

YTTRANDE
2017-03-02

TRN 2017-0023

Näringsdepartementet
Dnr N2017/00222/HL

registrator:
n.registrator@regeringskansliet.se
n.remisser.hl@regeringskansliet.se

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

Stockholms läns landsting har valt att lämna svar över betänkandet *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1)*. Som regionplaneorgan med lång erfarenhet av regionala planerings- och utvecklingsfrågor, samt det tredje största landsbygdslandet sett till befolkningen, anser sig landstinget påtagligt berörd av utredningens förslag. Det är anmärkningsvärt att landstinget inte har ansetts vara en självklar remissinstans.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill landstinget anföra följande övergripande synpunkter. Nedan kommenteras delar av de olika förslagen mer i detalj.

- Stockholms läns landsting välkomnar ett ökat nationellt fokus på landsbygdens förutsättningar. Det kan ibland vara relevant med ett särskilt fokus på vissa delregionala områden och dess förutsättningar och behov, t.ex. landsbygd. Förvaltningen stödjer därför några av utredningens förslag inom områden som t.ex. näringsliv och företagande, samhällsplanering och bostadsbyggande där ett förstärkt nationellt landsbygdsfokus skulle kunna vara aktuellt.
- Samtidigt vill landstinget betona vikten av ett helhetsperspektiv, präglad av systemsyn och sektorssamverkan, på den regionala utvecklingen. Det är mer meningsfullt att tala om olika regiondelar med olika regionala funktioner, som stärker kopplingarna mellan stad och land snarare än att skapa ett motsatsförhållande mellan dessa geografier. Det kan snarare riskera att stigmatisera landsbygden, vilket det inte finns några skäl att göra.
- Landstinget anser att kommittén har valt en problematisk utgångspunkt genom att dela upp det territoriella utvecklingsuppdraget i en landsbygdspolitik, respektive regional tillväxtpolitik. Sveriges regionala tillväxtpolitik omfattar hela landet; både storstäder, tätorter och gles- och landsbygder.

- Landstinget menar att en uppdelning av territoriella utvecklingsfrågor i olika politikområden ökar risken för att utveckla konkurrerande utvecklingsagendor på både nationell och regional nivå (dvs. separata agendor för landsbygd och andra geografier i en region). En sådan uppdelning minskar möjligheten att ta ett helhetsgrepp kring regionala utvecklingsfrågor, samt befäster landsbygdens roll som särintresse snarare än en integrerad del av, och viktig faktor för, den regionala utvecklingen.
- Landstinget vill betona vikten av att regeringen och de statliga myndigheterna ser landstingens/regionernas befintliga och centrala roll för den regionala utvecklingen. Stockholms läns landsting har sedan 1950-talet tagit fram regionplaner för det samlade regionala territoriet och arbetat integrerat med planerings- och tillväxtfrågor omfattande utvecklingen inom hela länet.
- Betänkandet anger 75 förslag för att stärka landsbygden i Sverige. Utifrån den definition av landsbygd som Tillväxtanalys använder utgörs stora delar av Stockholms skärgård av glesbygd. Landstinget vill därmed framhålla att även detta område bör omfattas av eventuella åtgärder för att stärka landsbygden.

Inledning

Stockholms läns landsting har, i egenskap av regionplaneorgan för Stockholms län, en lång tradition av att arbeta med planerings- och utvecklingsfrågor från ett territoriellt perspektiv. En central del i den regionala utvecklingsplaneringen är att samverka med regionens aktörer, primärt kommuner men även med myndigheter, akademien, privata aktörer och intresseorganisationer. I regionplaneringsuppdraget ingår bl.a. att analysera förutsättningarna för utveckling i regionens alla delar, exempelvis genom att synliggöra regionala skillnader och förse länets kommuner med statistik och kunskapsrapporter. Landstinget har i många år också tagit ett frivilligt ansvar för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor och den nu gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS 2010) är både en regionplan enligt Plan- och bygglagen samt ett regionalt utvecklingsprogram enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete.

Stockholmsregionen är både Sveriges huvudstadsregion, med Sveriges största stad i en tät urban struktur, och landets tredje största landsbygdslän sett till befolkningen. Ungefär 100 000 av länets invånare bor i dag på landsbygden och dess tätorter, samt i skärgården. Stockholmsregionens skärgård utgör en del av landsbygden, med både glesbygd och mindre tätorter med särskilda förutsättningar. Av skärgårdens ca 30 000 öar är 200 bebodda, med ca 13 000 personer.

