

Remissvar

För Sveriges Landsbygder

Stefan Renlund
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Regeringen har per den 24 januari skickat ut den Parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande (SOU 2017:1) på remiss. Detta remissvar undertecknas av Härifrån, som har hörsammat regeringens öppna inbjudan och därmed svarar i egenskap av "annan remissinstans". I remissvaret lämnas synpunkter på slutbetänkandet, förslagen och dess konsekvenser. I svaret följs betänkandets disposition.

Härifrån

Maria Lillieström
Johanna Nilsson

Jönköping den 22 februari 2017

Sammanfattning

- **Kunskapen om olika platser behöver öka och föreställningarna minska.** Vi behöver verktyg för att kunna skilja fakta från föreställning. Som en del i detta arbete föreslår vi att det nationella forskningscentrumet utformas som ett tvärvetenskapligt forskningscentrum som omfattar landsbygdernas fulla komplexitet. Dess uppdrag bör vara att bygga, samla och sprida lättillgänglig kunskap om landsbygderna samt att sprida kunskap om normer och maktordningar kopplat till plats. Denna kunskap måste sedan in på alla nivåer i samhället. Det kan handla om att kunskapen förs in i relevanta högskoleutbildningar eller att allas lika värde utifrån en geografisk aspekt införlivas i statens värdegrundsarbete. Plats kan också behöva utredas som diskrimineringsgrund, osv.
- **Alla betänkanden och statliga beslut måste vara platsneutrala** för att säkerställa att boende på landsbygden ska få lika stor del av samhällets gemensamma resurser som stadsbor. Det innebär att statens underlag inte ska reproducera en obalanserad maktordning mellan städer och landsbygder där de förra överordnas. Att beakta, bedöma och säkra landsbygdens perspektiv (landsbygdssäkring) riskerar att byråkratisera och producera pappersprodukter utan att göra verklig skillnad (jämför förra regeringens försök till landsbygdssäkring enligt Flataklocksmodellen). **Landsbygdssäkringen** måste i stället innebära krav på platsneutrala beslut och beslutsunderlag. I varje betänkande, uppdrag och beslut ska det i finnas en beskrivning av vad som har gjorts för att beslutet/produkten ska vara platsneutral. Det vill säga **en metodbeskrivning** av hur man har gått tillväga för att komma fram till platsneutralitet. Först då kommer vi åt grundproblemet.
- Stuprörsstrukturen (och marknadslogiken) inom svensk politik och förvaltning hämmar ett helhetstänk vad gäller (inhemsk) territoriell sammanhållning. Kommittén lämnar ett antal förslag som ska överbygga detta stuprörstänk, vilket är positivt. Vi anser dock att en mer tvingande form av samverkan mellan olika aktörer och ett mer tvingande samhällsansvar kan vara nödvändigt, vilket preciseras närmare i kommande avsnitt. **Att ta hänsyn till den geografiska dimensionen kan inte vara fritt valt arbete och föremål för individuella tolkningar.** Uppdraget ska vara tydligt och ingå som en självklar del i arbetet med ”hållbar utveckling”.

härifrån

om platsens betydelse

- Att staten har ett helhetsansvar för landets utveckling innebär att **staten även har ett ansvar i frågor som är delegerade till andra aktörer, exempelvis frågor som rör vård och skola** – frågor av grundläggande betydelse för välfärden och invånarna på alla platser. Ett av de föreslagna delmålen för landsbygdspolitiken är ”likvärdig tillgång till vård, skola och omsorg”. Dock följs inte målet upp med några förslag. Regeringen är fria att lägga fram förslag på lagändringar till riksdagen och vi saknar konkreta förslag när det gäller jämlik tillgång till vård, skola och omsorg. Det kan exempelvis handla om ändringar av kommunallagen eller hälso- och sjukvårdslagen.
- **Skattetekniska frågor** som rör landsbygdens platsbundna näringar borde ha utretts närmare, liksom **skatteutjämningsystemet**. Det är strukturer som påverkar de grundläggande förutsättningarna för landsbygdskommunerna.
- I betänkandet föreslås en imponerande bredd av åtgärder. Kommittén har därmed insett att det inte är en enskild insats som kommer att göra skillnad, det är helheten som har betydelse. Om trots detta inte alla förslag kommer att genomföras anser vi att **fokus bör ligga på de förslag som har möjlighet att förändra grundläggande strukturer och förutsättningar**. Exempel på sådana förslag är införlivandet av den geografiska dimensionen i statliga verksamheter, tillgången till statlig service och tillgången till högre utbildning.

