
Kommersiell service i alla delar av landet

Redovisning av insatser och erfarenheter 2002-2007

Kommersiell service i alla delar i landet
Redovisning av insatser och erfarenheter 2002-2007

Rapport 2008:6

ISBN 91-7398-929-0

© Konsumentverket 2008

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
1. Inledning	5
1.1 Syfte	6
1.2 Arbetssätt och underlagsrapporter	6
1.3 Disposition	7
2. Ny politik leder till ett nytt arbetssätt	9
2.1 Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service	10
2.2 Test av nya lösningar	12
2.3 Serviceutvecklingen.....	13
3. Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service	15
3.1 Riktlinjer för lokala utvecklingsprogram.....	15
3.2 Konsumentverkets tidigare uppföljningar	16
3.3 Slutlig uppföljning av lokala utvecklingsprogram för kommersiell service..	18
3.3.1 Resultat från undersökningarna	19
3.4 Generella lärdomar från programarbetet.....	23
4. Test av nya lösningar	25
4.1 Beviljade medel	26
4.2 Regionala och lokala projekt för innovativa lösningar.....	27
4.3 Multiserviceprojektet	29
4.4 Butik för alla	32
4.5 Affär på landet	33
4.6 Generella lärdomar av test av nya lösningar.....	36
5. Stöd till kommersiell service	39
5.1 Investeringsstöd	40
5.2 Servicebidrag	40
5.3 Hemsändningsbidrag	41
6. Serviceutvecklingen.....	42
6.1 Butiksorter	42
6.2 Avstånd till dagligvaruservice	44
6.3 Insatser i relation till hushållens tillgänglighet till service	47
7. Sammanfattande slutsatser.....	49
7.1 Programarbete	49
7.1.1 Fortsatt programarbete.....	49
7.1.2 En nationell aktör som stödjer och samordnar.....	50

7.1.3 Bättre uppföljning	50
7.1.4 Fortsatt stöd till utvecklingsprojekt	51
7.1.5 Drivmedelsförsörjningen	52
7.1.6 Service och lokal utveckling.....	53
7.1.7 Tydligare fokus på särskilda grupper.....	54
7.1.8 Samordnade person- och varustransporter	54
7.2 Partnerskapet.....	55
7.2.1 Förtydliga partnerskapets syfte och roll.....	55
7.2.2 Tydligare ansvarsfördelning	56
7.3 Processledaren	57
7.2.1 Stöd för att utveckla processledarrollen.....	57
Källförteckning	59
Bilaga.....	61

1. Inledning

I regeringens proposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (2001/02:4), framhålls en god servicenivå i hela landet som en viktig del av den regionala utvecklingspolitiken. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att de åtgärder som fanns för att följa och påverka tillgången till service borde skärpas och kompletteras, så att målet om en god servicenivå i hela landet skulle kunna uppnås.

För att vända den negativa utvecklingen av servicetillgången, som delar av landet drabbats av under senare delen av 1990-talet, var det av stor vikt att arbetet med tillgänglighet till kommersiell service intensifierades och utvecklades bland annat genom de lokala utvecklingsprogrammen, LUP, och regeringsuppdraget Test av nya lösningar, TNL. Genomgående används dessa båda förkortningar i rapporten.

Regeringens proposition innebar också att Konsumentverkets roll i arbetet med att nå målet om en god servicenivå i hela landet preciserades och utvecklades.

Konsumentverket har sedan 2002 haft regeringens uppdrag att stödja och följa upp arbetet med LUP¹. Verket har även haft ett särskilt regeringsuppdrag rörande TNL under perioden 2002-2007.²

Enligt regleringsbrevet för 2008 ska Konsumentverket följa upp och redovisa statliga insatser för att trygga tillgängligheten till service i gles- och landsbygd i form av stöd till kommersiell service och regionala projektmedel. Insatserna ska redovisas och analyseras samt ställas i relation till utvecklingen av tillgängligheten till kommersiell service för kvinnor och män. När det gäller insatser under 2006–2007 ska uppdraget redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 mars 2008.

¹ Regeringsbeslut 2002-06-13 N2002/6171/RUT

² Regeringsbeslut 2002-02-14 N2002/1515/RT

Konsumentverket ska också medverka till genomförandet av den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 och dess prioriteringar. Konsumentverket ska även bistå Regeringskansliet (Näringsdepartementet) vid framtagandet av en nationell strategi för att stärka utvecklingskraften på landsbygden.

Bakgrunden till Konsumentverkets uppdrag är att det finns ett stort samhällsintresse av en tillfredsställande varuförsörjning på landsbygden. En positiv utveckling av landsbygden är även beroende av andra aspekter, så som behovet av sociala träffpunkter och att det på landsbygden finns ställen för samordning av offentlig och kommersiell service.

1.1 Syfte

Det huvudsakliga syftet med denna rapport är att redovisa och analysera de samlade erfarenheterna från arbetet med LUP under genomförandeperioden 2002-2007.

Den övergripande frågeställningen i denna rapport är att undersöka hur arbetet med att programlägga åtgärder för att trygga en god tillgänglighet till kommersiell service har fungerat. Särskilt viktigt är det att analysera hur de regionala partnerskapen samt nationella insatser som TNL och stöd till kommersiell service har bidragit till arbetet med att nå målet om en god tillgänglighet till kommersiell service för kvinnor och män.

Denna rapport utgör också en del av redovisningen av Konsumentverkets medverkan i det regionala tillväxtarbetet i enlighet med prioriteringarna i den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 samt underlag för Regeringskansliets (Näringsdepartementet) arbete med framtagandet av en nationell strategi för att stärka utvecklingskraften på landsbygden.

1.2 Arbetsätt och underlagsrapporter

De analyser och redovisningar som görs i denna rapport bygger till stor del på Konsumentverkets tidigare rapporter som lämnats till Näringsdepartementet om LUP och TNL, sedan 2002.

Som komplement till Konsumentverkets tidigare redovisningar har verket använt följande underlag som tagits fram mellan maj 2007 och januari 2008:

- Webbenkät riktad till de regionala processledarna på länsstyrelser och regioner.
- Dokumentation av Konsumentverkets konferens för de regionala processledarna i oktober 2007³.
- Konsultrapport som redovisar intervjuer med ett urval av processledare och kommunrepresentanter i fem län.⁴
- Konsultrapport som beskriver och analyserar effekterna av de åtgärder som utförts inom ramen för TNL. Redovisningen bygger på dokumentationen för varje enskilt projekt samt intervjuer med 30 representanter för länsstyrelser, projektägare och medlemmar i det nationella samordningsforumet för kommersiell service.⁵
- Dokumentation av Konsumentverkets konferens om TNL i maj 2007.⁶
- Underlaget för redovisning och analys av stöd till kommersiell service utgörs av Nuteks årliga sammanställning av beviljade ansökningar om stöd till kommersiell service. En redovisning av förändringar i servicestruktur och tillgänglighet har gjorts med stöd av data från Konsumentverkets servicedatabas.

De underlagsrapporter och annat material som används i denna rapport finns samlade under rubriken *Källförteckning*.

1.3 Disposition

Kapitel 1 ger en introduktion till rapportupplägget. Kapitel 2 beskriver de riksdagsbeslut och regeringsuppdrag som formade den nya politiken. En kort bakgrund till besluten ges samt en beskrivning av vad statsmakterna ville uppnå med besluten. Kapitel 2 innehåller också en beskrivning av hur Konsumentverket har valt att arbeta med uppdragen.

³ Nyhetsbrevet Handla nr 12, november 2007 samt Kort rapport från länsstyrelsekonferensen 16 okt 2007, Open Eye, oktober 2007.

⁴ Utvärdering av partnerskapen inom de lokala utvecklingsprogrammen för lokal service, Open Eye, januari 2008

⁵ Uppföljning Test av Nya Lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd, Ola Frithiofson, januari 2008

⁶ Nyhetsbrevet Handla nr 11, juni 2007

I kapitel 3 till 5 beskrivs insatserna, genomförandet och resultaten av arbetet med lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. Beskrivningen utgår från Konsumentverkets tidigare redovisningar av uppdragen till och med mars 2007 samt från nytt material framtaget under hösten och vintern 2007-2008. Beskrivningen av insatsernas effekter bygger till stor del på nationella och regionala aktörers bedömningar. I kapitel 6 beskrivs serviceutvecklingen och insatserna sätts i relation till den. Sammanfattande slutsatser finns i kapitel 7.

Rapporten avslutas med källförteckning och bilagor.

2. Ny politik leder till ett nytt arbetssätt

Under 1960-talet uppmärksammade statsmakterna de problem som hushåll i lands- och glesbygder riskerade att möta till följd av en omfattande utslagning av framför allt dagligvarubutiker. I Glesbygdsutredningen 1972 uttalades kommunernas ansvar för invånarnas serviceförsörjning samtidigt som man föreslog införandet av ett statligt stöd för att trygga hushållens tillgång till service.

1973 inrättades det statliga stödet till kommersiell service⁷. Tillämpningen av stödet har sedan det inrättades byggts på en samverkan mellan statliga, kommunala och kommersiella intressen. Utgångspunkten är att kommersiell service, i första hand dagligvaror och drivmedel, ska erbjudas de boende på kommersiella villkor. Vid speciella omständigheter kan dock staten stödja den kommersiella verksamheten. En förutsättning för stöd är att det finns ett tillräckligt stort behov av servicen hos de boende i området. Det är kommunens ansvar att dokumentera detta behov, till exempel i en varuförsörjningsplan.

Effekterna av strukturomvandlingen kunde mildras med hjälp av stödet, men inte stoppas helt. Under 1990-talet innebar utslagningen allt oftare att ortens sista butik lades ned. Mellan åren 1996 – 2000 förlorade drygt 280 orter sin sista butik. Även annan viktig service som tillhandahölls av Apoteket, Posten och banker lades ner i en allt snabbare takt.

En konsekvens av denna utveckling var att allt fler hushåll fick ett ökat avstånd till sin närmaste butik. En oro växte över att stödet inte skulle vara tillräckligt för att behålla servicen på strategiska serviceorter. Både regionalt och nationellt initierades därför olika utvecklingsprojekt i syfte att komplettera det statliga ekonomiska stödet till butiker.

⁷ Stöd kan lämnas i form av hemsändningsbidrag, investeringsstöd och servicebidrag. Se SFS 2000:284

Projekten gick ut på att utveckla nya lösningar inom en rad områden, till exempel:

- Samordnade varutransporter till butik
- Införandet av ny informationsteknik i butik för vidareförmedling av olika tjänster
- Utveckling av informationssystem för produktion och förmedling av data om servicestruktur och hushållens avstånd till kommersiell service
- Utbildning för lanthandlare
- Stöd till lokala grupperns arbete för att trygga och utveckla lokal service

2.1 Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service

I propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”⁸ konstaterades att redan pågående åtgärder behövde förstärkas och nya insatser stimuleras. 2001 antog riksdagen propositionen. Arbetet med att främja en grundläggande servicestruktur skulle nu i större utsträckning präglas av en *helhetssyn* och skapa förutsättningar att *långsiktigt involvera alla nödvändiga krafter*. Att programlägga åtgärder ansågs viktigt för att uppnå detta. Riksdagsbeslutet innebar därför att varje län skulle upprätta LUP.

Det ansågs viktigt att utveckla *lokalt anpassade lösningar* som tar hänsyn till *lokalt varierande förutsättningar och behov*. Det var även betydelsefullt att utveckla planeringsprocessen så att *berörda aktörer* i högre grad kunde *göras delaktiga*. Skulle denna negativa utveckling brytas krävdes samlade ansträngningar. Det var också viktigt att hänsyn skulle tas till både kvinnors och mäns servicebehov.

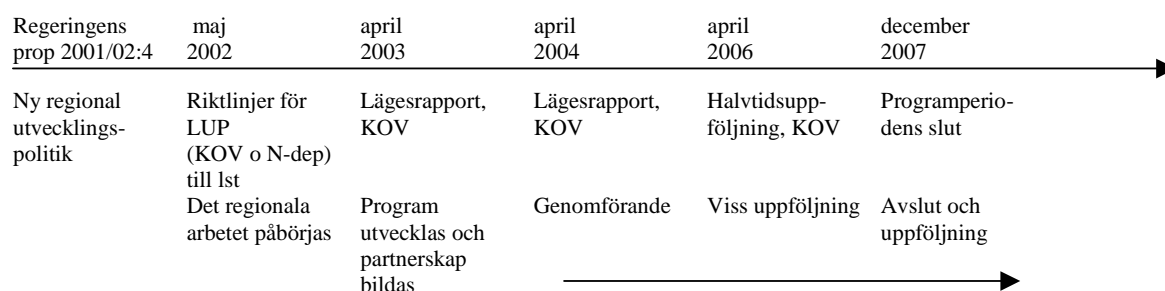
De regionala självstyrelseorganen i Kalmar, Gotland, Skåne och Västra Götalands län samt länsstyrelserna i övriga län fick i uppdrag att ta fram LUP.

Konsumentverket fick i uppdrag av regeringen att stödja länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan i arbetet med programmen. Uppdraget innebar bland annat att ta fram riktlinjer för arbetet och att ansvara för löpande uppföljning och utvärdering av programmen på nationell nivå. Konsumentverket skulle också ansvara för att goda idéer spreds mellan regionerna.⁹

⁸ Regeringens proposition 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet

⁹ Riktlinjer för framtagande av lokal utvecklingsprogram, s. 4

Figuren nedan visar hur arbetet med lokala utvecklingsprogram har sett ut under perioden 2002-2007.



Efter att Konsumentverket fick uppdraget att stödja den regionala nivån i arbetet med LUP togs riktlinjer fram för hur arbetet skulle bedrivas. De fastställdes av Näringsdepartementet och därmed påbörjades arbetet med att ta fram programmen. Verkets stöd har bestått av bland annat regelbundna länsträffar, att tillhandahålla data från servicedatabasen, besluta om extra medel för att testa nya lösningar samt inrättande av ett centralt samordningsforum, CSF. CSF återspeglar de lokala partnerskapen på nationell nivå och behandlar regelbundet frågor som har väckts genom arbetet med LUP. Vid sidan av länsstyrelsernas och självstyrelseorganens egna utvärderingar skulle Konsumentverket genomföra nationella utvärderingar och uppföljningar.

Konsumentverket har lämnat lägesrapporter till Näringsdepartementet vid följande tillfällen:

- 2003 då arbetet med framtagandet av LUP redovisades
- 2004 då programmen hade tagits fram
- 2006 gjordes en halvtidsutvärdering

Mer om lägesrapporterna och resultaten från dem redovisas i kapitel tre.

20 miljoner för att motverka ytterligare försämringar på kort sikt

Mot bakgrund av de försämringar som hade inträffat under 1990-talet var det viktigt att vidta åtgärder för att undvika ytterligare serviceförsämringar innan LUP kunde träda i kraft och övriga insatser kunde implementeras. I och med riksdagens beslut om en ny regional utvecklingspolitik avsattes därför ett engångsbelopp på 20 miljoner kronor för att kortsiktigt upprätthålla den dåvarande servicestrukturen i de mest utsatta områdena. I mars 2002 fattade regeringen, efter förslag från Konsumentverket, beslut om hur beloppet skulle fördelades mellan länsstyrelserna och självstyrelseorganen.¹⁰

2.2 Test av nya lösningar

Ett antal nationella och regionala utvecklingsprojekt genomfördes under 1990-talet och i början av 2000-talet. Konsumentverket hade bland annat påbörjat ett arbete med att utveckla ett kompetens- och utvecklingsprogram för landets lanthandlare¹¹. Som ett sätt att stärka detta utvecklingsarbete gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att utveckla och testa nya lösningar, TNL, inom det kommersiella serviceområdet. Uppdraget TNL låg i linje med detta arbete som redan pågick¹².

