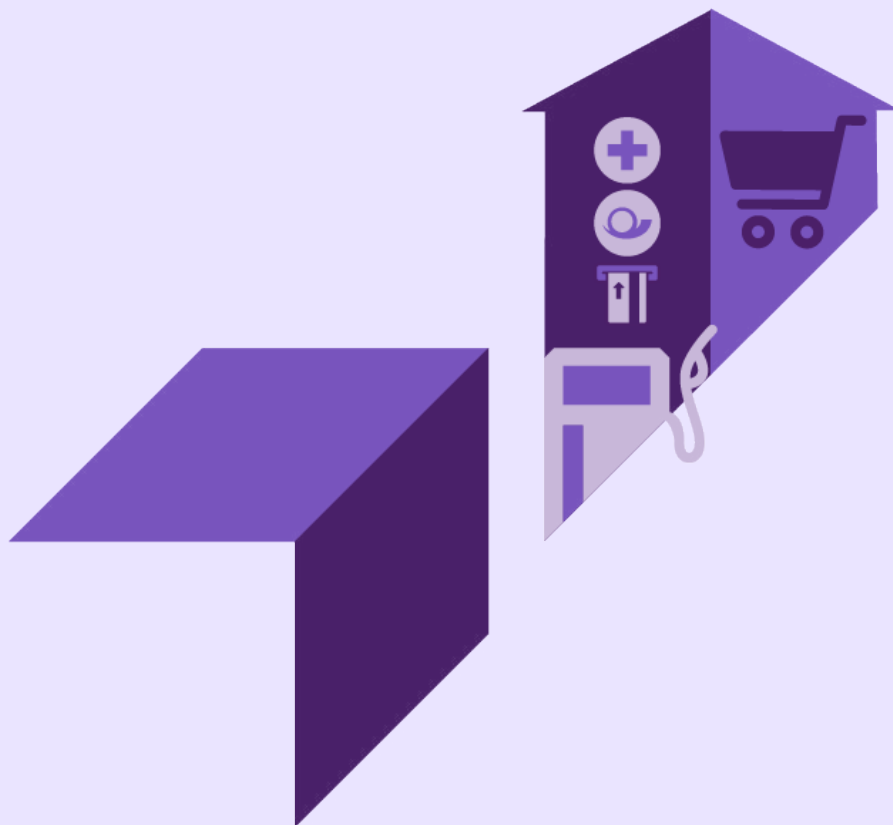


# Metodstöd för regionala serviceprogram

2022-2030



## **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](http://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](http://publikationer.tillvaxtverket.se).

### **© Tillväxtverket**

Östersund, september 2021

Digital: ISBN 978-91-89255-42-5

Publikation: 0382

### **Har du frågor om denna publikation, kontakta:**

Liv Edström

Telefon, växel 08-681 91 00

## Förord

Detta metodstöd har tagits fram, på regeringens uppdrag, för att ge stöd och vägledning i framtagande och genomförande av regionala serviceprogram 2022–2030, enligt regeringens erbjudande till regionerna.

Regionala serviceprogram syftar till en god tillgång till kommersiell service i olika typer av landsbygder. Tillgång till kommersiell service som dagligvaror, drivmedel och paket-, apoteks-, och betaltjänstombud är grundläggande för att det ska vara attraktivt att bo, verka och leva på platser. Allt i syfte för att nå en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Kommersiell service är en utpekad prioritering i regeringens Nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030. Det är också en fråga som berör många aktörer och som ingen aktör ensam har samlat ansvar för. Därför behövs de regionala serviceprogrammen för att stärka samordning och prioritering av olika stöd och insatser och för att stärka samverkan mellan aktörer på flera nivåer.

Vi ser att flera tydliga samhällstrender som demografiska förändringar, klimatomställning och digitalisering påverkar förutsättningarna för service i landsbygder. Det gör det extra viktigt att ha en levande diskussion om behoven av insatser.

Metodstödet har lämnats som en delrapport till regeringen. Tillväxtverkets uppdrag att bistå regionerna såväl vid framtagande som vid genomförande av programmen innebär dock att vi kommer att stödja regionerna löpande under hela perioden 2022–2030. Vi hoppas att vi genom att bygga kunskap, stärka utbytet av erfarenheter och utveckla nätverk tillsammans kan bidra till förbättrade förutsättningar för tillgänglighet till kommersiell service i alla typer av landsbygder.

