehåll i produkter och tjänster kan vara avgörande för företagens konkurrenskraft. Behov och förutsättningar för smart specialisering behöver beaktas i högre grad.

En attraktiv boende- och livsmiljö måste kunna erbjuda grundläggande strukturer men också ett utbud av nöjen, kultur och fritidsaktiviteter. En attraktiv och tillgänglig landsbygd skapar också förutsättningar för att människor ska komma på besök för att bo, äta och uppleva och på så sätt bidra till den lokala ekonomin. Det kan vara svårt att kombinera glest boende med tillgänglighet till service och hållbara transportalternativ. Samhällsplanering, andra insatser för fortsatt tillgänglighet och utveckling av hållbara lösningar för transporter, kommunikationer och infrastruktur är därför viktigt för att människor ska kunna bo och verka på eller besöka landsbygden och för att näringslivet ska kunna utvecklas.

En väl utbyggd bredbandsinfrastruktur är viktig för att kunna bo och driva företag på landsbygden. Tillgången till bredband är generellt sett mycket god i Sverige, men tillgången till bredband med högre överföringshastigheter är ojämnt fördelad mellan tätorter och gles- och landsbygder. Nya behov och möjligheter har skapats och fortsätter utvecklas genom digitalisering och annan modern teknik. Digitala lösningar kan bidra till en resurseffektiv ekonomi. Det saknas dock en samlad bild av på vilket sätt samhällets digitalisering kan bidra till en livskraftig landsbygd.

God tillgång till kommersiell och offentlig service, grundläggande betaltjänster, kontanthantering och post är nödvändigt för att attrahera boende, företag och besökare till landsbygden. Ett annat viktigt område är bostadsförsörjning. Det finns en efterfrågan på nya bostäder i mindre tätorter runt om i landet, men det är ofta svårt att finansiera nybyggnation. Särskilt attraktiva boendemiljöer finns i många landsbygder och skulle kunna erbjudas i större utsträckning. Det skulle ge förutsättningar för stärkt attraktivitet och ökad inflyttning och besöksgrad i delar av landet som i dag avfolkas. Det är samtidigt en utmaning att tillvarata äldre byggnadsbestånd samt att bevara och utveckla kulturlandskapets värden.

Det är många faktorer i omvärlden som påverkar den framtida utvecklingen och det krävs en analys av tänkbara utvecklingsvägar för att kunna bedöma hur en politik för långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ska se ut. Bedömningen av framtida utveckling ska baseras på förväntade omvärldsförändringar som demografisk utveckling och boendemönster, migrationsmönster, ett förändrat klimat, arbetsmarknadens dynamik, utveckling av näringslivet med hänsyn till handel och marknad samt globala värdekedjor. Andra

arbeten och processer som innehåller framtidsbedömningar eller scenarioanalyser, t.ex. Långtidsutredningens analyser, ska användas som utgångspunkt. Regionala analyser av landsbygden och dess framtida utveckling ska beaktas i arbetet, liksom att förutsättningarna varierar mellan olika typer av landsbygder. I analysen behöver också den inverkan som landsbygdens utveckling kan ha på målsättningar inom andra politikområden synliggöras.

Kommittén ska

- redovisa en trolig utveckling för svenska landsbygder fram till år 2050,
- analysera hur olika landsbygder, företag och medborgare, kan dra nytta av omvärldsfaktorer som globalisering, digitalisering och urbanisering,
- utreda förutsättningar och möjligheter för att bevara och utveckla långsiktigt hållbara och attraktiva livs-, boende- och verksamhetsmiljöer i olika landsbygder, med beaktande av behovet att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och allmänhetens tillgång till naturen,
- redogöra för statens ansvar för att bidra till god tillgång till kommersiell och offentlig service, grundläggande betaltjänster, kontanthantering och post på landsbygden,
- analysera hur kompetensförsörjningen fungerar för privata och offentliga verksamheter på landsbygden och vid behov lämna förslag på hur den kan stärkas, och
- belysa landsbygdens möjligheter att bidra till en grön tillväxt och hur den kan påverka landsbygdens hållbara utveckling samtidigt som de för landsbygden mest relevanta miljömålen beaktas.