Efter att propositionen antagits av riksdagen beslutade regeringen att ge Konsumentverket 15 miljoner kronor för uppdraget att under 2002-2004 utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet. Uppdraget skulle samordnas med det påbörjade arbetet med kompetens- och utvecklingsprogrammet för landets lanthandlare. Lösningar som rymdes inom de planerade lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service skulle eftersträvas och möjligheter att utveckla miljöanpassade servicelösningar skulle beaktas. Möjligheterna till medfinansiering inom de regionala tillväxtavtalen och strukturfondsprogrammen skulle tas tillvara.

¹⁰ Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen disponerade medlen, efter beslut om förlängning, t.o.m. december 2004. Konsumentverkets uppdrag att slutredovisa användningen av medlen slutrapporterades i mars 2005. Se rapport Bidrag för att motverka ytterligare försämringar av tillgången till kommersiell service i särskilt utsatta områden på kort sikt (N2002/3466/RUT), 2005-03-24, dnr 2002/741

¹¹ Regeringen hade i mars 2001 beviljat Konsumentverket bidrag med 1,5 miljoner kronor för finansiering av förberedande åtgärder för "Projekt Lanthandel – Förslag till ett kompetens- och utvecklingsprogram för landets lanthandlare".

¹² Regeringsbeslut 2007-12-19 N2002/1515/RT (delvis) N2007/5670/TR

Under 2004 förlängdes uppdraget att gälla till och med år 2006 och ytterligare fem miljoner kronor avsattes. Konsumentverket skulle särskilt uppmärksamma verksamhet som bedrevs för att utveckla och utbilda dagligvaruhandlare på landsbygden, men också verksamhet som bedrevs i syfte att kombinera ett samlat serviceutbud lokalt, till exempel i så kallade lanthandelscentra.

Sedan har uppdraget förlängts ytterligare ett år och för 2007 avsattes tre miljoner kronor. Konsumentverket skulle även då lägga tyngdpunkten på verksamhet som bedrevs för att utveckla och utbilda dagligvaruhandlare på landsbygden, till exempel kompetens- och utvecklingsprogrammet Affär på landet, APL.

Regeringen motiverade den ytterligare satsningen på dessa program med att Konsumentverkets uppföljningar visade att insatserna inom APL hade resulterat i en stärkt företagarroll hos de lanthandlare som deltagit. Insatserna hade även bidragit till att öka den samlade kunskapen om konsumenternas behov, butikernas förmåga att möta dessa behov samt deras potential för utveckling. APL och liknande insatser bedömdes av bland annat Konsumentverket, länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen vara en effektiv insats för att bevara och utveckla servicen på en ort. Totalt har Konsumentverket därmed haft 23 miljoner kronor till sitt förfogande under sex år för att stötta innovativa servicelösningar ute i landet. Inför 2008 har verket fått ytterligare ett förlängningsbeslut och 2,5 miljoner kronor har tillförts. Även enligt detta beslut ska fokus för uppdraget ligga på att stötta programmet APL.

2.3 Serviceutvecklingen

I början av 1990-talet inledde Konsumentverket ett arbete med att utveckla geografiska informationssystem för att beskriva hushållens tillgång till service. Syftet med detta arbete var bland annat att stödja den kommunala varuförsörjningsplaneringen genom att erbjuda ett kunskapsunderlag samt att följa upp och utveckla de statliga insatserna inom området, framför allt stödet till kommersiell service.

Regeringen gav i april 1998 Konsumentverket i uppdrag att, i samråd med Glesbygdsverket, utveckla detta arbete genom att bygga upp och upprätthålla den så

kallade servicedatabasen, med uppgifter om hushållens tillgång till olika former av service. Detta uppdrag sträckte sig till och med utgången av 2002.

Regeringen ansåg i propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” att databasen utgjorde ett viktigt instrument för att följa utvecklingen av service-tillgången både nationellt, regionalt och lokalt. Regeringen ansåg också att databasen skulle komma att ge underlag för länsstyrelsernas, de regionala samverkansorganen och kommunernas arbete med att utveckla breda samförstånds-lösningar och samordnade servicestrategier, (se avsnittet om lokala utvecklings-program för kommersiell service ovan). För att säkerställa den fortsatta driften av servicedatabasen gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att ansvara för den permanenta driften från och med den 1 januari 2003.

3. Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service

LUP skulle vara ett slags ramverk inom vilket olika typer av insatser genomfördes för att nå målet om en god servicenivå i hela landet. Intentionen var att programmen skulle *tydliggöra helheten, öka delaktigheten och den lokala förankringen* i regionerna och utgöra grunden för alla satsningar på området tillgänglighet till kommersiell service. Att programlägga åtgärder ansågs vara en förutsättning för att utveckla servicen och öka helhetssynen. Det var också viktigt med ett öppet förhållningssätt eftersom behoven varierar utifrån lokala förutsättningar och individuella värderingar. För att stärka genomförandet av programmet och få med berörda aktörer fick länsstyrelserna och regionala självstyrelseorganen i uppdrag att bilda regionala partnerskap med lokal förankring.

3.1 Riktlinjer för lokala utvecklingsprogram

Riktlinjer för utformandet och genomförandet av LUP fastställdes av Näringsdepartementet, efter förslag från Konsumentverket. Programmen skulle innehålla:

- En beskrivning och analys av problem och möjligheter på serviceområdet.
- En precisering av målet en god servicenivå.
- En beskrivning av förväntade effekter för att kunna nå preciserade målet.
- Beskrivning av programmets insatser.
- En plan för genomförande av programmet.
- En plan för hur och när man avser utvärdera måluppfyllelsen.
- En beskrivning av partnerskapets sammansättning

Programmen skulle utgå från en analys över vilka problem och möjligheter som fanns för att bibehålla eller uppnå en god servicenivå i regionen. Förutsättningar för att utveckla samordnad service och lokalt anpassade lösningar samt miljö- och jämställdhetsanpassade lösningar skulle särskilt beaktas i analysen. Den skulle belysa vilka geografiska delar av regionen som hade brister när det gällde tillgången till kommersiell service och vilka områden som riskerade ytterligare försämring. Bristerna skulle relateras till såväl de enskilda invånarnas behov som näringslivets behov. Eventuella målkonflikter mellan olika serviceaktörers villkor och inriktning samt mellan olika sektorsområden skulle lyftas fram. Det lokala utvecklingsprogrammet skulle vara fyraåriga program, där målsättningen för

serviceutvecklingen i regionen fanns formulerad och där både åtgärdsområden och enskilda åtgärder definierades. Programmen skulle även ligga till grund för hanteringen av stödet till kommersiell service. Målen och strategierna skulle tas fram i samråd med partnerskapet.

Partnerskapen inom LUP skulle bestå av aktörer som hade betydelse för och inflytande på serviceutvecklingen. Partnerskapen hade som uppgift att precisera mål och effekter som man ville uppnå samt vilka åtgärder som skulle prioriteras för att nå målen i programmet. I partnerskapen skulle det enligt riktlinjerna finnas företrädare för kommuner, lokalt näringsliv, serviceinrättningar och lokala utvecklingsgrupper. I sammansättningen av partnerskapet skulle fördelningen mellan kvinnor och män beaktas samt kompetensen på miljöområdet. Partnerskapen skulle vara en arena för samverkan och samråd för gemensamma prioriteringar och fungera som ett nätverk.

Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i Kalmar, Gotland, Skåne och Västra Götalands län gavs ansvaret att utarbeta, driva och samordna LUP samt agera länk mellan regionen och den nationella nivån. För att ansvara för framtagande och genomförande av programmet och för att leda det regionala partnerskapet utsåg respektive länsstyrelse eller självstyrelseorgan en person som skulle vara **processledare**. I några län valde man att anställa en ny person enkom för denna uppgift medan andra län fördelade ut uppgiften på den ordinarie handläggaren för kommersiell service.

3.2 Konsumentverkets tidigare uppföljningar

I april **2003** lämnade Konsumentverket en första rapportering¹³ om hur utarbetandet av LUP framskred. De flesta län hade genomfört partnerskapsträffar för att diskutera programmets utformning. Det fanns ett engagemang och intresse från berörda aktörer att medverka, men endast ett fåtal län hade kommit så långt att man enats om konkreta mål och förväntade effekter av programarbetet. Miljö- och jämställdhetsaspekten fanns med i de flesta programmen, men av varierande betydelse. Konsumentverket konstaterade vidare att gränsdragningen mellan att

¹³ Utarbetande av lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, lägesrapport, maj 2003, Konsumentverket

formulera program och genomförande åtgärder var flytande. Berörda aktörer runt om i landet verkade dock vara på god väg att *öka såväl helheten, delaktigheten som den lokala förankringen*.

Länens färdiga program redovisades till Konsumentverket i januari **2004**. I april samma år lämnade Konsumentverket en samlad redovisning¹⁴ av hur arbetet framskred. Syftet var att beskriva om de lokala utvecklingsprogrammen bidragit till ett ökat lärande och om arbetet medverkat till helhetssyn, samordning och lokal förankring. I rapporten konstaterades *ett ökat intresse* för frågor som rör tillgänglighet till kommersiell service. Partnerskapen som varit delaktiga i framtagandet av programmen bedömdes utgöra forum för dialog och samverkan, vilket bidragit till *en ökad kunskap om varandras villkor och en gemensam bild av utvecklingsförutsättningarna*. Det hade skapats en större helhet som gav varje aktör en säkrare grund att stå på vid prioriteringar av olika slag. Rapporteringen från 2003 visade ett liknande resultat. Det konstaterades att ett fortsatt programarbete skulle kunna bidra till att målen kunde nås; ökad helhetssyn, delaktighet och lokal förankring.

Däremot borde arbetssätt och prioriteringar ses över. Exempelvis hade programmen ofta en alltför ensidigt fokus på åtgärder som syftade till att stärka landsbygds-handeln. Vanligen kopplas dessa insatser till mål som handlar om att säkra dagligvaruservicen och annan kompletterande service på orter som är strategiska ur ett serviceförsörjningshänseende. Det fanns dock situationer där andra insatser kunde ha varit mer relevanta, i synnerhet för konsumenter i de orter där dagligvarubutiken redan lagts ner. Andra utmaningar som ansågs viktiga att jobba vidare med var bland annat insatser för *att tillgodose tillgången till drivmedel och att vidmakthålla engagemanget genom att förtydliga motiv, mål och effekter*. Konsumentverkets roll att stödja program och processer borde fortsätta och stärkas i frågor om konsumentperspektiv och i att ta fram användbara verktyg och metoder för programarbete.

¹⁴ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, redovisning april 2004, Konsumentverket. I den angav samtliga län utom två att de hade eller avsåg etablera/t partnerskap för kommersiell service.

I april 2006 lämnade Konsumentverket en redovisning och analys¹⁵ av insatser som genomförts för att öka tillgängligheten till kommersiell service. En halvtidsutvärdering av de lokala utvecklingsprogrammen utgjorde en del av denna rapport. Syftet med halvtidsutvärderingen var att ta reda på hur genomförandet fortlöpte och om arbetet i partnerskapen fungerade.

Halvtidsutvärderingen visade på att de flesta processledare på länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan ansåg att arbetet med LUP i huvudsak varit positiv. De upplevde ett *ökat engagemang för frågor om tillgänglighet till kommersiell service*. Deltagare i partnerskapen tyckte att arbetet hade inneburit en gemensam och enskild nytta för deltagande parter.

Partnerskapen utgjorde forum för dialog och samverkan, vilket bidrog till en ökad kunskap om varandras villkor och en gemensam bild av utvecklingsförutsättningarna. Partnerskapet skapade också en *större helhet* som gav varje aktör en säkrare grund att stå på vid prioriteringar av olika slag. Insatserna vittnade även om en *ökad delaktighet* bland involverade aktörer. Det innebar också att *den lokala förankringen hade ökat*.

Men man konstaterade också att det engagemang som fanns hos intressenterna när programmen skulle tas fram ibland var svårt att vidmakthålla under genomförandeperioden, vilket hade påpekats som en utmaning redan i 2004 års rapport. Ytterligare en viktig lärdom både från halvtidsutvärderingen och från sammanställningen 2004 var att ett fortsatt engagemang i programarbetet kräver att de *motiv, mål och effekter samt metoder för uppföljning som finns beskrivna i programmen tydliggörs* och att de förankras på ett bättre sätt hos partnerskapets deltagare.

3.3 Slutlig uppföljning av lokala utvecklingsprogram för kommersiell service

LUP har genomförts mellan åren 2004 och 2007. Perioden är nu avslutad och arbetet följs upp i den här rapporten. Uppföljningen syftar till att redovisa hur

¹⁵ Redovisning och analys av insatser för kommersiell service, april 2006, Konsumentverket

programmen har genomförts och om program- och partnerskapsmodellen är en framgångsrik metod för att arbeta med tillgänglighet till kommersiell service. En annan viktig fråga är om programarbetet och arbetet i partnerskap har bidragit till ett ökat lärande, det vill säga om kompetensen i frågor som rör tillgänglighet till service har ökat bland involverade aktörer.

Till den slutliga uppföljningen har Konsumentverket genomfört en enkätundersökning bland länens 21 handläggare och processledare för kommersiell service. Syftet med enkätundersökningen var att redogöra för betydelsen av genomförda insatser och i vilken mån man nått de mål som ställdes upp när programmen togs fram. Även arbetet i partnerskapen har följts upp samt viktiga lärdomar inför en eventuell ny programperiod.

Som komplement till enkätundersökningen har Konsumentverket tagit hjälp av ett konsultföretag¹⁶. Konsulten fick i uppdrag att förbereda, medverka och dokumentera en konferens med länens handläggare och processledare inom serviceområdet i oktober 2007. Syftet med konferensen var att samla deltagarnas gemensamma erfarenheter av samarbetet i partnerskapen, både i form av möjligheter och hinder. Konferensen dokumenterades i en kortare rapport¹⁷. Konsulten fick också i uppdrag att intervjua nyckelpersoner i programarbetet i syfte att analysera partnerskapsmodellens betydelse för programmets arbetsprocess och måluppfyllelse. Arbetet sammanfattas i en rapport¹⁸, som baseras på material från tio intervjuer i fem län.

3.3.1 Resultat från undersökningarna

Både länsstyrelser och kommuner är överens om att samarbetet i nätverk, oavsett partnerskapsform, har gjort att arbetet med frågorna fungerar bättre än när stödet till kommersiell service fördelades av länsstyrelserna själva. En slutsats är att partnerskapen har varit betydelsefulla och att parterna sätter värde på samarbete och kunskapsutbyte. Mer än 80 procent av processledarna anser att arbetet med program

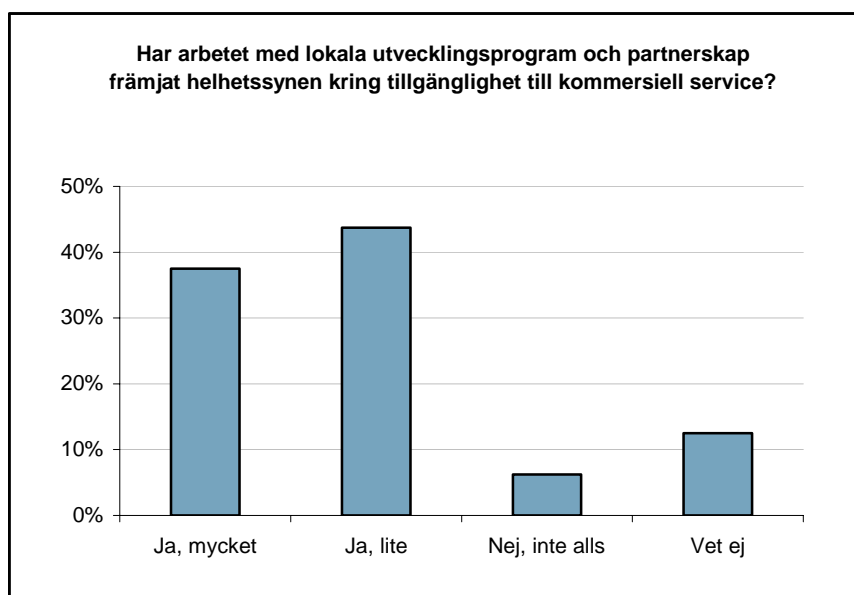
¹⁶ Open Eye Innovation Management

¹⁷ Kortare rapport från länsstyrelsekonferensen 16 oktober 2007, Open Eye 071023

¹⁸ Utvärdering av partnerskapen inom de lokala utvecklingsprogrammen för lokal service, 15 januari 2008

och partnerskap har *ökat helhetssynen kring tillgänglighet till kommersiell service*, vilket också har framkommit i tidigare uppföljningar.

