

# Hur kan kommunen medverka till en god tillgång till kommersiell och offentlig service i hela kommunen?

Dokumentation från konferenser i Skövde och Umeå hösten 2005.



## Innehåll

Föredragen:

Vikten av att utveckla kommunal serviceplanering .....	3
Kommunexempel att lära av – Falun .....	5
Kommunexempel att lära av – Kalix .....	8
Kommunernas olika verktyg .....	10
Samspel mellan kommuner och kommersiella aktörer .....	13
Samspel mellan kommuner och statliga myndigheter .....	15
Frågor som besvarades – en sammanfattning .....	18

**Hur kan kommunen medverka till en god tillgång till kommersiell och offentlig service i hela kommunen?**

© Konsumentverket, 2005

ISBN 91-7398-911-8

Textbearbetning och foto (där inte annat anges): MT Förlag

Layout: Lena Blåsjö

Tryck: Danagårds Grafiska, 2005



*Ett 60-tal deltagare samlades i Skövde respektive Umeå för att orientera sig om hur kommunerna kan påverka tillgången till service.*

## Hur kan kommunen medverka till en god tillgång till kommersiell och offentlig service i hela kommunen?

Kommunernas agerande har betydelse för att skapa en god tillgång till både kommersiell och offentlig service! Kommunerna uppmanas därför att formulera målmedvetna strategier för hur tillgängligheten till service ska utvecklas i kommunen.

Detta var huvudbudskapet till kommunala tjänstemän och planerare vid konferenserna om hur kommunerna kan medverka till en god tillgång till kommersiell och offentlig service i en kommuns alla delar. Andra viktiga budskap var:

- Låt inte kortsiktiga eller kommersiella intressen ensamt svara för initiativen när det gäller den kommunala, strategiska framtidsplaneringen!
- Ta inte risken att kommunens agerande uppfattas som slumpmässigt och reaktivt. Det riskerar att minska kommunens möjligheter att påverka andra aktörers planer och därmed också möjligheterna att påverka den framtida servicetillgängligheten.
- Använd det kommunala planmonopolet för att stimulera ett konstruktivt samspel med marknadskrafterna. Med en målmedveten strategi som utformas i dialog med medborgarna och

näringslivet går det att påverka hur servicen måste fungera för att kommunen som helhet skall utvecklas. Med sådana genomtänkta och väl förankrade strategier kan vägledning skapas för såväl egna som andras prioriteringar.

- Ta del och lär av andra kommuners erfarenheter!

Konferenserna arrangerades i Skövde den 3 november och i Umeå den 10 november 2005. De samlade ett 60-tal företrädare från olika kommunala förvaltningar, länsstyrelser och andra statliga myndigheter och bolag, samt lokala utvecklare. Konferenserna arrangerades av Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete med Konsumentverket.

Vi som arrangerade konferenserna hoppas att denna dokumentation skall bidra till att stimulera och inspirera kommunernas fortsatta arbete med servicefrågorna.

Dokumentation består av följande avsnitt:

- Föredragen:
  - Vikten av att utveckla kommunal serviceplanering
  - Kommunexempel, Falun och Kalix
  - Kommunernas olika verktyg
  - Samspel mellan kommuner och kommersiella aktörer
  - Samspel mellan kommuner och statliga myndigheter
- Frågor som besvarades – en sammanfattning
- Lästips

## Varför är det viktigt att utveckla den kommunala serviceplaneringen ur ett hållbart utvecklingsperspektiv?

*Reigun Thune Hedström, Sveriges Kommuner och Landsting*

Reigun Thune Hedström slog an tonen för konferenserna i Skövde och Umeå genom att understryka den viktiga roll som kommunerna har i arbetet med översiktsplanering. Hon pekade på att planeringen och det kommunala planmonopolet är ett kraftfullt styrmedel för en kommuns generella utvecklingsmöjligheter.

”Det är viktigt att klargöra att översiktsplanen inte bara ska vara en fysisk markplan. Den ska kunna fungera som ett strategiskt och politiskt dokument som har ett långsiktigt perspektiv på 10-20 år. Planen ska lyfta fram ekonomiska, sociala och ekologiska konsekvenser och belysa vad som är viktigt att satsa på i den egna kommunen.

Planen ska också kunna kommunicera med medborgarna och t.ex. behandla hur man ska tillgodose tillgången till service, eftersom ”service” är allt det som medborgarna behöver för att kunna leva i den aktuella kommunen,” sa hon.

Reigun Thune Hedström arbetar med frågor rörande fysisk planering och plan- och byggfrågor hos Sveriges Kommuner och Landsting. Hon har suttit med som expert i den nyss avslutade statliga utredningen av Plan- och bygglagen, PBL-kommittén, som lämnade sitt slutbetänkande i september 2005 (SOU 2005:77).

Att organisationen SKL (tillsammans med Konsumentverket) tar initiativ för att uppmärksamma kommunerna på ansvaret för servicefrågorna beror främst på att den pågående översynen av Plan- och Bygglagen, PBL, väntas resultera i en reviderad lagstiftning som ytterligare stärker kommunernas ansvar för den samlade kommunala planeringen. SKL vill nu sprida kunskap om det delvis nya synsättet beträffande det kommunala ansvaret för planeringens innehåll.

Det finns en förhoppning om att kommunerna ska formulera tydligare utvecklingsstrategier och inte låta översiktsplaneringen stanna vid fysiska planeringsfrågor. Visionen är att planeringen också blir ett långsiktigt, strategiskt och politiskt utvecklingsinstrument som underlättar hanteringen av kommunala framtidsfrågor.