### *Hur ska en ny politik för landsbygden se ut?*

Det finns sedan lång tid tillbaka olika insatser som har betydelse för landsbygdens utveckling. Det handlar bl.a. om de prioriterade områdena sysselsättning, jämställdhet och miljö. Etablering av en sammanhållen politik för långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden skulle innebära att politiken på den nationella nivån tar ett

tydligt och nödvändigt ansvar för de utmaningar som landsbygden står inför. Under åren har strukturer och politik utvecklats för inflytande och genomförande på lokal såväl som regional nivå, exempelvis inom den regionala tillväxtpolitiken och initiativ för lokal utveckling. Men det behövs ett övergripande nationellt ansvar för landsbygden och dess välfärd, villkor och förutsättningar för utveckling och tillväxt. Samhälleliga lösningar som fungerar i täta stadsområden kan behöva utformas på annat sätt för att fungera för den mindre skala och de glesa strukturer som karaktäriserar landsbygderna.

Det finns anledning att närmare analysera på vilket sätt den nuvarande politiken för landsbygden behöver förändras. Ett alternativ till dagens politik kan vara att utforma en politik som tydligare beaktar att landsbygdens förutsättningar ser olika ut i landet. En sådan politik kan t.ex. tydligare hantera utformning av nationella åtgärder för landsbygdsområden som visar på olika typer av varaktiga problem respektive för landsbygdsområden där tillväxtförutsättningarna är goda. Utmaningar kopplade till områden med minskande befolkning och obalanserad åldersstruktur behöver belysas särskilt.

Ett begrepp som ofta används är landsbygdssäkring, vilket innebär att andra politikområden i de frågor då det är relevant på olika sätt ska beakta landsbygdens förutsättningar och hur statliga beslut påverkar landsbygden respektive staden. Det återstår fortfarande mycket arbete innan ett sådant angreppssätt kan sägas vara i kraft. I sammanhanget bör även de statliga myndigheternas närvaro i hela landet uppmärksammas.

Kommittén ska därför, utifrån genomförda analyser och baserat på slutsatser från tidigare faser av arbetet,

- lämna förslag på en sammanhållen nationell politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder,
- föreslå övergripande mål för en sådan politik, och
- tydliggöra och föreslå hur politikområden som är viktiga för landsbygdens utveckling kan aktiveras i en sammanhållen politik.



### *Vilka åtgärder behövs för att uppnå målen?*

En viktig fråga är hur statens resurser ska disponeras mest effektivt. En analys av vilka åtgärder som är effektiva för att främja tillväxt, företagande och sysselsättning, bidra till att relevanta miljömål nås samt främja attraktivitet och boende i landsbygdsområden behöver göras. Behovet av åtgärder ska baseras på en bedömning av marknadens funktionssätt och det offentliga åtagandet för landsbygden och dess utveckling. Kommittén ska inte utvärdera eller föreslå ändringar av strandskyddslagstiftningen.

Med utgångspunkt i genomförda analyser och de mål för en sammanhållen politik för landsbygden som föreslås ska kommittén

- analysera vilka statliga åtgärder som är effektiva för att förbättra förutsättningarna för utveckling på olika landsbygder,
- lämna förslag på statliga åtgärder som ska inkludera såväl medborgar- som företagsperspektiv på hållbar utveckling och tillväxt på landsbygden, och
- synliggöra både kvinnors och mäns villkor och förutsättningar i de frågeställningar som behandlas.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Kommittén ska bedöma samhällsekonomiska och andra konsekvenser av de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller företag ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen leder till ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

Kommittén ska också redovisa om förslagen leder till konsekvenser för jämställdheten eller miljön och vilka effekter förslagen får för små- och medelstora företag. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska kommittén utforma förslagen så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. EU:s statsstödsregler och annan relevant lagstiftning ska beaktas.

## Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska följa andra pågående arbeten och processer med koppling till landsbygdens utveckling och hållbara tillväxt samt föra en dialog med berörda myndigheter. Erfarenheter från andra relevanta länder ska studeras och beaktas i arbetet. I uppdraget ingår också att medverka till dialog om landsbygden, dess förutsättningar och framtid med berörda aktörer.

Kommittén ska lämna ett delbetänkande senast den 31 mars 2016. Delbetänkandet ska bl.a. innehålla överväganden och slutsatser som baseras på genomförda analyser och kunskapssammansättningar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2017.

(Näringsdepartementet)

# Landsbygdskommuner och funktionella analysregioner

I delbetänkandet utgick kommittén huvudsakligen från Tillväxtanalys kommunklassificering i sina analyser. Kommittén kom utifrån analyserna fram till att det behövdes förslag på åtgärder för att förbättra förutsättningarna för de glesa och mycket glesa landsbygderna, eftersom utmaningarna är störst där. Det innebär att vi också, så långt det är möjligt, har haft Tillväxtanalys klassificering som utgångspunkt även i arbetet med slutbetänkandet.

En annan indelning vi använder oss av i slutbetänkandet är funktionella analysregioner (FA-regioner).

I denna bilaga finns en kort beskrivning av Tillväxtanalys kommunklassificering och av FA-regionerna.

## *Tillväxtanalys kommunklassificering*

Tillväxtanalys klassificering utgår från befolkningstäthet och befolkningsstorlek, men man har också tagit hänsyn avstånden till större städer.<sup>1</sup> Tillväxtanalys menar att indelningen i sex kommuntyper bör användas när man vill relatera till mer specifika förutsättningar och potentialer i generella och övergripande beskrivningar av kommuner i ett landsbygdsperspektiv.

- *Mycket glesa landsbygdskommuner* – kommuner med hela befolkningen i rurala områden och med minst 90 minuters genomsnittlig resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (15 kommuner).

---

<sup>1</sup> För en mer utförlig och detaljerad beskrivning av Tillväxtanalys sexdelade indelning se Tillväxtanalys 2014:04. *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdsolitik*, s. 57–73.

- *Glesa landsbygdskommuner* – kommuner med minst 50 procent av befolkning i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (45 kommuner).
- *Tätortsnära landsbygdskommuner* – kommuner med minst 50 procent av befolkning i rurala områden och minst 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (70 kommuner).
- *Glesa blandade kommuner* – övriga kommuner med mindre än 50 procent av befolkning i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (28 kommuner).
- *Täta blandade kommuner* – övriga kommuner med mindre än 50 procent av befolkning i rurala områden och minst 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg till en tätbebyggelse med minst 50 000 invånare (103 kommuner).
- *Storstadskommuner* – kommuner med mindre än 20 procent av befolkning i rurala områden och en med angränsande kommuner samlad folkmängd på minst 500 000 (29 kommuner).