Diagram 1. Helhetssyn kring tillgänglighet till kommersiell service



Källa: Enkät till länens processledare av kommersiell service, december 2007

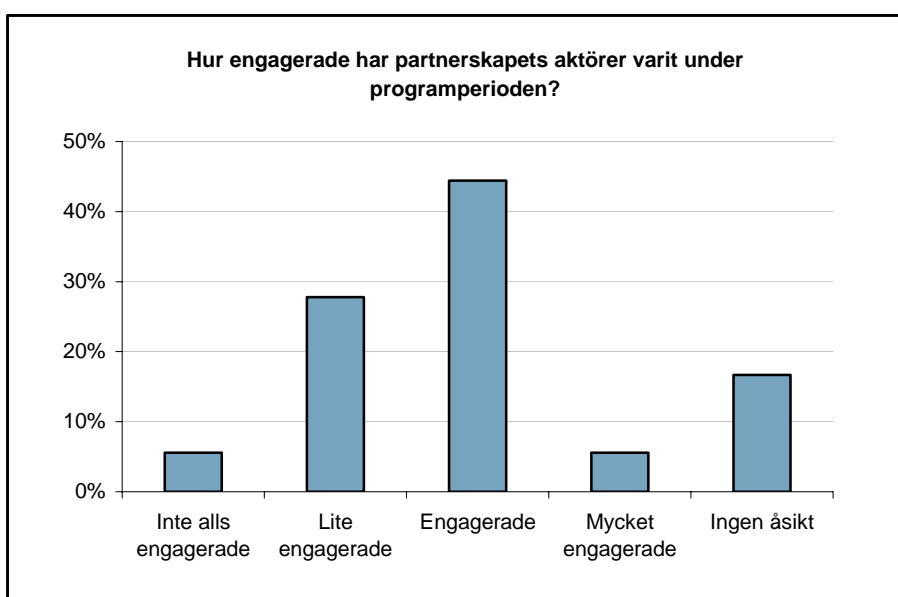
TVå tredjedelar av länens processledare anser att programarbete har varit en framgångsrik metod för att nå målet om en god servicenivå i hela landet. Det har samlat frågorna och man skapar en gemensam bild av problemet mellan olika aktörer, vilket gör det lättare att samarbeta. Bland de processledare som anser att programarbetet inte bidragit till att nå målet anges problematiken med att bibehålla intresset bland aktörerna under en längre tidsperiod och att det har varit svårt att påvisa resultat från arbetet.

Av de län som haft partnerskap för kommersiell service anser 75 procent av processledarna att partnerskapet har bidragit till att stärka arbetet som syftar till en god servicenivå. Samverkan skapar bättre förutsättningar för att nå målen. Frågorna blir belysta från flera håll och utifrån det kan man fatta bättre och mer långsiktiga beslut. Några processledare påpekar svårigheterna med att få engagemang i gruppen och förståelse för varför man sitter i partnerskapet.

Ett problem som framkommer av konsultens intervjuer är att partnerskapen generellt sett är otydliga. Det har varit svårt att förmedla partnerskapets fulla potential då deltagande aktörer inte alltid sett nytta av att samverka. Deltagarna har *svårt att skilja på olika insatser* som multiservice, APL och TNL samt har *dålig*

kännedom om utvecklingsprogrammets innehåll och mål. Processledarna menar också att det har varit svårt att upprätthålla partnerskapen och få berörda aktörer engagerade under hela programperioden. Enkätsvaren visar att engagemanget har varierat beroende på vilka typer av frågor som har diskuterats liksom mellan de olika aktörerna. Engagemanget har också varierat under programperioden. En del aktörer var mer intresserade till att börja med medan andra har visat större intresse i slutet av perioden då man insett att frågorna har betydelse för den egna organisationen. Av nedanstående diagram framgår att hälften av processledarna ändå tycker att aktörerna har varit engagerade eller mycket engagerade.

Diagram 2. Engagemanget i partnerskapet



Källa: Enkät till länens processledare av kommersiell service, december 2007

Vid processledarnas bedömning av den egna insatsen att leda arbetet i gruppen anser cirka två tredjedelar att det har fungerat bra eller mycket bra. Lägre betyg ger man sig själva för förmågan att engagera aktörerna och som igångsättare av insatser på serviceområdet.

Vid konferensen i oktober 2007 gav länens processledare uttryck för att partnerskapsformen har begränsningar. Framför allt handlar det om *kommunens roll och deras ansvar för servicen*. Enligt processledarna upplever en del av kommunrepresentanterna partnerskapen som en dubbling av deras ansvar. Det formella ansvaret för lokal service vilar fortfarande på kommunerna samtidigt som partnerskapen ska arbeta med servicefrågorna utan att ha fått nödvändiga resurser och tydliga mandat. Genom att stödja framtagandet av de lokala serviceplanerna

kan länsstyrelserna medverka till att minska ”stuprörstänkandet” i en del kommuner¹⁹ och bidra till att föra upp servicefrågorna på den kommunala agendan i syfte att främja en bättre helhetssyn. Det är nödvändigt att få fram viljan och en insikt i kommunen om nödvändigheten av att långsiktigt hantera medborgarnas tillgänglighet tillkommersiellservice. I den enkätundersökning som gjordes i december 2007 svarar många processledare att man har jobbat aktivt för att få med kommunerna i partnerskapsarbetet, till exempel har processledaren årligen besökt kommunerna för att diskutera servicefrågor, bjudit in till särskilda kommunträffar, fokuserat på att få med engagerade kommunrepresentanter som företräder samtliga kommuner i länet och bistått kommunrepresentanter med underlag för att öka statusen för servicefrågor på kommunal nivå.

I riktlinjerna för LUP står att vid utformningen av programmen och partnerskapen bör hänsyn tas till *miljö- och jämställdhetsaspekter* och att servicebehoven bör analyseras *utifrån skillnader beroende på kön, ålder eller andra faktorer*. Exempel på insatser inom programmen för att främja jämställdheten har varit att bilda särskilda nätverk för kvinnliga handlare och att sakkunniga på jämställdhetsområdet har medverkat i framtagandet av programmen. Flera av processledarna påpekar dock att man på grund av brist på tid och kunskap inte tagit särskild hänsyn till jämställdhetsperspektivet. Man har inte heller velat göra någon skillnad mellan individer utan alla ska ha en god servicenivå och anpassningar görs efter lokala behov.

Av 18 svarande anger sex att de i programmen har angett mål som syftar till mer miljöanpassande servicelösningar, nio svarar att de inte har några sådana mål och tre stycken att de inte vet. Insatser som finns med programmen och som anses ha positiv inverkan på miljön är att främja lokal upphandling, freonsanering i kyl och frysdiskar, sanering av drivmedelsanläggningar, effektivisering av transporter och energianvändning samt utbildning av handlare inom miljöfrågor.

I konsultens undersökning av partnerskapsarbetet i fem län framstår personalomsättningen som ett av de allvarligaste hoten mot programmen och partnerskapen. Konsultens rapport visar att byte av processledare ofta har påverkat

¹⁹ Utvärdering av partnerskapen inom de lokala utvecklingsprogrammen för lokal service, Open Eye, januari 2008

genomförandet negativt. De personer som tilldelats ansvar för partnerskap som redan är igång tenderar att uppleva uppgiften som en belastning. För att partnerskapsmodellen ska kunna bli framgångsrik krävs att man löser frågan om kontinuitet vad gäller processledningen.

Insatserna inom LUP har varit väldigt butiksfokuserade och bara i begränsade fall kan processledarna uttala sig om konkreta insatser som riktats mot prioriterade grupper såsom äldre och yrkesverksamma. En insats som de flesta processledarna nämner som viktig för att nå målet om en god servicetillgång är APL. Andra insatser som nämns är dialogen med aktörer av betydelse för serviceutvecklingen så som kommuner, dagligvarukedjor och statliga bolag, stödet till kommersiell service och att få kommunerna att jobba aktivt med servicefrågan.

Uppföljning av programarbetet och måluppfyllelsen har gjorts i ungefär hälften av länen och då av varierande karaktär. Ibland har det skett fortlöpande och redovisas då ofta med hjälp av uppgifter från servicedatabasen; antal butiker som tillkommit, lagt ned och/eller invånarnas avstånd till närmaste dagligvarubutik. Någon länsstyrelse har tagit hjälp av externa konsulter för att följa upp programarbetet. I de fall där man inte gjort någon uppföljning menar man att det handlar om prioriteringar inom länsstyrelsen, resursbrist eller personalförändring. Bristande uppföljningar kan enligt konsulten innebära att det blir svårt för partnerskapen att dra slutsatser om vilka åtgärder som har fungerat och att få till stånd ett lärande om servicefrågor.

3.4 Generella lärdomar från programarbetet

En av de viktigaste lärdomarna att ta med sig från arbetet med LUP 2002-2007 som processledarna lyfter är att öka kommunernas engagemang i servicefrågorna. Många av processledarna har uppfattningen att det finns en otydlighet vad gäller fördelningen av ansvaret för befolkningens tillgång till kommersiell service. Om ansvarsfördelningen mellan den nationella, den regionala och den kommunala nivån kunde förtydligas skulle bland annat förutsättningarna att öka kommunernas engagemang förbättras.

Processledarna uppger att samarbetet med mentorer anställda av Föreningen landsbygdshandelns främjande, FLF, har varit ett viktigt stöd i arbetet. De har haft den lokala kännedomen, då de jobbar nära butikerna och vet vilka insatser som behövs för att förbättra servicen.

För flera av processledarna har det varit en utmaning att etablera och leda ett fungerande partnerskap. Inför ett eventuellt framtida arbete med program och partnerskap bör en lämplig utbildning erbjudas. Intervjuer har också visat att det finns många tolkningar av vad partnerskap är. Därför bör de regionala parterna bli ännu tydligare med hur man tänker sig att partnerskapet ska utformas och vilken roll det har i genomförandet av programmen. Även målformuleringar och uppföljningen av arbetet behöver förtydligas. Det kan till exempel även vara resurssparande att samarbeta över en länsgräns.

Man ska också vara medveten om att det tar tid, och måste få ta tid, att utveckla nya arbetsformer. Ett programbaserat arbete var något nytt för området kommersiell service när det introducerades 2002. En processledare uttrycker det så här i enkätundersökningen: ”Det innebar ett helt nytt sätt att arbeta med att utveckla service i glesbygd.”

4. Test av nya lösningar

Regeringsuppdraget TNL syftar till att människor i gles- och landsbygd ska ha en god tillgång till kommersiell service. Genom TNL ska nytänkande och i ett nationellt sammanhang innovativa lösningar prövas, utvecklas och spridas.

Konsumentverket har sedan 2002 valt att inrikta arbetet med TNL på fyra områden där myndigheten bedömt att insatserna kan få störst effekt för att bevara och utveckla tillgången till kommersiell service, ibland även i kombination med annan service. Dessa områden är:

1. Stöd till olika regionala och lokala projekt för innovativa lösningar
2. Det nationella Multiserviceprojektet
3. Butik för alla²⁰
4. Det nationella kompetens- och utvecklingsprogrammet Affär på landet, APL

De *regionala och lokala projekten* syftar till att skapa lokalt anpassade lösningar för att främja tillgänglighet till kommersiell service i gles- och landsbygd. Det nationella *Multiserviceprojektet* syftar till att samordna serviceutbudet lokalt och regionalt. Inom projektet *Butik för alla* har en interaktiv utbildning tagits fram som syftar till att öka kunskapen hos handlare i gles- och landsbygd om hur de kan göra sin butik mer tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar. *APL* är framför allt inriktad på att stärka den kvarvarande dagligvarubutiken på orten, utifrån konsumenternas behov. Åtgärderna inom ramen för APL – bland annat förstudier - har även haft stor betydelse för partnerskapets prioriteringar inom ramen för länens LUP.

I mars 2007 lämnade Konsumentverket en utförlig delredovisning av TNL²¹. I den konstaterade verket bland annat att de projekt som har fått stöd inom arbetet med TNL har bidragit till att negativa konsekvenser för landsbygdshushållen av strukturomvandlingen inom servicesektorn har kunnat begränsas.

²⁰ Detta projekt kallas ibland Tillgänglig butik

²¹ Test av nya lösningar, delredovisning, Konsumentverket mars 2007

Under hösten 2007, inför den planerade avslutningen av projektet, gav Konsumentverket en konsult²² i uppdrag att göra en slutlig uppföljning av arbetet. I följande avsnitt redovisas fördelningen av de medel som beviljats olika utvecklingsprojekt samt åtgärder och effekter inom de fyra olika områdena Regionala och lokala projekt, Multiserviceprojektet, Butik för alla samt APL.

4.1 Beviljade medel

Under perioden 2002-2007 har 17,5 miljoner kronor beviljats till olika utvecklingsprojekt. Fördelningen mellan de olika aktiviteterna syns nedan.

Ekonomisk redovisning till och med 2007

Aktivitet	Miljoner kronor
Affär på landet	7,6
Stöd till regionala och lokala projekt	6,6
Multiserviceprojektet	3,3
Summa	17,5

* Finansieringen av projektet Butik för alla ingår i redovisningen av Stöd till regionala och lokala projekt.

TNL har fungerat som en medfinansiering vilket innebär att respektive projekts totala omslutning är större än det stöd som verket har bidragit med. Enligt konsulten är det rimligt att anta att de 23 miljoner kronor som har satsats på TNL har växlats upp med annan finansiering till en totalsumma av cirka 75 miljoner kronor.²³ Utöver Konsumentverkets insatser har projekten finansierats med medel från bland annat länsstyrelser, kommuner, landsting, EU, näringsliv, kommunförbundet, Kooperativ utveckling och Lantbrukarnas Riksförbund, LRF.

Verket har även haft kostnader för andra uppgifter kopplat till arbetet med TNL. Utöver det rena stödet till projekten har verket haft som uppgift att sprida erfarenheterna av projekten och deras resultat. Det har gjorts genom att respektive projekts slutrapport finns på hemsidan, anordnande av konferenser för att främja erfarenhetsutbyte (i Tällberg 2005 och i Karlstad 2007) samt dokumentation av konferenserna i form av extranummer av nyhetsbrevet Handla. Verket har även

²² Ola Frithiofson. Se rapport Uppföljning Test av Nya Lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd, Ola Frithiofson, januari 2008

²³ Uppföljning Test av nya lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd, s.7.

anlitat konsulttjänster, för att driva Multiserviceprojektet under 2007 och för uppföljning.

4.2 Regionala och lokala projekt för innovativa lösningar

Konsumentverket har med medel inom ramen för TNL medfinansierat flera regionala och lokala projekt för att där utveckla och testa olika lokalt/regionalt förankrade nya lösningar som syftar till att öka tillgängligheten till service i gles- och landsbygd. De projekt som har beviljats ekonomiskt stöd från TNL uppfyller ett eller flera av följande punkter och påståenden:

- Test av nyskapande och långsiktigt hållbara servicelösningar som kan leda till att servicetillgången på en ort/geografiskt område förbättras eller bibehålls.
- Kommersiell service men kan även innefatta samordnade lösningar där offentlig service ingår.
- Är av nationellt intresse och leder till att servicetillgången på en ort - eller inom ett annat geografiskt område - förbättras eller bibehålls.
- Är planerat i samverkan med lokala aktörer som ortsbefolkning, lokala föreningar, kommun och näringsliv.
- Utvecklar miljöanpassade servicelösningar och tillgodoser både mäns och kvinnors behov av service.
- Ingår i prioriterade åtgärder i regionens program för kommersiell service och får även finansiering därifrån.

