



Länsstyrelsen  
Västerbotten

YTTRANDE

2015-05-29

Diarienummer

302-3379-2015

1(8)

Näringsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande över betänkandet Service i glesbygd (SOU 2015:35)

### Dnr N2015/2989/HL, Länsstyrelsen Västerbotten

Länsstyrelsen Västerbotten får härmed avge yttrande över betänkandet Service i glesbygd.

#### Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen konstaterar att betänkandet innehåller ett gediget underlagsmaterial med analyser, redogörelser för informations- och erfarenhetsinsamling, enkäter, omfattande kontakter och möten med företrädare på nationell, regional och lokal nivå etc.

Utredningens bild av glesbygdens utmaningar och utvecklingspotential upplevs relevant. Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att framtiden för många butiker i glesbygd är ytterst osäker varför det brådskar med att införa ytterligare stöd för att trygga tillgängligheten till kommersiell service i glesbygd.

Utredningens förslag till stödinsatser bedöms genomtänkta och rimliga för möjligheterna att långsiktig upprätthålla en grundläggande servicenivå även i glesbygdsområden. De föreslagna nya stöden bör indexuppräknas för att inte urholkas.

Länsstyrelsen ser ett behov av riktlinjer för hur kommunerna kan planera sin varuförsörjning på ett sådant sätt att behovet av stöd - dels de föreslagna nya stöden, dels serviceåtgärderna inom kommande Landsbygdsprogram och dels de redan befintliga stöden till kommersiell service - kan bedömas.

Den demografiska situationen och servicetillgängligheten inom kommunerna är inte statisk. Förändrade förhållanden leder till nya kartbilder, varför det är viktigt att pågående centrala arbete med digitala kartanalysverktyg görs tillgängligt för länsstyrelser och kommuner.

Finansieringen av de föreslagna nya stöden till dagligvarubutiker eventuellt via nuvarande 1:1-anslag för regionala tillväxtåtgärder, får inte medföra att det totala utrymmet för insatser till kommersiell service minskar samtidigt som behovet av t ex hemsändningsbidrag och kanske servicebidrag kvarstår eller ökar i takt med glesbygdsområdenas utveckling. Dessa effekter bör utredas ytterligare.

## 1. Författningsförslag

Länsstyrelsen anser att förslaget att införa två nya stöd till försäljningsställen för dagligvaror i särskilt sårbara och utsatta områden som kompletterar befintliga stöd är bra. Det är särskilt bra att stöden ska kunna lämnas årligen under obegränsad tid.

*Stödet till dagligvaruservice av allmänt ekonomiskt intresse* ska ses som ersättning för att butiken fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ett mindre ekonomiskt *stöd till servicestrategiska försäljningsställen för dagligvaror* föreslås lämnas till små försäljningsställen med minimal omsättning, men som är betydelsefulla för flera olika slag av grundläggande kommersiell service.

Förslaget om att ett beslut om stöd får förenas med villkor tillstyrks.

Behovet av uppföljning och tillsyn liksom möjligheter till flexibel tillämpning är ofta stort i dagligvarubutiker i dessa utsatta och sårbara områden där även begränsade förändringar kan leda till akuta situationer för serviceförsörjningen.

Det är angeläget att kommunerna planerar varuförsörjningen så att behovet av stöd kan bedömas. I dag saknas riktlinjer för planeringsarbetet. Länsstyrelsen har fått frågor om innehåll och struktur i detta arbete från kommuner och ser behov av en fortsatt dialog kring frågan.

Ansökan om stöd får enligt förslaget göras av *ägaren* till ett försäljningsställe för dagligvaror, vilket kan jämföras med övriga stöd till kommersiell service eller investeringsstöd till andra än dagligvarubutiker som får lämnas till *näringsidkare/företag*. Det saknas motivering för dessa skillnader vad gäller vem/vilken juridisk person som får söka stöden.