En av dessa viktiga framtidsfrågor är just medborgarnas tillgång till service, såväl kommersiell som offentlig.

”Den nya översiktsplaneringen ska inte endast bestå av kartor. Den ska också innehålla politiska visioner och strategier om hur kommunen kan förvalta resurserna så de kommer medborgarna tillgodo – så att medborgarna har tillgång till vad de behöver.”

Reigun Thune Hedström pekade särskilt ut ett mer aktivt omvärldstänkande som en viktig grund i det nya planeringsarbetet. Vad har kommunen för resurser som kan erbjudas omvärlden, hur påverkar det framtiden och vilken omvärld berörs – endast den inom och närmast bortom kommungränsen, eller även den regionala, nationella, europeiska eller globala omvärlden? Vad betyder omvärldsförhållandena och befolkningsutveckling för servicenätets utveckling?

Reigun lyfte också fram betydelsen av att kommunernas politiker tar ett ökat ansvar för kommunens planering, bland annat genom diskussion om vad som är strategiska frågor för kommunens utveckling i ett långsiktigt perspektiv. Reigun pekar på de förslag som PBL-kommittén lämnar som betonar vikten av en strategisk utvecklingsplanering men som också ger möjligheter till förenklingar i planarbetet. PBL-kommitténs förslag innebär också en tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och staten/länsstyrelser. Länsstyrelsen ska bland annat tillhandahålla planeringsunderlag och ansvara för att översiktsplanen tar hänsyn till riksintressen, nationella mål, objekt i natura 2000 samt miljömål. Kommunerna har ansvaret för allt annat i översiktsplaneringen. Bland annat har man tydliggjort kommunens ansvar att samråda med grannkommuner och andra berörda kommuner. Kommittén föreslår också att kommunen ska ges rätt att överklaga annan kommuns planer om man anser att samrådet inte fungerat tillfredsställande.

### Reiguns recept för en god planering:

1. Politiker – våga kliv fram, skapa en vision och ta ansvar för kommunala och allmänna intressen.
2. Utveckla dialogen med medborgarna och beskriv deras behov.
3. Kartlägg kommunens förutsättningar – glöm inte omvärlden, samordningen med berörda kommuner och inte heller samordningen över kommunala förvaltningsgränser.
4. Matcha behoven och förutsättningarna.
5. Ta fram hållbara strategier.
6. Glöm inte att se helheten.

SKL kommer med anledning av förslagen från PBL-kommittén att samarbeta med bland andra Boverket för att ta fram informationsmaterial som stödjer kommunerna i arbetet med översiktsplaneringen. ■

## Falun

*Karin Almqvist Perérs, Falu Kommun*

Genom att förändra kommunens interna arbetssätt, tillvarata lokalt engagemang och initiativkraft, samt satsa på samordningslösningar har Falu kommun förbättrat förutsättningarna för den kommunala serviceplaneringen. Utgångspunkterna för arbetet var sex mindre enbutikersorter med sviktande befolkningsunderlag, svagt företagsekonomiskt underlag för driften av butikerna, samt ökande kommunala kostnader för tillhandahållandet av övrig kommunal service i de aktuella bygderna.

Idag börjar möjligheterna att skörda frukterna av arbetet bli tydliga – ett lokalt servicekooperativ planeras som från lokal nivå ska bedriva hemtjänst på entreprenad, vilket skapar lokala jobb, stärker både en butik och ett pensionat och sparar pengar åt kommunen.

Arbetet i Falun kan sägas bestå av två arbetsområden med olika inriktningar.

- Det ena handlar om den interna processen som förändrat kommunens arbetssätt med servicefrågorna.
- Det andra handlar om det konkreta arbetet ute i byarna med att kartlägga servicebehov och genom dialog och samordning försöka stärka förutsättningarna för ett bevarat och utvecklat serviceutbud.

Karin Almqvist Perérs, som samordnat arbetet inom kommunen, berättade hur de för båda arbetsområdena hade en mycket god grundförutsättning:

”Alla tillfrågade ville att butikerna ska få finnas kvar. Det fanns alltså samstämmiga mål och krav från såväl lokal som kommunal nivå.

Däremot fanns ingen färdig eller bra metod för att hantera denna samstämmiga vilja.

Jag fann också att de kommunala förvaltningsgränserna försvårade arbetet. Respektive förvaltning har ansvar för sin egen verksamhet och sin egen budget – man jobbar i ’stuprör’ med för lite kommunikation mellan förvaltningarna. Inledningsvis fanns det också en del svårigheter att få kommunledningen, såväl politiker som tjänstemän, att lyssna – servicefrågor på landsbygden är inte så ”flashigt”, det är små butiker det handlar om.”

Tillsammans med organisationen Kooperativ Utveckling inleddes utvecklingsarbetet i Falu Kommun på tre fronter:

*Karin Almqvist Perérs, Falu Kommun, redovisade goda exempel på hur kommunen utvecklat en kreativ process för serviceutveckling.  
(Foto: Stina Liljas)*



- De arbetade för att finna nya former för samarbete inom kommunen, samt för kompetensutveckling för alla inblandade (såväl politiker och tjänstemän inom kommunen, som företrädare för intresseföreningar).
- De arbetade för att hitta fler ben för butikerna att stå på, för att förbättra lönsamhetsunderlaget.
- De arbetade konkret på respektive ort, för att inventera befintlig service, servicebehovet, samt för att skapa delaktighet hos de berörda i utvecklingsarbetet.