De beviljade projekten har handlat om vitt skilda saker. Flera av de beviljade projekten rör utveckling av nya kommunala lösningar av olika karaktär. Effekterna från kommunprojekten har varierat. Oftast handlar det om en ökad kunskap och samsyn om lokala förhållanden och behov. I flera fall har nya kommunala arbetsformer utvecklats och prövats, till exempel inom området upphandling och kommunal service i lokal samverkan med kommersiell service.

Ett projekt som utvecklade den så kallade "Arvikamodellen" handlade om kommunal upphandling av livsmedel till småkök. Syftet med projektet var att dokumentera och kartlägga upphandlingsmetoden som genomfördes i Arvika kommun, för att visa på de effekter som metoden hade haft för de inblandade

småköken, kommunen som helhet och anbudsgivarna. Detta projekt har nått ett väldigt bra resultat i kommunen. Numer utestängs inte små aktörer från att lämna anbud i kommunens upphandlingar. Däremot har inte projektet fått den spridning i form av efterföljare i landet som man inledningsvis trodde. Detta trots att flera kommuner har gjort studiebesök i Arvika och tagit del av resultaten. En anledning till att spridningen varit begränsad kan vara att ambitioner att ge lokala leverantörer möjlighet att konkurrera hindrats av bristande kunskaper och engagemang i kommunernas inköpsorganisationer. En lärdom från projektet är att förankra idén på alla nivåer i kommunen så tidigt som möjligt i processen²⁴.

Ett annat exempel på projekt är ”Servicepunkter i Byske Laxdal”. Syftet med projektet var att ge konkreta exempel på hur offentlig- och kommersiell service kan samordnas för att ge kostnadseffektiva lösningar samt en bättre service för invånarna på sikt. Projektets operativa mål var att klargöra och utveckla förutsättningarna för att i lokal regi ta över och omvandla befintliga livsmedelsbutiker i Fällfors, Drängsmark, Ålund och Åbyn till servicepunkter. Det bakomliggande målet var att byabutikerna skulle utvecklas till servicepunkter med flera samhällsfunktioner som motsvarade de boendes behov avseende kommersiell och offentlig service.

”Multikommunikationsprojektet i Siljansnäs” syftade till att vidareutveckla person- och godstransporter, bland annat genom att etablera en lokal sambandscentral för anropsstyrd trafik. Sambandscentralens uppgift skulle vara att samordna transporter med en byabuss, exempelvis färdtjänst, sjuktransporter och fritidsresor. Resultatet blev att flera av de turer som byabussen gjorde blev ordinarie turer i Dalatrafiks tidtabell efter projektets slut.

Enligt den effektuppföljning som gjordes under hösten 2007 har de lokala och regionala projekten inom TNL inte haft någon effekt på de mål som rör ett ökat utbud av service och tids- och kvalitetsvinster via Internet. Inte heller när det gäller målen om fler organiserade inköpsresor och minimerade kostnader för varuleveranser och persontransporter har projekten gjort det möjligt att nå målen²⁵.

²⁴ Arvikamodellen kommunal upphandling av livsmedel till småkök, s. 44, slutrapporten finns på Konsumentverkets hemsida www.konsumentverket.se

²⁵ Uppföljning Test av nya lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd, s.7

Enskilda projekt har haft positiva effekter, men sammantaget ansåg inte intervjupersonerna att de önskade effekterna hade uppnåtts.

En ökad kunskap och samsyn har i vissa fall också lett till en insikt om att den planerade lösningen var för svår att genomföra och saknade ekonomiska förutsättningar att bli hållbara. Oavsett om lösningarna har gett påtagliga effekter och ett positivt resultat eller om de klargjort svårigheter så är det viktigt att dra lärdomar från dessa satsningar. Under arbetet med TNL har Konsumentverket därför valt att avsätta medel för att sprida rapporter, bland annat via Internet, att arrangera konferenser för erfarenhetsutbyte och på annat sätt informera om resultaten från projekten.

Många av de intervjuade har uttryckt ett önskemål om att fortsätta med insatser på dessa områden för att i framtiden få igång och framgångsrikt avsluta liknande utvecklingsprocesser. Inför framtiden pekar intervjupersonerna bland annat på vikten av en tydlig ansvarsfördelning och av offentlig finansiering för att skapa helhetslösningar för offentlig och kommersiell service. Ett område som man särskilt framhåller är behovet av att utveckla fler lösningar för samordnade varutransporter vilket också förutsätter en logistik- och teknikutveckling.

En utförligare beskrivning av lokala och regionala projekt finns att läsa i Konsumentverkets rapport ”Test av nya lösningar, delredovisning mars 2007” och på Konsumentverkets hemsida.

4.3 Multiserviceprojektet

På Konsumentverkets initiativ startades i juni 2002 ett Centralt samordningsforum, CSF, som är ett samarbete på nationell nivå mellan aktörer med betydelse för utvecklingen av kommersiell service i gles- och landsbygd. Deltagare är statliga servicegivare, livsmedelskedjor, nationella myndigheter och länsstyrelser. Forumet träffas två till tre gånger per år och arbetar utifrån en modell som syftar till att lyfta och diskutera de frågor och teman som leder till att forumets gemensamma tolkning av målet om en god servicenivå nås. CSF motsvarar det lokala partnerskapet för LUP.

Utifrån de diskussioner som fördes i det nationella samordningsforumet initierades Multiserviceprojektet i syfte att förbättra tillgången till kommersiell service genom olika samordningslösningar som förenklar och effektiviserar arbetet hos ombud och ombudsgivare. Mellan 2002 och 2007 har multiserviceprojektet finansierats med 3,3 miljoner kronor från TNL.

Arbetet i Multiserviceprojektet har bestått av två delar. Den första delen, som kallas verifieringsprocess, har handlat om att skapa en nulägesbild och utvecklingspotential genom att:

- Kartlägga det befintliga serviceutbudet från Posten, Apoteksbolaget, Systembolaget, Svenska Spel och ATG
- Redovisa var denna service redan idag är samordnad
- Föreslå platser där sådan service kan knytas till befintliga butiker.

Den andra delen handlar om att kartlägga rutiner och processer hos ombuden i syfte att effektivisera ombudsfunktionen genom:

- Kartläggning av rutiner och processer hos ombuden
- Utarbetande av förslag till effektivisering genom samordning

Genom arbetet kom projektdeltagarna att diskutera förslag på lämpliga orter för att etablera ombudsskap för de statliga servicegivarna. Syftet var att servicen skulle läggas på platser där alla eller flera servicegivare kunde samverka. Genom en samordning av etableringarna minskar risker som kan uppstå i samband med butiksnedläggningar och etableringskostnaderna för nya ombud kan minimeras. För den ort där etableringen sker innebär det att mer service knyts till ortens butik och att butikens möjligheter att finnas kvar och utvecklas därmed ökar.

Under 2004 och 2005 har 587 serviceorter verifierats vid gemensamma beredningsmöten och dessa möten har resulterat i 74 nya ombudsetableringar och 26 nya multiserviceombud. Ett multiserviceombud är ett serviceställe som kombinerar fler än tre serviceslag. Det skapades dock endast ett fåtal nya rutin- och teknislösningar som kan underlätta hanteringen av ombudsfunktioner. Däremot fick samtliga involverade aktörer en ökad kunskap om varandras serviceförutsättningar och andra villkor, vilket av dessa bedömdes kunna underlätta framtida gemensamma servicelösningar.

Under 2006 hade verket två beredningsmöten för sametablering av ombuds-funktioner med tio respektive 13 deltagare från servicegivare, länsstyrelser och dagligvarukedjor. Totalt bereddes 73 orter i 34 kommuner och beredningarna resulterade i att antalet multiservicebutiker ökade med 71 procent (från 14 till 24 butiker i de sex länen). På servicenivå har Posten ökat sina ombud med ytterligare tolv ombud, Apoteket med sex ombud och Systembolaget med elva ombud medan Svenska Spel ökade sina ombud med ytterligare tre ombud.

Beredningsmöten koordineras av Konsumentverket och initieras av servicegivare eller länsstyrelsehandläggare. Det innebär att det endast är vid behov av en översyn av serviceutbudet som Konsumentverket kallar till ett beredningsmöte.

Kommunernas medverkan på mötena är mycket viktiga för att dialogen ska få ett konkret innehåll. Servicegivarna och länsstyrelsehandläggarna har hittills varit nöjda med träffarna och har även uttryckt en önskan om att träffarna fortsätter även efter det att TNL-uppdraget upphör.

Under 2007 planerades ett verifieringsmöte. Det fick ställas in då intresset från länen att få orter verifierade var för lågt. En orsak till det låga intresset var troligtvis att många orter redan är verifierade. Enligt signaler som Konsumentverket har fått medför emellertid de fortsatta förändringarna inom dagligvaruhandeln och ombudsbolagens servicenät att det kommer uppstå behov av att anordna möten under 2008 för att verifiera nya orter.

Effektiviseringsarbetet har bland annat lett till att kassarutinerna förändrades för ombudsfunktionen, så att ombudsgivarnas respektive medel från kommissionsförsäljningen får förvaras i butikens kassa, räknas och därefter sätts in på servicekonton för respektive ombudsgivares räkning. Genom samverkan fann ombudsgivarna gemensamma lösningar på problem som annars hade fått olika lösningar, vilket skulle ha medfört ett merarbete för de enskilda ombuden.

Effektivitetsvinster skapas också genom att ombudsgivarna har fått ett nytt effektivt verktyg för planering av etableringar. Genom att bolagen kan samordna sina insatser med varandra och med de insatser som stat och kommun gör, kan alla aktörer fatta strategiska etableringsbeslut på ett säkrare underlag än förr.

För mer information om Multiserviceprojektet finns Konsumentverkets rapport ”Multiserviceprojektet, lägesrapport 2006”.

4.4 Butik för alla

Senast 2010 ska alla offentliga miljöer dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga. För att lokalerna ska vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska enkelt avhjälpta hinder åtgärdas. Konsumentverket har i samarbete med Västra Götalandsregionen, Hjälpmedelsinstitutet och FLF tagit fram en interaktiv utbildning ”Butik för alla”, för att dagligvaruhandeln i gles- och landsbygd ska bli mer tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar.

Syftet med utbildningen är att öka handlarnas förståelse för personer med funktionsnedsättning och att föreslå åtgärder för att hjälpa handlarna undanröja sådana hinder. Utbildningen ger handlare tips på hur man enkelt kan ta bort hinder i den egna butiken och om hur man bemöter personer med funktionsnedsättning. Den informerar också om vilka tillgänglighetskrav som plan- och bygglagen ställer på offentliga platser. Dessutom får man tips om hur man som handlare i gles- och landsbygd kan få hjälp med finansiering av en eventuell handikappanpassning.

Under hösten 2006 startade Västra Götalandsregionen och FLF en satsning på att utbilda mentorer i handikapp och tillgänglighetsfrågor. Tanken var att mentorerna skulle fungera som handledare åt enskilda handlare genom att bland annat gå igenom utbildningsmaterialet Butik för alla. Av totalt 88 butiker har 79 butiker, vilket är 90 procent, genomgått det inom projektet framtagna utbildningsprogrammet. En handlingsplan har tagits fram för varje butik. Projektet har genomförts med framgång i Västra Götalandsregionen och en slutrapport har lämnats från regionen. Följande är ett urval av kommentarer från handlarna efter att utbildningen/projektet har genomförts:

- *”Jag har tänkt om och behöver en automatisk dörröppnare”.*
- *”Tänkte inte på de kunder som har rullatorer och barnvagnar”.*
- *”Har inte tänkt på att man kan snubbla på varor som står på golvet”.*

I de intervjuer som genomfördes under hösten 2007 i samband med uppföljningen av TNL, har representanter från kommuner och länsstyrelser sagt att de kommer att

satsa mer på att skapa tillgängliga butiker framöver och då dra nytta av erfarenheterna från projektet i Västra Götalandsregionen.

4.5 Affär på landet

Affär på landet är det mest genomgripande och finansiellt mest omfattande projektet inom TNL. Det är ett pågående program för landsbygdshandlare, med fokus på kompetens- och affärsutveckling som har utvecklats av FLF - på uppdrag av och i samverkan med - Konsumentverket. Totalt har 6,6 miljoner kronor inom TNL avsatts till APL under perioden 2002-2007. Den totala omsättningen för APL var 54,9 miljoner kronor under tidsperioden. Utöver pengarna från TNL har programmet finansierats med pengar från de extra 20 miljoner kronor som avsattes vid framtagandet av LUP, Mål 1, länsstyrelseanslag, kommunanslag och privata insatser.

Syftet med APL är att lära butiksägare hjälpa sig själva till långsiktig lönsamhet. Detta görs genom en förbättrad förmåga till egenutveckling av företaget för att därigenom skapa förutsättningar för en god tillgång till dagligvaru- och annan service för konsumenterna i gles- och landsbygd.

APL styrs av tre delmål:

1. Förmåga till egenanalys av företagsverksamheten så att den kan bli långsiktigt ekonomiskt livskraftig.
2. Samordna service med utbud av både dagligvaror och annan viktig service i så kallade lokala servicepunkter.
3. Utveckla samverkan mellan handlarna, ortsbefolkningen, myndigheter, lokalt näringsliv, FLF:s mentorer med flera aktörer som kan ha inflytande över butikens utveckling.

Arbetet utförs av mentorer som är anställda av FLF. Till sin hjälp har mentorerna tillgång till en manual för hur ett program kan planeras, genomföras och följas upp. I denna manual finns bland annat hjälpmedel som kan användas som verktyg vid butiksanalyser. Resultaten från analysen mynnar sedan ut i en butiksindividuell handlingsplan med åtgärdsförslag, prioriteringar, tidsplan och kostnadskalkyler. Mentorerna utbildas också kontinuerligt, till exempel i ekonomi, miljö, jämställdhet och färskvaruhantering.

I samtliga län utom Jämtland (som redan hade utformat strategiska serviceplaner) och Gotland, har totalt 851 förstudier genomförts. De har resulterat i 365 åtgärdsplaner för lika många butiker. Den regionala urvalsprocessen för vilka butiker som ska vara med i APL har sett olika ut i olika län. I en del län finns det ingen eller få butiker som deltagit medan i andra län har i stort sett alla butiker i gles- och landsbygd som velat, fått vara med i programmet. Omsättningen och den lokala marknadsandelen varierar bland dessa butiker, men en samlad bild av de butiker som valts ut visar att marknadsandelen är något högre i APL butiker än jämförbara landsbygdsbutiker i samma omsättningsintervall.

Tabell 1. Aktiviteter inom Affär på landet 2002-2007

Län	Förstudier	Affär på landet
Blekinge	24	5
Dalarna	64	-
Gotland	-	-
Gävleborg	34	25
Halland	19	-
Jämtland	0	16
Jönköping	36	22
Kalmar	49	27
Kronoberg	29	15
Norrbottn	82	37
Skåne	72	-
Stockholm	22	-
Södermanlands	19	10
Skärgårdsprojektet	-	-
Uppsala	17	15
Värmland	11	38
Västerbotten	105	41
Västernorrland	42	24
Västmanland	18	15
Västra Götaland	123	37
Örebro	33	18
Östergötland	52	20
Totalt	851	365

* Vissa av insatser kan ha påbörjats innan perioden 2002-2007.

De vanligaste resultaten av åtgärdsplanerna är:

- Omplanering av butiksyta; varuplacering och omplockning
- Om- och tillbyggnad av butik
- Förbättrad och modernare teknisk utrustning
- Moderniserade inventarier och bättre underhåll av inventarier
- Sortimentförändringar och förändring av prisprofil
- Förbättrad och bättre anpassad yttre miljö
- Utbildningar i frukt och grönt, kött, chark och butikskök, bröd och mejeri, ekonomi samt miljö och säkerhet
- Stöd vid ägaröverlåtelse

Många av åtgärderna förutsätter att investeringar görs: exempelvis i kyl- och frysdiskar, bakugnar och datakassor samt om- och tillbyggnader. Konsumentverket har visat att butiker som deltar i APL investerat i väsentligt större utsträckning än jämförbara landsbygdsbutiker som inte deltar.

