



Länsstyrelsen  
Örebro län

Patrik Pettersson

Direkt: 010-2248437

patrik.pettersson@lansstyrelsen.se

REMISSVAR

2015-06-29

## Remissvar på betänkandet "Service i glesbygd" från Länsstyrelsen i Örebro län

### Sammanfattning-Länsstyrelsens ställningstagande

Länsstyrelsen i Örebro län tillstyrker utredningens huvudförslag om två nya driftsstöd med tillägget att stöden bör vara mer behovsprövade än vad utredningen föreslår och sätts in i ett större sammanhang kring planering för landsbygdsutveckling och regional tillväxt. Stöden bör även benämnas uppdragsersättning istället för driftsstöd. Länsstyrelsen vill samtidigt poängtera att det för Örebro län finns andra delar i betänkandet som framstår som mer väsentliga än driftsstöden i sig. Behovet av nya och innovativa servicelösningar som länsstyrelsen anser behandlas för lite i utredningen och en ökad samverkan inom regionen lyfts särskilt fram i remissvaret.

Remissvaret bygger på situationen i länet och vad som väntas utmärka perspektivet stad-landsbygd vid en region- och arbetsmarknadsförstoring, vilket inverkar på förutsättningarna att bedriva olika serviceverksamheter. För att öka förståelsen och sätta in svaret i rätt kontext ges inledningsvis en kort beskrivning och introduktion angående kommersiell service utifrån ett länsperspektiv.

Kommersiell service nu och i framtiden i ett länsperspektiv Örebro län är till ytan litet, ca 8 520 km<sup>2</sup>. Avstånden och restiderna mellan landsbygdens tätorter och områden i övrigt och kommunernas centralorter är idag generellt relativt korta och överkomliga. De allra flesta hushållen och företagen i regionen har således en hög eller mycket hög tillgänglighet till större orter med det serviceutbud som efterfrågas. Utredningens förslag sett till de kriterier som sätts upp för driftsstöden gör att Örebro län berörs i liten skala. Någon butik kan dock bli föremål för stöd i framtiden.

För Örebro län är ett överordnat och prioriterat mål för den regionala tillväxtpolitiken att knyta samman länets kommuner i en större och gemensam lokal arbetsmarknadsregion. Investeringar i väg- och järnvägsnätet samt ökade satsningar på kollektivtrafik sker kontinuerligt och planeras för att få en mera funktionell region som binder samman stad och landsbygd. I förlängningen medför regionförstoringen att de fysiska avstånden och restiderna till och från landsbygden minimeras än mer. Det gör att pendlingen till jobb och studier i centralorterna effektiviseras



ytterligare, främst till Örebro stad där arbetsmarknaden är mer diversifierad och utbudet av utbildningar på olika nivåer är som störst. Förhållandet får till följd att fler över tid får tillgång och närhet till en bredare och bättre service i centralorterna.

Väsentligt i sammanhanget är att en region- och arbetsmarknadsförstoring även ger landsbygden nya möjligheter. Samtidigt som det blir mer rationellt att pendla till andra orter och göra inköp och nyttja servicen där kan incitamenten för att bo, leva och verka på landsbygden öka i delar av länet. För att skapa attraktiva boendemiljöer och främja utvecklingen för företag (t.ex. turismnäringen) och föreningsliv i dessa områden behövs en viss basservice också på landsbygden.

Avsaknaden av service i det absoluta närområdet gör att vissa grupper i samhället inte får den service som de har rätt till. Äldre som inte är bilburna och funktionsnedsatta kanske inte får sin dagligvaruförsörjning tryggad på ett för dem acceptabelt sätt på hemorten. Trots en med tiden förbättrad kollektivtrafik finns fortfarande brister i kollektivtrafiknätet om man ser till turtäthet och restid. Många kan dessutom inte på egen hand ta sig till en affär på annan ort med buss.