härifrån

om platsens betydelse

Betänkandet i sin helhet

Vi vill inledningsvis berömma kommittén för ett väl genomfört arbete, både när det gäller angreppssätt och innehåll. Att erkänna att politiken har misslyckats och att utvecklingen har gått åt fel håll är att utmana såväl det urbana tolkningsföreträdet som marknadslogiken. Betänkandet visar även att vi måste våga ha en **politik som ser olika ut i olika delar av landet**. Den behöver vara olika mellan städer och landsbygder, men också mellan olika landsbygder.

Staten behöver ta ett större ansvar för helheten eftersom det idag inte finns någon annan aktör som har det uppdraget, varken kommun, landsting eller enskilda företag. Detta blir tydligt i det betänkande som kommittén nu har levererat där man försöker återinföra statens roll som garant för helhet och omfördelning. Politiken har helt enkelt misslyckats med att se och ta ansvar för hela Sverige. I och med detta konstaterande är det, till skillnad mot tidigare, inte landsbygden som pekas ut som ensamt ansvarig för de utmaningar och problem som finns där. **Strukturerna läggs inte i knät på varken landsbygdsbor eller landsbygdskommuner, vilket är ett befriande** och banbrytande angreppssätt. Och på så sätt gör kommittén delvis upp med stadens tolkningsföreträdare.

Samhällskontraktet och det substantiella medborgarskapet (det medborgarskap som praktiseras av människor i vardagen) är i fokus i betänkandet på ett sätt som det inte varit tidigare. Det är ett av betänkandets största förtjänster. Om det blir ett allt för stort gap mellan de förväntade rättigheterna och den faktiska verkligheten finns en risk för att tilliten undergrävs och att samhällskontraktet och medborgarskapet vittrar sönder. Samhällskontraktet måste uttalas och bli tydligt! Det är först när det uttalas som det kan bli föremål för politik. Betänkandet hade dock tjänat på att vara mycket tydligare med vad det är för samhällskontrakt som åsyftas. Finns det idag ett sådant och hur ser det i så fall ut (detta råder det sannolikt ingen entydig uppfattning om)? Ingår nedläggning av BB i Sollefteå i det kontraktet? Hur förväntas det framtida samhällskontraktet se ut om Kommittén eventuellt får igenom alla sina 75 förslag?

Landsbygdsfrågorna har stort behov av att politiseras. **Marknadslogiken är en styrningsmentalitet som i mångt och mycket har avpolitiserat landsbygdens frågor**. Det politiskt önskvärda har ersatts av det ekonomiskt nödvändiga. Det saknas partipolitiskt grundade konflikter vad gäller exempelvis infrastruktursatsningar och skattefrågor kopplat till landsbygdernas utveckling. Politiken handlar allt mer om byråkrati och management.

