

Kommersiell service ger robustare samhälle

En undersökning för ökad förståelse av
servicens samhällsfunktioner i vardag och kris



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Tillväxtverket ska skapa så bra förutsättningar som möjligt för företag i hela landet att vara konkurrenskraftiga. Det innebär att vi öppnar dörrar och river barriärer – för ett Sverige där fler företag vill, kan och vågar.

Kunskap, nätverk och finansiering är våra viktigaste verktyg. Tillväxtverkets insatser skapar direkta resultat hos de företag och aktörer som vi samverkar med, men även förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Vårt största enskilda uppdrag är att bidra till att EU-medel investeras i projekt för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på tillvaxtverket.se. Vill du beställa en tryckt publikation eller söker du en publikation som publicerades innan 2015 hänvisar vi till vår webbshop publikationer.tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, april 2021

Digital: ISBN 978-91-89255-04-3

Rapportnummer: 0363

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Pär Ove Bergquist

Telefon, växel 08-681 91 00

Förord

Tillväxtverket ser kommersiell service som en förutsättning för utvecklingskraft i alla delar av landet och som en viktig del i att skapa attraktiva miljöer för näringslivets utveckling. Med en god tillgång till service för boende i närområdet, eller inom pendlingsavstånd, underlättas både nyrekrytering av arbetskraft och möjligheterna för företagen att kunna behålla befintlig personal. Dagligvarubutikerna är särskilt viktiga i ett servicesammanhang eftersom de ofta även tillhandahåller en rad andra tjänster. Till exempel är det där vi ofta hämtar ut våra paket och mediciner eller fyller på med kontanter. I landsbygderna finns också ofta drivmedelsservice i kombination med dagligvarubutiken. I vissa landsbygdsområden är dock förutsättningarna begränsade när det gäller kommersiella aktörers möjligheter att bidra till att skapa en god tillgång till kommersiell service. Den kommersiella basen är knapp eller otillräcklig. Framtiden för många butiker i dessa områden är därmed osäker.

Samtidigt visar utvecklingen under det senaste årets pandemi att den kommersiella servicen har en viktig roll att fylla för att samhället ska fortsätta fungera i tider av kris. Pandemin, som fram till våren 2021 har drabbat människor i hela världen och som påverkat samhället på många sätt, har tydligt visat på behovet av robusta samhällsstrukturer. Många samhällsfunktioner och branscher har drabbats hårt medan dagligvaruhandeln har klarat sig bättre än förväntat i stora delar av landet. Butiker på landsbygderna har gynnats då flera jobbar från sin bostad och människor därför i mindre utsträckning än annars åker till större tätorter för att handla. Många dagligvarubutiker har också ställt om verksamheten genom att exempelvis packa varor för avhämtning eller hemsändning till människor som av olika skäl inte kunnat besöka butiken.

Mot denna bakgrund har Tillväxtverket sett ett behov av ökad kunskap om den kommersiella servicens betydelse för ett fungerande och robust samhälle, särskilt ur ett lokalt perspektiv. Tillväxtverket har därför låtit genomföra denna studie för att undersöka hur kommuner, myndigheter och andra organisationer ser på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle. Förhoppningen är att resultaten av studien ska ge en djupare förståelse för den kommersiella servicens betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner i vardag och kris, men också hur dessa funktioner kan stärkas framöver. Studien är genomförd av WSP som också svarar för rapporten och dess slutsatser. Från WSP har Patrik Tornberg, Kristina Westermarck och Pär Lindquist genomfört uppdraget.

Martin Olauzon

Enhetschef
Tillväxtverket

Sammanfattning

Kommersiell service är en förutsättning för utvecklingskraft i alla delar av landet. Den utveckling som varit under pandemin talar för att den kommersiella servicen har varit viktig för att samhället har kunnat fortsätta fungera. Mot den bakgrunden har Tillväxtverket anlitat WSP för att genomföra en studie om hur kommuner, myndigheter och andra organisationer ser på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resiliert samhälle. Två övergripande frågor har varit vägledande för studien:

- Hur ser kommuner, myndigheter och andra organisationer på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resiliert samhälle
- Vad kan de göra för tillgängligheten till kommersiell service så att beredskap finns om tillfälliga eller mer långvariga störningar uppstår?

När det gäller studiens första frågeställning är ett genomgående mönster i intervjuerna att tillgängligheten till service idag beskrivs som stabilt men icke-robust. Servicen i landsbygderna är på en "miniminivå" som inte kan minska utan att det får konsekvenser för möjligheterna att bo och verka på landsbygderna i Sverige – särskilt i händelse av kris. Det är också ett samstämmigt budskap från intervjuerna att den kommersiella servicen är oerhört viktig för ett robust och resiliert samhälle. Flera kommuner uppger att de i och med pandemin blivit mer medvetna om denna betydelse. Krisberedskapen stärks av att befolkningen klarar sig själv i så stor utsträckning som möjligt och den kommersiella servicen är en samhällsfunktion som underlättar för människor att göra det. I landsbygder är detta särskilt viktigt, av framför allt två skäl. För det första innebär de långa avstånden i många landsbygdsområden att en nedläggning, eller störning som drabbar ett serviceställe, medför att befolkningen i dessa områden får mycket långt att åka till närmaste alternativ. Det kan drabba vissa grupper, framför allt äldre, särskilt hårt. För det andra har framför allt dagligvarubutiker ofta en roll nav i bygden. Förutom den direkta funktionen att tillhandahålla livsmedel, drivmedel och andra grundläggande tjänster har de kommersiella serviceställena även centrala funktioner för att säkerställa informationsspridning i bygden och att upprätthålla en social sammanhållning, trygghet och i vissa fall t.o.m. värme.

Som svar på studiens andra frågeställning bör framför allt tre övergripande perspektiv lyftas fram. För det första behöver den kommersiella servicen fungera i vardag om den ska fungera i kris. Förutsättningarna att bygga upp nya servicestrukturer är sämre än att "hålla hjulen rullande". För det andra behöver den kommersiella servicens betydelse för samhällets robusthet och resiliens uppmärksammas ur ett systemperspektiv. I intervjuerna framhålls de offentliga stöden till kommersiell service som viktiga men förutsättningarna för servicenivån att upprätthållas även i kriser är också beroende av en rad infrastrukturella förutsättningar. Därför behöver frågor som elförsörjning, transportmöjligheter och bredbandstillgång vara integrerade delar i arbetet för att främja tillgången till kommersiell service i både vardag och kris. För det tredje medför detta i sin tur ett stort behov av samordning av de verksamheter som syftar till att främja tillgången till kommersiell service. Kommersiell service är en fråga som många aktörer har olika grad av rådighet över men som ingen enskild aktör har ett samlat ansvar för. Ytterst är det kommersiella aktörer som behöver få lönsamhet i sin verksamhet och offentliga aktörer har därför stödjande funktioner som kommer till uttryck på många olika sätt och som behöver utvecklas och genomföras i samverkan. Detta blir inte minst angeläget i diskussionen om kopplingen mellan kommersiell service och krisberedskap då dessa båda sakområden ofta hanteras inom olika organisatoriska strukturer och inom olika politikområden.

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund och syfte	7
1.2 Metod och genomförande.....	7
1.2.1 En intervjustudie.....	7
1.2.2 Urval och genomförande av intervjuer	8
1.3 Centrala begrepp	9
1.4 Rapportstruktur och läsanvisning	10
2 Förutsättningar för kommersiell service och dess betydelse för samhällets robusthet	11
2.1 Tillgången till kommersiell service i landsbygderna	11
2.2 Kopplingen mellan kommersiell service och samhällets robusthet	12
2.2.1 Ökad medvetenhet i pandemins spår	13
2.2.2 De kommersiella serviceställenas funktioner i och för bygderna	14
2.2.3 Riskerna med en försämrad tillgång till kommersiell service.....	14
2.3 Pandemins påverkan på kommersiell service.....	15
2.3.1 Gränskommuner – större utbud lider av stängd gräns	16
2.3.2 Den egna drivkraften kopplat till resiliens och kris	17
2.4 Framtidsspaning – digitalt och obemannat	18
2.4.1 Bredband och mobiltäckning.....	19
2.4.2 Obemannad service	19
3 Möjligheterna att stärka tillgången till kommersiell service och dess betydelse för samhällets robusthet	20
3.1 Politiskt intresse för kommersiell service i landsbygder.....	20
3.1.1 Relativt stor politisk uppmärksamhet på tillgången till kommersiell service i landsbygder.....	20
3.1.2 ...men inte lika självklart när det gäller kopplingen mellan kommersiell service och samhällets robusthet... ..	21
3.2 Främjandet av kommersiell service	22
3.2.1 Inte helt tydligt hur den kommersiella servicen kan främjas	22
3.2.2 De kommersiella villkoren och betydelsen av offentliga stöd.....	22
3.3 Vem äger frågan?.....	24
3.3.1 En fråga som är större än enstaka åtgärder för kommersiell service – den nationella politiken för stad och land.....	24
3.3.2 Viktiga frågor lokalt och regionalt	25

3.3.3	Behov av samverkan och samordning över sektorsgränserna	27
3.3.4	Lokalsamhällets betydelse.....	28
4	Frågor som väcks av intervjuerna	30
4.1	Ska hela Sverige leva?	30
4.2	Vad är den kommersiella servicens viktigaste funktion?.....	30
4.3	Bli obemannat osocialt?	31
4.4	Är kris samma sak som en kris?	31
4.5	Vad är en acceptabel servicenivå och hur långt är för långt?.....	31
4.6	Kan det servicefrämjande arbetet bli mer strategiskt?	32
5	Slutsatser och lärdomar från studien	34
5.1	Vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle	34
	Samstämmigt: Den kommersiella servicen är oerhört viktig för ett robust och resilient samhälle – särskilt i landsbygderna	34
	Dagens situation: Stabil men icke-robust	34
	Viktiga ”nav”-funktioner	34
5.2	Vad kan göras?	35
	Ska den kommersiella servicen fungera i kris behöver den fungera i vardag	35
	Behov av ett systemperspektiv.....	35
	Många aktörer äger (delar av) frågan – stort behov av samverkan och samordning	35
5.3	Avslutande ord.....	36

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Kommersiell service är en förutsättning för utvecklingskraft i alla delar av landet och en viktig del i att skapa attraktiva miljöer för näringslivets utveckling. Företagare i landsbygder behöver en viss servicenivå för att kunna och vilja verka i dessa områden. Omvänt är den kommersiella servicen beroende av tillräckligt kundunderlag som i sin tur är avhängigt näringslivet förutsättningar. Den kommersiella servicen och det övriga näringslivet är således ömsesidigt beroende av varandra. Utan service inga företag och utan företag ingen service. Tillväxtverket arbetar därför för att främja tillgängligheten till kommersiell service för företag och medborgare i serviceglesa områden. Detta sker i samverkan med andra aktörer på alla nivåer inklusive kommersiella aktörer.

I skrivandets stund är vi mitt inne i en pandemi som drabbar människor i hela världen och som påverkar hela samhället och många företag och organisationer. I inledningen av pandemin fanns det en oro för hur sjukdomsförloppet och smittspridningen skulle drabba centrala samhällsfunktioner, inklusive tillgången till grundläggande kommersiell service som dagligvaror och drivmedel. Risker som tidigt identifierades var exempelvis störningar i leveranskedjor av dagligvaror och bemanningsproblem för dagligvarubutiker. När pandemin nu har pågått en tid kan man konstatera att exempelvis dagligvaruhandeln har behövt anpassa sig till nya omständigheter och på vissa ställen klarat sig bättre än förväntat. Den utveckling som varit talar för att den kommersiella servicen har varit viktig för att samhället har kunnat fortsätta fungera. Liknande iakttagelser har även gjorts i samband med andra kriser, exempelvis under de stora skogsbränderna 2018 eller efter stormen i Jämtland/Trøndelag 2013. Kriser som dessa har aktualiserat behovet av att förstå den kommersiella servicens betydelse för samhällets robusthet.

Mot denna bakgrund har Tillväxtverket anlitat WSP för att genomföra en studie om hur kommuner, myndigheter och andra organisationer ser på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle. I studien ska den pågående pandemin tas i beaktande men studien ska även belysa hur den kommersiella servicen fungerat tidigare samt vilka erfarenheter som aktörerna tar med sig inför framtiden. Detta för att utveckla både tillgången till kommersiell service samt på vilket sätt servicen kan göras mer tillgänglig. Denna rapport utgör WSP:s redovisning av uppdraget.

Två övergripande frågor har varit vägledande för studien:

- Hur ser kommuner, myndigheter och andra organisationer på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle
- Vad kan de göra för tillgängligheten till kommersiell service så att beredskap finns om tillfälliga eller mer långvariga störningar uppstår?