Stöd får enligt förslaget till förordningstext *inte* lämnas till ett företag som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Förutsatt att nuvarande servicebidrag inom ramen för Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service bibehålls är det önskvärt att ansvarigt centralt verk tar fram riktlinjer för hur servicebidraget får användas i företag med skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten.

Rent allmänt anser Länsstyrelsen att ett tydliggörande erfordras av sambanden mellan nuvarande stöd till kommersiell service, kommande stöd till kommersiell service inom Landsbygdsprogram 2014-2020 och de nu föreslagna stöden. En bred "verktygslåda" med olika stödtyper, styrdokument, föreskrifter, urvalskriterier etc för att kunna upprätthålla vardagsservice är bra, men kräver samordningsinsatser och vägledning för att underlätta ett effektivt arbetssätt och ett effektivt nyttjande av resurser och stödmedel.

## 2. Utredningens uppdrag och arbete

Länsstyrelsen bedömer att utredningen utifrån direktiven gjort en grundläggande analys och ett omfattande arbete med fakta- och informationsinhämt-

ning. Kontakter har tagits med berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå. I Västerbotten har vi upplevt att utredarna varit tillgängliga för information och frågor under utredningsarbetet och varit lyhörda för de synpunkter som lämnats.

### **3. Utmaningar och möjligheter**

Länsstyrelsen delar utredningens bedömningar av den demografiska utvecklingen och vad som behövs för att få tillväxt och utveckling i gles- och landsbygder. Arbetstillfällena och tillgång till service som kan utvecklas genom samverkan mellan offentliga, privata och ideella aktörer på den lokala nivån utgör nyckelfaktorer för utveckling. Mycket arbete har lagts ner men mycket mer finns att göra. Negativa befolkningsprognoser för glesbygdskommunerna och minskat kundunderlag för dagligvarubutikerna innebär verkliga utmaningar.

Utredningen använder Tillväxtanalys' modell som mäter grad av närhet till tätorter av olika storlek och delar in landet i fem tillgänglighetsklasser, där klasserna 4 och 5 är områden som har låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Kartbilden illustrerar tydligt att det är norra halvan av landet som har mycket stora områden som tillhör klasserna 4-5.

Situationen inom våra glesbygdsområden är inte statisk. Med en fortsatt utglesning kommer kartbilden att förändras. För att möjliggöra konsekvensbedömningar av förändringar i servicetillgänglighet ser Länsstyrelsen stora fördelar med det flexibla analysverktyg med digitalt kartmaterial som är under framtagning centralt och som kommer att kunna ge ett bättre underlag för bedömning av insatsbehov.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns en potential i glesbygder vad gäller bl a entreprenörskap, lokala föreningar som startar serviceföretag, bredbandsutbyggnaden och besöksnäringen. Tillgången till service är en viktig förutsättning för att ta tillvara utvecklingskraften och för permanent boende, delårsboende och företagare.

De regionala serviceprogrammen syftar till att samordna insatser från flera aktörer och att samordna kommersiell och viss offentlig service. För att inte bromsa in påbörjade insatser och uppbyggt engagemang brådskar det med att tydliggöra villkoren för finansiellt stöd till tillhandahållare av service och till projektverksamhet. Den utdragna processen med ett nytt Landsbygdsprogram har bromsat upp många projektidéer.

Det är viktigt att villkoren för stöd får en långsiktig inriktning för att skapa nödvändig framtidstro.

### **4. Lanthandeln – en mötesplats och ett nav för service**

Lanthandeln har stor betydelse som mötesplats och nav för service.

E-handeln ökar, inte minst i glesbygden. Dagligvaror utgör dock fortfarande en mindre del av den totala e-handeln. Här finns säkert utvecklingsmöjligheter för Västerbottens glesbygd där de långsiktiga förutsättningarna för en lanthandelsbutik sviktar. En sådan lösning är dock inte jämförbar med en levande butik i bygden.