härifrån

om platsens betydelse

Betänkandets inriktning bekräftar också bilden av att den tidigare centralt styrda regionalpolitikens övergång till **en alltmer inomregional tillväxtpolitik inte har gynnat de glesa strukturerna** och landsbygderna. Det är ett skifte som framförallt kan anses ha främjat de urbana tillväxtregionerna. Den tidigare fördelningsdoktrinen som avsåg en mellanregional utjämning har ersatts med en konkurrensdoktrin där alla platser förväntas konkurrera om människor, företag och andra tillväxtskapande resurser. I tillväxtorienteringen har vissa politikområden rensats bort, och landsbygdsfrågorna har blivit osynliga. Det förslag som kommittén har lagt fram som syftar till att landsbygdsfrågorna ska få ett ökat utrymme i de regionala utvecklingsstrategierna är välkommet. Kommittén har även lagt förslag som, liksom den tidiga regionalpolitiken, syftar till att skapa en mellanregional omfördelning. Vi kan dock konstatera att idén om en regional tillväxtpolitik inte har utmanats i grunden.

härifrån

om platsens betydelse

Synpunkter på betänkandets olika delar och förslag

Sammanfattning

Kommittén har beskrivit hur man avser att finansiera betänkandets olika förslag. Att se över ränteadraget skulle kunna vara ytterligare ett sätt att finansiera förslagen.

1.3 Varför behövs en sammanhållen politik?

Att dagens politik på både nationell, regional och lokal nivå är urbant präglad är en av de stora utmaningarna för landsbygderna. Det är en politik som gynnar täta miljöer och deras invånare. Denna slagsida måste vi komma tillrätta med och här kunde kommittén varit ännu tydligare. I studien *Ett urbant tolkningsföreträde* konstaterar forskare M. Rönnblom att den skeva territoriella maktordningen reproduceras i styrande nationella dokument, som exempelvis innovationsstrategin.

2 Näringsliv och företagande

Kommittén har av förklarliga skäl lagt mycket fokus på de platsbundna näringarna, exempelvis i avsnitt 2.3.1. Det är viktiga näringar som betyder mycket för Sverige och den lokala ekonomin och miljön på landsbygderna. Men för att landsbygderna ska få en hållbar och mer jämställd näringslivsstruktur **krävs att även annat företagande uppmärksammas och gynnas**. Den digitala utvecklingen har bland annat bidragit till helt nya möjligheter att driva företag på landsbygden inom exempelvis IT, kultur, media och design. Företag som kan utnyttja städernas tillväxt och betalningsvilja utan att för den skull vara lokaliserade där. Företag som många unga attraheras av. Landsbygden är mer än jord, skog och gruvor. Landsbygden är mer än en råvaruleverantör.

Ett förslag om **förändrad beskattning av platsbundna näringar** lyser med sin frånvaro, vilket är en stor brist i betänkandet. Idag försvinner stor del av de värden som produceras på landsbygderna bort från lokalsamhället, både vad gäller skogsnäringen, vattenkraften och gruvnäringen. Det påverkar både den ekonomiska situationen i dessa områden men också tilliten till systemet, vilket också beskrivs i betänkandet på sid 74. Det har också varit föremål för mycket diskussioner under senare år. En översyn av skattesystemet ur denna synvinkel hade därför varit mer lämpligt än att gå "bakvägen" via andra insatser. Det hade varit att åtgärda ett av grundproblemen för landsbygdernas hållbara ekonomiska utveckling.

2.3.5 Kunskapsutveckling om näringsliv i landsbygderna

Vi ser mycket positivt på förslaget om ett nationellt forskningscentra. Men ett sådant bör inte enbart omfatta näringslivsforskning utan bör utformas som ett tvärvetenskapligt forskningscentra som omfattar flera delar av landsbygdernas möjligheter och utmaningar. Landsbygderna är otroligt komplexa och en ökad kunskap behövs. Forskningscentrumet bör ha som uppdrag att bygga och sprida lättillgänglig kunskap landsbygderna (jämför tidigare publikation från Jordbruksverket: *Allt om landet*) samt att sprida kunskap om maktrelationen mellan stad och land (jämför med jamstall.nu som drivs av nationella sekretariatet för genusforskning, m.fl.).