1.2 Metod och genomförande

1.2.1 En intervjustudie

Mot bakgrund av studiens syfte har den genomförts i form av en intervjustudie. Det innebär att resultaten av studien bygger på iakttagelser i de intervjuer som har gjorts, snarare än andra källor såsom styrdokument, statistik eller andra utredningar. En följd av det är att de iakttagelser som görs och de slutsatser som dras i hög grad bygger på informanternas perspektiv. När de exempelvis har blivit ombedda att bedöma tillgången

till kommersiell service i kommunerna är det deras professionella erfarenheter och kunskap som ligger till grund för svaren, snarare än en kvantitativ analys av exempelvis antal butiker, avstånd mellan dessa, och så vidare. En annan metod hade potentiellt sett kunnat ge en annan typ av resultat men, då syftet med studien har varit att skapa en bild av hur kommuner, myndigheter och andra organisationer ser på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle, har intervjuer bedömts vara den mest lämpliga metoden.

Styrkan i kvalitativa metoder som intervjuer är att de bidrar till förståelse för en problematik eller ett fenomen snarare än att ge en heltäckande bild av problematiken. Det innebär bland annat att det kan finnas exempel som avviker från de iakttagelser som görs i studien och att en annan uppsättning informanter hade kunnat generera andra iakttagelser. Generaliseringar från denna studie ska därför inte tolkas som allomfattande utan snarare som nyanserade beskrivningar av en komplex verklighet som också skulle kunna nyanseras på andra sätt. Därför finns det anledning att nämna några avgränsningar i genomförandet som kan ha viss betydelse för vilka iakttagelser och slutsatser som lyfts fram här.

I studien har kommuner utgjort en huvudkategori bland informanterna och därtill har även myndigheter, organisationer och länsstyrelser intervjuats. Däremot ingår inte några regioner bland informanterna. Ett skäl till det är att en viktig ingång i studien har varit beredskapsperspektivet och där är länsstyrelserna den mer framträdande parten på regional nivå. På motsvarande sätt ingår inte heller några av de kommersiella aktörer som tillhandahåller kommersiell service. En annan viktig aktörskategori som inte finns med bland de intervjuade är representanter för lokalbefolkningen i den typ av landsbygdsområden som studien berör.

Sammantaget innebär detta att det kan finnas vissa kompletterande perspektiv till de som fångats upp i intervjuerna och som inte synliggörs i denna studie. Däremot presenteras och diskuteras studiens resultat utifrån olika typer av målgrupper, inklusive såväl kommersiella aktörer som regioner.

Eftersom de som intervjuats är personer som arbetar med kommersiell service och/eller krisberedskapsfrågor har informanterna genomgående sett dessa frågor som angelägna. Det gör att studien har ett "inifrån-perspektiv" (inifrån det studerade sakområdet) och bidrar med insikter och kunskap om förutsättningarna för att arbeta med kommersiella servicefrågor från offentligt håll, men belyser inte nödvändigtvis målkonflikter utifrån andra sektors eller politikområdens perspektiv, till exempel frågor som rör avvägningar mellan åtgärder i stad respektive i landsbygder.

1.2.2 Urval och genomförande av intervjuer

Urvalet av informanter har gjorts i samråd med Tillväxtverket och utgått från de 61 kommuner som ingår i Tillväxtverkets uppdrag att stärka företagsklimat samt att stärka landsbygdskommuner med utmaningar. Ur denna uppsättning kommuner har företrädare för 20 kommuner intervjuats. Utgångspunkten i de kommuner som ingår i Tillväxtverkets uppdrag att stärka kommuner innebär en tyngdpunkt i norra Sverige då uppdraget att stärka företagsklimatet omfattar alla kommuner i stödområde A. Med hänsyn till det har dock det sammantagna urvalet av kommuner gjorts med syftet att få en spridning, dels över landet, dels över olika kommuntyper. Som hjälp vid urvalet användes den kommungruppsindelning som Tillväxtverket använder. De kommuner som intervjuats är följande, sorterat utifrån denna kommungruppsindelning:

- Tätortsnära landsbygdskommuner: Bjurholm, Krokom, Vindeln och Mellerud
- Glesa landsbygdskommuner: Bräcke, Överkalix, Årjäng, Vingåker, Högsby och Ljusdal
- Glesa blandade kommuner: Kiruna, Gällivare, Mora, Fagersta och Kalix
- Mycket glesa landsbygdskommuner: Norsjö, Malung-Sälen, Övertorneå, Åsele och Pajala

Från varje kommun har mellan en och fyra personer deltagit vid intervjutillfällena. Dessa personer har representerat funktioner kopplat till näringslivs- och landsbygdsutveckling (kommersiell service, serviceplan) samt ansvariga för krisberedskap. Hur ansvaret för dessa frågor fördelas ser olika ut i olika kommuner och vilka roller som medverkat har därför varierat. Ofta har det varit personer i olika typer av chefsbefattningar, inklusive kommundirektörer, och ibland har det varit tjänstepersoner på handläggarnivå. Vid några tillfällen har även kommunalråd deltagit vid intervjuerna. Inför varje intervju har kommunerna kontaktats av Tillväxtverket som informerat om studien och att de kommer bli tillfrågade om att ställa upp på en intervju som genomförs av WSP. Därefter har WSP kontaktat de kontaktpersoner som tillhandahållits av Tillväxtverket. Varje kommun har sedan själv bedömt vilka personer som varit bäst lämpade att medverka vid intervjuerna. Därför har antalet intervjupersoner varierat från kommun till kommun.

Därtill har intervjuer gjorts med myndigheter och organisationer enligt följande:

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Landsbygdsnätverket (med företrädare för Jordbruksverket)
- Hela Sverige ska leva
- Lantbrukarnas riksförbund (LRF)
- Sveriges kommuner och regioner (SKR)
- De små kommunernas samverkan (Småkom)
- Länsstyrelserna i Västerbottens, Jämtlands, Norrbottens och Dalarna län

Sammantaget har intervjuerna omfattat samtal med ca 70 personer, varav drygt 50 från kommunerna.

Intervjuerna gjordes digitalt utifrån strukturerade frågeguider med frågor kring tre huvudteman:

- Hur ser tillgången till kommersiell service på landsbygderna ut idag och hur har den utvecklats de senaste 5-10 åren?
- Vilken betydelse har kommersiell service på landsbygderna för samhällets robusthet och resiliens?
- Vad kan/bör göras för att stärka utveckling av kommersiell service på landsbygderna?

1.3 Centrala begrepp

Kommersiell service

Fokus i studien ligger på den grundläggande kommersiella servicen i glesare geografier. Med kommersiell service i detta sammanhang avses den grundläggande kommersiella servicen som människor, företag och besökare behöver för att kunna bo, verka och vistas på en plats. Det handlar om dagligvarubutiker, drivmedelsstationer samt olika ombudstjänster som dessa aktörer ofta tillhandahåller för post/paket, apotek och grundläggande betaltjänster.

Dagligvarubutik

I den kommersiella service som är temat för denna studie ingår dagligvarubutiker. I intervjuerna använder informanterna ofta ordet lanthandel, men då en formell definition av lanthandel saknas ingår dessa butiker i begreppet dagligvarubutiker. I denna studie är de i praktiken ofta synonyma.

Resiliens

Med resilient samhälle avses ett samhälle som fungerar väl, är tillgängligt samt är robust och flexibelt. Det innebär att olika samhälls- och servicefunktioner präglas av stabilitet, samtidigt som de kan förändras och anpassas vid tillfälliga och mer långvariga störningar och påfrestningar.

Landsbygder

Fokus i studien ligger på den kommersiella servicen i glesare geografier, även om också tätare miljöer beaktas för en bredare förståelse. Det innebär att fokus ligger på landsbygdsområden. Det finns ingen given eller objektivt allmängiltig definition av landsbygdsbegreppet. I princip används begreppet landsbygder i denna rapport som samlingsbenämning på en mängd olika tolkningar och beskrivningar av Sveriges landsbygder. Eftersom det är en intervjustudie har informanternas egen begreppsanvändning delvis fått styra terminologin och därför förekommer även ordet glesbygd emellanåt. Landsbygdsperspektivet i rapporten präglas också av det urval av informanter som gjorts och som beskrivs närmare i avsnitt 1.2 ovan.

1.4 Rapportstruktur och läsanvisning

Denna rapport är indelad i fem kapitel, där kapitel 2 och 3 utgör redovisningen av studiens empiriska resultat, medan kapitel 4 och 5 innehåller diskussion och slutsatser. Kapitel 2 och 3 är således studiens huvuddel.

Kapitel 2 handlar om den första av studiens två övergripande frågeställningar:

- Hur ser kommuner, myndigheter och andra organisationer på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle

Där sammanfattas det som framkommit i intervjuerna som svar på frågor om hur tillgängligheten till kommersiell service i landsbygderna ser ut i dag och har utvecklats under den senaste 5-10 årsperioden. Där redovisas även hur informanterna ser på den kommersiella servicens betydelse för samhällets robusthet och resiliens.

I kapitel 3 flyttas fokus till studiens andra frågeställning:

- Vad kan de göra för tillgängligheten till kommersiell service så att beredskap finns om tillfälliga eller mer långvariga störningar uppstår?

Där redovisas resultatet av den del av intervjuundersökningen som har handlat om vad som görs och kan göras för att stärka tillgången till kommersiell service. Det innefattar bland annat politikens prioritering av kommersiell service och vad som kan göras för att stärka den, men även hur dess betydelse för samhällets robusthet och krishanteringsförmåga kan stärkas.

Genomgående i kapitel 2 och 3 redovisas sammanfattningar av intervjuresultaten, ofta exemplifierade med citat ur intervjuerna. Det har inte bedömts vara nödvändigt att namnge de individuella informanterna vid respektive citat och därför redovisas de helt anonymt.

2 Förutsättningar för kommersiell service och dess betydelse för samhällets robusthet

2.1 Tillgången till kommersiell service i landsbygderna

Varje intervju med kommunerna inleddes med att de fick berätta om tillgången till kommersiell service. Hur ser tillgången ut och hur har detta förändrats under de senaste fem till tio åren? Svaren var närmast identiska oavsett var i Sverige kommunen ligger. När tillgången till kommersiell service ska beskrivas återkommer följande formulering: "Hyfsat" alternativt "inte bra" för att sedan kompletteras med "men stabilt". Det är genomgående att inga större förändringar i utbud har skett under de senaste tio åren. Den nedläggningssvåg eller centralisering som skett var innan dess. I de fall där de intervjuade kunnat blicka längre bakåt än ett decennium framkommer relativt påtagliga förändringar i utbudet vilket präglas antingen av nedläggning av service i byar såväl som i tätorten, eller så präglas förändringen av en centralisering av service. Det vill säga att serviceutbudet i byarna har utarmats och den service kommunen har samlas i den större orten eller de större orterna.

Men, även om nuläget uppfattas som stabilt uppfattas det inte som robust eller resilient. "Minimnivå" av service återkommer i intervjuerna för att beskriva nuläget. Man befarar att ytterligare nedläggningar kommer det få negativa konsekvenser för bygdens överlevnad och ser flera risker kopplade till det. Flera kommunala företrädare menar att de nu befinner sig på en miniminivå i relation till tillgången av kommersiell service. Så, om det skulle minska mer skulle det betyda att byn skulle ha svårt att överleva. Däremot har de senaste tio årens stabilitet gjort att befolkningen har vant sig och anpassat sig efter de förutsättningarna som råder, även för offentlig service som skola.

"Nu är det naturligt att gå i skola i tätorten i stället för i byn"

Kommunala tjänstepersoner kan redogöra för bybor som leendes minns hur kommunen hade en bank även i de minsta byarna och att detta anses som orimligt idag.

"Minsta by hade post, bank och under en kort period stängde allt, och byarna fajtades för att ha kvar det, ingen förväntar sig den servicenivån på bynivån längre. Man tänker i stället nya lösningar".

På motsvarande sätt minskar kontanthantering vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för hantering av kontanter. En av de intervjuade exemplifierar det genom att beskriva hur antalet företag som får köra värdetransporter med kontanter har minskat vilket i sig innebär en ökad sårbarhet.

Vilka är de vanliga kommersiella serviceinrättningarna som finns kvar? Och kan man se mönster i vilken service som har försvunnit?

Vanligaste servicen är dagligvarubutiker och drivmedel. Dagligvarubutikerna är ofta ombud för andra tjänster såsom apotek, pakethantering, betaltjänster samt ombud för Systembolaget och för spel såsom ATG och Svenska spel. En kommersiell service som har lagts ned i flera kommuner i närtid är banker, vilket påverkar service kopplat till betaltjänster. Vilket i sin tur har negativ effekt på förutsättningarna att bedriva näringsverksamhet och hantering av kontanter.

Även tillgången till statlig service har minskat vilket bedöms få konsekvenser bortom de enbart praktiska. Att exempelvis Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen inte längre finns i kommunen anses försvåra kontakten med myndigheterna, men det lyfts även att det finns ett symbolvärde i att staten inte längre är lika synlig i landets landsbygder. När myndigheter flyttar sin verksamhet kopplas det i vissa intervjuer till frågor om ökad polarisering vilket kopplar an till en större fråga om stad och land.