Även om länet geografiskt är litet med korta avstånd mellan centralorter och mindre orter/landsbygdsområden är landsbygden inte homogen. Förutsättningarna att upprätthålla en betryggande service varierar mellan orter/områden och styrs av många faktorer, varav några är mer eller mindre påverkbara. I orter som ligger längre ut i den perifera landsbygden har avfolkningen gått snabbare än i andra delar av länet, vilket även haft en negativ effekt på näringsliv och service. Den fortsatta region- och arbetsmarknadsförstoringen kommer resultera i nya strukturella geografiska förändringar som måste vägas in när beslut tas om vilken service som är rimlig att erbjuda och i vilken form servicen kan distribueras till boende och företag på landsbygden.

Det är med utgångspunkt från givna omständigheter idag och analyser om framtida möjligheter och begränsningar för att tillhandahålla olika servicefunktioner som arbetet med servicefrågorna i länet måste bedrivas. Länets regionala serviceprogram blir här styrande för de investeringar och insatser i övrigt som planeras och genomförs.

### Synpunkter på utredningen

#### **Stöd baserat på en tydligare behovsanalys**

För tillfället finns i Örebro län 30 landsbygdsbutiker om samtliga affärer utanför kommunernas centralorter räknas in. Det är många butiker i relation till länets geografiska storlek och reseavstånd till centralorterna. I stort är tillgången till dagligvaror relativt god i länet även på landsbygden. Enligt



Lännsstyrelsen  
Örebro län

statistik från Tillväxtanalys hade 792 personer mer än 15 minuters bilresa till närmaste dagligvaruhandel 2014.

Trots få butiksnedläggningar under senare år är trenden att fler dagligvaruaffärer på landsbygden får allt svårare att överleva långsiktigt. Bedömningen i nuläget är att ca 6-7 butiker har en allt för låg omsättning, dålig lönsamhet och/eller svag likviditet, vilket troligtvis gör att en del kommer att läggas ned inom några år.

Bland de butiker som har en vikande köptrohet berörs dock bara någon enstaka av utredningens förslag med hänseende till den geografiska kartan med särskilt utsatta och sårbara områden och avståndskravet om 15 km till närmaste alternativa serviceställe med motsvarande service. Lännsstyrelsen motsätter sig inte ett driftsstöd, men vill framhäva att ett beslut om stöd måste grundas på en genomtänkt analys som tydligt visar behovet av att en viss typ av service behövs på orten i fråga och i vilken form den kan ges sett till möjligheterna/hindren på respektive ort.

Kravet om att kommunerna ska ha planerat sin varuförsörjning så att behovet av stöd kan bedömas ska enligt betänkandet även finnas med i den nya förordningen (§6). Genom att varje kommun tar fram en varuförsörjningsplan ska ett underlag för bedömning av stödbehovet finnas menar utredningen. Något formkrav på en varuförsörjningsplan omfattnings- och innehållsmässigt ställs inte upp. Därutöver ska stödmyndigheten samråda med kommunen som ska yttra sig över butiken i fråga (§20). Motivet anses vara att kommunen bäst känner till situationen på orten. Yttrandet ska ligga till grund för det beslut som tas. En viktig aspekt att ta hänsyn till är när en ”grundläggande nivå av service” anses föreligga. Utredningen definierar det som att servicen ska vara så tillgänglig att ”vardagen fungerar på ett tillfredsställande sätt för människor och företag” utan någon närmare beskrivning av innebörden.

Med tidigare erfarenheter som grund ifrågasätter Lännsstyrelsen om en varuförsörjningsplan och ett samrådsförfarande är tillräckligt för att dra tillförlitliga slutsatser kring behovsbilden. Tillgänglighet till service baserat på begreppet tillfredsställande är diffust då många faktorer spelar in och påverkar människor och företag olika. Att alla kommuner själva känner till servicebehovet på en ort och kan avgöra vad som är en godtagbar kommersiell service är inte alltid givet.