APL är det finansiellt tyngsta projektet inom TNL och det har pågått under längst tid. Det är även det projekt där det går att påvisa flest effekter. Programmet har haft effekt på lokal, regional och nationell nivå. Med stöd av de över 850 lokala förstudierna har kunskapen och samsynen kring vad som är servicestrategiskt nödvändigt ökat. I de 365 deltagande landsbygdsbutikerna har mentorernas insatser med rådgivning och utbildning varit av stor betydelse för att göra landsbygdsbutikerna effektivare, modernare och mer kundorienterade samt att höja handlarnas kompetens. Därmed har servicestrategiska dagligvarubutiker på landsbygden utvecklats och överlevt.

Mentorernas underlag har även ökat partnerskapets kunskaper om butikers förutsättningar och därigenom stimulerat initiativ och projektutveckling i partnerskapen. Dessutom skapar samverkan mellan mentorer och kommun- och länsstyrelserepresentanter bättre förutsättningar att fatta beslut om projektmedel och stöd till kommersiell service i och med att den gemensamma kunskapsgrunden har ökat. Det har resulterat i en bättre medvetenhet om butikers förutsättningar och myndigheters, organisationers och lokalbefolkningens möjligheter och begränsningar i att bidra till butikens utveckling och därmed tillgången till service.

APL har ökat handlarnas förmåga att driva sina butiker och kommunala och regionala handläggares kunskap om de enskilda butiksorternas förutsättningar. ”Rätt” åtgärd har kunnat genomföras i ”rätt” butik. Servicestrategiska landsbygdsbutiker har därmed kunnat bibehållas i högre utsträckning. Färre än en tiondel av de landsbygdsbutiker som varit föremål för insatser hade år 2005 upphört med verksamheten samtidigt som nästan en tredjedel av jämförbara butiker utan insatser hade lagts ner. Detta innebär emellertid inte att lönsamhetsförbättringen är långsiktigt säker eftersom butikerna ständigt måste möta nya utmaningar.

APL har visat att det är viktigt att handlaren arbetar med sitt sortiment, produktkvalitet, öppettider och service i övrigt. Det har bidragit till en bättre tillgång till dagligvaror och att butiken utvecklats som en social träffpunkt. En viktig effekt är också att självförtroendet har ökat hos de handlare som deltagit i APL. Utbildningarna gör att handlare möter handlare, det skapas nätverk och utbyts erfarenheter.

Mer information om APL finns bland annat i rapporterna ”Redovisning och analys av insatser för kommersiell service” och ”Test av nya lösningar, delredovisning mars 2007.”

4.6 Generella lärdomar av test av nya lösningar

I rapporten ”Test av nya lösningar, delredovisning mars 2007” konstaterade Konsumentverket att de projekt som har fått stöd inom ramen för TNL bidragit till att negativa konsekvenser för landsbygdshushållen av strukturomvandlingen inom servicesektorn har kunnat begränsas. Några av de positiva effekterna man lyfte fram var att servicestrategiska lösningar har identifierats i samsyn mellan involverade aktörer, entreprenörernas förmåga att driva serviceställena har förstärkts och kunskapen om hur samtransporter utvecklas har ökat.

Konsumentverket gjorde också bedömningen att verkets uppdrag att stödja program och processer har förstärkts genom möjligheten att medfinansiera TNL. I stort sett samtliga regionala och lokala insatser under senare år för att stärka en god tillgång till kommersiell service i gles- och landsbygder innehåller en direkt eller indirekt koppling till TNL. De olika lösningarna som testats inom uppdraget har initierats på

olika sätt men i nästan samtliga projekt var samverkan och förväntningar på synergieffekter centrala drivkrafter.

Även i rapporten ”Uppföljning Test av Nya Lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd” framträder en positiv bild av TNL. För att förtydliga de samlade effekterna av de olika projekten inom TNL har den anlitate konsulten, utifrån bland annat mål och förväntningar uttryckta av regering, riksdag och centrala aktörer i arbetet, formulerat 19 effektmål, sex metodmål och ett horisontellt mål.²⁶ För att kunna avgöra om TNL har påverkat förutsättningarna för service på landsbygden, i enlighet med de formulerade målen, så genomförde konsulten 30 intervjuer. Intervjuerna genomfördes med representanter från FLF, de statliga servicegivarna, dagligvarukedjorna samt länsstyrelser och kommuner. Intervjupersonerna ansåg att TNL i huvudsak har varit ett framgångsrikt program och att 22 av de 26 uppsatta målen hade nåtts.

En brist i arbetet med TNL är enligt konsultens rapport från januari 2008 att jämställdhetsaspekten inte har varit tillräckligt tydligt integrerad i arbetet. Varken i den ursprungliga propositionen eller i regeringsuppdragen har det ställts upp några jämställdhetsmål för arbetet med TNL. Regering och riksdag har i andra sammanhang slagit fast att jämställdhetspolitiken ska genomsyra samtliga politikområden, således även den regionala utvecklingspolitiken. Enligt konsulten hade det varit en fördel om Konsumentverket, trots frånvaron av fastställda jämställdhetsmål, tydligare hade integrerat jämställdhetsaspekterna i arbetet med TNL. De projekt som har ansökt om stöd från TNL har redan i verkets ansökningshandlingar fått svara på frågan: På vilket sätt tillgodoser servicelösningen både mäns och kvinnors behov av service? Jämställdhetsaspekten har dock inte följts upp systematiskt, vare sig i de enskilda projektens slutrapporter eller i Konsumentverkets uppföljningar.

Mål för miljöeffekter har formulerats både i propositionen från 2001 och i efterföljande regeringsuppdrag samt av aktörerna som deltagit i arbetet. Landsbygds-handeln är en integrerad del av den kedja av system som utviner och förädlar en råvara från ursprungskällan, transporteras till försäljningsställe och säljs vidare till konsument för slutanvändning. För TNL verkar det som om transporternas energi-

²⁶ Se bilaga 1, eller rapporten Uppföljning Test av Nya Lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd

användning, utsläpp till luft och buller, energianvändning och hushållning i lager och butiker samt till viss del varuförpackningar och avfallshanteringen är de mest betydelsefulla och påverkbara målen. Inom de regionala och lokala projekten finns det exempelvis ett projekt som handlade om att främja den lokala upphandlingen. Det har inneburit en positiv miljöpåverkan då varor transporteras kortare sträcka och lokalt utvecklade livsmedel kräver mindre förpackningar.

5. Stöd till kommersiell service

Stöd till kommersiell service har sedan 2002 varit en viktig del av LUP och är också den mest omfattande statliga insatsen i programmen. Mellan år 2002 och 2007 har stödet till kommersiell service totalt uppgått till cirka 230 miljoner kronor²⁷. I flera fall är övriga insatser också direkt eller indirekt beroende av bedömningarna av hur stödet ska användas, till exempel vid genomförandet av de handlingsprogram som tas fram inom APL.

Stödet kan lämnas till service i gles- och landsbygd för att upprätthålla en försörjning med dagligvaror och drivmedel som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Stödet kan lämnas till näringsidkare i form av investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag och till kommuner som statligt hemsändningsbidrag.²⁸

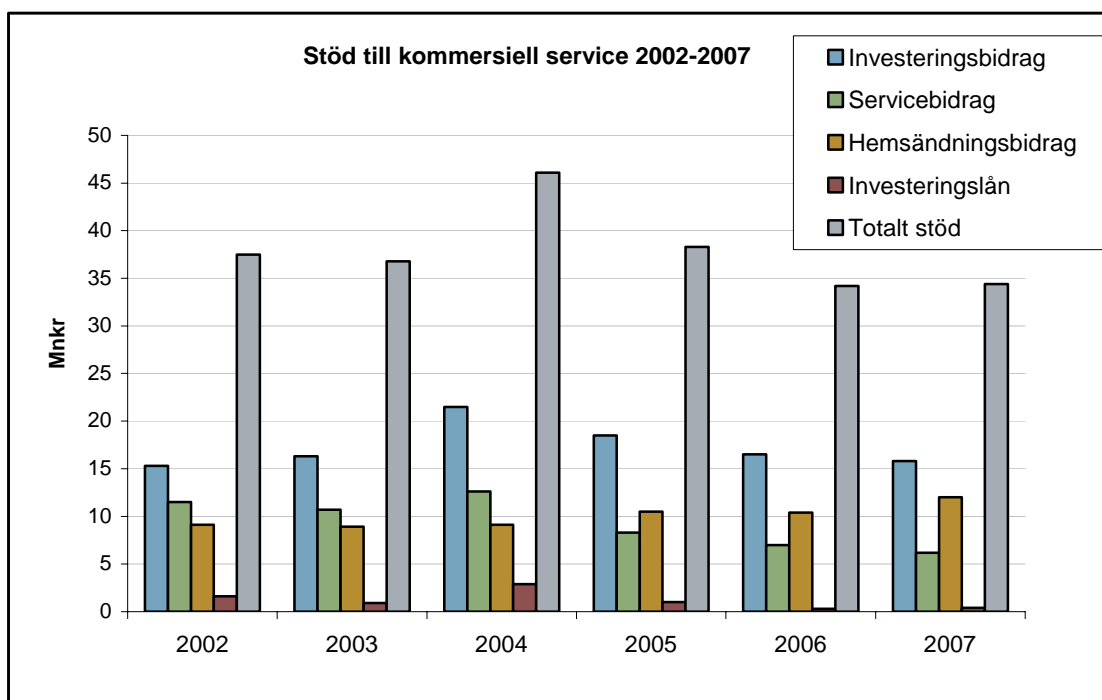
Sedan det regionala arbetet med LUP inleddes 2002 har arbetet med stödet till kommersiell service förändrats. Genom att LUP ska vara vägledande i arbetet har det programbaserade arbetssättet medfört att även arbetet med stödet har präglats av en ökad samverkan, helhetssyn och lokal förankring.

Det nya arbetssättet har skapat goda möjligheter till samsyn och synergier mellan olika typer av aktörer och insatser. Ett av många exempel på det är arbetet med Multiserviceprojektets verifieringsmöten. Dessa möten har gjort det möjligt för länsstyrelser och självstyrelseorgan att ta del av kommuners, servicegivares och mentorers erfarenheter och bedömningar och väga in dem i bedömningar om hur stödet kan användas på bästa sätt för att trygga hushållens långsiktiga behov av service.

²⁷ Uppgifterna om stödet kommer från Nutek

²⁸ I Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service 4 § framgår att stöd kan lämnas till kommuner, näringsidkare med fasta försäljningsställen för dagligvaror, drivmedel eller fackhandelsvaror, och slutligen till näringsidkare som bedriver verksamhet med varubuss och säljer dagligvaror till konsumenter.

Diagram 3. Stödet till kommersiell service 2002-2007



Källa: Nutek 2002-2007

5.1 Investeringsstöd

Investeringsstödet är den stödform som är störst och har legat runt 16 miljoner kronor per år, undantaget 2004 som var en topp med 21,5 miljoner kronor.

En av faktorerna bakom ökningen 2004 var arbetet med LUP som medförde ett ökat fokus på frågor som rör tillgänglighet till kommersiell service. Bland annat innehöll de åtgärdsprogram för enskilda butiker som togs fram inom arbetet med APL (som var en central insats i de flesta programmen) ofta olika typer av investeringar, vilket medförde en ökad efterfrågan på investeringsstöd.

Under 2004 genomförde ICA det så kallade Baslyftet vilket innebar att flera butiker behövde moderniseras. Många butiker valde då att söka investeringsstöd, exempelvis i form av datoriserade kassor. Detta kan förklara ökningen av utbetalat investeringsstöd under 2004.

5.2 Servicebidrag

Servicebidraget i hela landet låg på 11 miljoner kronor under periodens första år men har sedan minskat kraftigt. 2007 betalades cirka sex miljoner kronor ut i servicebidrag. En förklaring till den minskande användningen av servicebidraget är

länsstyrelsernas och självstyrelseorganens allt restriktivare syn på den typ av rent driftstöd som servicebidraget utgör, särskilt när det gäller så kallade förlängda servicebidrag. Utvecklingen mot en allt restriktivare användning har pågått under en längre tid men kan ha förstärkts av den helhetssyn och det utvecklingsperspektiv som varit viktiga utgångspunkter för programarbetet.

En annan möjlig anledning till servicebidragens avtagande trend är att programarbetet och TNL, till exempel genom APL och Multiservice, skapat nya förutsättningar för långsiktiga och strategiska insatser. De traditionella stödformerna för den kommersiella servicen i gles- och landsbygd kan utnyttjas mer effektivt, bland annat genom att mentorernas insatser har gett stödhandläggarna en större säkerhet i bedömningen av butikernas utvecklingsmöjligheter.

5.3 Hemsändningsbidrag

Hemsändningsbidraget har haft en motsatt utveckling jämfört med servicebidraget och har sakta men säkert ökat under perioden. Syftet med det statliga hemsändningsbidraget är att garantera en lägsta nivå av service till utsatta konsumenter i gles- och landsbygd. Bidraget betalas ut av kommunerna som kan återsöka upp till 50 procent av beloppet från länsstyrelserna. När en ort blir av med sin sista butik ökar ofta behovet av hemsändning, till exempel bland de äldre och de som saknar bil. Den fortsatta utslagningen av landsbygdsbutiker är därför en av förklaringarna till ökningen av hemsändningsbidraget.

En annan förklaring till ökningen kan finnas i den uppmärksamhet och engagemang som arbetet med LUP skapade, framför allt inledningsvis. Genom såväl programarbetet som de insatser som genomfördes har ett ökat fokus satts på frågor som rör servicetillgänglighet. Det har bland annat medfört att flera kommuner höjt sin ersättning till handlare som erbjuder hemsändning vilket i sin tur ökar de statliga utbetalningarna av hemsändningsbidrag. Ökningen kan också förklaras med att maximalt statligt bidrag per hemsändningstillfälle ökade från 90 kronor till 120 kronor år 2004.

Mer information om effekter av stödet finns i rapporten ”Redovisning och analys av insatser för kommersiell service april 2006”.

6. Serviceutvecklingen

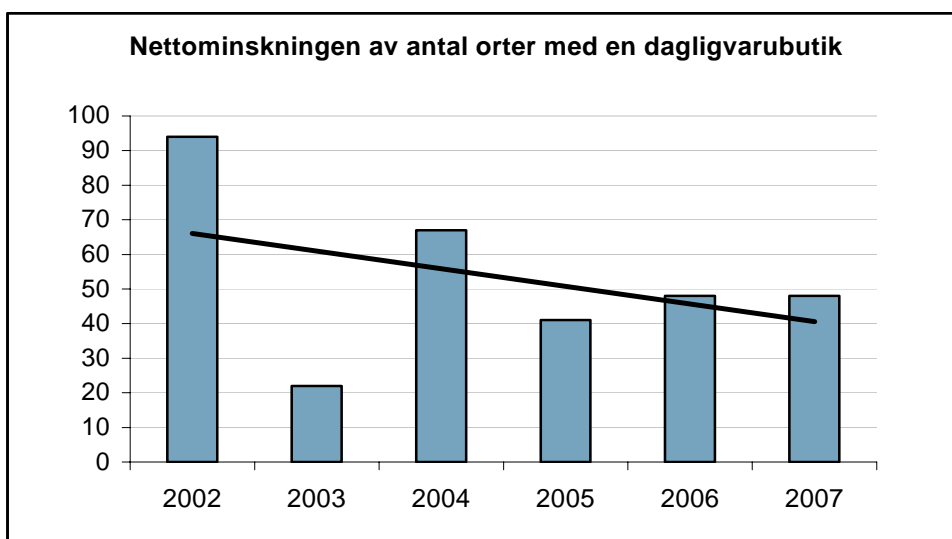
Stödet och de övriga insatserna inom LUP har ett gemensamt mål: god tillgänglighet till kommersiell service för kvinnor och män. I detta kapitel redovisas hur tillgängligheten till dagligvaruservice har utvecklats under perioden 2002 -2007 och programinsatserna ställs i relation till utvecklingen.