*Martin Olauzon*

Enhetschef  
Tillväxtverket

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Uppdraget .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
2.1	Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet.....	6
2.2	Utvecklingen av kommersiell service.....	6
2.3	Kommersiell service ger robustare samhälle.....	9
2.4	Kommersiell service bidrar till alla tre hållbarhetsdimensioner .....	10
2.5	Erfarenheter från tidigare regionala serviceprogram.....	11
<b>3</b>	<b>Regionalt serviceprogram.....</b>	<b>12</b>
3.1	Förutsättningar för framgångsrikt arbete med regionalt serviceprogram.....	14
<b>4</b>	<b>Samverkan.....</b>	<b>15</b>
4.1	Många aktörer bidrar till utvecklingen av service .....	16
4.2	Olika nivåer av samverkan .....	19
<b>5</b>	<b>Analys av behovet.....</b>	<b>21</b>
5.1	Analysverktyget Pupos Serviceanalys .....	21
5.2	Kunskap från andra .....	22
<b>6</b>	<b>Prioriterade områden och insatser .....</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Uppföljning och lärande .....</b>	<b>25</b>

# 1 Uppdraget

Tillväxtverket fick den 22 april 2021 uppdrag av regeringen att till den 30 juni 2021 ta fram ett metodstöd för regionala serviceprogram 2022–2030 och därefter bistå regionerna i framtagande och genomförande av programmen. Regionala serviceprogram syftar till en god tillgång till kommersiell service i landsbygder.

I utarbetandet av metodstödet har Tillväxtverket samrått med tjänstepersoner på regioner och länsstyrelser på handläggarnivå, samt på utvecklingsdirektörsnivå vid Tjänstemannaforum. Vi har också haft återkommande möten med en referensgrupp bestående av sex regioner<sup>1</sup>. De inspel vi fått pekar dels på behovet av flexibilitet så att regionerna kan anpassa efter sina målstrukturer, arbetssätt och de skiftande behov som finns. Dels på att arbetet underlättas av gemensamma definitioner och förståelse för roller och syftet, och löpande utbyte av kunskap och erfarenheter. I arbetet har vi beaktat Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.

Tillväxtverket har i uppdrag att bistå regionerna såväl vid framtagande som vid genomförande av programmen. Detta metodstöd ger vägledning och tips i arbetet med att främja tillgängligheten till kommersiell service och kompletteras av löpande stöd och ett regionalt nätverk för erfarenhetsutbyte som Tillväxtverket samordnar för de regioner som väljer att arbeta med regionala serviceprogram. Det stöd som Tillväxtverket erbjuder beskrivs översiktligt under respektive avsnitt i detta dokument.

## 2 Inledning

Tillgänglighet till kommersiell service skapar förutsättningar för människor och företag att vistas, verka och växa i alla delar av landet. Flera samhällstrender som demografiska förändringar, klimatomställning och digitalisering påverkar förutsättningarna för service i landsbygder. Därför är arbetet med att stärka tillgängligheten till kommersiell service som dagligvaror, drivmedel, postombud, apoteksombud och grundläggande betaltjänster en viktig del i att nå en långsiktig hållbar utveckling i hela landet.

Regionala serviceprogram är verktyg för att både strategiskt och operativt stärka samordningen och prioriteringen av olika stöd och insatser riktade till kommersiell service i serviceglesa områden. Regionala serviceprogram kan även bidra till samverkan mellan nationella, regionala och lokala aktörer som verkar för en god tillgänglighet till kommersiell service.

---

<sup>1</sup> Blekinge, Dalarna, Jämtland-Härjedalen, Västerbotten, Västernorrland, Östergötland

## 2.1 Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet

I *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*<sup>2</sup> identifierar regeringen likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet som ett av fyra strategiska områden som ska ligga till grund för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. God tillgång till kommersiell och offentlig service är en av de utpekade prioriteringarna inom området.

En god tillgång till såväl kommersiell som offentlig service är grundläggande för att det ska vara attraktivt att bo, verka och leva i alla delar av landet. Tillgänglighet till olika typer av service är en förutsättning för näringslivets konkurrenskraft. Gles- och landsbygder med långa avstånd och ett begränsat befolkningsunderlag har dock ofta utmaningar, bland annat i form av höga kostnader när det gäller att tillhandahålla olika typer av service.

Såväl Tillväxtverket som regionerna tilldelas medel inom utgiftsområde 19 Regional utveckling för att främja kommersiell service. Det finns ett flertal olika statliga stöd till dagligvarubutiker och drivmedelsstationer som kan beslutas av regionerna med stöd av förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Därutöver kan det finnas stöd via Landsbygdsprogrammet som kan beslutas av länsstyrelserna och Tillväxtverket.