Länets landsbygder har speciella förutsättningar i och med närheten till landets största marknad. Det medför unika möjligheter i form av tillgång till en stor arbetsmarknad, efterfrågan på nischade produkter och möjligheter till besöksnäring. På många håll är också kollektivtrafiken väl utvecklad. Utmaningar är ökad konkurrens om marken, höga bostadspriser och risk för spridd bebyggelse när invånare bosätter sig i lägen med låg kollektivtrafiktillgänglighet. Samtidigt råder det stora inomregionala skillnader inom länet. De delar av länet som ligger långt från Stockholms centrala delar, exempelvis norra Norrtälje och skärgården, har markant lägre tillgänglighet till arbetsplatser, utbildning och service än den tätortsnära landsbygden.

För en utvecklad förståelse för landsbygden, inkl. skärgårdens, förutsättningar och behov arbetar landstinget för närvarande med att ta fram en landsbygds- och skärgårdsstrategi för Stockholms län. Strategin ska bidra i det regionala arbetet med social hållbarhet, ekonomisk tillväxt och lokal utveckling på landsbygden och i skärgården. Landstinget driver också en rad andra insatser för att möta landsbygdernas behov och förutsättningar.

Inom ramen för arbetet med den kommande regionplanen (RUF5 2050) arbetar landstinget med ett planeringsunderlag med fokus på utveckling av orter på landsbygden. Syftet är att belysa de rumsliga förutsättningarna för orter med utvecklingspotential och redovisa orternas betydelse för den omgivande landsbygden. De orter som hittills pekats ut har stöd för utveckling i kommunernas översiktsplaner. Landstinget arbetar också, i samråd med länsstyrelsen, med ett utvecklat förhållningssätt till länets jordbruksmark i relation till annan markanvändning. Värdefull jordbruksmark och högt bebyggelsetryck är en viktig fråga som kan leda till målkonflikter i storstadsnära landsbygder.

Landstinget analyserar också de regionala näten och anläggningarna för energi, avfall, vatten och avlopp. Det regionala ansvaret möjliggör en systemsyn som är avgörande för att kunna analysera behov på lång sikt, redovisa markreservat för anläggningar av regional relevans och visa på behov av hopkopplingar av de regionala systemen – något som har lika stor betydelse för landsbygden som för andra delar av länet. Ansvaret att göra regionala avvägningar kan bidra till en balanserad utveckling inom länet och öka synergier av investeringar och satsningar. Landstinget redovisar och analyserar även så kallade gröna kilar som innehåller alltifrån mindre grönområden till skog och jordbruksmark. Att peka ut gröna kilar har betydelse inte minst för den tätortsnära landsbygden där exploateringsintresset är stort.

Sammantaget bidrar den regionala utvecklingsplaneringen med en sektorsövergripande helhetssyn där både storstads- och landsbygdsfrågor behandlas, och är en mycket väl fungerande modell för ett integrerat territoriellt perspektiv på den regionala utvecklingen i hela länet.

Synpunkter

Nedan kommenteras delar av de olika förslagen mer i detalj. De förslag som inte kommenteras lämnas utan erinran.

Styrning och organisering av landsbygdspolitiken

Stockholms läns landsting menar att det ibland kan vara relevant med ett särskilt fokus på vissa delregionala område, t.ex. landsbygd, som kan behöva förstärkta insatser och välkomnar därför ett ökat nationellt fokus på landsbygdernas förutsättningar och behov. Ett sådant fokus får dock inte bli på bekostnad av ett helhetsperspektiv på den regionala utvecklingen. Landstinget anser därför att kommittén har valt en problematisk utgångspunkt genom att dela upp det territoriella utvecklingsuppdraget i en landsbygdspolitik, respektive regional tillväxtpolitik. Att dela upp territoriella utvecklingsfrågor på detta sätt ökar risken för att utveckla konkurrerande agendor på både nationell och regional nivå (dvs. separata agendor för landsbygd och andra geografier i en region).

En central uppgift i den regionala utvecklingsplaneringen är att belysa utvecklingen utifrån ett systemperspektiv och analysera bl.a. potentialer, samband och göra avvägningar mellan olika behov och intressen. Ett sådant arbete bygger på att olika regionala geografier behandlas sammanhållet med utgångspunkt i en sektorsövergripande helhetssyn på den regionala utvecklingen. Om landsbygden behandlas som ett särintresse snarare än en integrerad del av den regionala utvecklingen skulle det innebära att helhetssynen på den regionala utvecklingen går förlorad.

Landsbygdsdelegationer

Stockholms läns landsting anser att förslagen om landsbygdsdelegationer i varje län, som ska ledas av landshövdingen i samverkan med bl.a. statliga myndigheter, är fel väg att gå för att åstadkomma en sammanhållen landsbygdspolitik. Att realisera ett sådant förslag vore mycket olyckligt och riskerar att befästa en struktur som särskiljer landsbygd från andra delar av länet. Det riskerar även att skapa ytterligare otydlighet om ansvar och roller på regional nivå. Landstinget ställer sig därför avvisande till detta förslag.