Serviceutvecklingen beskrivs genom att redovisa utvecklingen av antalet orter med endast en butik och förändringar i kvinnors och mäns avstånd till dagligvaruservice. Som referens används även tidigare enkätundersökningar riktade till lanthandlare och till gles- och landsbygdsbor som Konsumentverket låtit göra.

6.1 Butiksorter

Mellan åren 2002 och 2007 har 474 orter förlorat sin sista kvarvarande butik. Samtidigt har service tillkommit på 122 orter. Oftast rör det sig om butiker som varit nedlagda en period men som åter öppnats eller en bensinstation som utökat sitt sortiment och därmed klassas som dagligvarubutik. Under perioden har trenden över antalet orter som mist sin sista dagligvarubutik varit avtagande (se heldragen linje i diagrammet nedan). Antalet orter där dagligvaruservice tillkommit har legat runt 20 stycken per år under hela perioden.

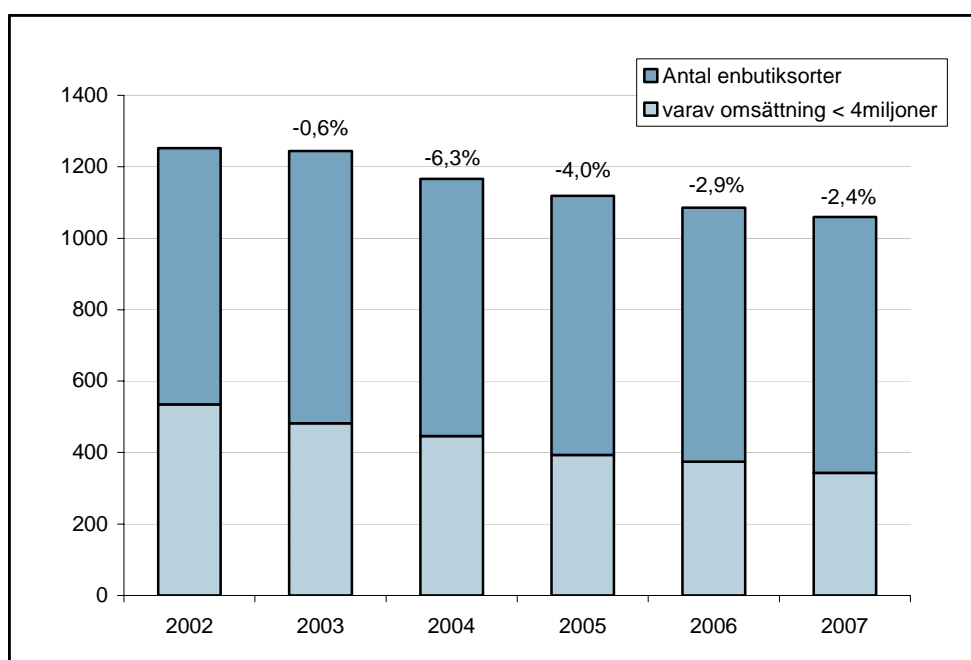
Diagram 4. Nettoutvecklingen av antal orter med en dagligvarubutik, 2002-2007



Källa: Konsumentverkets servicedatabas 2002-2007

År 2007 var antalet orter i landet med endast en dagligvarubutik 1 060 stycken och ungefär en tredjedel, 343 butiker, var butiker med en omsättning som understeg fyra miljoner kronor. Detta anses som en kritiskt låg omsättningsnivå och risken för nedläggning för dessa butiker är överhängande. I nedanstående diagram framgår antalet orter med en dagligvarubutik respektive år samt hur många av dessa som har en omsättning under fyra miljoner kronor. I staplarna anges också den procentuella förändringen av antal orter med en butik jämfört med föregående år.

Diagram 5. Antal orter med en dagligvarubutik 2002-2007



Källa: Konsumentverkets servicedatabas 2002-2007

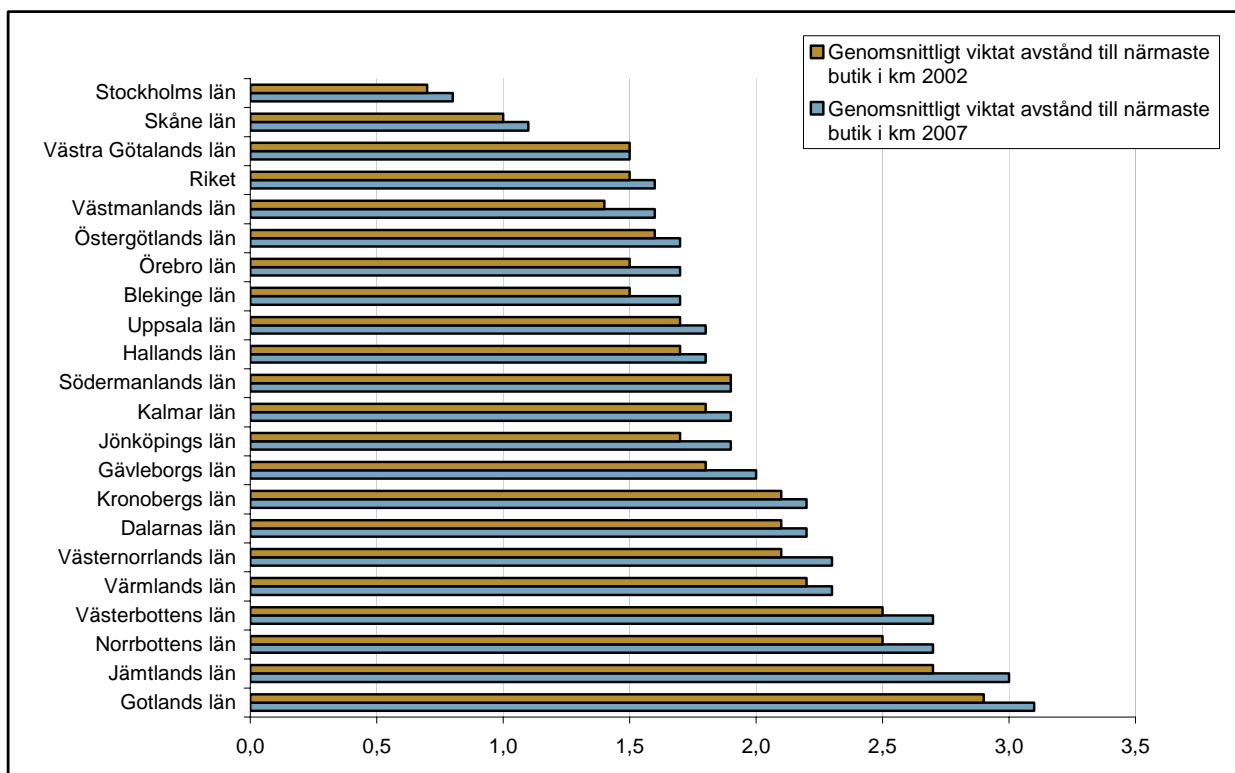
Inför avrapporteringen av TNL 2007 genomförde Konsumentverket en undersökning bland lanthandlare med butiker mer än åtta kilometer till närmaste annan butik²⁹. I undersökningen framkom att handlarna själva tror att de största utmaningarna för framtiden är att få invånarna att fortsätta handla i butiken, utflyttning från orten, samt ökade kostnader från leverantörerna. Ungefär hälften av handlarna tror inte att butiken kommer att finnas kvar om tio år.

²⁹Undersökningen genomfördes av SIFO på uppdrag av Konsumentverket och den totala populationen bestod av 539 handlare varav 406 svarade (75 %)

6.2 Avstånd till dagligvaruservice

Det genomsnittliga avståndet till närmaste butik har under perioden 2002 till 2007 på riksnivå ökat från 1,5 kilometer till 1,6 kilometer. Längst, både år 2002 och 2007, var avståndet i Gotlands län, följt av Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Förhållandet mellan länen var detsamma i början på 2000-talet, även om avstånden var något kortare.

Diagram 6. Genomsnittligt avstånd till närmaste butik per län 2002 och 2007

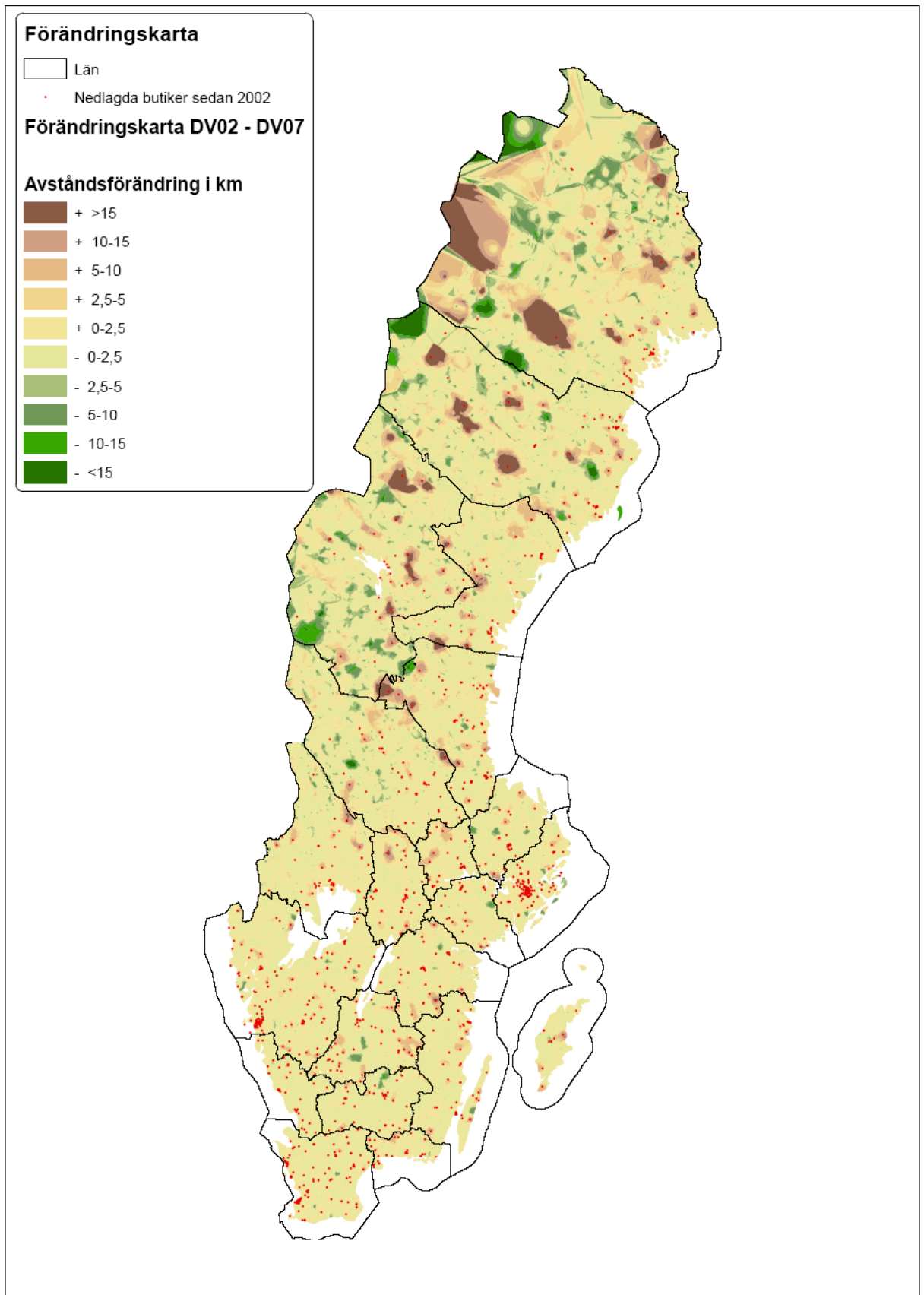


Källa: Konsumentverkets servicedatabas 2002 och 2007

Den största avståndsökningen har under perioden 2002 till 2007 skett i Jämtlands län där det genomsnittliga avståndet till närmaste dagligvarubutik har ökat med 0,3 kilometer. Procentuellt har avståndet ökat mest i Västmanlands och Stockholms län, men i förhållande till övriga regioner är det genomsnittliga avståndet fortfarande kortare år 2007, 0,8 kilometer respektive 1,6 kilometer. I Västra Götaland och Södermanlands län är det genomsnittliga avståndet oförändrat.

Förändringen framgår också av nedanstående karta, som anger förändrat avstånd till närmaste service mellan 2002 och 2007 och på vilka orter som servicen har försvunnit.

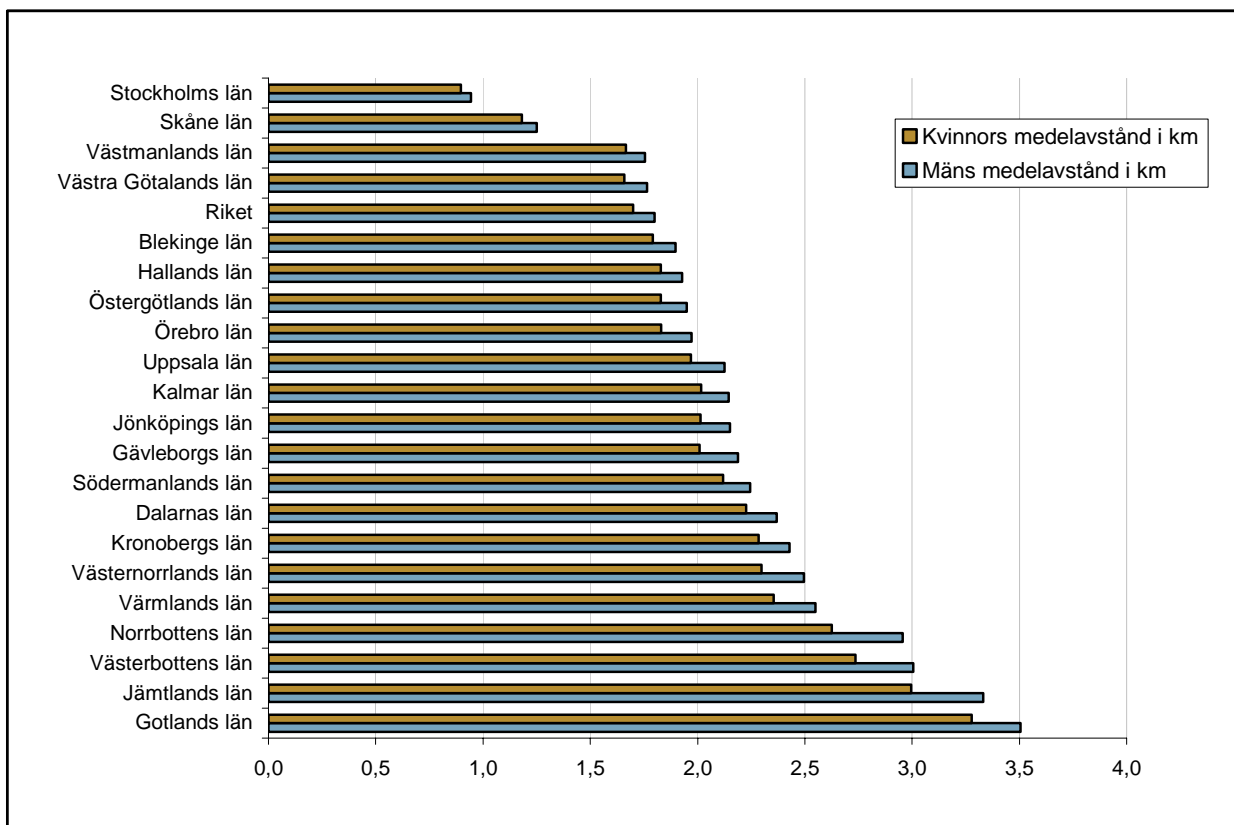
Figur 1. Förändringskarta 2002-2007



Källa: Konsumentverkets servicedatabas 2002 och 2007

I samtliga län har männen ett längre genomsnittligt avstånd till närmaste serviceställe än kvinnorna och störst är skillnaderna i länen med längst avstånd, framförallt i Jämtlands och Norrbottens län. Skillnaderna framgår av nedanstående diagram.