Efter inledande problemformulering/-beskrivning och funderingar om nytänkande när det gäller lösningar var det viktigt att förankra arbetet, att få mandat att prata med hela kommunala förvaltningen. De såg därför till att få ett sådant mandat från kommunchefen. Med det i ryggen vände man sig sen till samtliga förvaltningschefer. Ett annat sätt att få förankring och höja frågornas status var att se till att de kom in i kommunens hållbarhetsplan, bostadsförsörjningsplanen och det lokala tillväxtprogrammet.

En inventering av kommunala engagemang/åtaganden/resurser i de olika byarna gjordes i samverkan med samtliga förvaltningschefer.

En enkät till intresseföreningar och butiker genomfördes med den centrala frågan vad som är viktigt för byns utveckling, vilket gav ett bra underlag för en fortsatt dialog.

Från Falun poängteras nyttan med att göra studieresor, vilket gör att olika förvaltningar, byalag och andra berörda kommer tillsammans och får uppleva olika exempel som kan stimulera nytänkande och samverkan på hemmaplan.

Resultatet av hela kartläggningsarbetet redovisades på en halvdagsutbildning med alla ledande politiker och tjänstemän. Win-win-potentialen då både landsbygdshandeln och den kommu-

nala ekonomin kan dra nytta av ökad samverkan, tydliggjordes t.ex. beträffande införandet av lokala servicekooperativ.

Kartläggningen i de berörda bygderna visade;

- en negativ befolkningsutveckling, att butikerna gick dåligt, att serviceutbudet minskade,
- att kommunens kostnader för hemtjänsten ökat,
- att man inom respektive kommunala förvaltningar har en tendens att jobba parallellt med problematiken, men kan vinna på att öka graden av samråd och samarbete över förvaltningsgränser och politikområden.

Kartläggningen aktualiserade även en rad önskemål, krav, och behov från kommunalpolitiskt håll, från bygdeföreträdare, från berörda bygders näringsliv och från enskilda servicetagare.

En viktig summering uppenbarades, nämligen att det visade sig finnas ett väl förankrat och kraftfullt krav om att arbeta för att de lokala butikerna ska kunna leva vidare, samt att kommunens roll i sammanhanget ses som central av alla berörda.

Förankringen för att jobba utvecklingsinriktat visade sig således vara mycket god.

Kartläggningen exponerade även det kommunala, strategiska målet att medborgarna i Falu kommun som önskar det, också ska kunna leva och bo i kommunens landsbygd.

Resultatet av utvecklingsarbetet i Falun är – hittills – att byn Svartnäs är på god väg att få igång ett servicekooperativ. Tre lokalt anställda ska ta över och sköta hemtjänsten för 12 personer från Svartnäs, varvid verksamheten samordnas med butiken och det lokala pensionatet. Inköp av varor sker från butiken och matlagningen sker från pensionatet.

På lokal nivå blir vinsten tre nya arbetstillfällen, samt att både butiken och pensionatet får ett stärkt underlag i form av ökad omsättning/verksamhet.

Kommunens vinst blir lägre kostnader för hemtjänsten, eftersom resandet minskar (600 mil i veckan).

Karin Almqvist Perérs summerade:

- Tidig förankring i kommunens ledning ger mandat att gå över förvaltningsgränser.
- Det lokala engagemangets styrka är en betydande framgångsfaktor.
- Stora och tydliga problem i avgränsade kommundelar ger ”krismedvetenhet” och därmed lokalt och brett politiskt engagemang och mobilisering.
- Studieresor till ”goda exempel” på servicesamordning är kompetenshöjande och ett bra verktyg för utvecklingsarbetet.
- Förutom de konkreta resultaten i form av samordningslösningen i Svartnäs, är att projektet i sig själv är en förebild som fungerar som en markering av att det är möjligt att bo kvar i kommunens landsbygdskvarter, samt att nytänkandet sprider sig över hela kommunen. ■

## Kalix

*Ann-Mari Andersson, Kalix kommun*

Engagemang på samtliga nivåer är en av framgångsfaktorerna för arbetet med byautveckling och för arbetet med att utveckla servicen i Kalix kommun. Några av verktygen i arbetet är den årliga revisionen av det kommunala landsbygdsprogrammet, de lokala landsbygdsplanerna och kommunens landsbygdskongress.

Under konferensen i Umeå presenterade Ann-Mari Andersson exemplet Servicecentrum i Övre Bygden. Övre Bygden består av 20-tal byar och cirka 350 invånare. Området ligger i nordöstra Kalix kommun och gränsar till Överkalix, Haparanda och Övertorneå.

Utvecklingsarbetet i denna bygd inleddes 1996. Då lades butiken ned och skolan var nedläggningshotad. Detta uppmuntrade byborna att ta ett krafttag och försöka lösa problemet. Hösten 1996 startade byborna ServiceCentrum i Övre Bygden och idag driver man butiken med bensinmack, liten samlingslokal för bland annat ungdomar, en liten biblioteksrum och samhällsinformation från arbetsförmedlingen. Det finns möjlighet till kopiering och fax. Butiken är ombud för Svenska Spel, Systembolaget, Apoteket och bedriver hemsändning.

Servicecentrum i Övre Bygden samarbetar dessutom med Kalix kommun och driver sedan 1999 hemtjänsten i området på entreprenad, först som EU-projekt och nu med avtal. Syftet är dels att behålla arbetstillfällena på orten genom att personer som jobbar inom hemtjänsten knyts till servicecentrumet istället. Ambitionen är att skapa tjänster anpassade till förhållandena i byarna eftersom hemtjänstens arbete i byarna (lands- och glesbygden) skiljer sig från de sysslor som personalen utför i tätorten.