härifrån

om platsens betydelse

3 Infrastruktur

Landsbygdernas **laddinfrastruktur för en fossilfri fordonsflotta** borde ha behandlats i betänkandet. Landsbygden har en rejäl klimatutmaning kopplad till transporter. Avstånden till daglig service som skola, jobb och handel ökar i många fall, samtidigt som kollektivtrafik och alternativa bränslen ofta saknas – en utmaning som skiljer sig från stadens. I dag är det i staden, där avstånden ofta är kortast, som möjligheterna till kollektiva färdmedel, cykel och gång samt utbudet av förnybara bränslen är störst. Att bygga upp en infrastruktur för långfärder med elbilar i glesa strukturer skulle kunna vara en viktig del av den svenska ambitionen om ett fossilfritt samhälle.

3.2.1 Nationella mål och planer för politiken

I detta avsnitt beskrivs svårigheten med att använda samhällsekonomiska analyser för att prioritera samhällets insatser. Kommittén skriver att sådana analyser alltid bör kombineras med fördelningssanalyser som visar vilka grupper och områdets tillgänglighet som gynnas av infrastruktur. Trots detta konstaterande ger kommittén inga förslag som skulle kunna ändra på hur analyserna genomförs idag och hur prioriteringarna görs. De samhällsekonomiska analyserna tenderar att gynna satsningar som (på relativt kort sikt) är kostnadseffektiva, som berör ett stort antal människor. Detta riskerar i sin tur leda till att man konsekvent prioriterar täta miljöer framför glesa, vilket i förlängningen underminerar landsbygdernas infrastruktur. Det påverkar också var det är möjligt och attraktivt att leva och verka. Bristande järnvägsunderhåll i det finmaskiga nätet med nedlagda stationer som följd kan tvinga den pendlande barnfamiljen att flytta. Fullständigt "logiska beslut" kan i förlängningen leda till en avlövnings av vissa områden och sannolikt också inlåsnings effekter för landet som helhet. "Bäst för flest" är ur denna synvinkel en prioriteringsstrategi som på lång sikt är ohållbar. Att hushålla med statens resurser är naturligtvis en självklarhet, men att ständigt prioritera de mest kostnadseffektiva satsningar kan leda till oöverblickbara konsekvenser. Här måste alternativa strategier för analys och prioritering av samhällets gemensamma resurser arbetas fram.

5 Samhällsplanering och bostadsbyggande

Kunskapen om landsbygderna i den kommunala översiktsplaneringen bör integreras i utbildningar för samhällsplanering.

6 Kommersiell service, välfärdstjänster och kultur

Kommittén har inga förslag som handlar om den kris som lokaljournalistiken befinner sig i och konsekvenserna av en nedmonterad lokalbevakning. Även om det har genomförts en mediautredning så kunde kommittén ha hänvisat till utvalda förslag i utredningen – förslag som man anser är särskilt angelägna ur ett territoriellt perspektiv. Att utgå från att regeringen tar hänsyn till landsbygdernas förutsättningar är en risk man tar i och med att regeringens inte sällan missar att göra just detta.

6.4.1 Det kommunala utjämningsystemet bör anpassas till ändrade förhållanden

Detta förslag innehåller väldigt vaga formuleringar och ger egentligen inga utfästelser. Det är inte ens uttalat att en översyn ska leda till bättre förutsättningar för landsbygds kommunerna. Vi hade önskat en skarpare formulering eftersom utjämningsystemet är ett av de viktigaste verktygen för omfördelning för en likvärdig samhällsservice.

härifrån

om platsens betydelse

6.7.1 Kulturen behöver bli mer tillgänglig i landsbygderna

Vi saknar förslag som överväger en omlokalisering av statliga museer eller som förtydligar statliga museers uppdrag att öka sin fysiska närvaro i hela landet (exempelvis genom turnerande föreställningar och utställningar). Sådana förslag skulle kunna kompletteras med eventuella tillägg i instruktionen för Riksutställningar.