" [Statlig tjänsters frånvaro] ger en signal att man undrar om Sveriges stat verkligen är intresserad av landsbygden...Skapar en utanförskapskänsla som vi ser i sociala medier, med en aggressiv ton mot samhället i stort, bland annat mot oss i kommunen, lite som att de som är till för oss sviker oss."

2.2 Kopplingen mellan kommersiell service och samhällets robusthet

I samtliga intervjuer beskrivs kommersiell service som en viktig fråga och krisberedskap som ytterligare en viktig samhällsfråga. Men det är inte alltid de utreds eller samlas i samma strategiska dokument, eller hanteras tillsammans.

Hur ser kommuner på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle? Kommersiell service beskrivs i intervjuerna som avgörande för att kunna bo och verka i glesare geografier. På så sätt kan service kopplas till kris, men då i termer av krisen att tappa attraktivitet och tappa befolkning.

Hur de intervjuade resonerar kring kris skiljer sig åt mellan olika professioner. De som arbetar på kommunen med näringslivsutveckling återkommer oftare till attraktivitet och utveckling medan de som arbetar med beredskapsfrågor resonerar mer utifrån klassiska beredskapsfrågor som tillgång till el och vatten. Kris associeras i de flesta kommuner med samhällsstörningar kopplade till just el- och vattenförsörjningen.

Men samtidigt uppfattas kontakten som nära och "avståndet" mellan förvaltningar och aktörer som relativt kort i dessa kommuner, vilket gör att det finns (informella) kopplingar mellan service som en näringslivsfråga och krisen som en beredskapsfråga.

" [Beredskap är] lika viktigt som tillväxtfrågor men trygghet och kris får inte lika utrymme. Borde prata mer om säker tillväxt, se att de hänger ihop."

Samtidigt är det få kommuner som anger att de redan har utrett tillgången till kommersiell service specifikt utifrån ett kris- och beredskapsperspektiv. De strategiska dokument som oftast återkommer i intervjuerna är regionalt serviceprogram eller kommunala serviceplanen. De anses dock inte uttalat koppla samman service med beredskap.

"Det vi har är serviceplanen. Nu håller vi på att göra om både struktur och mål, men målen är inte formulerade på det sättet. Man säger typ 'levande kommun' och kommersiell service ingår i det begreppet men vad det innebär vet vi inte riktigt ännu eftersom det är så nytt."

Vanligare i dessa dokument är att serviceutbudet beskrivs, men det finns exempel på kommuner som kopplar ihop service med utvecklingsfrågor och servicens roll i att skapa attraktivitet för byar i mer gles geografi.

"Vi bakade ihop service- och utvecklingsplan så de jobbas med ihop så att service associeras till utveckling."

Däremot har pandemin synliggjort relationen mellan service och kris, och hur det kopplar till offentlig service.

"Om kommersiell service minskar, försämras möjligheten till grundläggande service - det hänger ihop!"

Flera kommunala tjänstepersoner påpekar att även den offentliga servicen är beroende av kommersiell service, exempelvis tillgången till drivmedel. Ett tydligt exempel på det är hemtjänstpersonalens behov av att kunna tanka sina fordon för att fullfölja det välfärdsuppdrag som kommunen har. Just drivmedelsfrågan beskrivs av flera som mycket central för möjligheterna att upprätthålla all övrig service.

"Tillgången till drivmedel är kritisk eftersom det är grunden för att allt ska funka. Även om du har tillgång till butiker behöver ju varorna kunna levereras och varorna ska kunna köras ut. Idag har butikerna ännu mindre lager än förut. Det är inte bra ur ett krisberedskapsperspektiv."

2.2.1 Ökad medvetenhet i pandemins spår

Tanken om relationen mellan service och utveckling och attraktivitet är återkommande i intervjuerna, men kopplingen till kris har aktualiserats och fått större utrymme i och med pandemin. Från myndighetsintervjuerna är detta inget förvånande eftersom faktiska kriser ofta är en ögonöppnare: *"För krisberedskapen är krisen den bästa katalysatorn"*, som en av de intervjuade uttryckte det.

Något som pandemin tydliggjort är värdet av servicepunkter och det faktum att serviceställen blir viktiga fysiska platser för att nå ut med offentliga aktörers krisinformation. Möjligheterna att hantera kriser stärks av en beredskap i vardag så människor vet vart de ska vända sig:

"Att ha en fungerande samhällsservice och närvaro från kommunorganisationen på mindre orter i vardagen gör det lättare att använda samma servicepunkter i kris, dels finns personer med lokalkännedom på plats, dels vet människor vart de ska vända sig. Vi kan även ha rustat den personal som finns på plats, eller frivilliga, med kunskap och eventuell utrustning i förberedande syfte."

En kommun påpekade att vi inte vet hur resurserna på landsbygderna kommer se ut i framtiden så *"om vi lägger ner nu klarar vi det inte sen"*. Förmågan att upprätthålla service i kris kan ur det perspektivet anses vara beroende av att den fungerar i vardag. En liknande reflektion gjordes också av en länsstyrelserepresentant som drog en parallell till den nationella beredskapen kring försörjningstrygghet, som tidigare syftade till att *"hålla hjulen rullande"* för att säkerställa tillgången till resurser om krisen inträffar. Det medförde bland annat att lagerhållningen av livsmedel byggdes ut i Norrland – en typ av beredskapslagring som sedan avvecklades.

Det påpekas i flera intervjuer med representanter från beredskapssidan att pandemin har ökat medvetenheten hos gemene man om behovet av egen beredskap. I de geografier där den egna drivkraften ses som viktig och det finns ett faktiskt och ett upplevt avstånd mellan individen och det offentliga blir den egna beredskapen en viktig del i att bygga resiliens.

2.2.2 De kommersiella serviceställenas funktioner i och för bygderna

Kärnverksamheten hos den kommersiella servicen i landsbygderna anses viktig både för att befolkningen ska få tillgång till dagligvaror eller drivmedel, men inte bara det. I många fall fyller dagligvaruhandeln eller drivmedelsstationen många fler funktioner än de mest uppenbara. De agerar ombud för paket, apotek, systembolag, ATG/spel, ombesörjer betaltjänster, har en anslagstavla (fysiskt eller digital) som ofta blir en informationskanal från kommunen, inte minst i tider av kris eller oro. Många gånger finns det också en fikahörna som ger butiken en funktion som mötes- och samlingsplats. I flera kommuner agerar de turistbyrå och under pandemin är det flera handlare som blivit transportörer av varor och gods. Detta är även något som beskrivs från nationella organisationer som påpekar den variation som präglar landsbygdernas serviceställen.

”Man har hittat fler ben att stå på, till exempel en samverkan med offentliga där man kan erbjuda viss offentlig service som turistinformation, posten, apotek - en servicepunkt – till och med biblioteksverksamhet”

Serviceinrättningarna beskrivs också, av kommuner, myndigheter såväl som organisationer, som viktiga sociala mötesplatser. Som en plats att skapa känsla av sammanhållning och trygghet, en känsla av att vi löser det här tillsammans. Detta uttrycks på olika sätt i flera intervjuer:

”Skulle kalla det för ’samhörighetstrygghetsförstärkning’. Där möts man känslomässigt och fysiskt, det är större än det fysiska mötet.”

”Ett servicenav och social mötesplats.”

”Skapar en känsla av liv i bygden som är svårt att mäta.”

På så sätt kan service ses som en plats med identitetsbyggande funktioner med skapandet av en känsla av trygghet – ett nyckelbegrepp i krisberedskap. Kring detta finns en stor samstämmighet i intervjuerna. Myndigheter och organisationer delar den kommunala bilden av den sociala funktionen av service.

2.2.3 Riskerna med en försämrad tillgång till kommersiell service

Risken med försämrad tillgång till service handlar i flera kommuner om attraktivitet och möjligheterna att bo och verka i glesare geografier. I detta uppdrag ligger fokus på kommersiell service, men det märks i intervjuerna att det lätt glider över till att även handla om offentlig service som skola och barnomsorg. Man ser att de båda hänger så tätt ihop för ett samhälles robusthet att det är svårt att helt hålla dem isär. Det är det kommersiella och det offentliga som tillsammans skapar förutsättningar för att bo och verka och därigenom för att vara en attraktiv ort eller by.

”Så länge det finns skola och kommersiell service så finns det en attraktivitet i platsen”

När nivån på den kommunala servicen är låg är orten mindre attraktiv för inflyttare och ”stannare” och risken för en befolkningsminskning anses större. Utan befolkning kommer det inte finnas någon service precis på motsvarande sätt som en minskande service, kommersiell eller offentlig, kommer leda till en minskande befolkning.

”Butikerna är noden i byarna och de får göra allt, paket, betaltjänster. Otroligt viktiga för de som bor där men också för besökare. Det finns så många beroendeförhållanden, ... försvinner den ena [skolan eller handeln] försvinner den andra.”

I intervjuerna lyfts beredskapsperspektivet och kopplingen till service, kommersiell och offentlig, utifrån el och drivmedel. Utan det menar flera att allt annan service, även offentlig, faller.

”De flesta skulle klara sig ganska skapligt utan viss service, åtminstone i utbyarna. De är vana. Men om man blir utan ström blir det problem”

”Kritiska beroenden kallar jag det, drivmedel är en ‘make it or break it’ för många verksamheter. Utan diesel faller hemtjänsten”.

Ett generellt intryck är alltså att kommersiell service endast i begränsad utsträckning har analyserats utifrån ett kris-/beredskapsperspektiv. Det som noteras och lyfts vid intervjuerna med myndigheterna är att landsbygderna i många fall anses bättre rustade för en kris än mer tät geografier. Den sociala närheten anses vara huvudanledningen.

”Om betaltjänster inte funkar, alla bankerna ligger nere, du får inte tag på mat, du har ström men du kan inte betala, i stan är det kört, du kan inte tanka nånstans utan kort. Men på landsbygden känner jag personalen och är betrodd och får tanka på krita. Det finns större möjligheter på landsbygden. Man känner varandra”

”Ligger kortsystemen nere kan kanske en lanthandel ändå fortsätta med krita. Det gör man inte på ICA Maxi”

Om krisen kommer och dagligvaruhandeln inte längre kan få tillgång till varor återkommer flera kommunala företrädare till möjligheten att leva av det som naturen ger. Och att detta är en styrka för landsbygderna vid kris jämfört med mer tät geografier, men det räcker bara så länge:

”...inte så många som har frysen full av älgkött”

”När matvaruaffären försvinner då är det svårt att bo och verka här. Även om folk hittar näring från naturen räcker det inte till.”

2.3 Pandemins påverkan på kommersiell service

Under 2020 drabbades Sverige av coronapandemin och den drabbade hela landet, men i intervjuerna framkommer att det finns behov av att nyansera pandemins konsekvenser utifrån ett landsbygdsperspektiv. De negativa konsekvenserna av pandemin är en realitet för boende och näringsidkare på landsbygderna, men det finns också branscher som upplever ett uppsving under 2020.

Att handla lokalt har blivit en viktig del av människors vardag under pandemin. Man kan, eller vill inte förflytta sig bortom sin lokala kontext vilket har inneburit ett uppsving för den lokala servicen, inte minst dagligvaruhandeln. I många fall har pandemin skapat en ökad medvetenhet om den lokala servicens betydelse och vad de kan erbjuda. I pandemins spår med fler som arbetar hemifrån etableras nya rutiner, och de som vanligtvis pendlar ut handlar nu inte längre på väg hem från jobbet. Flera kommuner ser att människor

undviker att åka till de större tätorterna för att slippa trängseln och väljer då att handla lokalt. Vissa kommuner har även initierat kampanjer för att uppmärksamma vikten av att handla lokalt.

Även innan pandemin fanns lokala lösningar för att förmedla varor och tjänster till landsbygderna i kommunen, dessa har utvecklats vidare under pandemin. Tidigare omfattades en begränsad målgrupp av möjligheten att få varor hemkörda, under 2020 har målgrupp såväl som vad som kan skickas breddats.¹ Kommunerna har funnit lokala anpassningar efter de behov de ser som mest påtagliga. I flera kommuner är det inte längre bara äldre eller de med extra stora avstånd som kan få mat hemskickat, det har vidgats till att inkludera även yngre och andra varor. I en kommun i Norra Sverige som breddat vad som kan skickas hem beskrivs behovet som att:

”[Vad som kan skickas hem]måste bli bredare, räcker inte med att beställa mat, de [äldre] har fler behov än så, de behöver beställa rakapparater, kläder, apoteket, skruvar, för att kunna bo bra med kvaliteten. Tidigare kunde man beställa varor från ICA men skulle du ha nåt från apoteket då behövde du åka in själv med bil eller be granne, barn och så. Då har man inte vunnit så mycket med att beställa hem maten.”

Ytterligare en aspekt av pandemin är att flertalet kommuner har noterat en ökad inflyttning till sommarboenden. Tillskottet av befolkning må vara tillfällig på grund av pandemin, men det har ändå resulterat i ett ökat kundunderlag för de lokala näringsidkarna. Och för många är det just kundunderlaget som är ett stort strukturellt problem. Den lyfts av flera kommunala näringslivsutvecklare att näringsidkarna har en svår ekvation med att vara kommersiell och erbjuda en marknadsmässig service med ett så litet kundunderlag. Men, nu under pandemin har detta alltså förändrats i vissa kommuner.