Lännsstyrelsen förordar att krav ställs på bredare och djupare analyser som bättre belyser både behovet av och möjliga distributionsformer för hur servicen kan levereras till boende och näringsliv. Servicefrågorna måste ses utifrån ett helhetsperspektiv på landsbygdsutveckling och regional tillväxt. Den aktör som ansvarar för det regionala serviceprogrammet (RSP) ska inta en roll som stödfunktion till både kommunerna och lokalsamhället för att



göra kartläggningar och ta fram underlag för beslut som även grundas på långsiktiga aspekter om hur servicen ska kunna tryggas på en ort/i ett område. Länsstyrelsen utvecklar resonemanget mer under rubriken ”Samverkan lokalsamhälle, kommun, region-RSP och processledarrollen”.

Det är också av betydelse att analyser görs över tid. Stöden föreslås kunna beviljas kontinuerligt och tidsobegränsat. Det måste finnas en bortre tidsgräns för när stöd inte längre är motiverat om en viss service inte längre efterfrågas. Det är därför viktigt att behovet av stöd kan prövas successivt och att regelverket för stödet medger detta. I betänkandet föreskrivs att stödtagaren via en blankett årligen ska ansöka om nytt stöd i samband med att en ekonomisk rapport lämnas in. Länsstyrelsen ser positivt på att ansökningsförfarandet blir enkelt för butikerna, men den information som inges till stödmyndigheten måste vara av sådan kvalitet att behovet av service och stöd kan bedömas fortlöpande.

### **Mer av innovativa lösningar**

Driftsstöden ska enligt utredningen endast kunna ges till fasta försäljningsställen. Det främsta skälet anses vara att all service ska lokaliseras och samlas till ett ställe (servicepunkt som samlingsplats i bygden), men också för att det stärker servicegivaren att ha fler ben att stå på. Länsstyrelsen har inget att invända mot servicepunkter om en sådan lösning är hållbar tekniskt, organisatoriskt och ekonomiskt och långsiktigt ger kunderna/brukarna den service som krävs utbuds- och kvalitetsmässigt. Som beskrevs ovan är det ytterst väsentligt att ställningstaganden om vilken service som måste finnas på en ort/i ett område görs efter överväganden om behoven. Hur stora är behoven och vem/vilka har behov av att en viss service finns just här? Behovsanalysen måste även ligga till grund för i vilken form servicen lämpligast distribueras. Det kanske inte alltid är ändamålsenligt med hänseende till kravet på servicens kvantitet och kvalitet att den finns tillgänglig via ett fast försäljningsställe. Andra beprövade och/eller mer innovativa lösningar kan i vissa fall bidra till att servicen förbättras. Så har exempelvis skett i Örebro län där en nedgången butik ersatts med anropsstyrd busstrafik till en centralort som inneburit en betydande förbättring av tillgången till service för framför allt de äldre på orten. Länsstyrelsen delar inte utredningens ståndpunkt om att hemsändningsbidraget inte bör höjas. Ett höjt bidrag kan leda till att fler kommuner väljer att delfinansiera hemsändning och inköpsturer om handlaren dessutom ser en vinning med hemsändningen ekonomiskt. Att den tidigare höjningen från 60 kr/hemsändning till 100 kr/hemsändning inte fått någon avsevärd effekt beror på att höjningen är marginell. Det kanske borde övervägas om inte staten ska ta en något större procentuell del av kostnaden.

Så som driftsstöden är tänkt att utformas måste butiken uppfylla vissa kriterier på varusortiment (det större stödet), öppettider och utbud av service



Länsstyrelsen  
Örebro län

(tillgänglighet till annan service utöver dagligvaror, det mindre stödet) och omsättning. Länsstyrelsen ifrågasätter inte HUI:s beräkningsmodell (modell C för stödet på max 300 tkr), men om alternativkostnaden för att erhålla servicen i andra former än fasta försäljningsställen är lägre i jämförelse med driftsstöden och om servicen därigenom blir bättre måste sådana lösningar kunna prövas och vara berättigade till stöd. Fokus kan inte ligga på att ge stöd åt butiken/handlaren, tillgången till en fullgod service måste vara det primära.