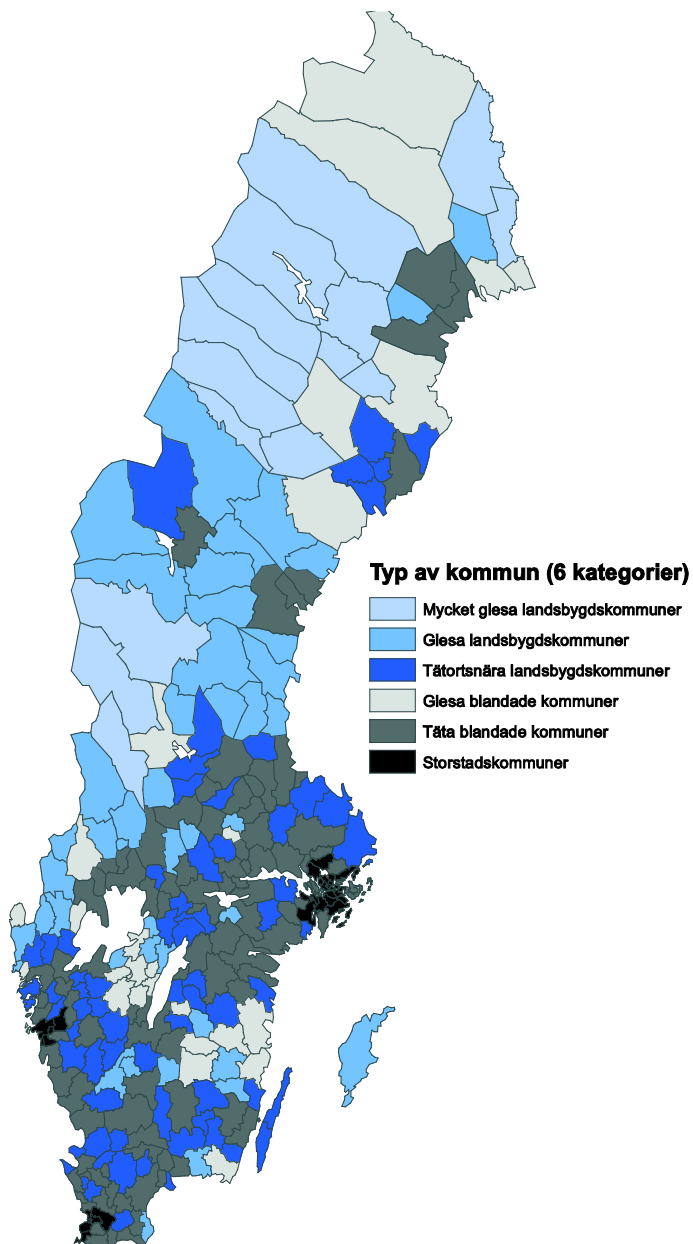
### *FA-regioner*

FA-regioner utgår från framtida reseavstånd och tillgänglighet, för att kunna prognostisera utvecklingen. Indelningen ska fånga en bild av de svenska arbetsmarknadernas geografiska utsträckning över en period om cirka tio år. Tillväxtanalys definierar en funktionell analysregion som en region med ett funktionellt pendlingsavstånd mellan invånarens bostad och arbetsplats. I definitionen tar Tillväxtanalys hänsyn till en möjlig framtida arbetspendling och inte bara verklig arbetspendling. Vidare tar modellen hänsyn till annan information som exempelvis infrastrukturinvesteringar och andra mer strukturella förutsättningar. Sedan 2015 finns det 60 stycken funktionella analysregioner (se figur 1 och tabell 1).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Tillväxtanalys (2015), *Funktionella analysregioner – revidering 2015*, PM 2015:22.

**Figur 1** Sveriges kommuner fördelade enligt Tillväxtanalys indelning i sex olika typer



Källa: Tillväxtanalys.

**Tabell 1**      **Sveriges landsbygdskommuner enligt Tillväxtanalys indelning, kommunnamn och funktionella analysregioner (FA-regioner)**