2.3.1 Gränskommuner – större utbud lider av stängd gräns

I många fall svarar kommuner relativt lika och det är generellt svårt att se tydliga geografiska mönster, men just frågan huruvida pandemin har skapat ett uppsving för lokal handel eller inte uppvisar geografiska skillnader. Gränskommuner, i detta fall kommuner som gränsar till Norge eller Finland uppvisar tydliga likheter som i sin tur skiljer sig från andra kommuner.

En vanlig reflektion i intervjuerna hos kommuner som saknar gränshandel är att kundunderlaget är svagheten för service på landsbygderna. Det anses svårt att få till det kommersiella när det är så få som efterfrågar servicen. Under pandemin har dock vissa kommuner upplevt ett ökat befolkningsunderlag. Från andra län kommer de som har sommarhus eller annan koppling till kommunen och nyttjar den lokala servicen vilket genererar ökad omsättning.

Det finns dock nyanser, en kommun i mellersta Norrland beskriver att *”Vi har ju hört att andra kommuners lanthandlare har fått ett uppsving under pandemin men det har vi inte*

¹ Kommunerna kan ansöka om statligt hemsändningsbidrag. Bidraget kan beviljas för att bekosta hemsändning av dagligvaror till de hushåll som har störst avstånd till eller saknar möjligheter att på annat sätt ta sig till butiken. Hemsändningsbidrag kan även lämnas för att anordna särskilda inköpsturer till en närliggande butik. Under pandemin har en tolkning gjorts av bestämmelser så att alla i riskgruppen 70+ (oavsett om de normalt kan åka själv till butik) i serviceglea områden kan räknas till denna grupp. För det statliga bidraget är det fortfarande bara dagligvaror som avses. Kommunerna kan dock själva bekosta hemsändning av andra varor och till andra hushåll men då utanför det statliga hemsändningsbidraget.

riktigt sett här, vad vi vet.” En annan kommun i samma län som saknar gräns till grannland uppger dock en ökad omsättning i de mindre dagligvaruhandlarna, och denna bild är det som dominerar bland kommuner som saknar gräns till grannland.

De kommuner som gränsar till Norge eller Finland har en delvis annan bild. Deras serviceutbud anses vara ”överdimensionerad” och alltså inte anpassat för lokalbefolkningens storlek utan ska serva ett större omland med efterfrågan från andra sidan gränsen. Under pandemin stängdes gränsen och därmed ströps efterfrågan. Dessutom har stängningen av gränsen skapat en medvetenhet om att det är en administrativ gräns just där. Gränsen har varit en ickefråga och de som bor i gränsområden rör sig obehindrat mellan länderna utan att reflektera över det. När gränsen stängdes materialiserades den och blev plötsligt en fysisk realitet vilket påverkat synen på sitt omland.

Pandemin har också drivit på en annan intressant aspekt av frågan om kommersiell service och beredskap; identitet och den egna drivkraften för att hantera en krissituation.

2.3.2 Den egna drivkraften kopplat till resiliens och kris

I samtliga kommuner återkommer tjänstepersonerna till den kraft som finns hos befolkningen på landsbygderna. De beskrivs som ”eldsjälar”, ”mångsysslare”, ”tusenkonstnärer” som har förmågan och kapacitet att lösa samhällets utmaningar på egen hand. Något förenklat efterfrågas myndigheters stöd i det grundläggande såsom infrastruktur, vägar och bredband, och tillgång till el, men ”resten löser de själva”. En faktor i detta är avstånd, det fysiska avståndet mellan behoven och den efterfrågade servicen. I de fall avstånden är långa finns det större behov av egna lösningar. En intervjuad kommunal tjänsteperson exemplifierade detta med en retorisk fråga: *”Hur lång tid tar det för en brandbil att komma? De släcker själva.”*

Även nationella organisationer ser mönstret att man vänder sig till varandra snarare än till det offentliga i händelser av kris.

”Om det blir kris då ställer man upp och hjälper varann. Man kan inte ringa på hjälp, man måste lösa det själv. De i villaområdet ringer kommunen för att få gräsplanen klippt, vid bystugan frågar man ’vem har en åkergräsklippare’... Men det finns ju också förutsättningar att vara handlingskraftig. Man har en traktor, det har man inte i stan på samma sätt.”

I andra kommuner är avstånden mindre och det går därmed lättare och snabbare att nå ut.

”Vi har mindre risker än andra kommuner eftersom vi har korta avstånd. Vi når lätt ut till medborgarna”

I geografier där tillgången till service är liten uppger organisationer och kommunala representanter flera exempel på individer som tillsammans hittar nya lokala lösningar för att hantera brist på kommersiell såväl som offentlig service.

”Folk ute i bygderna är fantastiska på att hitta lösningar. Många lokala initiativ när den lokala servicen försvinner - både offentlig och kommersiell service.”

Att finna lösningar lokalt kan innebära att kommunala initiativ ibland blir överflödiga, här beskrivet av en kommun i Västerbotten:

”De som bor här har kontaktnät med grannar och egna nätverk, de hjälper varandra. Kommunen har [p.g.a. pandemin] startat upp ett telefonnummer med möjlighet till stöd, men det har varit väldigt lite tryck, två samtal kanske.”

Men att kunna lösa utmaningar lokalt kan också innebära att man upplever en distans till det offentliga.

”I en stad litar man på att staten eller myndigheten tar hand om dig, på landsbygden är det individuella engagemanget”

I flera intervjuer påpekas att bo i en glesare geografi innebär en viss livsstil och att man måste vara medveten om det och uppskatta det, annars flyttar man. Och flyttar man till dessa landsbygdsgeografier är glesheten inget man överraskas över. En kommun menar att detta blir särskilt tydligt för vissa utländska inflyttare, framför allt från andra länder i Europa, som inte uppfattar avstånden som lika avgörande, så länge servicen är bra där den finns. Har man väl valt att göra den stora flytten till den svenska landsbygden från ett tätbefolkat Europa är man mycket medveten om vad det innebär i termer av tillgänglighet till service.

2.4 Framtidsspaning – digitalt och obemannat

Utifrån det relativt stabila men icke-resilienta nuläget ses utvecklingen framöver av kommersiell service på landsbygderna vara *digital* och *obemannad*. Modernisering av kommersiell service på landsbygderna anses avhängig digital infrastruktur och nya lösningar som bygger på den utvecklingen.

Den digitala infrastrukturen med framför allt bredband ses som en förutsättning för att kunna fortsätta bo och verka i glesare geografier. Genom stabil uppkoppling möjliggörs arbete på distans och för näringslivet att driva sin affärsverksamhet med betaltjänster, varubeställningar med mera. Några kommuner pratar mer om vikten av fiber och mobiltäckning för att säkerställa tillgången till service än själva serviceställena. På så sätt ses digitaliseringen som utveckling som ett sätt att bredda ett magert kommersiellt utbud för befolkningen. Med e-handel skapas tillgång till:

”...hela världens utbud, men då behövs infrastruktur i form av vägar och bredband. Om inte det finns är man än mer isolerad.”

E-handel ses i andra kommuner som ett sätt att få de lokala aktörerna att överleva. Inte minst nu under pandemin där exempelvis en kommun i norra Sverige initierat en satsning på att e-handla lokalt. Det finns visioner om att digitalisering kan göra att befolkningen kan nyttja e-handel till långt mer än vad de kan idag och som ett sätt att integrera offentlig och kommersiell service.

” [Kanske att vi kan] bygga en serviceportal där de kan e-handla, beställa sophämtning, de vanligaste behoven i byarna.”

Men det ställer också krav på att kunna hantera de digitala verktygen. Så, det krävs både infrastruktur och ett kunnande om hur man ska göra bland befolkningen. Om det faller på plats bedöms digitalisering kunna påverka möjligheterna till att bo och verka på landsbygderna positivt genom att utbudet inte längre måste finnas fysiskt lokalt.

”Får vi medborgarna att sköta digitala verktyg ökas ju också utbudet.”

2.4.1 Bredband och mobiltäckning

Idag är det få kommuner som inte uppger utmaningar kopplade till bredbandet och mobiltäckning. Flera kommuner vittnar om att kopparledningarna tagits ned innan det mobila nätet är fullt uppbyggt vilket gör att vissa delar av kommunen befinner sig i radioskugga. Detta kan påverka service, kommersiell såväl som offentlig. För hemtjänsten blir det problem när man utan digital uppkoppling inte kan komma hem till brukarna med sin digitala nyckel. För dagligvarubutikerna och drivmedelsstationerna innebär dålig uppkoppling begränsningar i betalssystemen.

En annan aspekt är säsongsvariation med extra tryck på systemet vissa delar av året. Det höga trycket påverkar möjligheterna för kommersiell service att hantera sina betaltjänster med mera.

"[Vi har] för dålig uppkoppling. När turisterna kommer blir nätet överbelastat och så funkar inte betalmöjligheterna."

Därtill lyfts tillgången till bredband och mobiltäckning fram som en nyckelfråga för de grundläggande möjligheterna att överhuvudtaget kunna leva och verka på landsbygderna. Utan tillgång till bra uppkoppling kommer det vara svårt för landsbygderna att attrahera inflyttare då det är så centralt för såväl arbete som tillgången till service.

2.4.2 Obemannad service

Något som flera aktörer lyfter i intervjuerna är de obemannade serviceinrättningarna som dykt upp, eller planeras för, i flera kommuner. Drivmedel har funnits som obemannat en längre tid, men nu börjar dagligvaruhandeln på sina håll vara obemannad. Det beskrivs som "containerbutiker" då dessa butiker utan personal ofta har formen av en lastcontainer. Det framställs som en positiv utveckling i samtliga kommuner och som ett sätt att säkerställa fortsatt serviceutbud. Men, samtidigt är det uppenbart för de som intervjuats att det innebär en kontrast till dagligvaruhandeln som den ser ut idag med en annan typ av företagande.

"Ibland är [den lokala dagligvaruhandeln] en fråga om familjeföretag som drivits inom familjen i generationer. (...) För lanthandlarna är det också en livsstil där man går på rutin och det är svårt att hitta tid att tänka strategiskt och få till det erfarenhetsutbyte som de nog har nytta av. De behöver modernisera företagandet så att det lockar en yngre person att ta vid."

Dessutom ställer digitala obemannade butiker krav på stabilt bredband vilket därmed blir en helt avgörande förutsättning för den typen av serviceutbud. Sammantaget kommer framtiden, som den beskrivs i intervjuerna, kräva digital kompetens.

Kommunala företrädare ser hur den äldre generationen har svårt att finna till servicen om den enbart är digital och det finns exempel på "e-handel över telefon" för att underlätta. Det finns en återkommande tro på att nästa generation äldre kommer ha lättare att hantera en digital verklighet. Och när det sker kommer upplevelsen av distans och avstånd till service potentiellt kunna minska. Då behöver inte all service ligga fysiskt nära utan begränsningen ligger då snarare i att hantera varuflöden och logistik.

3 Möjligheterna att stärka tillgången till kommersiell service och dess betydelse för samhällets robusthet

3.1 Politiskt intresse för kommersiell service i landsbygder

3.1.1 Relativt stor politisk uppmärksamhet på tillgången till kommersiell service i landsbygder...

Flera av informanterna i kommuner anser att det finns en relativt stor politisk uppmärksamhet på frågan om kommersiell service. Tillgängligheten till service är så central för bygdens överlevnad att politikerna är måna om att vara uppmärksamma på det. Flera av de kommuner som intervjuats har en samhällsstruktur som präglas mycket av mindre byar och där är frågan om servicetillgång – både offentlig och kommersiell – en helt central fråga som naturligt får politisk uppmärksamhet. En kommun sa till exempel:

”Vi är en kommun där byarna är starka. När man fattar beslut har man ofta med sig det perspektivet. Det kommer ofta upp i diskussionerna.”

En annan kommun beskrev frågan om kommersiell service som *”en naturlig fråga i kommunen – det berör alla kommuninvånare.”*

En iakttagelse under intervjuerna är att de intervjuade ofta snabbt vidgar frågan till att inte enbart handla om tillgången till den kommersiella servicen utan snarare om förutsättningarna för landsbygderna att överleva, där kommersiell service är en komponent jämte offentlig service, arbetstillfällen, bredbandstillgång, transporter, med mera. Detta synsätt blir tydligt på några olika sätt i intervjuerna, framför allt i sammanhang då de intervjuade pratar om offentlig och kommersiell service om vartannat och det ibland är oklart om de syftar på kommersiell eller offentlig service. Det är serviceutbudet i största allmänhet som står i fokus. Kommunernas målsättningar är därför inte alltid formulerade på ett sätt som framhåller den kommersiella servicen som sådan utan snarare i termer av en ”levande kommun”, eller att ”hela kommunen ska leva”.