I takt med fortsatt nedläggning av butiker och att andelen äldre ökar på landsbygden har Länsstyrelsens hemsändningsbidrag ökat. År 2014 beviljade Länsstyrelsen Västerbotten kommunerna bidrag med 1,91 miljoner kr för deras kostnader för hemsändningsverksamheten, vilket var högst av alla län. Det jämförelsevis höga beloppet indikerar svårigheterna för många att ta sig till butik och behovet av att kunna få varor levererade till bostaden.

### **5. Tillgången till kommersiell service i glesbygd**

Utredningen visar att antalet butiker minskat i samtliga län mellan 2004 och 2014. Var fjärde butik har försvunnit i glesbygdsområden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter. Personer med långa avstånd till butik berör främst boende i gles- och landsbygd i Norr- och Västerbotten (statistik för år 2014).

I dag finns ingen generell lösning för hur saneringskostnader ska finansieras när en drivmedelstation läggs ner. Länsstyrelsen anser det angeläget att frågan om finansieringsformer för marksanering vid drivmedelsstationer hittar en lösning.

### **6. Arbetet med tillgänglighet till kommersiell service**

De regionala serviceprogrammen 2014-2018 syftar till att stödja och stimulera arbetet med kommersiell och viss offentlig service i gles- och landsbygder. Programmen utgör verktyg för samordning av både insatser och aktörer. Kopplingar mellan servicetillgänglighet och näringslivets utveckling liksom kommunalt deltagande och engagemang är avgörande.

Länsstyrelsen Västerbotten konstaterar att programgenomförandet bromsats in under 2014-2015 till stor del på att Landsbygdsprogram 2014-2020 inte beslutats och finansiering inte kommer att kunna sökas förrän hösten 2015.

Länsstyrelsen bedömer också att ett effektivt genomförande av det regionala serviceprogrammet kräver tillsättandet av en processledning som har möjligheter att ta initiativ, starta projekt, stimulera och driva på andra nyckelaktörer, etablera arenor för samverkan, främja partnerskapets aktiva roll, följa upp och utvärdera. Länsstyrelsen undersöker förutsättningarna för finansiering av en sådan resurs.

Tillväxtverket och Tillväxtanalys har enligt Länsstyrelsens mening viktiga roller som förmedlare av kunskap och för att genomföra utvärderingar och analyser som underlag för behovsbedömningar och insatser. Här har Läns-

styrelsen stora förväntningar på kommande digitala kartanalysverktyg som ska kunna användas av bl a länsstyrelser och kommuner.

Kommunernas roll för stöd till kommersiell service innebär att den berörda kommunen ska ha planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas (SFS 2000:284, 6 §). En sådan planering utgör ett viktigt beslutsunderlag för stödmyndigheten. Det finns dock f n inga riktlinjer för vad en sådan planering ska innehålla.

Vad vill kommunen med orten/kommundelen? Vad tas upp i översiktsplanen? Är orten en strategisk servicepunkt för både kommersiell och offentlig service av betydelse för boende och företag? Avser kommunen bibehålla/utveckla kommunal service på orten? Gör man lokal upphandling? Vilken bedömning gör kommunen av effekterna av en ev. nedläggning av butiken, övrig kommersiell service eller kommunal service? Vilken ersättningsnivå och övriga kriterier har man för hemsändningsbidrag och hur bedömer man kostnadsutvecklingen?

Kommunerna bör t ex beskriva ortens/kommundelens kommunikationer och geografiska förhållanden, förväntad demografisk utveckling samt utvecklingen av kommersiell och offentlig service med koppling till näringsliv och besöksnäring. Kommunen bör också redogöra för målsättningen för ortens/kommundelens utveckling och kommunens bedömning av behov av insatser för att få en tillfredsställande servicenivå. Man bör också beskriva reglerna för och en bedömning av kostnadsutvecklingen för kommunalt hemsändningsbidrag, ev. lokal upphandling och ev. avtal med försäljningsstället om tillhandahållande av viss offentlig service och om orten/kommundelen berörs av något pågående servicesamordningsprojekt. Planeringsunderlaget bör hållas uppdaterat.