<b>Kommuntyp</b>	<b>Kommun</b>	<b>FA-region</b>
Mycket glesa landsbygdskommuner	Malung-Sälen	Malung-Sälen
Mycket glesa landsbygdskommuner	Älvdalen	Mora
Mycket glesa landsbygdskommuner	Härjedalen	Härjedalen
Mycket glesa landsbygdskommuner	Norsjö	Skellefteå
Mycket glesa landsbygdskommuner	Malå	Lycksele
Mycket glesa landsbygdskommuner	Storuman	Storuman
Mycket glesa landsbygdskommuner	Sorsele	Arjeplog
Mycket glesa landsbygdskommuner	Dorotea	Strömsund
Mycket glesa landsbygdskommuner	Vilhelmina	Vilhelmina
Mycket glesa landsbygdskommuner	Åsele	Åsele
Mycket glesa landsbygdskommuner	Arvidsjaur	Arvidsjaur
Mycket glesa landsbygdskommuner	Arjeplog	Arjeplog
Mycket glesa landsbygdskommuner	Jokkmokk	Jokkmokk
Mycket glesa landsbygdskommuner	Övertorneå	Luleå
Mycket glesa landsbygdskommuner	Pajala	Kiruna
Glesa landsbygdskommuner	Vingåker	Eskilstuna
Glesa landsbygdskommuner	Ydre	Jönköping
Glesa landsbygdskommuner	Gnosjö	Värnamo
Glesa landsbygdskommuner	Gislaved	Värnamo
Glesa landsbygdskommuner	Sävsjö	Jönköping
Glesa landsbygdskommuner	Högsby	Oskarshamn
Glesa landsbygdskommuner	Hultsfred	Vimmerby
Glesa landsbygdskommuner	Gotland	Gotland
Glesa landsbygdskommuner	Ronneby	Karlskrona
Glesa landsbygdskommuner	Simrishamn	Malmö-Lund
Glesa landsbygdskommuner	Sotenäs	Trollhättan-Vänersborg
Glesa landsbygdskommuner	Tanum	Västlandet
Glesa landsbygdskommuner	Dals-Ed	Västlandet
Glesa landsbygdskommuner	Karlsborg	Skövde-Skara
Glesa landsbygdskommuner	Gullspång	Skövde-Skara
Glesa landsbygdskommuner	Bengtstors	Västlandet
Glesa landsbygdskommuner	Götene	Lidköping-Götene
Glesa landsbygdskommuner	Töreboda	Skövde-Skara
Glesa landsbygdskommuner	Eda	Västlandet
Glesa landsbygdskommuner	Torsby	Torsby
Glesa landsbygdskommuner	Munkfors	Karlstad
Glesa landsbygdskommuner	Årjäng	Västlandet

Kommuntyp	Kommun	FA-region
Glesa landsbygdskommuner	Sunne	Karlstad
Glesa landsbygdskommuner	Hagfors	Karlstad
Glesa landsbygdskommuner	Hällefors	Örebro
Glesa landsbygdskommuner	Ljusnarsberg	Örebro
Glesa landsbygdskommuner	Norberg	Västerås
Glesa landsbygdskommuner	Vansbro	Vansbro
Glesa landsbygdskommuner	Orsa	Mora
Glesa landsbygdskommuner	Ovanåker	Bollnäs-Ovanåker
Glesa landsbygdskommuner	Nordanstig	Hudiksvall
Glesa landsbygdskommuner	Ljusdal	Ljusdal
Glesa landsbygdskommuner	Söderhamn	Bollnäs-Ovanåker
Glesa landsbygdskommuner	Bollnäs	Bollnäs-Ovanåker
Glesa landsbygdskommuner	Hudiksvall	Hudiksvall
Glesa landsbygdskommuner	Ånge	Sundsvall
Glesa landsbygdskommuner	Kramfors	Kramfors
Glesa landsbygdskommuner	Sollefteå	Sollefteå
Glesa landsbygdskommuner	Ragunda	Östersund
Glesa landsbygdskommuner	Bräcke	Östersund
Glesa landsbygdskommuner	Strömsund	Strömsund
Glesa landsbygdskommuner	Åre	Östersund
Glesa landsbygdskommuner	Berg	Östersund
Glesa landsbygdskommuner	Överkalix	Överkalix
Glesa landsbygdskommuner	Älvsbyn	Luleå
Glesa blandade landsbygdskommuner	Norrälje	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Heby	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Tierp	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Östhammar	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Flen	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Strängnäs	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Trosa	Stockholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Ödeshög	Linköping-Norrköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Kinda	Linköping-Norrköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Boxholm	Linköping-Norrköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Valdemarsvik	Linköping-Norrköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Mjölby	Linköping-Norrköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Aneby	Jönköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Vaggeryd	Jönköping
Glesa blandade landsbygdskommuner	Uppvidinge	Växjö
Glesa blandade landsbygdskommuner	Lessebo	Växjö