Om regeringen vill öka betoningen på landsbygdens förutsättningar bör det snarare ges ett förtydligt uppdrag till respektive region/landsting, inom ramen för det befintliga regionala utvecklingsansvaret. En sådan styrning

kan med fördel förenas med förslaget om ett nätverk för landsbygdsutvecklare. Bara genom en integrerad ansats kan en sammanhållen och sektorsövergripande dynamisk landsbygdsutveckling och regional utveckling åstadkommas. Vidare har landstinget redan idag etablerade kontakter med såväl kommuner som statliga myndigheter. Målet bör vara att stärka dessa kontakter snarare än att en annan organisation ska verka som ett mellanled i dessa kontakter.

Myndigheters ansvar för landsbygdsutvecklingen

Stockholms läns landsting ser positivt på att statliga myndigheters ansvar för landsbygds utveckling framhålls, men det får inte bli på bekostnad av myndigheternas samlade och integrerade perspektiv med hela länet som grund. Landstinget är därför mycket tveksamt till förslaget om en reglering i myndigheternas instruktion som betonar enbart landsbygds utveckling. Även andra geografier har utmaningar i behov av uppmärksamhet, t.ex. områden med sociala utmaningar i storstäderna.

Vidare har statliga myndigheter redan idag ett ansvar att verka för målet för den regionala tillväxtpolitiken, vilket regleras i förordningen om regionalt tillväxtarbete. Regeringen bör snarare verka för att denna reglering efterlevs i stället för att införa nya regleringar för samma fråga och som dessutom riskerar att befästa skillnader mellan olika regionala geografier.

Näringsliv och företagande

Stockholms läns landsting stödjer kommitténs näringspolitiska förslag att det finns betydelsefulla produktionsvärden i landsbygderna som är viktiga att ta tillvara. Stockholmsregionen är både Sveriges huvudstadsregion och landets tredje största landsbygdslän, vilket ställer särskilda krav på bevarande och utveckling på landsbygden. T.ex. innebär befolkningstillväxten i länet och bostadsbyggandet att intressekonflikter kan uppstå, exempelvis om värdefull jordbruks- och skogsmark.

Förslagen om att ALMI Företagspartners AB, Saminvest AB och Vinnova på olika sätt får uppdrag att förstärka fokus och säkerställa investeringar etc. som särskilt riktar sig till gles- och landsbygdskommuner menar landstinget är lovvärda. Det kan bidra till att skapa utveckling för innovativa företag på landsbygden. Landstinget är vidare positivt till förslaget om offentlig upphandling och vill även framhålla att t.ex. kommuner och landsting, som stora inköpare av livsmedel till vården, skolan och äldreomsorgen, har en unik möjlighet att skapa regional och lokal efterfrågan på lokalproducerade livsmedel till gagn för areella näringar på landsbygden genom offentlig upphandling.

Digital kommunikation och transportinfrastruktur

Länstransportplaneringen

Stockholms läns landsting ställer sig avvisande till förslaget om ett uppdrag till länsstyrelserna att redovisa landsbygdernas behov i planeringsunderlaget till länstransportplanerna. Länstransportplanernas uppdrag omfattar samtliga transportslag i den del av den statliga infrastrukturen som inte är nationell. I infrastrukturplaneringen studeras brister och behov för att utreda åtgärder genom så kallade åtgärdsvalsstudier. Transportsystemet ska därför ses ur ett helhetsperspektiv, och ett särskilt uppdrag om att redovisa landsbygdens behov frångår det förhållningssättet.

Att frångå denna systemsyn riskerar att leda till suboptimering och landstinget anser därmed att landsbygdernas behov vare sig ska eller kan behandlas separat i transportplaneringen. Dessutom innehas ansvaret för länsplanen av de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna där hela länets behov tillgodoses i planeringen. Därför kan inte delar av detta ansvar läggas på länsstyrelsen för att hantera transportinfrastrukturen i en separat geografi i länet.

Avståndsbaserat reseavdrag

Stockholms läns landsting välkomnar förslaget om ett avståndsbaserat reseavdrag. Dagens system för reseavdrag missgynnar kollektivtrafiken och gör att många väljer att ta bilen även för resor där det finns bra kollektivtrafikalternativ. När det gäller utformning och nivå för ett avståndsbaserat system bör inriktningen vara att avdraget inte ska skapa för starka incitament för lång arbetspendling, då detta kan ge ökade energikonsumtion- och koldioxidutsläpp. Det bör analyseras och övervägas att samtidigt se över andra åtgärder, t.ex. att ändra förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort samt se över möjligheterna till en geografisk differentiering av avdragsmöjligheterna för att tillgodose att avdraget främst stödjer tillgängligheten till arbetsmarknaden i glesbygd och områden där tillgången till arbetsplatser är låg. Den möjlighet som idag finns att även dra av för trängselskattekostnader bör ses över då denna påverkar de trafikstyrande effekterna negativt.