Ett annat exempel på hur detta vidare perspektiv kommer till uttryck är en kommun vars befolkning och näringsliv huvudsakligen är koncentrerad till kommunhuvudorten och där varje enskild butik är mindre avgörande för det samlade serviceutbudet. Denna rumsliga struktur gör att det finns utrymme att fokusera på bredare näringslivsfrågor än enbart kommersiella servicefunktioner. Det gör att frågor som rör kommersiell service snabbt vidgas till att även handla om offentlig service, såväl kommunal som statlig. En kommun i Mellansverige antyder till och med att det är ett *”större problem att vi saknar offentlig service som Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen”* (även om det eventuellt ska tolkas som att det *också* är ett problem att den statliga närvaron är låg snarare än att det är ett *större* problem än en låg tillgänglighet av kommersiell service). I detta sammanhang påpekar Hela Sverige Ska Leva att utvecklingsinsatser för service i landsbygder ofta kan behöva handla om ”blandlösningar” och service i bredare bemärkelse än enbart kommersiell service.

Huruvida kommersiell service och beredskap får mycket politisk uppmärksamhet är en relativ fråga. Flera av de intervjuade beskriver det politiska intresset för detta område som växande, delvis som följd av pandemin, men framhåller samtidigt att det fortfarande är för litet. Många uttrycker dock en förhoppning om att det nyvaknade intresset för frågan ska bli ännu större framöver.

3.1.2 ...men inte lika självklart när det gäller kopplingen mellan kommersiell service och samhällets robusthet...

Men vad som händer om krisen kommer och vilken betydelse den kommersiella servicen har då är inte lika välanalyserat. Många av de intervjuade menar att även om det finns en relativt stor politisk uppmärksamhet på frågan om kommersiell service, så är det inte så ofta ur ett krishanteringsperspektiv. De flesta av de intervjuade kommunerna målar upp en sårbarhet i dagens strukturer, men få kommuner gör det med hänvisning till särskilda analyser eller utredningar av exempelvis dagligvarubutikernas funktion och roll i händelse av större störningar. Några nämner sina risk- och sårbarhetsanalyser, men när det handlar om krisberedskap är det *"nog mer fokus på de vanliga krisfrågorna – elbortfall och tillgång till vatten"*.

På frågor som rör hur den kommersiella servicen har betydelse för samhällets robusthet svarar många av de intervjuade utifrån sina egna personliga och professionella erfarenheter och därmed en kvalificerad bedömning av hur viktig servicen är, snarare än utifrån särskilda utredningar av frågan. Innebörden i dessa svar är genomgående att den kommersiella servicen är oerhört viktig för samhällets robusthet och resiliens. Det tydligaste exemplet på hur den kommersiella servicen har integrerats i krisberedskapen är arbetet i med service- och trygghetspunkter (SOT-punkter) där Jämtland är särskilt framträdande. Ett annat exempel är den övning som bland annat länsstyrelsen i Dalarna medverkade i inom ramen för forskningsprojektet "Om betalsystemet kraschar" där en simulering av icke-fungerande betalsystem involverade ett stort antal aktörer i ett rollspel som framtvungade ett konkret agerande ända ner på butiksnivå.

Ur kommunernas perspektiv handlar samtidigt den kommersiella servicen ur ett robusthets- och resiliensperspektiv om mer än medborgarnas tillgänglighet till service. För kommunerna är den kommersiella servicen även central för att de ska klara sina kärnuppgifter. En av de intervjuade kommunerna redogjorde för ett konkret exempel på hur detta aktualiserades i samband med störningar i Preems drivmedelsleveranser. Med anledning av det har den aktuella kommunen sett över frågan för att säkerställa sin verksamhet ur ett drivmedelsperspektiv. Risker för den typen av situationer innebär att medborgarnas tillgänglighet inte nödvändigtvis är högsta prioritet för kommunen som istället har fokuserat på sina egna verksamheter: *"Vi behöver dra en gräns kring vad som är vårt ansvar. Medborgarnas möjligheter att tanka är inte vårt ansvar."* Även om kommersiell service inte är en del av kommunernas kärnverksamhet är det således en grundläggande förutsättning för den.

Flera beskriver dock hur just kopplingen mellan kommersiell service och robusthet är en fråga som medvetenheten växer runt, inte minst för att kommunerna är så beroende av den kommersiella servicen för att klara sitt välfärdsuppdrag.

"Jag har en känsla av att det kanske håller på att växa fram. Man börjar nog inse att det är viktigt - inte bara för de enskilda boende. Även för hemtjänsten som behöver kunna tanka, o.s.v. Har hittills känt som en icke-fråga."

Pandemin framstår som en bidragande faktor till en eventuellt ökande uppmärksamhet på kopplingen mellan kommersiell service och krishanteringsperspektivet, något som kan ses som en naturligt följd av en informants konstaterande: *"För krisberedskapen är krisen den bästa katalysatorn"*.

3.2 Främjandet av kommersiell service

3.2.1 Inte helt tydligt hur den kommersiella servicen kan främjas

Flera kommuner beskriver som sagt service i landsbygder som en viktig fråga bland de lokala politikerna, men tillägger också att det är en annan fråga vad som faktiskt kan göras åt saken. En intervjuad tjänsteperson på en kommun i norra Sverige sa till exempel att *"den politiska viljeinriktningen är att hela kommunen ska leva, men man vet kanske inte riktigt hur... Vi har nog ingen riktig plan för det. De som fungerar fungerar..."*

Att kommersiell service ur ett krisberedskapsperspektiv inte är ett helt självklart perspektiv hos kommunerna kan, åtminstone delvis, förklaras med att den kommersiella servicen i sig inte ingår i de kommunala kärnuppgifterna. Även om det finns ett lokalt engagemang i frågan är det därför inte säkert att kommunerna agerar fullt ut som följd av det. Detta lyfts återkommande fram i intervjuerna med kommunerna, oavsett del av landet. En företrädare för en norrländsk kommun sa exempelvis att *"det är ju inte så att vi har ett ansvar för att hålla butikerna levande, och vi har inte rätt att vara inne och tassa i det"*. På frågan om kommersiell service är en politiskt prioriterad fråga svarade en annan kommunal tjänsteperson att *"jo, det är prioriterat eftersom det handlar om vår överlevnad. [Men] det är inte en kommunal kärnverksamhet men vi är intresserade av att samverka."* På samma fråga svarade en person från en kommun i en helt annan del av landet att *"jo, men samtidigt är det inte vår sak. Vi styr inte över kommersiell service. Vi råder inte över marknaden"*.

På frågan om kommunerna arbetar aktivt med frågor som rör kommersiell service i sin planering eller i några strategier svarar flera kommuner jakande och hänvisar till serviceplaner som anger vilken service som finns i kommunen och/eller pekar ut servicestrategiska orter som underlag vid handläggning av statliga stöd. Några nämner även arbetet med servicepunkter och/eller service- och trygghetspunkter. Men serviceplaner är det mest återkommande svaret från kommunerna på frågan om vilka styrdokument som kommersiell service hanteras i. Några kommuner nämner också sina översiktsplaner som strategiskt viktiga i arbetet för att stärka den kommersiella servicen, liksom näringslivsprogram eller liknande. Även bredbandsstrategier eller liknande lyfts fram. Men många säger också att det nog finns potential att synkronisera dessa dokument i högre grad och samordna arbetet för att stärka den kommersiella servicen ytterligare.

Sammantaget återkommer dock många av de intervjuade kommunerna till konstaterandet att den kommersiella servicen ligger utanför kommunernas ansvar och att de därför har en begränsad rådighet över frågan, koncist sammanfattat av en kommunal tjänsteperson i Mellansverige: *"Det är ju efterfrågestyrt."*

3.2.2 De kommersiella villkoren och betydelsen av offentliga stöd

Som en grundförutsättning för bibehållandet, eller utvecklandet, av den kommersiella servicen betonar därför många av de intervjuade vikten av lönsamheten i dessa verksamheter. Och som en konsekvens av att lönsamheten ofta är begränsad följer också att den kommersiella servicen i hög grad är beroende av ett engagemang hos de som driver dessa verksamheter, något som ofta kan kräva tid och intresse som sträcker sig bortom en normal arbetsvecka för många. Ett moment som beskrivs som känslig i detta sammanhang är i samband med ägarskiftet av butikerna, då risken för nedläggning är särskilt stor, enligt en intervju. Vid några tillfällen under intervjuerna exemplifierar kommunerna med dagligvarubutiker som drivs av äldre personer och där en generationsväxling kommer behöva ske inom en snar framtid. *"Ibland är det en fråga om*

familjeföretag som drivits inom familjen i generationer.” Men i dagens situation är det inte säkert nästa generation är beredd att ta över. För många mindre handlare är också inköspriserna högre än för de butiker inom större koncerner vilket många gånger bidrar till sämre konkurrenskraft hos lokala handlare jämfört med de större affärerna i tätorterna:

”Jag vet inte vem och hur man kan påverka det här. Kanske att hitta sätt för de här butikerna att få ett bättre utbud till bättre priser. Deras inköspriser är så höga att det ibland är billigare för handlarna att köpa in sina varor på ICA i centralorten än från grossister. Kanske kan de mindre butikerna gå ihop för att bli en större aktör.”

Idag är många av dagligvarubutikerna i de kommuner som intervjuats beroende av offentliga stöd för att klara lönsamheten. Om de dessutom ska säkerställa vissa grundläggande servicefunktioner även i händelse av kriser kan det behövas ytterligare satsningar som den enskilde aktören inte nödvändigtvis har ekonomiska incitament att genomföra på egen hand. Ett exempel på det, som nämnt i intervjuerna, är införskaffandet av reservkraftaggregat, något som är förknippat med stora kostnader för en verksamhet som redan i vardagen har små marginaler.

Därför är det många som i intervjuerna understryker betydelsen av de (direkta och indirekta) offentliga stöd som finns till den kommersiella servicen i landsbygder. Dels för att upprätthålla den service som finns idag, där många aktörer redan är beroende av offentliga stöd, dels för att säkerställa den kommersiella servicens samhällsviktiga funktioner vid kriser. En person på en kommun uttryckte det så här: *”Eftersom det är kommersiell verksamhet förväntas det offentliga hålla sig borta, men det blir motsägelsefullt när dessa ställen samtidigt har en bredare samhällsfunktion. Det är svårt att förvänta sig att en kommersiell verksamhet ska upprätthålla samhällsfunktioner och samtidigt fungera på kommersiella villkor.”* För de som driver exempelvis dagligvarubutiker med en så viktig samhällsfunktion som många av dessa anläggningar har i landsbygder är det därför rimligt med en ekonomisk ersättning för upprätthållandet av denna samhällsfunktion, menar den intervjuade personen. *”Ska man ställa krav på aktören får man också tänka efter hur det ska finansieras.”*

Kommunerna hanterar statliga hemsändningsbidrag, som under senaste året på flera ställen har utökats för att hantera riskerna för ökad smittspridning under pandemin. Behovet av varuhemsändning har varit ovanligt stort under pandemin och en viktig del i tillgängliggörandet av den kommersiella servicen till särskilt äldre, enligt intervjuerna.

Många pekar särskilt på betydelsen av de investeringsstöd som under de senaste åren har kunnat sökas från länsstyrelser och Landsbygdsprogrammet. En kommunrepresentant beskrev det som att utan detta stöd *”hade de inte haft en chans i världen att till exempel byta ut gamla frysar”*, och den kommunen är inte ensam om att betona det, både när det gäller dagligvarubutiker och drivmedelsstationer. I många av landsbygderna i de kommuner som intervjuats är också de kommersiella förutsättningarna att låna pengar till investeringar begränsade då fastighetsvärdena är för låga för att bankerna ska vara beredda att bevilja lån, något som bidrar till att aktualisera behovet av statliga investeringsstöd.

”Ett ständigt problem är att de inte får låna för att investera i lokaler. Det är hårda krav på snabba avskrivningar, väldigt dåliga lånevillkor. Maskiner och sånt som kan flyttas kan man låna till men inte övrigt. Det är svårt. Sätter käppar i hjulen för någon som vill satsa.”

Därtill finns ytterligare ekonomiska stöd till den kommersiella servicen på landsbygder. Bland dessa finns exempelvis statligt stöd till betaltjänstombud för installation och drift av grundläggande betaltjänster via länsstyrelserna, stöd till utbyggnad av bredband via Post- och Telestyrelsen (PTS) samt särskilt driftstöd till dagligvarubutiker via regionen. Det finns således många ekonomiska stöd att tillgå, men i flera av intervjuerna uttrycks en oro för att dessa inte kommer bestå över tid. Dagens strukturer är så pass sårbara och marginalerna så små att många betonar vikten av att de stöd som finns verkligen bibehålls. Landsbygdspolitiken kan förändras och bli föremål för politiska förhandlingar som resulterar i ändrade förutsättningar för den kommersiella servicen på längre sikt.

Ett perspektiv som framkommer i intervjuerna är således att de offentliga stöden utgör en del av den löpande kalkylen för många av de aktörer som driver serviceställen och utan dessa stöd är risken stor att fler butiker behöver stänga. Ur ett krisberedskapsperspektiv är en av de intervjuade också bekymrad över att stödets krav på medfinansiering från de kommersiella aktörerna inte skapar tillräckliga incitament för att sådana investeringar som skulle gynna krisberedskapen kommer göras.