Riktlinjer bör, enligt Länsstyrelsens mening, tas fram till hjälp för kommunernas planering av serviceförsörjningen. Länsstyrelsen är beredd att bistå kommunerna i arbetet.

#### **7. Befintliga stöd till kommersiell service**

Västerbotten är ett av de två län i landet som beviljat mest stöd till kommersiell service år 2014 – ca 9 miljoner kronor, varav nära 6 miljoner kronor från de s k extramedlen. Vi ser en successiv ökning av hemsändningsbidrag och servicebidrag. Investeringsbidragen varierar mellan åren.

*Investeringsbidraget* som det är utformat i dag möjliggör finansiering av en stor bredd av hårda och mjuka investeringar i butiker och drivmedelsanläggningar. *Investeringslån* innebär en finansieringsmöjlighet och har beviljats i Västerbotten vid några tillfällen. En viss oro finns för hur regelverket, ansöknings- och urvalskriterierna kommer att fungera för investeringsbidraget vid övergången till Landsbygdsprogrammet hösten 2015. Insatser lär

behövas dels för att förenkla för företagen och dels för att skapa en helhetsbild över butikens finansieringsbehov och olika stödansökningar.

Antalet ansökningar om *servicebidrag* liksom storleken på ansökta belopp ökar i länet. Glesbygdsbutiker drivs i olika organisationsformer och med olika förutsättningar. Nuvarande generella ansökningshandlingarna saknar en del relevanta uppgifter. Länsstyrelsen har därför tagit fram vissa egna blankettbilagor. Det är ändå ofta svårt att utifrån förordningen bedöma om, när och i så fall hur stort servicebidrag som ska beviljas och också vilka villkor som kan ställas. För butiker i avfolkningsbygder kommer det att behövas riktlinjer för hur nuvarande servicebidrag kan kombineras med ett föreslaget nytt driftstöd.

När det gäller *hemsändningsbidraget* går allt fler kommuner i Västerbotten mot en ersättningsnivå på 200 kr per hushåll och tillfälle. I något fall har man redan en ännu högre ersättningsnivå. Kriterierna i övrigt varierar. Länsstyrelsen ser fördelar med att kommunernas kriterier görs mer lika. Det är också viktigt att det statliga bidraget till hemsändning kan höjas eftersom man annars riskerar att handlarna på grund av kostnadsutvecklingen för hantering och utkörning i glesa områden väljer att avveckla sin hemsändningsservice.

#### **8. En grundläggande nivå av kommersiell service och geografisk avgränsning**

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens bedömning av vad som utgör grundläggande kommersiell service (dagligvaror, drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster), den geografiska avgränsningen och avståndskriteriet som föreslås för de nya stöden. Förslaget att Tillväxtverket ska meddela närmare föreskrifter om avgränsningen är bra.

#### **9. Beräkning av stödet**

En analys HUI (Handelns utredningsinstitut) har utfört visar att flertalet butiker i glesbygdsområden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter inte når upp till en lönsamhetsnivå som är långsiktigt hållbar om de ska överleva på marknaden, men att många av dem skulle ha en möjlighet med ett ekonomiskt stöd.

Utredningen förordar en modell där stödets storlek bygger på nettoomsättningen av dagligvaruförsäljningen. Stödet ökar successivt med ökande omsättning så att de minsta butikerna har incitament att växa och bredda sitt sortiment. Maximalt stöd kan utgå när omsättningen ligger på nivån 5-7 miljoner kr för att avtrappas med därefter stigande omsättning. Tillväxtverket föreslås få meddela föreskrifter för beräkning av stödets storlek, vilket är bra.