Personalen som arbetar inom hemtjänsten arbetar även i butiken. Servicecentrumet har anställt två personer ytterligare för att arbeta inom hemtjänsten.

År 2001 köpte föreningen stationshuset och startade ett EU-projekt för att rusta upp det, samt hitta andra näringsgrenar som går att förena inom servicecentrumet. Målet är bland annat att skapa företagsetableringar i området.

Stationshuset inrymmer idag också slöjdsal som hyrs ut till skolan.

Idag har servicecentrum i Övre Bygden tack vare ett samarbete med Kalix kommuns tekniska förvaltning och skolan dessutom ett närvärmeverk som eldas med flis. Elva fastigheter (varav åtta privata) är anslutna till närvärmeverket och en lokal producent levererar flis till värmeverket.



*Foto: Övre bygden  
ek. förening.*

Kalix kommun har engagerat alla bygder för att arbeta fram ett gemensamt landsbygdsprogram. Programmet har antagits i kommunfullmäktige och ska följas upp årligen. För att undvika att kommunens dokument endast blir en hyllvärmare har varje bygd tagit fram en lokal landsbygdsplan. I slutet av oktober arrangerades den allra första landsbygdskongressen, ett halvår efter det att kommunfullmäktige antog Landsbygdsprogrammet.

Politiker, tjänstemän och byautvecklingsgrupper träffades under kongressen och prioriterade de viktigaste insatserna som ska leda till att landsbygden i Kalix kommun utvecklas vidare. Det viktigaste resultatet som kongressen lett fram till är att byarna inte längre endast ställer krav, utan har erkänt sitt eget ansvar och sin egen roll i utvecklingsarbetet. Genom att kommun och byar tack vare processen bättre lärt känna varandras behov och förutsättningar, har man nu ett konstruktivt samarbete. ■

### Konsumentverkets erfarenheter från att stödja arbetet med lokala utvecklingsprogram för kommersiell service har synliggjort kommunens viktiga roll och breda verktygslåda.

*Maria Gustafsson, Konsumentverket*

Ingen annan aktör har en sådan bredd på "verktygslådan", som kommunerna när det gäller möjligheterna att påverka serviceutvecklingen i positiv riktning.

Detta är en av de viktigaste erfarenheter som Konsumentverket gjort under den tid man arbetat för att stödja processerna som pågår runt landet för att utveckla servicen i landsbygd och glesbygd.

– Genom ett sammanhållet och strategiskt agerande mellan olika kommunala förvaltningar ökar förutsättningarna för en kommun att samspela med kommersiella och statliga aktörer.

– Kommunerna har möjligheten att fånga medborgarnas behov och beteende genom t.ex. samråd med lokala utvecklingsgrupper, konsumentenkäter eller andra former av dialog.

När den regionala utvecklingspolitiken sågs över 2001 uppmärksammade regeringen behovet av att stärka och komplettera arbetet för att skapa en god tillgång till kommersiell service.

Därmed infördes kraven på landets alla regioner att göra utvecklingsprogram för den kommersiella servicen. Det var länsstyrelserna (i Kalmar, Gotland, Västra Götalands och Skåne län var det de regionala självstyrelseorganen) som fick regeringens uppdrag att samordna arbetet. Det bildades partnerskap mellan olika aktörer (handeln och dess organisationer, statliga servicegivare, bygdeföreträdare, kommuner och länsstyrelser). Konsumentverket fick rollen att på olika sätt stödja dessa program och processer.

Hittillsvarande erfarenheter är att programmen ökat helhetssynen mellan olika samverkande aktörer, att fler är delaktiga i arbetet och att den lokala förankringen stärkts.

Kommunernas nyckelroll i sammanhanget är uppenbar och har därför uppmärksammats på många olika sätt inom de olika programmen. För att arbetet skall bli ännu mera framgångsrikt är den stora utmaningen att kommunerna tar sin roll på allvar, att man lär sig av varandra att nyttja "verktygen i sin verktygslåda" på ett samlat och strategiskt sätt.

Maria Gustafsson poängterade servicefrågornas plats i den kommunala planeringen. "Helheten i serviceplaneringen är central. Det är viktigt att kommunerna faktiskt kan visa upp en strategi för

servicen. Detta har exempelvis stor betydelse när andra aktörer ska planera sin verksamhet eller servicenätet i en specifik kommun.

Serviceplanering bör bedrivas tvärsektorielt, eftersom det handlar om frågor som berör alla kommunala förvaltningar. Kommunerna behöver också bli bättre på konsekvensanalyser av beslut i planfrågor. En viktig grund för analys är kunskapen om medborgarnas behov och beteende som kan undersökas genom enkäter och servicedata.”