7. 1.2 Polisen ska finnas på plats i varje kommun

En polisiär närvaro är viktig för att invånarna ska kunna känna sig trygga och säkra. Detsamma gäller i högsta grad även för tillgången till vård och omsorg. Avståndet till hälso- och sjukvård påverkar var människor är beredda att bosätta sig någonstans. Vågar det unga paret bosätta sig i Grankärr där det är 30 mil till närmsta BB? På samma sätt som kommittén har förslag om maxgräns för insatstid för polisen bör det finnas motsvarande förslag för en maximal insatstid för ambulanssjukvård. Att inte beröra tillgången till vård och omsorg i betänkandet är en stor svaghet i underlaget.

8 Styrning och organisation av landsbygdspolitiken

De åtgärder som föreslås i kapitel 8 behöver följas upp av ett värdegrundsarbete för att få önskat genomslag. På samma sätt som jämställdhetsarbetet omfattar hårda frågor (som lika lön för lika arbete) så måste det också drivas med mjuka frågor (som normer och genus). Det är därför av stor vikt att det **inom regeringskansliet och berörda myndigheter** startas upp ett **värdegrundsarbete** kopplat till kunskapspridning om **maktrelationen mellan stad och land**, vilken kan jämföras med de könade maktrelationer som genusforskningen beforskar. Utan en sådan kunskapspridning kommer arbetet med landsbygderna inom den statliga förvaltningen att få begränsad effekt. Det är som att bedriva ett jämställdhetsarbete utan att prata genus. Något som skulle vara helt otänkbart idag. Vi föreslår att en aktör (exempelvis det tvärvetenskapliga forskningscentra som vi beskriver i avsnitt 2.3.5) får en samordnande roll vad gäller spridande av kunskap kopplat till maktrelationen mellan stad och land och urban norm (jämför med kunskapsplattformen jamstall.nu).

Vi anser också att man i betänkandet bör ha övervägt behovet av en separat **landsbygdsmyndighet** (på motsvarande sätt som man nyligen har beslutat om en ny jämställdhetsmyndighet). Problematiken är likartad.

8.1.1 Alla statliga utredningar får i uppdrag att beakta konsekvenserna för landsbygdernas utveckling

I den nationella politiken och i nationella strategier är det urbana tolkningsföreträdet framträdande (Rönblom, *Ett urbant tolkningsföreträde*). I talet om landsbygden, i olika typer av policys och insatser för landsbygden, skapas också densamma. Landsbygden fylls med ett visst innehåll som gör vissa handlingar och prioriteringar möjliga medan andra blir omöjliga. För att statliga utredningar inte ska förstärka städernas privilegierade position räcker det inte att de ska beakta konsekvenserna för landsbygdernas utveckling. Det kräver att hela utredningens angreppssätt tar hänsyn till den skeva territoriella maktordning som råder idag. Och att utredningen utmanar den. Sker det ingen förändring i hur utredningar görs kommer inte en konsekvensbeskrivning göra någon

härifrån

om platsens betydelse

skillnad. Hela sättet att beskriva landsbygderna måste förändras. Vi föreslår därför att utgångspunkten för alla betänkanden bör vara att de ska vara platsneutrala, i betydelsen att det urbana tolkningsföreträdet ska utmanas för att säkerställa att stadsbor inte ska få mer av samhällets gemensamma resurser än boende på landsbygden. Betänkanden ska inte reproducera en obalanserad maktordning mellan staden och landsbygden där den förra överordnas!

Utifrån ovanstående bör då landsbygdssäkringen innebära att man beskriver vad som har gjorts för att produkten ska vara platsneutral. Det vill säga en metodbeskrivning av hur man har gått tillväga. Först då kommer vi åt grundproblemet.

För övrigt anser vi att landsbygdssäkring bör ersättas med platssäkring. Då har vi möjlighet att ta hänsyn till flera olika platser samtidigt, inte bara städer och landsbygder utan också förorter och småorter. Vi slipper då även risken att fastna i definitioner.