<b>Kommuntyp</b>	<b>Kommun</b>	<b>FA-region</b>
Glesa blandade landsbygdskommuner	Tingsryd	Växjö
Glesa blandade landsbygdskommuner	Alvesta	Växjö
Glesa blandade landsbygdskommuner	Markaryd	Ljungby
Glesa blandade landsbygdskommuner	Torsås	Kalmar
Glesa blandade landsbygdskommuner	Mörbylånga	Kalmar
Glesa blandade landsbygdskommuner	Mönsterås	Kalmar
Glesa blandade landsbygdskommuner	Emmaboda	Kalmar
Glesa blandade landsbygdskommuner	Borgholm	Kalmar
Glesa blandade landsbygdskommuner	Sölvesborg	Kristianstad-Hässleholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Svalöv	Malmö-Lund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Östra Göinge	Kristianstad-Hässleholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Örkelljunga	Malmö-Lund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Bjuv	Malmö-Lund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Sjöbo	Malmö-Lund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Båstad	Malmö-Lund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Höganäs	Malmö-Lund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Hässleholm	Kristianstad-Hässleholm
Glesa blandade landsbygdskommuner	Hylte	Halmstad
Glesa blandade landsbygdskommuner	Laholm	Halmstad
Glesa blandade landsbygdskommuner	Tjörn	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Örust	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Munkedal	Trollhättan-Vänersborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Färgelanda	Trollhättan-Vänersborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Ale	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Vårgårda	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Bollebygd	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Grästorp	Trollhättan-Vänersborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Essunga	Lidköping-Götene
Glesa blandade landsbygdskommuner	Tranemo	Borås
Glesa blandade landsbygdskommuner	Mellerud	Trollhättan-Vänersborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Lilla Edet	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Mark	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Svenljunga	Borås
Glesa blandade landsbygdskommuner	Herrljunga	Göteborg
Glesa blandade landsbygdskommuner	Vara	Lidköping-Götene
Glesa blandade landsbygdskommuner	Ulricehamn	Borås
Glesa blandade landsbygdskommuner	Storfors	Karlstad
Glesa blandade landsbygdskommuner	Lekeberg	Örebro
Glesa blandade landsbygdskommuner	Laxå	Örebro



<b>Kommuntyp</b>	<b>Kommun</b>	<b>FA-region</b>
Glesa blandade landsbygdskommuner	Hallsberg	Örebro
Glesa blandade landsbygdskommuner	Askersund	Örebro
Glesa blandade landsbygdskommuner	Lindesberg	Örebro
Glesa blandade landsbygdskommuner	Skinnskatteberg	Västerås
Glesa blandade landsbygdskommuner	Gagnef	Falun-Borlänge
Glesa blandade landsbygdskommuner	Leksand	Falun-Borlänge
Glesa blandade landsbygdskommuner	Rättvik	Falun-Borlänge
Glesa blandade landsbygdskommuner	Säter	Falun-Borlänge
Glesa blandade landsbygdskommuner	Ockelbo	Gävle
Glesa blandade landsbygdskommuner	Krokom	Östersund
Glesa blandade landsbygdskommuner	Nordmaling	Umeå
Glesa blandade landsbygdskommuner	Bjurholm	Umeå
Glesa blandade landsbygdskommuner	Vindeln	Umeå
Glesa blandade landsbygdskommuner	Robertsfors	Umeå
Glesa blandade landsbygdskommuner	Vännäs	Umeå



## Kommitténs arbetsformer

Kommittén arrangerade fjorton dialogmöten runt om i landet under våren 2016. Syftet med dessa möten var att få en uppfattning om vad olika regionala och lokala aktörer såg för utmaningar och möjligheter för Sveriges landsbygder. Kommittén ville ta del av regionala och lokala myndigheters och andra aktörers synpunkter om delbetänkandet och om det fortsatta arbetet med att utforma en sammanhållen landsbygdspolitik.