Maria Gustafssons punkter för att säkra serviceförsörjningen:

- Integrera servicefrågorna med annan planering, t.ex. översiktsplanering, bredbandsplanering och annan infrastrukturplanering.
- Använd möjligheten att ge hemsändningsbidrag. Hemsändningsbidragen har ett statligt stöd med maximalt 60 kr per hemsändning. Men kommunen avgör ersättningsens totala storlek och hur den utformas.  
Hemsändningsbidragen kan också användas för organiserade inköpsresor. Om butiken på en ort trots allt försvinner är detta ett alternativ. Sunne, Åmål, Motala, Pajala och Boden är exempel på kommuner som arrangerar inköpsresor med stöd av hemsändningsbidrag.
- Samordna kommunens egen service med andra servicegivare. Det finns mängder av goda exempel på hur detta kan ske. Några exempel på hur olika servicefunktioner kan samlokaliseras eller läggas ut på entreprenad hos dem som också driver dagligvarubutikerna i bygderna, finns i bland annat Falun, Kalix, Vingåker och Lycksele. Erfarenheterna visar att både den kommunala förvaltningen och de lokala näringsidkarna tjänar på samordningen.
- Förändringar av den kommunala upphandlingen kan bidra till att stärka den lokala servicen. Arvika och Borlänge är föregångare, varvid man tjänat på att förändra till upphandling i mindre skala till småkök.
- Kommunernas tillsynsverksamhet kan ses över för att underlätta, bland annat genom att avgifterna för tillsynen sänks/differentieras.
- Kommunerna kan medverka till utbildningsinsatser, exempelvis till genomförandet av åtgärder inom programmet ”Affär på landet”, FLFs egenkontrollprogram, Konsumentverkets digitala handlarutbildning i handikappanpassning, etc.

För att stödja kommunerna och de regionala partnerskapen för kommersiell service är en av de åtgärder som Konsumentverket vidtagit bildandet av Centralt Samordningsforum (CSF), där representanter för handels organisationer, Föreningen Landsbygdshandels Främjande, de statliga servicegivarna och andra berörda sitter med.



*Maria Gustafsson, Konsumentverket, betonade kommunernas nyckelroll och många verktyg för serviceutveckling.*

En annan viktig insats är arbetet med ”Test av nya lösningar”. Projektet i Falun är ett sådant test, som tillsammans med många andra pågående projekt runt om i landet syftar till att utveckla långsiktigt hållbara servicelösningar.

En tredje viktig insats är det nationella kompetens- och utvecklingsprogrammet ”Affär på landet”, som betytt mycket för att öka kunskapen om landsbygdshandelns utvecklingsbehov. Programmet har utvecklats av FLF och Konsumentverket i samarbete och bland annat inneburit att 30 mentorer jobbat med förstudier av servicen på 850 orter (enbutiksorter) över hela landet.

En fjärde insats är de 40.000 konsumentenkäter som genomförts på 560 orter. Enkätmaterialet representerar ett digert kunskapsunderlag. De befintliga enkätresultaten finns tillgängliga hos Konsumentverket om man vill använda dem. Men enkäten går också att vidareutveckla och skräddarsys för serviceplaneringen ute i kommunerna.

En femte insats är att Konsumentverket årligen tar fram data över hur tillgängligheten till dagligvaru- och drivmedelservice utvecklas.

Allt utvecklingsarbete som sker och har skett under de senaste åren innebär att det finns många goda exempel att ta del av. På Konsumentverkets webbplats under rubriken Glesbygdsservice går det att ta del av rapporter och servicedata. ■

## Vad händer och vilken strategi har näringslivets intressenter?

*Lars-Ove Jonsson, ICA Sverige AB*

*Charlotte Ahlström, Posten AB*

Med en bra kommunal planering med tydliga prioriteringar får kommunen också möjlighet att påverka de kommersiella aktörernas serviceprioriteringar. En tydlig kommunal strategi gynnar såväl de kommersiella aktörerna som berörda bygder, eftersom allt handlar om att skapa långsiktigt bra lösningar, som innebär god service för medborgarna och livskraftiga investeringar för servicegivarna.

Det var en del av budskapet från Lars-Ove Jonsson och Charlotte Ahlström under konferensen. De två gav en bild av de kommersiella aktörernas perspektiv på servicefrågorna. Här är några av de punkter de berörde:

- Målsättningen ”god kommersiell service i alla delar av landet” betecknades som svårt eller omöjligt att kvantifiera. Men det viktiga är poängen med det visionära begreppet! Poängen handlar om att söka ta vara på de möjligheter som finns för att uppnå målet, samt att målsättningen är viktig även för de kommersiella aktörerna. För dessa gäller det att försöka stärka de butiker som faktiskt finns kvar.
- Samordning bidrar till att finna kostnadseffektiva lösningar, vilket kan ge livskraft på en lokal marknad.
- Lars-Ove Jonsson konstaterade att arbetet i Centralt Samordningsforum ger möjlighet åt olika aktörer att föra fram sina respektive utgångspunkter. Att olika aktörer samlas och diskuterar de övergripande servicefrågorna och -målen skapar ömsesidig förståelse för de skiftande uppdrag de olika aktörerna har och förbättrar förutsättningarna för strävandet efter samordning och helhetssyn.
- Charlotte Ahlström redovisade Posten AB:s pågående arbete med översynen av Postens varumärke och indelning av serviceutbudet för respektive målgrupper.
- Ett bra exempel på samspel mellan servicebolagen och offentliga aktörer är Multiserviceprojektet. Projektets syfte är att skapa god tillgång till kommersiell service genom att hitta samordningslösningar som förenklar och effektiviserar ombudskapet hos ombud och servicegivare.
- Både Lars-Ove Jonsson och Charlotte Ahlström betonade vikten av att man på regional och kommunal nivå bidrar till verifieringsprocesserna runt om i landet. En viktig del har varit de



s.k. verifieringsmötena. Vid dessa kan servicebolagen och länsstyrelser diskutera var det är servicestrategiskt viktigt att samlokalisera ombudsfunktioner. Under 2004 genomfördes tolv verifieringsmöten som omfattade 20 län och 620 orter. Alla län som önskade delta fick skicka in sina prioriteringar till Konsumentverket som sammanställde dem och lämnade dem vidare till servicegivarna. Verifieringsmötena innebär att servicegivarna fick bättre förståelse för länsstyrelsernas arbete och kommunernas prioriteringar och länsstyrelserna fick information om servicegivarnas uppdrag och regelverk.