Självkörande fordon och anropsstyrd trafik

Stockholms läns landsting anser att resonemangen om självkörande fordon behöver utvecklas. Anropsstyrd trafik kan vara en av lösningarna för en effektiv trafikering av glesa landsbygder där resorna är långa, bebyggelsen spridd eller sporadisk och vägnätet inte lika finmaskigt. Landstinget vill även framhålla behovet av att hålla isär frågan om tekniska system för

anropsstyrd trafik från tekniska system för självkörande fordon. Anropsstyrd trafik med självkörande fordon kan medföra behov av färre bilar i samhället men samtidigt inte med nödvändighet mindre trafik.

Kompetensförsörjning

Stockholms läns landsting anser att den regionala nivån har en viktig roll i arbetet med kompetensförsörjning, genom att stödja kommuner och andra relevanta aktörer för att utveckla ett regionalt perspektiv i arbetet med matchning och kompetensförsörjning. Landstinget anser därför att förslaget om att begränsa kompetensplattformarnas roll till att som huvudsyfte förse utbildningscentra med analyser av rekryterings- och utbildningsbehov i närområdet vore mycket olyckligt. Förslaget minskar den strategiska roll för den regionala och storregionala arbetsmarknaden som många kompetensplattformar i landet i dag fyller och som är avsikten med plattformarnas verksamhet. Landstinget ser inga skäl att avlösa regionerna möjligheten att verka strategiskt för kompetensförsörjning, vilket riskerar att bli effekten av utredningens förslag. Vidare vill landstinget framhålla vikten av att kompetensplattformarna i sitt uppdrag även beaktar förutsättningar för kompetensförsörjning som präglar landsbygderna om detta inte görs idag.

Samhällsplanering och bostadsbyggande

Landstinget välkomnar förslaget om att ge Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning för landsbygdsutveckling och serviceperspektiv i översiktsplaneringen. Kunskap om hur översiktsplaneringen kan användas för att stärka områden med svag utveckling behöver höjas. Landstinget menar att Boverket med fördel även bör stärka sin vägledning för mellankommunal samordning i översiktsplaneringen.

Samtidigt vill landstinget framhålla att erfarenheterna i Stockholms län visar den regionala planeringens stora potential att bidra till systemanalys och helhetssyn, och därigenom också ett förstärkt landsbygdsperspektiv. Detta kan underlätta den mellankommunala samverkan i översiktsplaneringen, liksom nationella och regionala avvägningar som bygger på systemsyn och analys av synergier. Landstinget vill också framhålla att översiktsplaneringen redan i dag omfattar landsbygden – som dessutom tycks få allt större uppmärksamhet i den kommunala planeringen. Avsaknaden av landsbygdsperspektiv bör därför inte överdrivas.

Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur

Avseende de två förslagen i utredningen om utökade uppdrag kring statistik och kartläggning till Statens kulturråd och Myndigheten för kulturanalys

delar landstinget utredningens uppfattning att förslagen är en god grund för den framtida landsbygdspolitiken. Stockholms läns landsting anser det värdefullt att statistik och uppföljning finns på statlig nivå genom en nationellt samordnande funktion. Ett synliggörande av kulturens roll är ett viktigt kunskapsunderlag för regionernas arbete med den regionala infrastrukturen. Landstinget delar även utredningens uppfattning att digitaliseringens möjligheter för skapande och förmedling av kultur är stor och bör främjas ytterligare. Landstinget vill dock peka på folkbildningen som en viktig resurs för landsbygden när det gäller kultur. Studieförbund och folkhögskolor står för utbildningsmöjligheter och kulturutbud i form av kurser, studiecirklar, aktiviteter och kulturarrangemang.

Landstinget är vidare positivt till förslaget att förstärka det statliga bidraget till studieförbundens verksamhet i landsbygdsområden (som föreslås i betänkandet under avsnittet Civilsamhället).

Statens närvaro i landsbygderna

Avseende de två förslagen om statens närvaro i landsbygderna vill Stockholms läns landsting framhålla att det råder stora inomregionala skillnader inom Stockholms FA-region. FA-regionen innefattar regiondelar som definieras som landsbygd med lång pendlingstid till kommun- och regioncentrum. Det gäller inte minst skärgården och länets norra delar. Här finns även områden med sociala utmaningar där förekomsten av statliga jobb är låg. Vid lokalisering av nya eller befintliga statliga jobb behöver också dessa delar av Stockholms FA-region beaktas.