Diagram 7. Genomsnittligt avstånd till närmaste dagligvaruservice per kön år 2007



Källa: Konsumentverkets servicedatabas 2007

Nedläggning av butiker påverkar invånarnas avstånd till dagligvaruservice och både de regionala skillnaderna och skillnaderna mellan könen verkar bestå. För att ta reda på hur invånarna i gles- och landsbygd uppfattar tillgången till service och hur deras konsumtionsmönster ser ut lät Konsumentverket med hjälp av SCB genomföra en enkätundersökning bland gles- och landsbygdsbor³⁰ inför rapporten ”Redovisning och analys av insatser för kommersiell service, april 2006”.

I undersökningen angav närmare 70 procent att landsbygdshandeln är ”mycket viktig” eller ”viktig” för deras hushålls behov av att handla dagligvaror. Det gäller i

³⁰ Urvalet för enkäten var 2 500 personer. Urvalet motsvarar en population på cirka 1 miljon invånare i gles- och tätortsnära landsbygd i skogslänen och övriga Sverige enligt Glesbygdsverkets definition. Svarsfrekvensen var cirka 60 procent.

synnerhet äldre, ensamstående, de utan bil samt de som har nära till en dagligvarubutik. Samtidigt var det många landsbygdsbor, framför allt barnfamiljer, som ansåg att stormarknaden var ”mycket viktig” eller ”viktig” för deras behov av inköp av dagligvaror.

Bland gles- och landsbygdsbor ansågs de viktigaste skälen till varför man väljer att lägga den största andelen inköp av dagligvaror i en viss butik vara butikens ”sortiment och kvalitet” (66 procent) och ”service” (48 procent). Mönstret var det samma för både äldre och barnfamiljer. Priser och närhet var också viktiga skäl, men angavs inte av lika många. Framför allt fäste barnfamiljerna vikt vid priserna medan de äldre fäste större vikt vid närhet. Det var förhållandevis små skillnader mellan kvinnors och mäns uppfattning om vad som styr val av ”förstahandsbutik”

I enkätundersökningen har de tillfrågade fått uppge om de ändrat sina inköpsmönster under perioden 2002-2005. Endast en fjärdedel uppgav att så var fallet (en tredjedel av kvinnorna och en femtedel av männen). Av denna fjärdedel sa endast en av tio att förändringen berodde på att den närmaste butiken lagts ner, vilket motsvarar cirka 25 000 personer. Väsentligt många fler uppgav ändrad bostadsort och andra skäl till förändringen. Fyra av tio av dem som hade ändrat sina inköpsmönster bedömde att det gett dem längre inköpsresor. För närmare hälften hade förändringen inneburit att de handlade mer sällan. Förvånansvärt få upplevde att de fått ett bättre sortiment och bättre priser genom sina ändrade inköpsmönster. Endast en tredjedel tyckte att förändringen hade lett till bättre sortiment och priser.

6.3 Insatser i relation till hushållens tillgänglighet till service

De satsningar som gjorts inom TNL och stödet till kommersiell service, inom ramen för LUP, har till stor del varit framgångsrika. De har bidragit till att utslagningen av butiker kunnat bromsas något och tillgängligheten till service har kunnat bibehållas. Men nedläggningarna av landsbygdsbutiker har fortsatt och avståndet till närmaste dagligvarubutik har ökat för flertalet av invånarna, framför allt i gles- och landsbygd.

En bekräftelse på framgången är att endast en population motsvarande 25 000 gles- och landsbygdsbor uppger att de ändrat inköpsmönster på grund av att närmaste butik har lagt ned. Det visar att servicestrategiska butiker i hög grad har kunnat

behållas och vidtagna åtgärder inom kommersiell service kan ses som framgångsrika. Den ökade helhetssyn som program- och partnerskapsarbetet har gett har tillsammans med de konkreta insatserna inom TNL och stödet till kommersiell service gett aktörer på lokal, regional och nationell nivå en ökad kännedom om de lokala förutsättningarna, tillgång till effektivare insatser och ökad förmåga att rikta åtgärderna mot ”rätt” butik.

Trots att insatserna inom LUP till stor del har varit framgångsrika är en trolig utveckling att landsbygdsservicen även fortsättningsvis kommer att vara hotad. Utslagningen av till exempel dagligvarubutiker kommer att fortsätta och ske i en snabbare takt än befolkningsförändringen. Avstånden till dagligvaruservice i gles- och landsbygd kan därför antas fortsätta öka. Av de 1 060 orter där det idag bara finns en dagligvarubutik kvar har 34 procent en omsättning under fyra miljoner kronor per år³¹. Enligt branschens egen bedömning är det en kritiskt låg omsättning för att kunna bedriva verksamhet. Dessutom påpekar handlarna själva svårigheter med leveransvillkor och att kundunderlaget minskar på flera orter. Ungefär hälften tror inte att den egna butiken kommer att finnas kvar om tio år. Det finns därför starka skäl att fortsätta med insatser som stödjer arbetet med att främja tillgängligheten till kommersiell service och därmed bidrar till landsbygdens utveckling.

³¹ Källa Konsumentverkets servicedatabas

7. Sammanfattande slutsatser

Riksdagens beslut i december 2001 om en ny regional utvecklingspolitik innebar bland annat ett nytt processorienterat arbetssätt för arbetet med att trygga befolkningens tillgänglighet till kommersiell service. Vad dessa förändringar innebar samt vilka erfarenheter och lärdomar från arbetet som aktörer på lokal, regional och nationell nivå har uppmärksammat beskrivs i denna rapport.

Grundat på dessa erfarenheter och lärdomar redovisar Konsumentverket här sina slutsatser. Slutsatserna har formulerats särskilt med tanke på de utmaningar som behöver prioriteras i det fortsatta arbetet med att trygga och utveckla landsbygdsbornas tillgänglighet till service.

7.1 Programarbete

7.1.1 Fortsatt programarbete

Programarbetet underlättar en helhetssyn, samverkan, lärande och har gett effektivare insatser. En förklaring till dessa positiva effekter är möjligheterna att genom arbete i programform skapa förutsättningar för en ökad helhetssyn och samverkan mellan olika aktörer och insatser. Denna helhetssyn och samverkan har bland annat gjort det möjligt att utveckla och genomföra insatser som riktar sig till ett brett utbud av kommersiell service och som även kan inbegripa viss offentlig service. Det framgår av Konsumentverkets redovisningar av det regionala arbetet sedan 2002. Även i de uppföljningar som Konsumentverket har gjort i samband med att genomförandeperioden avslutas 2007 bekräftar denna, i huvudsak positiva bild, av programarbetet. Flera regioner pekar dock på svårigheter att behålla engagemanget på en oförändrat hög nivå. En majoritet av de regionala processledarna är i grunden positiva till såväl programarbete som samverkan.

Konsumentverkets slutsats är att det regionala arbetet med servicefrågor även i framtiden bör bedrivas i programform. Ett framtida programarbete i servicefrågor bör, i än högre grad än vad som varit fallet under perioden 2002-2007, inbegripa såväl kommersiell som offentlig service. Åtgärder för att motverka de påtalade svårigheterna att upprätthålla aktörernas engagemang på en hög nivå behöver vidtas. De slutsatser som Konsumentverket redovisar, till exempel om förbättrad

uppföljning och bättre stöd till de regionala processledarna, kan ligga till grund för sådana åtgärder.

7.1.2 En nationell aktör som stödjer och samordnar

Ett regionalt programarbete blir mer effektivt om en nationell aktör stödjer, samordnar och följer upp arbetet. Konsumentverket har haft en sådan roll när det gäller lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, LUP, sedan 2002. Det övervägande omdömet om verkets processtödjande roll är positivt, bland annat framhålls verkets arbete med att främja erfarenhetsutbyte. I uppföljning hösten 2007 framkommer synpunkter om att stödet från nationell nivå behöver utvecklas. Man konstaterar bland annat att Konsumentverket gav ett mer aktivt stöd till det regionala arbetet under inledningen av programperioden, vilket främst kan förklaras av förändrade verksamhetsförutsättningar för verket.

Konsumentverkets slutsats är att en statlig nationell myndighet bör utses och få i uppdrag att stödja och samordna ett eventuellt fortsatt regionalt programarbete för servicefrågor. Ett ansvar på nationell nivå måste dock formuleras tydligt så att det inte uppstår någon osäkerhet om att det direkta ansvaret för genomförandet av programmen och därtill hörande insatser ligger på regional nivå. Viktiga uppgifter för den nationella myndigheten är att skapa förutsättningar för ett lärande över tiden, bland annat genom att arbeta med kunskapsförmedling och att erbjuda arenor där olika aktörer kan mötas. Myndigheten behöver också närvara i det regionala arbetet för att fånga upp nya regionala frågeställningar och behov samt för att föra erfarenheter från andra regioner vidare.

7.1.3 Bättre uppföljning

Arbetet med att följa upp och lära av genomförda insatser behöver utvecklas. En löpande uppföljning av effekterna av gjorda insatser är avgörande för att kunna visa på nyttan med program- och partnerskapsarbetet och på så vis bibehålla och stimulera aktörernas engagemang. Utan en löpande uppföljning går det inte heller att avgöra om insatserna varit framgångsrika eller om det finns behov av förändringar. Av riktlinjerna för LUP framkommer att regionerna hade ett ansvar för den löpande uppföljningen av projekt och programarbete medan Konsumentverket hade ansvar för den samlade uppföljningen på nationell nivå. I uppföljningar sedan 2002 har Konsumentverket pekat på behovet av att utveckla

uppföljningsarbetet. Trots det pekar undersökningarna under hösten 2007 på stora brister i uppföljningen inom LUP.

Konsumentverkets slutsats är att insatser bör göras för att stärka uppföljningen och lärandet i ett eventuellt framtida programarbete. En tydligare ansvarsfördelning mellan den nationella och den regionala nivån, vad gäller uppföljning och lärande, kan vara ett sätt att stärka det arbetet. Det krävs också att tillräckliga resurser avsätts för uppföljningsarbetet. Det är bland annat viktigt att uppföljning, utvärdering och lärande prioriteras i samband med att program avslutas och nya initieras. Ett alternativ kan vara att ställa krav på att pågående projekt fasas ut och att uppföljning, utvärdering och kunskapsöverföring prioriteras under det sista året i ett programs genomförandeperiod. Att genom kunskapsförsörjning, metodutveckling och kompetensutveckling stödja regionernas uppföljningsarbete bör vara en central uppgift för den myndighet som ges i uppdrag att stödja ett framtida programarbete för servicefrågor.

7.1.4 Fortsatt stöd till utvecklingsprojekt

Stöd till utvecklingsprojekt stärker programarbetet på alla nivåer. Konsumentverket gör bedömningen att verkets uppdrag att stödja program och processer har förstärkts genom de möjligheter att medfinansiera utvecklingsprojekt som arbetet med Test av nya lösningar, TNL, har medfört. Även i det regionala programarbetet har detta utvecklingsstöd haft en positiv effekt, bland annat genom att utvecklingsprojekten ökat förmågan till samverkan. Förändringar i bland annat konsumtionsmönster, servicebehov, teknikutveckling och miljökrav gör att det även i framtiden finns behov av stöd för att utveckla nya lokalt anpassade lösningar för kommersiell service. Det finns också ett behov av att kunna stödja projekt på nationell nivå för att blanda annat utveckla nya arbetssätt, metoder och samverkanslösningar. Många av dem som har intervjuats om effekterna av TNL önskar därför att det även i framtiden ska finnas möjligheter att finansiera nationella, regionala och lokala utvecklingsprojekt.

Konsumentverkets slutsats är att ett statligt stöd bör finnas för att utveckla nya och anpassade lösningar för kommersiell service. För att samordna arbetet och tillgodose behovet av att sprida goda exempel bör detta arbete samordnas med uppdraget att stödja det framtida programarbetet inom serviceområdet.

7.1.5 Drivmedelsförsörjningen

Drivmedelsförsörjning på landsbygden är ett växande problem. Idag finns knappt 4 000 tankställen i landet³². Antalet är i stort sett detsamma som vid mitten av 1990-talet. Ungefär 2 000 av dessa tankställen uppskattas enligt branschföreträdare ligga i farozonen för den nedläggning som väntar i och med bensinbolagens aviserade strukturomvandling.³³

Konsumentverket har i tidigare redovisningar av arbetet med LUP noterat att det är en brist att så få regioner uppmärksammat frågan om drivmedel i sitt program- och partnerskapsarbete. Konsumentverket har medverkat till att samla regionala och nationella aktörer för att diskutera möjliga lösningar på de problem som ligger bakom hoten om en ökad utslagning av drivmedelsstationer. Dessa diskussioner har dock inte lett till några konkreta insatser för att långsiktigt åtgärda problemen.

Konsumentverkets slutsats är att drivmedelsfrågorna bör prioriteras i ett fortsatt programarbete. Det faktum att drivmedelsfrågan rymmer flera olika aspekter och berör många aktörer gör programarbete till en särskilt lämplig arbetsform. En första insats bör vara att förtydliga problembilden och inventera möjliga lösningar. Några av de frågor som bör klargöras när det gäller riskerna för en kraftig utslagning av drivmedelsstationer är:

- Effekter på mäns och kvinnors tillgänglighet till drivmedel, dagligvaror och annan service samt på landsbygdsföretagens tillväxtmöjligheter.
- Möjligheter att trygga drivmedelsförsörjningen genom samordning med annan service och med hjälp av nya tekniska lösningar, till exempel mobila tankar.
- I vilken grad strukturförändringen påskyndas av krav på miljösanering av äldre drivmedelsanläggningar på landsbygden, som kan hota

³² Konsumentverkets servicedatabas

³³ Dessa siffror är något osäkra och grundar sig på bedömningar av personer i branschen

serviceförsörjningen genom att försvåra försäljning och övertagande av dagligvarubutiker med drivmedelsservice.

- I vilken grad strukturförändringen påskyndas av krav på etanolpumpar som kräver investeringar som mindre anläggningar har svårt att få lönsamma, även om investeringsstöd lämnas.
- Förutsättningarna för att i samverkan mellan berörda myndigheter och kommersiella aktörer utveckla ett åtgärdsprogram.
- Förutsättningarna för att i samverkan mellan berörda myndigheter och kommersiella aktörer förbättra informationen om drivmedelsstationernas antal, lokalisering och serviceutbud samt konsumenternas tillgänglighet till dem.

7.1.6 Service och lokal utveckling

Serviceförsörjningens ömsesidiga beroende av övrigt lokalt utvecklingsarbete blir allt tydligare. Utan ett lokalt engagemang och köptrogen befolkning kan ingen landsbygdsbutik eller annan kommersiell service överleva långsiktigt. I takt med att konkurrensen hårdnar och köpmönstren förändras blir betydelsen av det lokala engagemanget allt större. Ett tecken på detta är att FLF år 2007 inledde ett samarbete med Entreprenörskolan i Leksand för att öka mentorens kompetens när det gäller att mobilisera lokalbefolkningen. Syftet med samarbetet är att kombinera kunnandet och erfarenheterna från FLF och Entreprenörskolan i Leksand och ta fram ett metodutvecklingskoncept för landsbygdsbutikerna. Mentorerna som är knutna till FLF ska därmed kunna vara ett bättre stöd för handlarna när det gäller att ha en mer aktiv roll i det lokala utvecklingsarbetet. Samtidigt blir det lokala utvecklingsarbetets beroende av en god lokal kommersiell och offentlig service allt tydligare. Ett exempel på det är att butikens sociala roll och som träffpunkt blir allt viktigare i takt med att allmänna och vardagliga mötesplatser blir mer och mer sällsynta på landsbygden. Utan mötesplatser har en lokal identitet och lokala nätverk svårt att utvecklas vilket försvårar mobilisering och gemensam lokal aktivitet, oavsett om det rör serviceförsörjningen eller bygdens ekonomiska utveckling.