- En effekt är att ombud och utlämningsställen för apoteks-, post- och systembolagsservice ökat. Under år 2004 ledde verifieringsmötena bland annat till att Systembolaget ökat sina ombudsställen med 39 och Apoteket med 26. Hittills har 92 multiserviceställen skapats med hjälp av verifieringsprocessen.
- Om man från kommunalt håll vill påverka beslut om på vilka orter multiservice har förutsättningar att bedrivas på ett bra sätt, måste man bidra med underlag som utgår från en tydlig strategi och där man gjort prioriteringar. I annat fall är det troligt att de enskilda servicegivarna kommer att fatta sina beslut utifrån sina egna kunskaper och prioriteringar. Hittills har kvaliteten på beslutsunderlaget skiftat. Både Lars-Ove och Charlotte betonade vikten av att man på kommunal och regional nivå gör de prioriteringar som måste ske, när besluten ska tas om var multiservicen bör finnas.
- Effektiviseringen är ytterligare ett samarbetsområde för servicegivarna. Det innebär att dessa arbetar med interna processer för att förenkla arbetet hos ombuden och inom sina egna organisationer. Kassarutiner är ett exempel på en sådan process. ■

## Samtal mellan företrädare för två statliga intressenter för bättre service för medborgarna

*Stellan Svedström, Boverket*

*Karl Lundvall, Konkurrensverket*

Vikten av att kommunerna använder sitt planmonopol för att kunna samspela med marknadskrafterna, samt värdet av ordentligt genomförda konsekvensanalyser var ett par av de viktigaste ämnen som företrädarna för Boverket och Konkurrensverket belyste under konferenserna.

Boverkets Stellan Svedström betonade kommunernas huvudroll för den framtidsstrategiska planeringen vad gäller tillgången till service. Han pekade på Plan- och Bygglagens syfte vad gäller översiktsplanering:

”...att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”

Ändå blir den kommunala planeringen för handel många gånger mindre bra och man kan fråga sig vad detta beror på, sa Stellan Svedström.

Han radade upp ett antal skäl till varför lokaliseringsbeslut för kommersiell handel ibland misslyckas:

- Konsekvenserna av en etablering kan vara svåra att bedöma.
- Planeringen bygger allt för mycket på förhoppningar – eller på farhågor.
- Det kommunala planmonopolet används för att möjliggöra beslut i ena eller andra riktningen, istället för att användas som ett verktyg för samspelet med marknadsaktörerna.
- Planeringen blir till en en-frågeplanering som styrs av enskilda ekonomiska intressen utan konsekvensanalys.

Stellan listade en rad planeringsfrågor för nya, stora handelsetableringar:

- Hur ser den befintliga handelsstrukturen ut? Vad kan de förlora, som inte kan använda servicen vid den nya etableringen.
- Hur påverkar den nya etableringen medborgarnas dagligvaruförsörjning och ekonomi?

- Miljöaspekter.
- Sociala aspekter.
- Jämställdhetsaspekter.
- Hur påverkas den fysiska miljön och estetiken i den byggda miljön?
- Upprätta en handelspolicy, som är stabil, men inte statisk.
- Använd planmonopolet, förhandla med intressenterna.
- Samråd med handel, fastighetsägare och medborgare.
- Kom överens med grannkommuner.
- Underrätta länsstyrelsen.

För att få en bättre planering krävs att kommun och länsstyrelse utnyttjar den kompetens som finns inom respektive organisation. Planering är inte bara en fråga för planerarna i kommunen. Kommunen måste också tänka efter hur man vill ha det, prioritera och hålla fast vid planen. Handeln kan ofta acceptera andra lägen om kommunen kan visa upp en tydlig vilja och är konsekvent.

Karl Lundvall från Konkurrensverket inledde med att han gärna såg att kommunerna har ett mer omfattande samspel med Konkurrensverket. Kommunerna får gärna skicka sina översiktsplaner eller handelsplaner på remiss till Konkurrensverket.

Karl fortsatte sen med att med hjälp av statistik belysa de senaste dryga tio årens utveckling av den kommersiella servicen.

1993 fanns det i Sverige uppemot 7 000 dagligvarubutiker. Samma siffra var 2004 nere i knappt 5 000. Samtidigt vet vi att den totala butiksytan för dagligvaruhandeln är konstant, berättade han. Det innebär alltså att butikerna blir färre, men större.

Han berättade vidare att stormarknadernas andel av försäljningen fördubblats under perioden. De svenska matpriserna är höga i ett europeiskt perspektiv men inte jämfört med övriga nordiska länder.

”En av kommunernas utmaningar är att åstadkomma bra konkurrenskonsekvensbeskrivningar, KKB, för att tar reda på vad som kan tänkas hända när en ny etablering kommer till stånd”, säger Karl Lundvall.

KKB:ns syfte är att bedöma hur stor ”konkurrensvinsten” kan bli till följd av en skärpt konkurrens. I analysen ingår priser, utbud, butiksmix, och avstånd till konsumenterna. En variation av butikerna är viktig – lågprisjägaren och gourmanden måste få sitt, liksom hushåll utan bil som behöver rimliga kommunikationer.

Viktiga frågor i en KKB:

- Är maten dyrare i kommunen än vad den borde vara, t.ex. jämfört med andra kommuner?
- Finns det tillräcklig variation i utbudet?
- Finns det lågprisbutiker, bostadsnära butiker och stormarknader?
- Finns butikerna inom rimliga avstånd för konsumenterna?