Regionala serviceprogram för kommersiell service, som på frivillig basis kan tas fram av regionerna och Gotlands kommun, kan bidra till att stärka samordning och prioritering av dessa olika stöd till kommersiell service. Regionala serviceprogram kan även bidra till samverkan mellan nationella, regionala och lokala aktörer som verkar för en god tillgänglighet till kommersiell service.

Dagligvarubutiker och bemannade drivmedelsstationer har en särskild betydelse eftersom de ofta fungerar som servicepunkter, d.v.s. som ett nav även för andra serviceslag, som ombud för till exempel post- och pakettjänster, betaltjänster och apotek samt ibland även viss offentlig service. Samverkan med det civila samhällets organisationer i servicepunkter kan bidra till att även sociala och kulturella mötesplatser skapas. Sammantaget är dessa servicepunkter av betydelse för att det ska vara attraktivt att bo, verka och leva i alla delar av landet.

## 2.2 Utvecklingen av kommersiell service

Tillväxtverket följer återkommande utvecklingen för ett antal serviceslag. Nedan följer en sammanfattning av utvecklingen som den beskrivs i rapporten *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021*<sup>3</sup>.

### Försäljningsställen av dagligvaror

Antalet små butiker i både tätorter och landsbygdsområden har minskat avsevärt sedan 1990-talet. Samtidigt har de allra största butikerna blivit betydligt fler. Många små butiker har svårt att hävda sig i konkurrensen med stora butiker med låga priser och ett brett sortiment av både dagligvaror och specialvaror. Under perioden 2010–2020 har antalet

---

<sup>2</sup> Skr 2020/21:133, (2021) *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*  
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/03/skr.-202021133/>

<sup>3</sup> Tillväxtverket (2021) *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021*. Rapport 0369  
<https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2021/2021-06-09-tillganglighet-till-kommersiell-och-offentlig-service-2021.html>

butiker totalt sett minskat med drygt 5 procent. Minskningen berör alla områdestyper men är störst i områden med låg eller mellan tillgänglighet och tätorter. Under slutet av 2010-talet kan vi för landet som helhet dock se en marginell ökning av antalet butiker. I områden med mycket låg och låg tillgänglighet till tätorter har antalet butiker dock minskat.

Om en dagligvarubutik läggs ned så får det ofta vidare konsekvenser eftersom butiker i landsbygdsområden i de flesta fall är ombud för annan service såsom apotek, post- och paket och grundläggande betaltjänster. Det finns en rad verktyg för att stödja små butiker i gles- och landsbygdsområden. Tillväxtverket bedömer att det särskilda driftsstödet till butiker i sårbara och utsatta områden som infördes under 2016, och som hanteras av regionerna, har haft en särskilt stor betydelse för att bromsa en fortsatt butiksavveckling med sämre tillgänglighet som följd. Men även de medel för investeringsstöd som beviljats av länsstyrelser genom Landsbygdsprogrammet 2014–2020 har haft stor effekt på framtidstron för de som driver butikerna och för butikernas attraktionskraft.

Det arbete som har genomförts på regional och lokal nivå för att stärka den lokala servicen har varit viktigt, både för att behålla och utveckla befintlig service. Utgångspunkten har varit att belysa vikten av lokal kommersiell service för att företag och människor ska kunna bo, verka och leva i alla delar av vårt land.

Utvecklingen av olika typer av självbetjäning i dagligvarubutiker har pågått under hela 2010-talet. I början var det större dagligvarubutiker som införde kassor med möjlighet för kunden att själv skanna varor och betala. På senare tid har tekniken utvecklats framför allt avseende betalningsfunktioner och elektroniska lås som gör det möjligt att butiker i landsbygder kan vara obemannade under hela eller delar av dygnet. Detta gör det möjligt att minska personalkostnader och på så vis förbättra lönsamheten. Men detta kan också bidra till att olika typer av ombudsfunktioner för annan kommersiell service inte kan erbjudas i samma utsträckning vilket kan medföra sämre tillgänglighet till samordnad kommersiell service.

### **Försäljningsställen av drivmedel**

Drivmedelsmarknaden har varit stabil under 2010-talet men den är under förändring. Nätet av drivmedelsstationer har varit relativt stabilt och antalet försäljningsställen för bensin och diesel har bara förändrats i liten utsträckning. En del stationer har lagts ned men samtidigt har det startats nya försäljningsställen. Bemannade drivmedelsstationer i landsbygder säljer också ofta dagligvaror och är även ombud för annan service såsom apotek, post- och paket, särskilt på platser där det saknas en renodlad dagligvarubutik.