Stödets effektivitet har också lyfts fram i intervjuerna med hänvisning till att *"vi är lite spretiga i Sverige"*, som en av informanterna uttryckte det. Mängden stöd och olika ingångar till dessa kan vara svåra att överblicka för de enskilda aktörer som de riktar sig till. För många av dessa aktörer kräver arbetssituationen att allt fokus ligger på verksamheten och den administration som förknippas med ansökningar om stöd kan då upplevas som betungande. Mot bakgrund av att *"mycket av tiden går åt till att beställa varor och stå i kassan men inget mer"*, som en tjänsteperson på en länsstyrelse beskrev butiks innehavarnas vardag, har ett antal länsstyrelser inom ramen för landsbygdsprogrammet gått ihop om en subventionerad rådgivningstjänst till de som driver dagligvarubutiker. Genom denna tjänst kan handlarna få professionell rådgivning inom områden som är företagsekonomiskt viktiga för dessa aktörer, till exempel inköp och distribution, utveckling och diversifiering samt energieffektivisering.

3.3 Vem äger frågan?

3.3.1 En fråga som är större än enstaka åtgärder för kommersiell service – den nationella politiken för stad och land

På motsvarande sätt som många av de intervjuade vidgar diskussionen från kommersiell service till service i bred bemärkelse återkommer också synsättet att diskussionen kring vilka de viktigaste åtgärderna är behöver vidgas. En genomgående uppfattning hos flera är att det inte finns enstaka åtgärder som löser tillgången till kommersiell service. På frågan om vad som är de största hindren för att bibehålla eller utöka nivån av kommersiell service har många pekat på grundläggande strukturella frågor som demografi och verksamheternas lönsamhet. Särskilt befolkningsunderlaget har lyfts fram som helt avgörande för möjligheterna att bedriva kommersiell service i områden som ofta lider av en befolkningsminskning och där kundunderlaget i nuläget ger små marginaler för de som äger och driver dessa verksamheter. En följd av det blir att många pekar på de samlade lokala utvecklingsförutsättningarna för Sveriges landsbygder som avgörande för den kommersiella servicen. I det sammanhanget nämns utbudet av offentlig service, arbetsmarknadspolitiken, kollektivtrafik, förutsättningar för bostadsbyggande och inte minst tillgången till bredband. Det som inledningsvis diskuteras som en fråga om kommersiell service blir därför snabbt en fråga om landsbygdsutveckling och åtgärder för att främja kommersiell service på svenska landsbygder blir på motsvarande sätt en fråga om politiken för Sveriges landsbygder.

En kommunrepresentant menar att *"synen på svensk landsbygd behöver ändras"* och att man *"inte kan kavla ut samma lösning i hela Sverige"*. En företrädare för en annan kommun, i en annan del av landet, uttrycker ett liknande synsätt, fast med andra ord: *"Apan, igelkotten och ormen ska alla klättra upp i trädet, men de har olika förutsättningar. Staten ska stimulera den processen, botten up."* En uppfattning som framkommer i intervjuerna är att den nationella nivån (myndigheter) ofta saknar en nyanserad förståelse för geografiska skillnader inom landet, exempelvis när det gäller avstånd:

"Ibland blir jag bestört när man förstår att myndigheter saknar kunskap om hur landsbygden ser ut och formar stöd utan att ha koll på avstånden. Man kanske har koll på landsbygden i Södermanland men inte i Norrbotten. Det går inte att jämföra landsbygd med landsbygd."

Eller när det gäller ortsstrukturer i ett område där vissa kommuner är starkt präglade av en centralort, medan andra kommuner är mer präglade av mindre byar. Därtill kommer det faktum att mindre kommuner har begränsat med personal, och kanske bara har *"en person som ska jobba med alla frågor och då kan den inte vara expert, medan större kommuner har mer specialistkompetens"*. En av de intervjuade länsstyrelserna framhåller att det behövs mer kunskap om dessa förhållanden, på alla nivåer.

Flera gånger under intervjuerna kommer den allmänna synen på svenska landsbygder upp och frågan om vilka perspektiv det är som präglar den. Ett sådant perspektiv som lyfts fram är det som skulle kunna sammanfattas som ett *"storstadsperspektiv"*, ett *"Stockholmsperspektiv"*, eller en *"urban norm"*. Många beskriver en sådan norm som något man motarbetas av, då det är stadens behov som styr den nationella politiken. Strandskyddsfrågan är ett exempel som nämns i detta sammanhang av stor betydelse för möjligheterna att ta vara på utvecklingsförutsättningarna i landsbygderna. Den statliga närvaron är ett annat exempel. En kommunrepresentant menar att *"storstadens bekymmer får dominera agendan"* och att *"även glesbygdspolitiker tar sig an de storstadspolitiska frågorna"*. En annan säger: *"När man pratar om stad säger man investeringar, men när man pratar om landsbygd säger man stöd. Det säger mycket!"*

Några pekar på detta som en risk, inte bara för att de åtgärder som vidtas inte blir de mest ändamålsenliga i landsbygderna, utan för att de bidrar till spänningar i samhället som i sig kan uppfattas som negativt för samhällets robusthet. Bland annat lyfts de interna motsättningarna inom USA fram som ett varnande exempel och som en påminnelse om att landsbygderna behöver synliggöras på sina egna villkor. *"Man känner lätt en form av utanförskap på landsbygden - en misstro mot politiken, fler som röstar mot etablissemangen, och så vidare. Människor behöver känna sig sedda."* I grunden kan dessa uttalanden ses som en spegling av uppfattningen att *"man måste mena något med att hela Sverige ska leva"*, som en kommunföreträdare uttryckte det.

3.3.2 Viktiga frågor lokalt och regionalt

Ett tema som diskuterades under intervjuerna är vilka aktörer som är viktiga för att stärka tillgången till kommersiell service och dess koppling till krisberedskap. Vem äger frågan? Svaren på detta varierar. En sammantagen iakttagelse från intervjuerna är att det inte finns en enskild aktör som styr över detta. En aspekt av det är att kommersiell service å ena sidan, och krisberedskap å andra sidan, ofta hanteras som olika politikområden. Landsbygdsutveckling och krisberedskap ligger inte alltid inom samma förvaltningar på kommunerna och i den nationella politiken är det olika myndigheter som ansvarar för respektive område. En av de intervjuade beskrev det som en fråga för *"politiker alla nivåer - från kommun till EU"*.

Förutom den nationella nivån, särskilt inom ramen för landsbygdspolitiken, nämns ofta kommunerna och länsstyrelserna bland de viktigaste offentliga aktörerna. Kommunerna är den formella instans som ligger närmast lokalsamhället och som har störst möjligheter att påverka förutsättningarna för enskilda byar och landsbygdsområden. Det kan ske genom den fysiska planeringen, serviceplanerna, bredbandsåtgärder, främjandet av servicepunkter, lokalisering av kommunal service, mm. När det gäller den fysiska planeringen lyfter några fram översiktsplanen som *"ett mycket bra instrument som man ju också tar fram i tät samverkan med andra. Mycket bättre än visioner som oftast bara säger att man ska bli större. Man kanske inte behöver bli större, men se till att göra den attraktiv."* Och bredbandsutbyggnaden är det många som pekar på, därför att det är så pass viktig dels för betalssystemen och att den kommersiella servicen ska fungera rent praktiskt, dels för bygdens attraktivitet som helhet: *"Bredband! Det kanske kostar mycket men det är ändå en relativt liten kostnad."*

Utifrån vad som sagts i intervjuerna är inte minst lokaliseringen av förskolor och skolor i synnerhet – faktorer som spelar roll för den kommersiella servicen eftersom det är bidrar till bygdens attraktivitet för hushåll som överväger att flytta till eller stanna kvar i områden. Själva signalvärdet i att kommunen satsar på en bygd lyfts fram som viktigt därför att det ingjuter förtroende för att det finns en långsiktighet i bygdens förutsättningar. När denna fråga diskuterades i intervjuerna sa till exempel en länsstyrelserepresentant att *"när kommunen går ut och gör en satsning så skapas ett engagemang. Offentlig sektor kan vara katalysator för det civila engagemanget genom att visa att man satsar."* Och när det är svårt att prioritera alla kommundelar har några kommuner försökt hitta andra sätt att nå ut och upprätthålla en närvaro även om det inte är i form av en fysisk kommunal serviceanläggning. Några nämner informationsträffar i eller i anslutning till den lokala butiken, exempelvis i samband med planeringen av bredbandsutbyggnad, och någon beskriver hur de har använt sig av en bokbuss för att nå ut till områden som saknar annan service. Med bokbussen har vissa enklare former av kommunal service kunnat erbjudas, som till exempel tillhandahållandet av bygglovshandlingar. Även i samband med allmänna val har dessa varit till nytta. Detta är inte direkta sätt att främja just kommersiell service, men väl exempel på hur kommunerna arbetar för att bidra till den helhet som behövs för att landsbygderna ska vara möjliga att bo och verka i.

Möjligheterna att direkt stötta de lokala servicegivande företagen har också lyfts fram av några av de intervjuade som säger att det hade varit bra att använda kommunala upphandlingar som ett sätt att stödja den lokala matbutiken. Samtidigt lyfts svårigheter att göra det med hänsyn till *"kommunallagen som inte låter kommunerna stötta enskilda aktörer."* Men några av de intervjuade framhåller också att det inte behöver vara helt svartvitt och att det finns möjligheter att utnyttja offentliga upphandlingar för att stödja lokala handlare, exempelvis genom "skafferiavtal" för inköp av mindre volymer till exempelvis skola, förskola och äldreomsorg.

Kommunernas roll beskrivs således ur flera perspektiv. Men det är också tydligt att det inte finns en övertro på kommunernas rådighet över den kommersiella servicen: *"Alla småkommuner kommer inte kunna fixa det här själv, så att tro att det ska lösas med det skattekapital som finns kommer inte funka."*

Det är en av anledningarna till att länsstyrelserna, som sedan 2016 hanterat investeringsstöd med medel ur landsbygdsprogrammet, lyfts fram som viktiga aktörer.

”Det är de som har kontakter med kommunerna och ska vara deras stöd. Nu har de dessutom mycket resurser.” Som framgår av avsnitt 3.2.2 ovan framhålls de statliga stöden som helt avgörande för betydande delar av det kommersiella serviceutbudet i landsbygderna. Av motsvarande skäl nämns också regionerna som viktiga aktörer, då de bland annat hanterar särskilt driftstöd, servicebidrag och hemsändningsbidrag. De har också ansvar för de regionala serviceprogrammen, men de nämns inte alls i samma utsträckning som länsstyrelserna. Förutom ansvaret för en stor del av det ekonomiska stödsystemet till kommersiell service, och ansvaret för bevakning av grundläggande betaltjänster samt förmedling av vissa medel via PTS, har också länsstyrelserna en central roll på civilförsvarsområdet. Länsstyrelserna ska samordna krisberedskapsarbetet både inför, under och efter en samhällsstörning.

3.3.3 Behov av samverkan och samordning över sektorsgränserna

Intervjuerna pekar alltså på flera nyckelaktörer i detta sammanhang men några av de intervjuade flickor också in att *”om alla är ansvariga känner sig ingen riktigt ansvarig.”* Till exempel beskrev en person en upplevd otydlighet i ansvarsfördelningen mellan regionerna och länsstyrelserna. Länsstyrelserna håller inte helt med om att det är en otydlig ansvarsfördelning mellan regionerna och länsstyrelserna. En av de intervjuade länsstyrelserna säger exempelvis att *”Vår roll är tydlig”*, men tillägger samtidigt att det finns en tendens till stuprörstänkande som inte alltid främjar det helhetsgrepp som behövs kring service på landsbygder, inte minst kring de transporter som är så avgörande för att den grundläggande servicen ska fungera. Butikerna är beroende av leveranser som i sin tur är beroende av tankställen som i sin tur är beroende av fungerande betalsystem, drivmedelsleveranser, och så vidare.

Som svar på frågan om vem som äger frågan svarade en företrädare för en länsstyrelse:

”Ingen och alla. Vi är lite spretiga i Sverige – många som är inne och petar. Det blir dubbelarbete och borde kunna samlas under ett paraply. Man får en helt annan stringens när allt är samlat.”

På samma fråga (om vem som äger frågan) svarade en person på en annan länsstyrelse:

”Vem som helst höll jag på att säga. Borde vara nationellt intresse att ha en långsiktig 30-årig plan. Hur vill vi att Sverige ska se ut om 30 år. Det är så många delar i det här, svårt att säga vem som äger frågan. Man måste samverka och inte jobba i stuprör – jobba tillsammans på olika nivåerna. Sen har ju alla sina regelverk, sina boxar att jobba i, och man har inte mandat att göra vad som helst.”