Betänkandet tar i vissa avsnitt upp nya innovativa sätt att hantera servicefrågorna, men Länsstyrelsen anser att det innovativa tänkandet inte genomsyrar utredningen tillräckligt mycket då den inte mynnar ut i några konkreta förslag. För Örebro län är det företrädesvis inte driftsstöd till ett försäljningsställe som i alla lägen löser och kommer att lösa problemen med service på landsbygden. Länets geografi med korta färdvägar öppnar upp för andra lösningar som kan vara mer samhällsekonomiskt kostnadseffektiva och ge mer och bättre service. Då även stöden i Landsbygdsprogrammet för service huvudsakligen är inriktade mot dagligvarubutiker menar Länsstyrelsen att möjligheterna att främja nya innovativa servicelösningar utöver fasta försäljningsställen är begränsade. Servicepunkter kan stödjas, men tyngdpunkten ligger på fasta försäljningsställen. Av utredningen framgår att andra typer av serviceinrättningar som inte är en dagligvarubutik "bör" kunna beviljas stöd genom Landsbygdsprogrammet. Det finns således en osäkerhet om vad som kommer gälla. Härav måste vidare utredningar göras om vilka stödmöjligheter som finns för att främja innovationer.

#### **Uppdragsersättning-ej driftsstöd/driftsbidrag**

Länsstyrelsen vill även framhäva att ett nytt stöd inte benämns driftsstöd eller bidrag då det kan upplevas som negativt och passiviserande. Ett mera lämpligt begrepp är "uppdragsersättning" då butiken erhåller en ersättning för att det ska finnas ett visst serviceutbud på orten/i området. Att få ett uppdrag kan för många handlare kännas stimulerande, inspirerande och ansvarsfullt. Uppdragsersättning upplevs säkert som ett mera positivt ord som innehåller något värdeskapande. När t.ex. kommunala informationstjänster m.m. läggs ut på en butik i en servicepunkt och butiken får ersättning för detta används oftast benämningen uppdragsersättning.

Det mindre stödet på 100 tkr som avser att öka utbudet av annan grundläggande service förutom dagligvaror bör utgå proportionerligt i förhållande till hur många serviceslag, t.ex. antal ombudstjänster som butiken har.



### **Samverkan lokalsamhälle, kommun, region-RSP och processledarrollen**

Utredningen understryker vikten av en stärkt samverkan mellan den lokala, kommunala och regionala nivån kring planering och genomförande av serviceinsatser på landsbygden. I utredningen sägs att en väl fungerande kommunikation och dialog och nya arbetssätt mellan lokalsamhället (boende, byalag, utvecklingsgrupper, butik, företag och föreningar), kommunen och regionala företrädare (företrädesvis den aktör som har ansvaret för RSP) är avgörande för ett fungerande samarbete. Länstyrelsen anser att de delar i utredningen som tar upp frågan om en ökad samverkan inom länet är den mest väsentliga för ett framgångsrikt arbete med servicefrågorna i takt med den samhällsförändring som sker. Både den nuvarande och den tidigare regeringen har betonat betydelsen av att kommunerna är med i planeringen kring servicen på landsbygden, inklusive den kommersiella servicen. Det som varit och är ett problem, vilket utredningen beskriver är att alla kommuner inte har de personella och/eller ekonomiska resurser som krävs eller besitter den kunskap och kompetens som behövs för att aktivt delta i processen. Länstyrelsen ställer sig bakom utredningens slutsats om att många kommuner behöver stöd för att inventera vad som saknas och vad som behöver göras för att främja en väl fungerande service och hitta adekvata samverksamformer.