Konsumentverkets slutsats är att ett fortsatt programarbete bör vara inriktat på att vidareutveckla sambanden mellan serviceförsörjning och lokal utveckling. Detta arbete bör med fördel bedrivas genom att öka samverkan med det nationella

landsbygdsprogrammet, framför allt vad gäller åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden inom axel3 samt de lokala partnerskapen inom arbetet med Leadermetoden.

7.1.7 Tydligare fokus på särskilda grupper

De behov som konsumenter med särskilt långa avstånd till service samt andra prioriterade grupper har bör ha större påverkan på programarbetet. Redan vid framtagandet av LUP kunde Konsumentverket konstatera att programmen hade en alltför ensidigt butiksfokus. Detta innebar bland annat en risk att de behov som konsumenter i områden som redan har förlorat sin service har inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning. I de avslutande uppföljningarna hösten 2007 kunde man konstatera att dessa brister kvarstannade hela programperioden och att de behov som särskilda grupper som näringsidkare, äldre, yrkesverksamma samt boende i områden med särskilt långa avstånd till service har, inte har prioriterats i arbetet.

Konsumentverkets slutsats är att såväl nationella riktlinjer som regionala program tydligare bör redovisa vilka grupper som ska prioriteras i ett fortsatt programarbete. Dessa gruppers intressen bör särskilt redovisas i uppföljningar av det framtida programarbetet. Det bör vara en uppgift för den myndighet som utses att stödja programarbetet att utveckla underlag och metoder som möjliggör dessa preciseringar och uppföljningar. Dialogen med prioriterade konsumentgrupper behöver också förstärkas i syfte att ta till vara och understödja deras egna engagemang när det gäller att påverka och understödja det lokala serviceutbudet.

7.1.8 Samordnade person- och varustransporter

Landsbygdens person- och varustransporter har uppmärksammats i såväl LUP som i arbetet med TNL. I den uppföljning av TNL som gjordes hösten 2007 framkom att man inte har kunnat visa att de förväntade effekterna av lokala och regionala transportprojekt har uppnåtts, trots att enskilda projekt har haft positiva effekter. Dessa erfarenheter överensstämmer med Konsumentverkets tidigare erfarenheter. Projekt som genom samordning ska minimera kostnader för varuleveranser och persontransporter möter många svårigheter. Samtidigt visar de goda exempel där arbetet har varit framgångsrikt på att transportprojekt har en stor potential. Den uppmärksamhet som under en lång tid ägnats problem förknippade med transporter är ett tydligt tecken på frågans betydelse.

Konsumentverkets slutsats är att det finns all anledning att i ett fortsatt programarbete uppmärksamma transportfrågorna då de har stor betydelse när det gäller att skapa förutsättningar för en god servicetillgänglighet i alla delar av landet. De lärdomar som de olika TNL-projekten dragit utgör en bra plattform för fortsatta insatser. En ökad insikt om behovet av att minska transportsektorns och detaljhandelns miljöbelastning och ett växande intresse för småskalig livsmedelsproduktion är ett par exempel på omvärldsförändringar som kan medföra ett ökat intresse och nya möjligheter att framgångsrikt samordna person och varustransporter i såväl tätort som landsbygd.

7.2 Partnerskapet

7.2.1 Förtydliga partnerskapets syfte och roll

Partnerskapet har enligt medverkande aktörer skapat en större helhet kring frågan om tillgänglighet till kommersiell service. Deltagarna känner också en ökad delaktighet och den lokala förankringen har ökat. Syftet med partnerskapet var att det skulle stärka genomförandet av LUP och bidra till att nå målen: en ökad helhetssyn, samordning och lokal förankring. Det kan konstateras att partnerskapet har bidragit till måluppfyllelsen och Konsumentverket är i huvudsak positiv till arbetssättet. Arbetet i partnerskap främjar tillgängligheten till kommersiell service.

Arbetet i partnerskapen under programperioden har dock haft vissa svagheter. Framför allt har det visat sig vara svårt att tydliggöra vad som är det regionala partnerskapets syfte och roll i genomförandet av utvecklingsprogrammen. Deltagarna i partnerskapen har i flera fall haft svårt att skilja på olika insatser och har dålig kännedom om utvecklingsprogrammets innehåll och mål. En konsekvens av detta har varit att partnerskapets fulla potential inte har utnyttjats och det har i vissa fall varit svårt att upprätthålla aktörernas engagemang under hela programperioden. Det har i flera län varit svårt att få med alla de aktörer som riktlinjerna föreskrev. De partnerskap som finns ser mycket olika ut. Några omfattar ett flertal aktörer, andra har haft mindre partnerskap med ett antal kommuner.

Konsumentverkets slutsats är att de nationella riktlinjerna för ett framtida regionalt programarbete bör ge regionerna möjlighet att själva välja den typ av partnerskap – stort eller litet, formellt eller informellt - man bedömer som mest

ändamålsenlig. Det bör också vara möjligt att integrera servicefrågorna i redan befintligt regionalt partnerskap. Samtidigt bör man ställa krav på att regionerna mer utförligt beskriver motiven till de val man gör. Regionerna bör också precisera partnerskapets syfte och roll. Syftet med dessa formella krav är främst att de ska stimulera en fördjupad regional diskussion om partnerskapets roll och de olika aktörernas ansvar i partnerskapet. Den nationella myndighet som får i uppdrag att stödja ett framtida programarbete bör stödja dessa diskussioner och på så vis bidra till att partnerskapen blir bättre regionalt förankrade och anpassade till de olika förutsättningarna. Myndigheten bör också följa upp hur partnerskapsarbetet på regional nivå utvecklas. Man bör också överväga om de regionala partnerskapen kan stärkas genom att en aktör på nationell nivå får i uppdrag att godkänna de regionala programmen, inklusive beskrivningen av partnerskapen.

7.2.2 Tydligare ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan den nationella, regionala och lokala nivån är en återkommande fråga när det gäller kommersiell service i lands- och glesbygder. Det är också en fråga som är särskilt viktig när det gäller det framtida arbetet i regionala partnerskap för servicefrågor. Kommunens ansvar för invånarna kan härledas till bland annat Socialtjänstlagen³⁴ och till regeringens proposition om plan- och bygglagen, PBL, från 1985. Sedan dessa dokument skrevs har emellertid såväl detaljhandeln, den regionala utvecklingspolitiken liksom PBL, genomgått förhållandevis omfattande förändringar. Uppföljningarna av LUP-arbetet, särskilt de som gjorts under programarbetets avslutning, pekar också på att ansvarsfördelningen upplevs som otydlig. Ibland uppfattas partnerskapet som en dubblering av kommunens ansvar istället för ett sätt att ta ett gemensamt ansvar. Medverkande i de regionala partnerskapen efterlyser en ny dialog om vem som bär ansvaret för den kommersiella serviceförsörjningen på landsbygden, det vill säga hur ansvarsfördelningen ser ut mellan de boende, handlarna, marknadens övriga aktörer, kommunen och staten.

³⁴ I Socialtjänstlagens (2001:453) portalparagraf står att människors ekonomiska och sociala trygghet samt jämlikhet i levnadsvillkor ska främjas. I lagens 2 kap 2 § framgår kommunens ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I regeringens proposition om plan- och bygglagen från 1985 uttrycks kommunens ansvar för dagligvaruförsörjningen mer direkt (se bl a prop 1985/86:1, s 576). I artikeln Kommunernas ansvar för dagligvaruförsörjningen - en (o) möjlig uppgift?, Håkan Forsberg, Nordisk samhällsgeografisk tidskrift, nr 16, 1993, beskrivs hur kommunens ansvar vuxit fram. I artikeln diskuteras också kommunens möjligheter att leva upp till detta ansvar.

Konsumentverkets slutsats är att man uppmärksammar den otydlighet som enligt de regionala aktörerna råder vad gäller fördelningen av ansvaret för medborgarnas tillgång till kommersiell service. Det finns goda skäl att tillmötesgå den önskan om en dialog om ansvarsfördelning som framförts från regionalt håll. Denna dialog är bland annat aktuell mot bakgrund av att majoriteten av länen har ett Kommunalt samverkansorgan (KSO) som har övertagit statens ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Det ger staten en möjlighet att i sina riktlinjer ange hur uppdraget ska utföras, bland annat när det gäller ansvaret för medborgarnas tillgång till kommersiell service. Genom dialog om ansvarsfördelning kan såväl kunskapen om gällande lagstiftning som eventuella behov av förändringar uppmärksammas. På så sätt skapas förutsättningar för ett ökat engagemang och effektivitet i det regionala program- och partnerskapsarbetet. Att initiera denna diskussion bör vara ett ansvar för den statliga myndighet som ges i uppdrag att stödja ett framtid regionala programarbetet för servicefrågor. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med bland andra Sveriges kommuner och landsting.

7.3 Processledaren

7.2.1 Stöd för att utveckla processledarrollen

Konsumentverket anser att processledaren har en stark aktörsroll för att se till att programmet tas fram, genomförs och följs upp samt att partnerskapet "lever" under hela programperioden.

Det nya arbetssättet - i form av programarbete och partnerskap - är ett i grunden ändrat arbets- och förhållningssätt. Att arbeta som processledare kräver en särskild kompetens. Detta måste man vara medveten om på både nationell och regional nivå, för att på bästa sätt kunna stödja den rollen i ett fortsatt regionalt programarbete. Den nationella nivån kan bistå med utbildning till de utsedda processledarna samt tillhandahålla arenan för ett nätverk dem emellan. Detta kan leda till att lärandet ökar genom att man lär av varandra. Det som upplevs som ett problem i ett län kanske har lösts i ett annat län och så vidare. På regional nivå måste processledaren känna att den har mandat att lägga både tid och engagemang på att leda partnerskapet på bästa sätt. Detta blir ett ansvar för den aktör som får i uppdrag att ta fram de regionala programmen. Att ta fram ett program är många regionala och lokala aktörer bra på idag eftersom det programbaserade arbetssättet

redan finns på många områden. Däremot kanske det inte finns lika mycket erfarenhet av rollen att leda och arbeta i ett partnerskap.

Ett problem som verket har uppmärksammat är att det på många håll är ett för stort glapp mellan personlig kompetens och organisatorisk kompetens. Det blir gärna mycket fokus på personen och därmed för lite på funktionen. Att vara processledare är en roll eller en funktion och det är viktigt att den utbildning som processledaren får även kan tillgodogöras den egna organisationen. Detta kan annars bli ett stort problem ifall processledaren slutar under pågående programperiod. Ju längre programperioden är desto större är sannolikheten för personalbyte inom hela partnerskapet.

Konsumentverkets slutsats är att den regionala processledarrollen bör uppmärksammas i högre grad och att såväl nationella som regionala insatser görs för att stödja denna centrala funktion i programarbetet. Särskilt viktigt är det att utveckla kompetensen att genomföra och följa upp ett program samt att leda ett partnerskap. Det är också angeläget att det som uppfattas som ett glapp mellan personlig kompetens och organisatorisk kompetens kan åtgärdas så att programmen kan genomföras under stabilare former.

Källförteckning

Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service

Kommunernas ansvar för dagligvaruförsörjningen – en (o)möjlig uppgift?, Håkan Forsberg, Nordisk samhällsgeografisk tidskrift, nr 16, 1993

Kort rapport från länsstyrelsekonferensen 16 okt 2007, Open Eye

Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service –Redovisning april 2004, Konsumentverket

Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service –Lägesredovisning april 2006, Konsumentverket

Nyhetsbrevet Handla nr 11, juni 2007, Konsumentverket

Nyhetsbrevet Handla nr 12, november 2007, Konsumentverket

Redovisning och analys av insatser inom kommersiell service, april 2006, Konsumentverket

Regeringsbeslut Ytterligare medel till Konsumentverket för att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområde, m.m. (N2002/1515/RT(delvis), N2007/5670/RT)

Regeringsproposition ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” (prop. 2001/02:4)

Regeringsproposition ”Ny plan- och bygglag” (prop. 1985/86:1)

Regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende Konsumentverket (IJ2007/3510/KO, IJ2007/3529/KO (delvis))

Riktlinjer för lokala utvecklingsprogram, maj 2002, Konsumentverket.

Socialtjänstlag (2001:453)

Test av nya lösningar, delredovisning mars 2007, Konsumentverket.

Underlag till halvtidsutvärderingen av lokala utvecklingsprogram för kommersiell service (LUP), januari 2006, Open Eye

Uppföljning av länens lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. Sammanställning av Webbenkät till regionernas processledare, Konsumentverket, januari 2008

Uppföljning Test av nya lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd, januari 2008, Ola Frithiofson

Utarbetande av lokala utvecklingsprogram för kommersiell service –Lägesrapport maj 2003, Konsumentverket.

Utvärdering av partnerskapen inom de lokala utvecklingsprogrammen för lokalservice, januari 2008, Open Eye

Övrigt material:

Konsumentverkets servicedatabas 2002-2007

Se www.konsumentverket.se

Uppgifter över stödet till kommersiell service 2002-2007, Nutek

Se www.konsumentverket.se

Slutrapporter från projekt som finansierats med medel från regeringsuppdraget Test av nya lösningar, TNL, finns på Konsumentverkets hemsida.

Se www.konsumentverket.se

Bilaga

Bilaga 1

Källa: Uppföljning Test av Nya Lösningar för kommersiell service i gles- och landsbygd, Ola Frithiofson, januari 2008

Utifrån mål och förväntningar formulerade av regering, riksdag och aktörer som deltagit i arbetet har 19 effektmål, sex metodmål och ett horisontellt mål formulerats för arbetet med Test av nya lösningar.

- 1) God tillgänglighet till service i alla delar av landet
- 2) Fler nöjda konsumenter
- 3) Ökad lönsamhet i strategiska serviceställen
- 4) Ökad köptrohet
- 5) Attraktivare serviceställen
- 6) Ökad lokal upphandling
- 7) Ökad kostnadsteckning vid hemsändning
- 8) Tillgodose behov av hemsändning
- 9) Bredda service genom fler ombudsfunktioner
- 10) Öka serviceställets värde som samlingspunkt
- 11) Ökad tillgänglighet för funktionshindrade
- 12) Ökat engagemang och kunskap i den kommunala förvaltningen
- 13) Ökat engagemang och kunskap hos ombudsgivare och dagligvarukedjor
- 14) Ökad kompetens hos innehavare av serviceställen
- 15) Ökad kunskap om servicebehov hos konsumenter i gles- och landsbygd
- 16) Ökat utbud av service via Internet
- 17) Tids- och kvalitetsvinster genom mer bredband
- 18) Ökat utbud av organiserade inköpsresor
- 19) Minimera kostnader för varuleveranser och persontransporter till och från serviceställe

Metodmål

Sex målsättningar sattes upp för de metoder som användes i programmet. Samtliga ansågs uppnådda av konsulten. Metodriktade målsättningar var att TNL skulle:

- 20) Koppla till Affär på Landet, APL
- 21) Koppla till Lokala Utvecklings Program, LUP
- 22) Ta tillvara medfinansiering i regionala tillväxtavtal, RTA och strukturfonder
- 23) Kombinera för samlat serviceutbud i lanthandelscentra.
- 24) Stödja länsstyrelser och regionala samverkansorgan i arbetet med LUP.
- 25) Central medfinansiering till FLF

Horisontella mål

Ett horisontellt mål sattes upp och det ansågs uppnått av konsulten. Målet formulerades som:

- 26) Utveckla miljöanpassade servicelösningar

Samtliga mål utom de fyra nedanstående har enligt intervjupersonernas bedömningar uppfyllts:

- 16) Ökat utbud av service via Internet
- 17) Tids- och kvalitetsvinster genom mer bredband
- 18) Ökat utbud av organiserade inköpsresor
- 19) Minimera kostnader för varuleveranser och persontransporter till och från serviceställe



Konsumentverket

Box 48

651 02 Karlstad

Telefon: 0771-42 33 00

Webbplats: www.konsumentverket.se

E-post: konsumentverket@konsumentverket.se