Svaren på dessa frågor ger viktigt underlag till bedömningen av vilken vikt konkurrensintresset bör ha i den fysiska planeringen för handel.

En annan kommunal utmaning är att skapa förutsättningar för ett varierat utbud och skapa motpoler på marknaden. Etablering av ett alternativ som tydligt skiljer sig åt från befintliga butiker kan många gånger ge större effekt på marknaden än en etablering av en butik som liknar de som redan finns. ■

## Varför är det viktigt att utveckla den kommunala serviceplaneringen ur ett hållbart utvecklingsperspektiv?

Kommunerna har ett ansvar för tillgången till service, eftersom servicetillgången är grundläggande för de enskilda medborgarna. Därför är servicefrågorna också viktiga för kommunens utvecklingsmöjligheter. Dålig tillgång till service innebär svaga möjligheter till utveckling på andra områden.

Det är den enskilda kommunen som bäst kan besvara den strategiska frågan vad som är de viktigaste förutsättningar som kan bidra till en god tillgänglighet till service i hela kommunen. Kommunerna tillsammans med berörda medborgare, berörd handel, aktuella servicefunktioner, m.fl. är de parter som – tillsammans – bäst kartlägger behov, skapar strategier och möjligheter.

Kommunerna har en nyckelposition för att bidra till ett starkt servicenät.

## Vilka verktyg står till buds så att kommunen kan påverka tillgången till kommersiell och offentlig service i hela kommunen?"

Kommunerna är den part i sammanhanget som har tillgång till flest ”verktyg”. Verktygen finns inte samlade på ett ställe inom den kommunala förvaltningen. Olika förvaltningar har olika verktyg. Exempel på detta är hemsändningsbidrag, tillsyn, entreprenadavtal, upphandling, samlokalisering av kommunal service, etc.

Ett centralt exempel på verktyg är översiktsplaneringen, där handels- och servicestrategier kan vägas in.

Om det finns en genomtänkt och samlande strategi som styr prioriteringar och agerande inom olika kommunala förvaltningar, har kommunerna mycket kraftfulla möjligheter att påverka utvecklingen positivt. Detta bör ske i samverkan med handelns företrädare, bygdeföreträdare, lanthandelsmentor, länsstyrelserna osv. Den kommunala strategin måste utgå från en analys av medborgarnas behov och beteende. Kommunens strategiska handlande måste också utgå från en bedömning av konsekvenser av butiksnedläggningar och handelsetableringar.

Även arbetet med uppföljning är viktigt. Kommuner som arbetar med utvecklingsplaner bör se planerna och arbetet med dem som en pågående process som hela tiden bör utvärderas. Genom kontinuerlig utvärdering och uppföljning av planering och av det konkreta arbetet ges svaren på om arbetet är framgångsrikt, hur det kan förbättras och vid behov förändras konstruktivt. I orter med begränsat kundunderlag krävs samordning för att skapa hållbara servicelösningar. Genom att finnas i samma lokal och dela på kostnaderna för personal och utrustning kan respektive servicegrenars förmåga att erbjuda ett livskraftigt utbud stärkas av samordningen.

En annan form av samordning är det samråd mellan olika aktörer och servicegrenar som innebär att samarbete inleds.



## Hur utvecklas den kommunala rollen för serviceplaneringen – finns det hinder i den nuvarande lagstiftningen?

PBL-kommitténs betänkande ger ett grepp om både utvecklingen och lagstiftningen. Betänkandet är på 1.153 sidor. Under konferenserna gavs rådet att börja med att läsa kapitlet om regionala frågor. Kapitlet handlar om hur en kommun kan hantera gemensamma strategiska frågor över kommungränser, mot omvärlden. Omvärldsperspektivet är viktigt och ger öppningar för ett samtal om hur man kan hantera samhällsfrågorna i kommunen på ett bra sätt. Omvärldsperspektivet sätter in kommunen i sitt lokala, regionala, nationella och även globala sammanhang.

PBL-kommitténs målsättning är att förenkla för kommunerna, bland annat genom att dessa blir mindre låsta vid vad översiktsplaneringen ska innehålla. En avsikt är att kommunerna själva ska identifiera sina viktiga framtids- och strategiska frågor

## Hur har andra kommuner gjort och vad tänker man göra?

Falun, och Kalix är två exempel som presenterats under konferenserna i Skövde och Umeå och som det går att läsa mer om i denna dokumentation. Men många fler kommuner har arbetat målmedvetet för att påverka utvecklingen av den kommersiella servicen i kommunen. Kommuner i Norrbotten och Västerbotten har t.ex. tagit fram lokala utvecklingsprogram för kommersiell service som underlag för servicestrategiska insatser.

Malung är ytterligare ett kommunexempel vid sidan om Falun och Kalix som lägger ut delar av den kommunala verksamheten på entreprenad och intraprenad för att samordna äldreomsorg och delar av skolverksamheten med landsbygdshandeln. På så vis reduceras kommunala kostnader och samtidigt förstärks omsättningen i den lokala serviceproduktionen.

Sunne, Åmål, Motala, Pajala och Boden är exempel på kommuner som har utvecklat former för organiserade inköpsresor.

Arvika och några fler kommuner i Värmland har reducerat kostnaderna för inköpen till små kommunala kök genom att upphandla från lokala butiker. Samtidigt bidrar kommunen till att öka omsättning i den servicestrategiska landsbygdsbutiken.