Länsstyrelsen ser mycket positivt på ett eventuellt införande av ett stöd som söks för ett år i taget, som kan ges kontinuerligt och tidsobegränsat för att

verka hållbart och långsiktigt. För att inte urholka stödet bör en indexuppräkning göras med hänsyn till kostnadsutvecklingen, bl a lönekostnaderna, för dagligvarubutiker.

Länsstyrelsen har svårt att, särskilt i glesbygdsområden med krympande kundunderlag, se de beskrivna riskerna beroende på hur stödet utformas: negativa incitamenteffekter med oseriösa butiksetableringar för att få tillgång till stödet och att de minsta butikerna skulle välja att inte expandera sin verksamhet.

#### **10. Statliga bolags ombudsverksamhet**

Länsstyrelsen stödjer utredningens bedömning att de statliga bolagen bör ta ett särskilt ansvar för att det ska finnas ombudsfunktioner på de försäljningsställen som mottar de nya stöd som utredningen föreslår samt i glesbygd i övrigt mot bakgrund av sina samhällsuppdrag. En samordning av olika serviceslag ökar möjligheterna att upprätthålla servicetillgängligheten i utsatta områden. Utredningen pekar på några samarbetsområden som lyfts fram vid möten med berörda statliga bolag. Arbetet med en samlad bild över ombudsneten bör enligt Länsstyrelsens mening fortsätta inom Tillväxtanalys.

#### **12. Utredningens överväganden och förslag**

Länsstyrelsen anser att utredningens överväganden och förslag är väl underbyggda och välmotiverade. Förslaget att Tillväxtverket ska meddela föreskrifter om stödområdets avgränsning och beräkning av stödets storlek är bra liksom att den föreslagna förordningen behöver fyllas ut med föreskrifter från Tillväxtverket. Länsstyrelsen vill tillägga att det också kan behövas anvisningar från ansvarigt centralt verk för hur dessa nya stöd bör kompletteras/samordnas med övriga stöd till kommersiell service och då särskilt servicebidraget.

Förslaget att Tillväxtverket bör medverka till att det inom ramen för Landsbygdsprogrammet genomförs insatser till stöd - och att det behövs mer än pengar - för glesbygdskommuner som vill utveckla lokala servicelösningar tillstyrks. Kommuner som helt eller delvis ligger i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter bör prioriteras.

I Västerbottens Regionala serviceprogram 2014-2018 betonas kompetensutvecklingsinsatser för lanthandlare kring bl a lokal upphandling och marknadsföring men också behovet av konsultinsatser för ekonomisk och juridisk vägledning. Möjligheter finns att via Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service resp. 1:1-anslaget, Regionala tillväxtåtgärder, uppföljningsmedlen stödja sådana insatser. Förhoppningsvis kommer Landsbygdsprogrammet när det beslutats möjliggöra finansiering av sådana insatser.

#### **13. Finansiering**

2015-05-29

Diarienummer


302-3379-2015

Möjligheterna att finansiera de föreslagna nya stöden genom omfördelning inom ramen för 1:1-anslaget behöver enligt Länsstyrelsens mening utredas ytterligare.

Det är oklart vilken omfattning och finansieringsbehov de föreslagna nya stöden kommer att få i Västerbotten och också i vilken utsträckning övriga stöd till kommersiell service (investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag) påverkas av förordningsförändringar och den fortsatta utvecklingen i länets glesbygder.

Om det samlade utrymmet för de olika slagen av stödinsatser minskar i länet kommer införandet av nya kompletterande stöd inte att leda till en tryggad och långsiktigt hållbar grundläggande kommersiell service i våra glesbygdsområden.

I detta ärende har landshövding Magdalena Andersson beslutat. Ansvarig företagsstöd Anne-Louise Lindqvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också samordningsansvarig för Landsbygdsprogrammet Marika Linder deltagit.

  
Magdalena Andersson

  
Anne-Louise Lindqvist