8.1.2 Konsekvenserna för landsbygderna bör beskrivas i regeringens gemensamma beredning av propositioner och andra regeringsbeslut

Se 8.1.1. Som vi skriver ovan bör utgångspunkten för propositioner och andra regeringsbeslut vara att de ska vara platsneutrala. Landsbygdssäkringen innebär då att man beskriver vad som har gjorts för att produkten ska vara platsneutral. Det vill säga en metodbeskrivning av hur man har gått tillväga. Först då kommer vi åt grundproblemet. Enligt tidigare skrivning bör även landsbygdssäkring ersättas med platssäkring.

8.1.3 Regeringen bör tydliggöra myndigheters och statliga bolags landsbygdspolitiska ansvar

I förslaget bör Vinnova, Boverket, Trafikanalys och Tillväxtanalys läggas till. Boverket är exempelvis en myndighet som har stor påverkan på landsbygdernas frågor, men som inte sällan förbiser landsbygdernas förutsättningar.

Förslaget riskerar att inte få någon reell effekt på det arbete som myndigheterna bedriver om det inte åtföljs av årliga återrapporteringskrav i respektive myndighets regleringsbrev. Vi föreslår därför att det tillförs förslaget.

Idag har marknadslogiken utnyttjats i tämligen stor utsträckning för att lösa uppdrag både inom staten och utanför staten. I vilken mån detta är lösningar som gynnar landsbygderna eller missgynnar landsbygderna och vilken alternativ logik som eventuellt skulle behövas skulle diskuteras. Denna brist i betänkandet blir väldigt tydlig då kommittén föreslår en starkare styrning av några av de statliga bolagen i 8.1.3, Almi och Saminvest. Varför har kommittén inte beaktat exempelvis Apoteket, PostNord, SBAB, SJ och Telia? Bolag som har mycket stor påverkan på livssituationen för människor utanför städerna. Vi anser att kommittén måste överväga att ge alla statliga bolag ett tydligare samhällsuppdrag med avseende på plats.

härifrån

om platsens betydelse

8.1.5 Landsbygdsdelegationer inrättas i länen

Stadens tolkningsföreträdare i det regionala tillväxtarbetet är framträdande, det har klarlagts i ett flertal studier. Detta påverkar hur man på både regional och lokal nivå beslutar, prioriterar och fördelar samhällets resurser – synen på landsbygderna påverkar vårt handlande. Vi välkomnar därför förslaget om inrättandet av landsbygdsdelegationer. Behovet av regional samordning är stort och landsbygdernas plats i de regionala forumen är begränsat. Förslaget riskerar dock att bli ett utanpåverk utan reellt genomslag. För vad är det som talar för att det kommer ske en förändring i de regionala utvecklingssamtalen? Delegationerna ska enligt betänkandet föra in landsbygdsdimensionen på ett tydligare sätt i det regionala utvecklingsarbetet. Men delegationen får inget mandat för att påverka de regionala forumen, deras inflytande säkerställs inte. Mottagaren har ingen skyldighet att lyssna. De personer som sitter i landsbygdsdelegationen riskerar också att vara helt andra personer än de som sitter i de regionala utvecklingsdiskussionerna. Därmed kan befintliga nätverk för inflytande och påverkan inte användas. Hur ska det reella inflytandet ska säkerställas?

9 Civilsamhället utvecklar landsbygderna

Att arbeta ideellt eller frivilligt är något bra och fint. Människor gör en insats för samhället, för andra människor eller för något de tror på. Men det finns samtidigt en gräns mot det offentliga uppdraget och det marknadsekonomiska systemet. Fixar inte marknaden eller kommunen bredbandet kanske byn får gå ihop och försöka lösa frågan själva. Denna gräns symboliserar också en gräns mellan frivillighet och tvång. En gräns som borde diskuteras mer. För hur frivilligt är det egentligen att åta sig att gräva för sitt bredband eller sköta en väg, när samhället anser att det inte längre är en gemensam uppgift?

härifrån

om platsens betydelse