Följaktligen lyfts behovet av samverkan och samordning fram i flera intervjuer, inte minst av länsstyrelserna som ofta beskriver behovet helhetsgrepp som mycket angeläget:

”Vi skulle kunna gnälla och säga att vi bara äger betaltjänster och att ni andra får ta resten. Det vore bra med en uppdaterad definition av uppdraget där syftet är att stärka servicen och att vi pratar samma språk. Det behövs samordning på nationell nivå.”

Just länsstyrelserna beskriver sitt arbete som mycket samverkansorienterat. Handläggandet av ekonomiska stöd till kommersiell service är en viktig uppgift, men det sker inte bara isolerat från andra åtgärder:

”Vi sitter med stöd och gör mycket med dem men försöker jobba strategiskt och överbryggande inom och utom länsstyrelsen. Vi försöker skapa kunskap att se detta som en helhet, och samordna de olika insatserna. Det är små resurser som kan samordnas för större effekt.”

Utöver det, och det i regleringsbrev utpekade uppdraget att genomföra insatser för att förbättra tillgången till grundläggande betaltjänster i landsbygderna, nämner länsstyrelserna många exempel på projekt i samverkan med andra. Ett sådant exempel är arbetet med SOT-punkter. Ett annat är det rådgivande stöd som ges av ett antal länsstyrelser i samverkan till handlare i form av få professionell rådgivning kring frågor som rör deras företagsutveckling.

3.3.4 Lokalsamhällets betydelse

I de delar av intervjuerna som handlar om roller och ansvar hamnar fokus ofta på offentliga aktörer, men en aktörskategori som flera är måna om att lyfta fram är allmänheten och lokalsamhället. En aspekt av detta handlar om att upprätthålla den lokala efterfrågan så att dagligvarubutiken och drivmedelsstationen har kommersiella förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Det påtalas från flera håll:

”Butikernas förutsättningar för att bedriva verksamhet hänger främst ihop med köptroheten – att människorna i närheten handlar där.”

”Som det är nu måste småhandlarna åka till storköparna för att handla sina varor snarare än från grossister. Det kräver att byn är trogen och handlar lokalt.”

”Kommersiellt behöver aktörerna få avsättning och lönsamhet. Kunderna behöver vara beredda att betala lite extra. Det är dyrt att vara liten – man får inga stordriftsfördelar.”

”Fortsätt med stödet till lanthandlare. Det är helt avgörande för ett antal handlare. Men sen är det svårt för offentliga aktörer. Man behöver ändra tänket hos de som bor och verkar lokalt så att man utnyttjar den lokala service som finns. Det är en mental fråga bland befolkningen. Så att folk förstår att man behöver använda den lokala servicen som ingen har ett ansvar för att upprätthålla. Man måste förstå att det är kommersiella krafter som styr detta. Det går inte att se på samma sätt som den offentliga servicen.”

Hur utbredd insikten om behovet av en lokal ”köptrohet” är i Sveriges landsbygdsområden är svårt att dra slutsatser om utifrån de intervjuer som gjorts här. Men det är tydligt att många ser ett behov av att påpeka betydelsen av det, samtidigt som det också framhålls att butikerna i de lokala butikerna får *”en stor uppbackning från byborna”* och att det finns en *”stor medvetenhet om behovet av att handla där för att de ska vara kvar.”*

En annan aspekt av lokalsamhällets betydelse är att den kommersiella servicen ibland tillhandahålls på lokala initiativ:

”Det som starka kommersiella krafter löser i tätbebyggda områden, det måste landsbygdsborna göra själva. Ofta börjar det med ideella krafter eller utifrån en social tanke och sen hittar man en kommersiell eller hållbar lösning. Det kräver lokal samverkan och då krävs det att någon eller några lägger tid på att få till det samspelet och den uthålligheten. Inte bara pengar, utan också att ta sig tiden att få till samverkan.”

Allmänhetens och den ideella sektorns betydelse lyfts även fram när det gäller krishantering. SKR framhåller exempelvis att *"huvuddelen av Sveriges räddningstjänst bygger på att man har deltidsbrandmän"*. Ur ett nationellt perspektiv bygger krisberedskapen, enligt MSB, *"på att alla ska vara kvar så nära hemmet som möjligt."* Det i sig är ett viktigt skäl att upprätthålla den lokala servicen i mindre byar och i landsbygder. MSB påpekar att i kriser har individen ett stort ansvar.

"När individen inte längre klarar sig är det ett problem för kommunen. Om kommunen med enkla medel kan stötta 'värmestugor' så ökar man ju tröskeln för att individerna ska ge sig av vid kris."

"Om alla bara hoppas på att bli omhändertagna i händelse av kriser kommer det bli en orimlig belastning på kommunen. Så allt man kan göra för att underlätta för folk att stanna nära hemmet vid kriser är bra. Så det är bra om man kan underlätta för folk att ta sitt eget ansvar. Små saker kan det då vara stor utväxling på, till exempel att stötta med trygghetspunkter och 'värmestugor'."

Som nämnts tidigare har även flera av de intervjuade påpekat att förmågan klara sig själv ofta är högre på landsbygder än i städer därför att man inte räknar med att kunna förlita sig till andra på samma sätt när man bor i långt från städer. *"De småskaliga lösningarna behövs i kriser"* menar en av de intervjuade och pekar på den robusthet som skapas av att individers och lokala grupper utvecklingskraft.

4 Frågor som väcks av intervjuerna

4.1 Ska hela Sverige leva?

Det är en stabil men icke robust bild som växer fram i intervjuerna om tillgången till kommersiell service. Kommunerna har god kännedom om utbudet av service och man vet med förnämning vem som driver de olika inrättningarna och hur de har det. Däremot uppger de att den "minimivå" som många kommuner upplever att de har idag, och har haft länge, inte kan minska utan att det får konsekvenser i möjligheterna att bo och verka på landsbygderna i Sverige.

Detta väcker frågor som rör synen på Sveriges landsbygder. Flera av de intervjuade har framhållit hur kommersiell service i landsbygder är en del i en bredare diskussion om landsbygdernas förutsättningar för utveckling – Ska hela Sverige leva? Återkommande i intervjuerna är att kunskapen om förutsättningarna på landsbygderna i Sverige anses dålig och att det saknas en tydlig landsbygdspolitik och att den rådande urbana normen hindrar landsbygden från att ta plats. Om tillgängligheten till service i landsbygder ska utvecklas finns det anledning att diskutera det inom ramen för en bredare diskussion om förutsättningarna för Sveriges landsbygder.

4.2 Vad är den kommersiella servicens viktigaste funktion?

En viktig iakttagelse som gjorts i denna studie och som bör lyftas fram särskilt handlar om den kommersiella servicens olika funktioner. En obemannad drivmedelsstation har en mycket direkt funktion i tillgängliggörandet av drivmedel. På motsvarande sätt har dagligvarubutiken en direkt funktion i tillgängliggörandet av livsmedel och andra dagligvaror. Men det som gjorts tydligt genom denna studie är att dagligvarubutikerna i landsbygder och mindre byar också ofta har en mycket framträdande funktion som socialt nav i bygden. Det sociala ska då förstås som en plats att kunna mötas men också som en nod för samhällsinformation och samhällstjänster vilket kopplar direkt till beredskap. De serviceinrättningar som har plats för en social yta med exempelvis en kafédel, kombineras ofta i servicepunkter med anslagstavla eller digital informationspunkt för offentliga aktörer att nå ut vid kris såväl som i icke kris. Att ha en fysisk mötesplats innebär att alla vet vart man ska gå för att få information om krisen kommer.

Förutom att göra det möjligt för hushåll och företag att köpa mat, hämta ut paket och mediciner med mera, har butikerna därför funktioner som sträcker sig bortom det direkta tillgängliggörandet av tjänster. Denna mer indirekta nav-funktion bidrar till en sammanhållning i bygden och en lokal identitet som skapar trygghet och en tydlighet när det gäller hur kriser ska hanteras. Om strömmen går, vattnet förorenas, eller mobil- och bredbandsnäten ligger nere kommer den lokala dagligvarubutiken vara den naturliga platsen för lokalbefolkningen att samlas på för att få och dela information och i vissa fall även möjlighet till värme och annat skydd.

Förutom den kommersiella servicens direkta funktioner är således dessa indirekta funktioner mycket viktiga ur ett robusthets- och resiliensperspektiv. Det finns därför anledning att uppmärksamma dessa indirekta funktioner särskilt, i synnerhet när betydelsen av den kommersiella servicen diskuteras ur ett krishanteringsperspektiv. En följd av att detta uppmärksammas är att kopplingen mellan kommersiell service i landsbygder och samhällsviktig verksamhet kan bli ännu tydligare. Arbetet med servicepunkter i allmänhet och SOT-punkter i synnerhet är bra exempel på hur detta har synliggjorts i praktiken.

4.3 Blir obemannat osocialt?

Med tanke på hur tätt sociala funktioner kopplas till det fysiska servicestället blir en intressant reflektion hur obemannad service kan tänkas påverka. Obemannat ses som ett sätt att ha fortsatt grundläggande utbud av kommersiell service på landsbygderna, men vad händer med övriga funktioner? En containerbutik löser tillgång till dagligvaror, men hur blir det med de andra funktionerna? Kommer obemannade livsmedelsbutiker få samma nerskalade sociala funktion som obemannade mackor framöver? Om dagligvaruhandeln ska rymmas i en obemannad 25 kvadratmeter container hur påverkar det de funktioner som sträcker sig bortom att förse kunder med dagligvaror? Utifrån ett krisperspektiv blir frågan till exempel hur det påverkar möjligheterna till att vara en plats för information från det offentliga?

4.4 Är kris samma sak som en kris?

Vad är en kris? Alla som intervjuats är medvetna om att brist på el och vatten innebär en kris, men det är mindre uttalat hur krisbegreppet kopplar till service, kommersiell såväl som offentlig. De som arbetar med näringslivsutveckling ser service som en del av kommunens utveckling, vilket är ett delvis annat synsätt än de som arbetar med beredskapsfrågor. De är dock eniga om att en framtida minskning av kommersiellt serviceutbud ses som ett hot mot ortens fortlevnad. För, något som framkommer tydligt i denna rapport är att förmågan att upprätthålla service i kris, beror på hur väl den fungerar i vardag. Flera kommuner uppger att de i och med pandemin blivit mer medvetna om länkarna mellan service och beredskap. Om dessa länkar ska stärkas är ett behov att båda sakområdena, näringslivsutveckling och beredskap, utgår från samma krisbegrepp så de pratar samma språk.

4.5 Vad är en acceptabel servicenivå och hur långt är för långt?

Vad behövs egentligen för service? Finns det någon nivå där alla kan enas om att detta är tillräckligt god service? Hur långt är för långt att förflytta sig för att utträta servicebehov?

Från intervjuerna är det svårt att ge ett entydigt svar förutom att det beror på. Uppfattningen om vad som är en acceptabel servicenivå och vad som är för långt bort är relativt. I förlängningen ger det att hur kommunerna uppfattar ett robust samhälle är även det relativt. Det är också relativt vad kommunerna uppfattar som grundläggande service. Den kommersiella servicen som ger tillgång till drivmedel och dagligvaror ses som lika mycket en grundläggande service som skolor, bibliotek och barnomsorg. De hänger ihop är ett vanligt konstaterande i intervjuerna.

Det relativa gör också att det finns behov av att problematisera vad man menar med servicebehov. Några kommunala företrädare reflekterar i intervjuerna över den diskrepans som ibland finns mellan vad kommunen har för uppfattning om vad för serviceutbud som förväntas finnas och vad befolkningen anser viktigt för att kunna bo och verka. Service i glesa geografier är i de flesta fall verksamheter i behov av stöd och det är med knappa resurser servicenivån upprätthålls. Med tanke på det kan det finnas än större behov av att fatta "rätt" beslut var satsningar ska göras.

I en kommun i Mellansverige har de rört sig mot ett mer kvalitativt angreppssätt på service. I stället för att räkna antal bankomater eller bensintappar inom en viss radie har de frågat vad befolkningen anger för behov. Det undersökningen visade var att byn som

rent kvantitativt hade störst utbud av service uppgav sämst upplevelse av sin service, vilket öppnar upp för att problematisera behov av service.

Deltagande kommuner har det gemensamt att de präglas av en gles geografi. Men det innebär inte att de har samma uppfattning om servicebehov lokalt eller vad som anses vara för långt bort. *Långt bort* ska då förstås som faktisk restid och inte hur många kilometer det är i absoluta tal. Hur lång tid det tar att förflytta sig med bil, kollektiva transportmedel eller färja till en serviceinrättning är en viktig fråga som skiljer sig åt mellan olika landsbygder.

Det finns således en aspekt av relativt avstånd - hur lång tid tar det att ta sig till närmaste, och inte minst, till nästa motsvarande serviceinrättning? Om jag inte kan tanka här hur långt måste jag ta mig för att kunna tanka?

Ett sätt att sortera analysen är att jämföra glesa landsbygder och storstadsnära landsbygder. Har man relativt sett nära till en annan kommun eller en annan region och dess utbud kan det påverka upplevelsen av lokal sårbarhet. Jag vet att om min dagligvaruhandel stänger kan jag åka till nästa kommun och dit kan jag ta mig inom rimlig tid. I mer glesa landsbygder är tillgången till alternativa serviceställen begränsade i och med längre fysiska avstånd vilket påverkar robustheten.