Flera kommuner i olika delar av landet har tillsammans med länsstyrelserna bidragit med resurser för att de landsbygdsbutiker som de anser vara servicestrategiska skall få hjälp till självhjälp. Det sker genom Föreningen Landsbygdshandelns Främjandes nationella utvecklings- och utbildningsprogram *Affär på landet*.

### Vilken nytta innebär samverkan mellan näringslivet, statliga monopolföretag och myndigheter samt kommun?

Genom en tydlig strategi och ett konsekvent agerande kan kommunerna påverka andra aktörer. Väljer en kommun att med hjälp av olika verktyg öka förutsättningarna för överlevnad i en butik som bedöms vara servicestrategisk, så stärker det butikens förmåga att också vara attraktiv som ombud för någon statlig servicegivare eller att ingå i någon av dagligvarukedjornas profilkoncept.

Statliga myndigheter som har att bevaka och utveckla olika nationella intressen kan bidra med faktaunderlag och metoder som underlättar planering. Boverket har tagit fram skriften ”Dags att handla nu”. Den ger råd och stöd för olika former av konsekvensbedömningar. Konsumentverket tillhandahåller en konsumentenkät som använts på över 560 orter runt om i landet. Enkäten finns att ladda hem från verkets hemsida.

Konsumentverket har också ett uppdrag att stödja Test av nya lösningar inom området kommersiell service. Utveckling av egenkontrollprogram för småskalig dagligvaruverksamhet och handlarutbildning i handikappanpassning är två exempel på metodunderlag som Konsumentverket medfinansierat och som enskilda kommuner kan använda för att stimulera sina landsbygdsbutiker att klara nationella krav. Konsumentverket sammanställer också årligen data över serviceorter och hushållens tillgänglighet till dagligvaruservice och drivmedelsservice. Konsumentverkets information finns att hämta från [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se) under rubriken Glesbygdsservice.

### Blir det fler konferenser och andra aktiviteter om kommunal översiktsplanering?

Ja, Sveriges Kommuner och Landstings målsättning är att stödja kommunerna för att arbetet med översiktsplaneringen ska utvecklas, bland annat genom att inspirera till goda samtal och goda lösningar. ■

## Lästips

*Mer kunskap om det kommunala arbetet med servicefrågorna finns bland annat i följande material:*

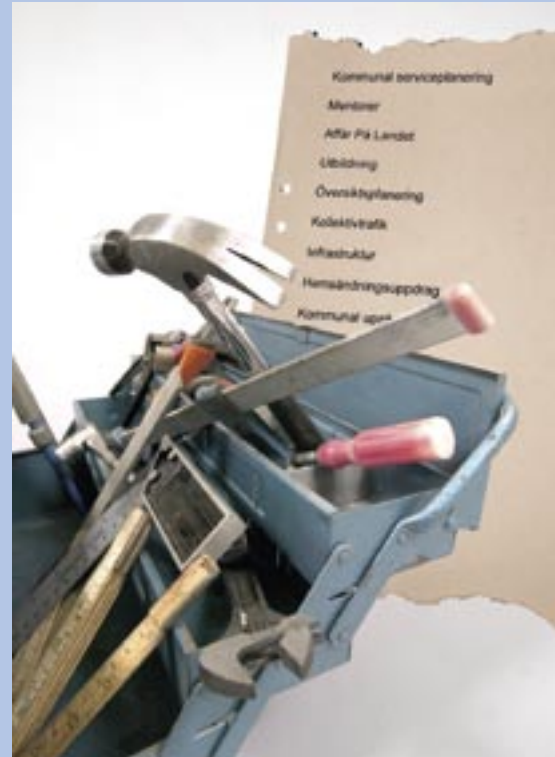
PBL-utredningens betänkande, SOU 2005/77, kan laddas hem från [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Boverkets skrift ”Dags att handla nu” kan laddas hem från [www.boverket.se](http://www.boverket.se).

De nordiska konkurrensmyndigheternas gemensamma rapport ”Nordic Food Markets – a taste for competition” samt Konkurrensverkets egna rapporter om konkurrenssituationen inom svensk detaljhandel kan laddas ned från [www.kkv.se](http://www.kkv.se).

Följande material kan laddas ner från [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se):

- Konsumentverkets sammanställning ”Test av nya lösningar”,
- Arvika kommuns slutrapport om upphandling av livsmedel till småkök,
- Konsumentverkets sammanställning av hur ett antal kommuner valt att via hemsändningsbidraget stödja organiserade inköpsturer,
- Nyhetsbrevet ”Handla!”



Kommunernas agerande har betydelse för att skapa en god tillgång till både kommersiell och offentlig service! Kommunerna uppmanas därför att formulera målmedvetna strategier för hur tillgängligheten till service ska utvecklas i kommunen.

Detta var huvudbudskapet till kommunala tjänstemän och planerare vid konferenserna om hur kommunerna kan medverka till en god tillgång till kommersiell och offentlig service i en kommuns alla delar.

Konferenserna arrangerades i Skövde den 3 november och i Umeå den 10 november 2005. De samlade ett 60-tal företrädare från olika kommunala förvaltningar, länsstyrelser och andra statliga myndigheter och bolag, samt lokala utvecklare. Konferenserna arrangerades av Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete med Konsumentverket.

**Konsument  
verket • KO**

118 87 Stockholm

Telefon: 429 05 00

Fax: 08-429 89 00

E-post: [konsumentverket@konsumentverket.se](mailto:konsumentverket@konsumentverket.se)

Webbplats: [www.konsumentverket.se](http://www.konsumentverket.se)