Med utgångspunkt från den region- och arbetsmarknadsförstoring som pågår och fortskrider framträder bilden än mer tydligt om att processtöd till kommunerna behövs. Varje kommun måste ta ställning till vad som är en rimlig servicenivå på en ort/i ett område både i nuläget och i ett framtidsperspektiv. Vilken service krävs och hur kan servicen/kommer servicen erbjudas boende, företag och föreningar? Vad är statusen på dagligvarubutiken idag om en sådan finns på orten och är det troligt att den kommer att finnas kvar om fem år? Om inte, hur kan den kommersiella servicen tryggas på orten i framtiden genom andra servicelösningar?

Det är även av vikt att den kommersiella servicen inte ses isolerad från övriga utvecklingsområden. Servicefrågorna måste sättas in i ett helhetsperspektiv på landsbygdsutveckling och regional tillväxt i stort. Många faktorer bör utredas och beaktas i sammanhanget (t.ex. befolkningsutveckling och demografi, arbetsmarknad och pendlingsmönster, näringslivsutveckling och näringslivsstruktur, infrastruktur, kollektivtrafik och utbyggnaden av fiber).

Som utredningen konstaterar *"Attraktionskraften är i stor utsträckning en fråga för den lokala nivån, men det regionala sammanhanget är betydelsefullt"*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Service i glesbygd, SOU 2015:35, sid. 51



Att som utredningen förespråkar föra in planeringen av service i andra planer allt från lokala och kommunala till regionala blir därmed allt viktigare. Det förordas även av Länsstyrelsen. En varuförsörjningsplan bör därför breddas till att omfatta även annan service och utgöra en serviceplan som kan gälla för hela eller delar av en kommun där orter/områden inkluderas. I förlängningen ska en serviceplan införlivas i en ÖP/FÖP. En ÖP ska i enlighet med nya PBL som trädde i kraft 2011 ta hänsyn till målen för den regionala tillväxtpolitiken. På så vis fås en strategisk länk mellan olika planer och program där service på landsbygden kommer i fokus på ett mera framträdande sätt.

I utredningen står att läsa:

*”En analys av nuläge och förväntad utveckling på några års sikt skapar en bättre handlingsberedskap för servicefrågor i kommunernas framtida planeringsprocesser. En varuförsörjningsplan eller serviceplan bör avse tillgängligheten till grundläggande kommersiell service och servicebehoven i olika kommundelar. En sådan plan kan också vara ett underlag till kommunens översiktsplan”.*<sup>2</sup>

Länsstyrelsen vill samtidigt understryka att bördan för kommunerna inte får bli för betungande vid ett ökat kommunalt engagemang. Det behövs som nämnts tidigare ett processstöd till kommunerna för att klara av ett kvalificerat utredningsarbete och utforma serviceplaner. Länsstyrelsens uppfattning är att en processledare för RSP här fyller en viktig funktion för att konsultera kommunerna och bistå de kommuner som behöver hjälp med utredningar och underlag för planering. Det handlar även om att skapa en plattform för mötesplatser och få till ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte inte minst mellan kommunerna. Även serviceutredningen ser behovet av en processledare på regional nivå. Länsstyrelsen delar utredningens syn om att medel måste avsättas till processledarskapet (vilket inte gjorts tidigare) för att genomförandet av RSP ska bli prioriterat, resultatorienterat och för att kommunerna ska få det stöd som är nödvändigt.