Länsstyrelsen bjöd i samverkan med landsting/region/samverkansorgan in till mötena med utgångspunkt från kommitténs förslag till deltagare. Totalt medverkade ungefär 800 personer, bland andra företrädare för kommuner, Almi Företagspartner AB, lokala kapital- och utvecklingsbolag, mikrobankföreningar, lederområden, Skogsstyrelsen, andra myndigheter med närvaro i regionen, universitet och högskolor, andra aktörer inom utbildningssystemet, Inkubatorer och teknikparker (SISP), länsbildningsförbund, folkhögskolor, Naturskyddsföreningen, Företagarna, Hushållningssällskapen, Hela Sverige ska leva, Lantbrukarnas Riksförbund, Coompanion, Folkets hus och parker samt andra aktörer från civilsamhället.

Dialogmötena genomfördes i form av interaktiva workshopar. Dessa inleddes med att några av kommitténs ledamöter gemensamt presenterade kommitténs delbetänkandet och kommitténs uppdrag.

**Tabell 1** Kommitténs dialogmöten våren 2016

Datum, plats	Medverkande representanter från kommittén
2 maj, Karlskrona	Johan Persson, Emma Carlsson-Löfdahl, Irene Oskarsson, Åsa Coenraads
3 maj, Linköping	Johan Persson, Emma Carlsson-Löfdahl, Irene Oskarsson, Åsa Coenraads
2 maj, Pajala	Anna-Caren Säterberg, Kew Nordqvist, Anders Forsberg, Kristina Yngwe
3 maj, Älvsbyn	Anna-Caren Säterberg, Kew Nordqvist, Anders Forsberg, Kristina Yngwe
2 maj, Karlstad	Håkan Svenneling, Mattias Jonsson, Monica Haider, Ulf Berg
3 maj, Rättvik	Håkan Svenneling, Mattias Jonsson, Monica Haider, Ulf Berg
27 maj, Gotland	Johan Persson, Håkan Svenneling, Irene Oskarsson, Kristina Yngwe, Anna-Caren Säterberg
31 maj Örebro	Håkan Svenneling, Ulf Berg, Irene Oskarsson
1 juni, Svenstavik	Johan Persson, Anna-Caren Säterberg, Ulf Berg, Irene Oskarsson
31 maj, Varberg	Johan Persson, Anders Forsberg, Åsa Coenraads, Kristina Yngwe
2 juni, Vänersborg	Mattias Jonsson, Anders Forsberg,
1 juni, Sollefteå	Monica Haider, Kew Nordqvist, Emma Carlsson-Löfdahl, Åsa Coenraads
2 juni, Vindeln	Kristina Yngwe, Håkan Svenneling, Kew Nordqvist
2 juni Lycksele	Anna-Caren Säterberg

Kommitténs sekretariat har löpande samlat in information och synpunkter från forskare, myndigheter och organisationer. Vi har också låtit ta fram ett antal underlagsrapporter. Dessa finns att hämta på kommitténs webbplats.

Under våren 2016 har kommittén också genomfört ett forskarseminarium om landsbygdernas förutsättningar i kunskapssamhället i samarbete med skogs- och lantbruksakademien (KSLA).<sup>1</sup> Seminariet genomfördes som en rundabordsdiskussion med forskare och andra experter på temat utvecklingen i glesa miljöer. Kommitténs ordförande har även deltagit i andra arrangemang som KSLA anordnat.

Kommittén närvarade också vid Landsbygdsriksdagen som arrangeras av Hela Sverige ska leva i maj 2016.

<sup>1</sup> Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) är en oberoende organisation som arbetar med frågor om jordbruk, trädgårdsbruk, livsmedel, skog och skogsprodukter, fiske och vattenbruk, miljö och naturresurser.

I oktober 2016 höll Tillväxtanalys ett halvdagsseminarium med inbjudna internationella gäster från Kanada, Storbritannien, Finland och Norge. Dessa redogjorde för hur landsbygdspolitik och landsbygdssäkring fungerar i sina respektive länder. Seminariet genomfördes med utgångspunkt från kommitténs uppdrag till Tillväxtanalys om att ta fram en rapport om landsbygdspolitiken i Norge och Finland samt om landsbygdssäkring i Kanada, Storbritannien och Finland.



# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder –  
en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

Systematisk förteckning

---

## **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder –  
en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]