En annan skärning är kommuner med en centraliserad servicestruktur som resonerar bitvis annorlunda om service och avstånd jämfört med kommuner med en mer utspridd servicestruktur. I de fall kommunen har en centraliserad servicestruktur finns det kommunala företrädare som ser en anpassning och avstånden uppfattas inte som så långa längre. Befolkningen har vant sig att ta sig in till tätorten för att uträtta sina servicebehov. Men, detta kräver dock att det går att förflytta sig inom kommunen med någon sorts rimlighet i tidsåtgång.

Sammantaget ger detta relativa avstånd anledning att lyfta frågan om det regionala perspektivet och se tillgången till service bredare än enbart den egna kommunen. Speciellt i de tätortsnära landsbygder som har reella alternativ inom rimligt avstånd.

4.6 Kan det servicefrämjande arbetet bli mer strategiskt?

Den svenska krisberedskapen bygger i hög grad på att individen i så hög grad som möjligt ska klara sig själv. Om inte det går är det kommunen som behöver kliva in, men om det sker för tidigt eller för ofta kan det innebära en stor belastning på kommunen. Det finns därför anledning för kommunen att "underlätta för folk att ta sitt eget ansvar" och i det sammanhanget fyller den kommersiella servicen i glesa strukturer en viktig roll. Samtidigt konstaterar många av de intervjuade att den offentliga rådigheten över kommersiell service är begränsad och mycket kommer ner till såväl engagemanget hos det enskilda servicegivande företaget, som efterfrågan hos befolkningen i det område servicen finns.

I diskussioner om vilka åtgärder som behöver vidtas för att stärka den kommersiella servicen lyfts ofta de offentliga stöden fram. De kommunala serviceplanerna nämns som viktiga styrdokument, men ett generellt intryck av intervjuerna är att den främsta funktionen hos dessa tenderar att vara mer av en nulägesbeskrivning för att möjliggöra statliga stöd, snarare än att vara styrdokument för ett strategiskt kommunalt arbete för stärkt service. Samtidigt framhåller många att den kommersiella och den offentliga servicen är tätt sammanlänkad och i intervjuerna pratar man om skolan och dagligvaruhandeln som byggstenar för robustheten på landsbygderna. Det finns ett pragmatiskt synsätt att vi ska få saker och ting att fungera tillsammans, att "vi är så få så vi får ta hand om det vi har".

Därför finns det anledning att ge tillgängligheten till kommersiell service mycket uppmärksamhet – inte bara som en fråga av stor betydelse – utan även i det faktiska lokala utvecklingsarbetet. Att kommersiell service ligger utanför den kommunala kärnverksamheten betyder inte att kommunerna inte kan jobba med frågan, något man kan göra på olika sätt, till exempel:

- Främja dagligvarubutikernas navfunktion som servicepunkter exempelvis i likhet med hur man har arbetat i Örnköldsvik, Torsby och Högsby, eller service- och trygghetspunkter (SOT-punkter) i Jämtland.
- Skapa förutsättningar för en livskraftig bygd och därmed befolkningsunderlag för kommersiellt gångbara servicefunktioner genom den fysiska planeringen och lokaliseringen av kommunal service
- Använd kommunala upphandlingar som verktyg för att stötta lokala leverantörer vid mindre inköp.
- Bistå enskilda aktörer med överblick och lotsning i det statliga stödsystemet.

De statliga stöden bör vara en viktig del i ett samlat strategiskt utvecklingsarbete men förslagsvis på ett tydligare sätt i kombination med ett strategiskt grepp om en större bredd av åtgärder för att främja kommersiell service i svenska landsbygder om möjligt. Finns det till exempel potential för de lokala serviceplanerna att väva samman kommersiell och offentlig service i större utsträckning för att bli mer strategiskt inriktade på utvecklingen av orter och noder? I det sammanhanget är det naturligt att inte minst de regionalt utvecklingsansvariga, såväl som länsstyrelserna, deltar i en nära samverkan med kommunerna, exempelvis i samband med framtagandet av de regionala serviceprogrammen. Syftet med denna studie har inte varit att granska styrdokument och hur exempelvis serviceplaner lämpligen utformas ligger utanför denna studie, men studiens iakttagelser aktualiserar frågan om det finns potential för ett mer strategiskt servicefrämjande arbete i kommunerna – inte minst involverande ett robusthetsperspektiv.

5 Slutsatser och lärdomar från studien

Syftet med denna studie har varit att genom intervjuer undersöka två övergripande frågeställningar:

- hur kommuner, myndigheter och andra organisationer ser på vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle
- vad kan de göra för tillgängligheten till kommersiell service så att beredskap finns om tillfälliga eller mer långvariga störningar uppstår?

Nedan summeras studiens viktigaste slutsatser rörande dessa två frågor.

5.1 Vikten av fungerande kommersiell service för ett robust och resilient samhälle

Som svar på studiens första frågeställning bör särskilt tre typer av iakttagelser och slutsatser lyftas fram.

Samstämmigt: Den kommersiella servicen är oerhört viktig för ett robust och resilient samhälle – särskilt i landsbygderna

Det är ett samstämmigt budskap från i princip alla som intervjuats i denna studie att den kommersiella servicen är oerhört viktig för ett robust och resilient samhälle. Ett grundläggande skäl till det är att samhällets resiliens och förmåga att hantera kriser och större störningar stärks av att befolkningen kan klara sig utan särskilda hjälpinsatser från offentliga institutioner så länge som möjligt. Krisberedskapen underlättas således av att befolkningen klarar sig själv i så stor utsträckning som möjligt och den kommersiella servicen är en samhällsfunktion som underlättar för människor att göra det.

I många landsbygdsområden innebär de långa avstånden att en nedläggning, eller störning som drabbar ett serviceställe, medför att befolkningen i dessa områden får mycket lång restid till närmaste alternativ. Det kan drabba vissa grupper, framför allt äldre, särskilt hårt. I tätorter med ett bredare utbud och flera butiker finns en naturlig redundans i servicestrukturen som gör att ett enskilt serviceställe blir relativt sett mindre avgörande för bygdens överlevnad. Ur ett robusthetsperspektiv är därför den kommersiella servicen särskilt viktig i landsbygder. Flera kommuner uppger att de i och med pandemin blivit mer medvetna om kopplingen mellan kommersiell service och beredskap.

Dagens situation: Stabil men icke-robust

Ett genomgående mönster i intervjuerna är att tillgängligheten till service idag beskrivs som stabilt men icke-robust. En tidigare nedläggningsvåg har avstannat och under de senaste 5-10 åren uppfattas tillgången till kommersiell service idag som godtagbar i merparten av de intervjuade kommunerna. Men denna servicenivå beskrivs samtidigt som känslig för ytterligare förändringar. Servicen i landsbygderna är på en "miniminivå" som inte kan minska utan att det får konsekvenser för möjligheterna att bo och verka på landsbygderna i Sverige – särskilt i händelse av kris.

Viktiga "nav"-funktioner

En viktig aspekt av den kommersiella servicens betydelse för ett robust och resilient samhälle är att framför allt dagligvarubutiker ofta har en mycket central roll som sociala samlingspunkter, informationsspridning och nav för annan service i bygden. Om en kris

eller störning inträffar kommer det i många fall vara till butiken som medborgarna vänder sig för att träffas och hålla sig uppdaterade med nödvändig information. Förutom den direkta funktionen att tillhandahålla livsmedel, drivmedel och andra grundläggande tjänster har således de kommersiella serviceställena även centrala funktioner för att säkerställa informations spridning i bygden och att upprätthålla en social sammanhållning, trygghet och i vissa fall t.o.m. värme.

5.2 Vad kan göras?

Som svar på studiens andra frågeställning bör framför allt följande övergripande perspektiv lyftas fram.

Ska den kommersiella servicen fungera i kris behöver den fungera i vardag

För det första behöver den kommersiella servicen finnas i vardag om den ska finnas i kris. De kommersiella servicestrukturernas betydelse i händelse av störningar eller kriser framhålls samstämmigt i denna studie, liksom sårbarheten i de nuvarande strukturerna. Den befintliga kommersiella servicen är i många fall redan idag beroende av offentliga stöd för att kunna upprätthållas och exempelvis ägarskiftet är ett kritiskt tillfälle då robustheten i dessa strukturer prövas. Förutsättningarna att bygga upp nya sådana strukturer är sämre än att "hålla hjulen rullande" och upprätthålla befintliga strukturer. Ska serviceinstitutioner som dagligvarubutiker och drivmedelsstationer fungera i kris behöver de därför fungera i vardag.

Behov av ett systemperspektiv

För det andra behöver den kommersiella servicens betydelse för samhällets robusthet och resiliens uppmärksammas ur ett bredare systemperspektiv. I intervjuerna framhålls de offentliga stöden till kommersiell service som mycket viktiga för en bibehållen servicenivå i landsbygdsområden. Men förutsättningarna för ett serviceställe att finnas kvar och upprätthålla en servicenivå även i kriser är också beroende av en rad infrastrukturella förutsättningar utöver den lika centrala frågan om den kommersiella verksamhetens lönsamhet. Därför behöver frågor som elförsörjning, transportmöjligheter och bredbandstillgång vara integrerade delar i arbetet för att främja tillgången till kommersiell service i både vardag och kris.

I det sammanhanget kan det också noteras att vad som är en acceptabel servicenivå och vad som är ett långt avstånd kan uppfattas som relativt. Det pekar på behovet av att lyfta frågan om det regionala perspektivet och se tillgången till service bredare än enbart kommun för kommun. Det gäller speciellt i tätortsnära landsbygder som har reella alternativ inom avstånd som är betydligt kortare än i landsbygder i mer glesbefolkade regioner.

Ett systemperspektiv är viktigt på lokal såväl som nationell nivå och därför finns det anledning för kommunerna att utgå från det i sin lokala planering och för staten att stärka det sektorsövergripande rumsliga perspektivet i den nationella politiken utifrån en tydligare bild av vad man vill med Sveriges landsbygder.

Många aktörer äger (delar av) frågan – stort behov av samverkan och samordning

Behovet av ett systemperspektiv medför i sin tur ett stort behov av samordning av de verksamheter som syftar till att främja tillgången till kommersiell service – en fråga som många aktörer har olika grad av rådighet över men som ingen enskild aktör har ett samlat ansvar för. För många kommuner handlar det om "bygdersnas överlevnad" och är därför en

mycket viktig fråga, men den ligger samtidigt utanför den kommunala kärnverksamheten och är därför inte helt enkel att arbeta konkret med. Ytterst är det kommersiella aktörer som behöver få lönsamhet i sin verksamhet och offentliga aktörer har därför stödjande funktioner som kommer till uttryck på många olika sätt. Dessa stödjande funktioner behöver därför samordnas utifrån ett helhetsperspektiv på förutsättningarna för kommersiell service i landsbygd där kommunernas, länsstyrelsernas, regionernas och de statliga myndigheternas åtgärder behöver utvecklas och genomföras i samverkan. Detta blir inte minst angeläget i diskussionen om kopplingen mellan kommersiell service och krisberedskap då dessa båda sakområden ofta hanteras inom olika organisatoriska och administrativa ramverk och "stuprör", där det inte är självklart att språkbruk och begreppsapparat är gemensamt och att till exempel synen på vad som är en kris kan variera.

5.3 Avslutande ord

Genom denna studie har det blivit tydligt att det politiska intresset för kommersiell service på landsbygderna är stort i kommuner som karaktäriseras av glesa strukturer. Det har också framgått att kunskapen om den kommersiella servicens betydelse för ett robust och resilient samhälle i hög grad ofta bygger på professionella erfarenheter och kvalificerade bedömningar från personer som arbetar med frågorna. Om "krisen är den bästa katalysatorn" för ökad krisberedskap kan det finnas anledning att i ökad utsträckning stresstesta de servicestrukturer som finns idag genom olika typer av simuleringar av kriser. Det finns intressanta exempel på sådana övningar och det skulle kunna vara värdefullt, för såväl arbetet med kommersiell service som krisberedskapen, att pröva det i större utsträckning utifrån olika scenarier.

En generell slutsats av studien är att uppmärksamheten på den kommersiella servicens betydelse för samhällets robusthet och resiliens har ökad under pandemin. Förhoppningsvis kan denna studie bidra till att denna uppmärksamhet består även efter att pandemin ebbat ut och samhället återgår till det normala. För om den kommersiella servicen ska fungera i kris behöver den även fungera i vardagen.

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

Tillväxtverket arbetar för hållbar tillväxt och konkurrenskraftiga företag i alla delar av Sverige.

Det gör vi genom att stärka företag och regioner. Vi erbjuder kunskap, nätverk och finansiering. Det ger direkt nytta till företag, och också förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Tillväxtverket är en nationell myndighet med regional närvaro på nio orter. Ett Sverige med fler företag som vill, kan och vågar är vår vision.