Länsstyrelsen är dock starkt kritisk till att RSP och processledarrollen överförts till regionerna i samband med regionbildningen vid årsskiftet. Då investeringsbidragen som utgör det mest omfattande stödet till butikerna kommer att ligga i Landsbygdsprogrammet som länsstyrelserna ansvarar för och den regionala handlingsplanen som ligger till grund för stöden ska baseras på RSP måste programmet och processledarskapet återföras till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har dessutom sedan tidigare erfarenhet och kompetens om programgenomförandet av RSP. I två av Tillväxtverkets program, Pilotkommuner för serviceutveckling var Lindesbergs kommun ingår och Lokala servicelösningar har Länsstyrelsen i Örebro län varit

<sup>2</sup> Service i glesbygd, SOU 2015:35, sid. 115



aktiva (inom det sistnämnda programmet drev länsstyrelsen ett projekt om lokala utvecklingsplaner). Båda programmen omnämns i utredningen som stöd för att regional processledning krävs i flera kommuner.

I utredningen slås vidare fast att ett aktivt partnerskap till RSP är en nyckelfaktor för bättre samverkan och ett effektivt programgenomförande. Partnerskapet för RSP leds idag av Länsstyrelsen i Örebro län. Det understryker att länsstyrelsen i vårt län även ska driva hela arbetet med RSP.

Landsbygdsprogrammet med investeringsstöden och RSP (inklusive processledaren) ska således ligga på länsstyrelserna för att arbetet ska bli rationellt. Det gör också att uppföljningen och utvärderingen av genomförda aktiviteter koncentreras till en aktör.

De resurser som eventuellt kommer att anslås för att finansiera processledare via Landsbygdsprogrammet (eller på annat sätt) ska tillföras länsstyrelserna.

#### **Stöd till transportlösningar**

En viktig aspekt för att kostnadseffektivisera för landsbygdsbutikerna är att transporter kan samordnas mer. Fraktkostnaderna är en stor kostnadspost för många butiker. Länsstyrelsen välkomnar likt utredningen att fler initiativ tas och att fler projekt genomförs för att hitta nya transportsätt och samordningslösningar att leverera varor ut till butikerna.

#### **De statliga bolagens ombudsfunktioner**

I utredningen hänvisas till Riksrevisionens årliga rapport för de statliga bolagens verksamheter vad beträffar ombudsmannaskap på landsbygden. Riksrevisionen framhäver att regeringens styrning av bolagen är allt för avgränsad till de affärsmässiga målsättningarna och inte beaktar de samhällseliga målen fullt ut.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning som bygger på Riksrevisionens rapport om att regeringen måste ta ett större ansvar genom en tydligare styrning av verksamheterna mot de samhällseliga målen.

Förslaget om en ökad samordning och nya samverkansformer mellan de statliga bolagen för att underlätta och effektivisera ombudsmannaskapet på landsbygden genom t.ex. Centralt samordningsforum är positivt. Som utredningen påpekar ska Tillväxtanalys genom att ta fram analysmaterial och Tillväxtverket bistå bolagen med information som kan ligga till grund för kommande beslut som leder till att fler ombud kan finnas kvar och tillkomma i gles- och landsbygd.

Allt eftersom fler tjänster via ombud försvinner på landsbygden får länsstyrelserna i uppdrag att via olika projekt och upphandlingar finna andra





Länsstyrelsen  
Örebro län

sätt och distributionskanaler för att tillförsäkra att boende och företag får dessa tjänster. Det är inte rimligt att regeringen först undandrar sig ansvar för landsbygden genom en dålig styrning av de statliga bolagen och därefter ger sina regionala filialkontor svåra uppdrag att genom ”quick-fix-lösningar” återställa en servicenivå som näringsliv och medborgare kan förvänta sig.

Det kanske inte är politikens uppgift som utredningen påtalar att bestämma ersättningsnivåerna för ombuden. Det är en fråga för bolagens styrelser, men då ersättningen är vital för att tjänsten ska ge något ekonomiskt överskott till butikerna bör ersättningen komma upp på agendan, förslagsvis genom Centralt samordningsforum.

I den slutliga beredningen av detta ärende har deltagit länsråd Kjell Unevik samt enhetschef Thomas Börjesson.



Maria Larsson  
Landshövding



Patrik Pettersson  
Föredragande

Section 1

Text in the top right corner, possibly a header or page number.