Det är tydligt att enskilda försäljningsställen har en mycket stor betydelse för tillgängligheten. Trots en relativt stabil utveckling under de senaste åren så finns det orosmoln, där kraven på investeringar för att möta nya miljöregler riskerar att få stora konsekvenser för många små privatägda drivmedelsstationer. Den snabba utvecklingen för elbilar kommer med stor sannolikhet att efter hand få stora konsekvenser för stationsnätet för bensin och diesel. Under perioden 2018–2020 tillkom drygt 400 publika laddningsstationer för el- och hybridbilar, varav 80 procent av dessa placerades i områden med mycket hög eller hög tillgänglighet till tätorter. Det motsvarar en ökning med 24 procent i relativa termer. Frågan är när dagens drivmedelsstationer kommer ha tappat sin nuvarande funktion. När vi laddar bilen i hemmet kommer vi inte behöva besöka drivmedelsstationen lika ofta och då kommer även lönsamheten för de bemannade stationerna att minska. Det är inte ovanligt att dessa även är ombud för olika pakettjänster eller apoteksvaror, så dessa servicefunktioner kan då också försämrats, vilket kan få större konsekvens i landsbygder än i städer.

## **Apotek och apoteksombud**

År 2020 fanns det drygt 1400 öppenvårdsapotek i Sverige. Sedan apoteksmarknaden öppnades för konkurrens år 2009 har antalet apotek ökat med över 500 eller cirka 52 procent. Huvuddelen av de nya apoteken har etablerats i områden med hög tillgänglighet till tätorter, varav mer än 60 procent i de tre befolkningstäta storstadslänen. Förändringarna i områden med låg eller mycket låg tillgänglighet till tätorter är marginella. För att skapa förutsättningar för en god apotekstäckning i hela landet införde regeringen under år 2013 ett särskilt stöd för apotek i glesbygd som hanteras av Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket (TLV).

Apoteksombuden har en viktig roll som komplement till de fullvärdiga apoteken. Sedan apoteksreformen har antalet apoteksombud dock blivit färre i samtliga län. Huvuddelen av ombudstjänsterna utförs av dagligvarubutiker. Tillväxtverket bedömer att betydelsen av apoteksombud kommer att minska på sikt i takt med att apotekens e-handel med läkemedel fortsätter att utvecklas. Det är dock osäkert i vilken takt denna förändring kommer att ske, och apoteksombuden är därför även fortsättningsvis en garant för en god tillgänglighet och läkemedelsservice för medborgare i hela landet.

## **Postombud och förändringar på postmarknad**

Antalet brevfrändelser i Sverige har minskat dramatiskt under lång tid i takt med att alltmer korrespondens sker digitalt. Samtidigt så växer paketmarknaden i snabb takt, främst med anledning av utvecklingen för e-handeln. Den växande e-handeln ger nya möjligheter för företag och boende landsbygder, men ställer också ökade krav på fungerande infrastruktur och logistikkedjor även utanför städer och större tätorter. Tillgången till en god infrastruktur för post- och paketservice är avgörande för många företags möjligheter att bedriva verksamhet. I takt med den ökande e-handeln kommer det att behövas nya innovativa lösningar för hantering och distribution av paket. Antalet serviceställen för pakethantering genom de största aktörernas servicenät har ökat betydligt sedan år 2018, men antalet serviceställen för pakethantering varierar över landet.

Cirka 237 000 personer har längre än 10 minuters resa med bil till det närmaste fasta servicestället för paketservice, och för närmare 15 500 personer är tidsavståndet med bil minst 20 minuter. Cirka 23 000 arbetsställen är belägna mer än 10 minuter med bil från det närmaste fasta servicestället för paketservice. De arbetsställen som har längre än 10 minuter är relativt väl spridda över hela landet.

## **Grundläggande betaltjänster**

Riksdagen har beslutat att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Med grundläggande betaltjänster avses möjligheter att ta ut kontanter samt möjligheter till betalningsförmedling över disk och dagskassehantering för företag och föreningar. Tillväxtverkets uppföljning visar att antalet serviceställen för kontanthantering minskat med 18 procent sedan år 2017. Minskningen berör alla områdestyper, men är störst i områden med mycket låg respektive låg tillgänglighet till tätorter. För många människor med långa avstånd är det ofta närmare till en dagligvarubutik där det går att ta ut kontanter i samband med köp av varor. Tillväxtverkets uppföljning visar att antalet serviceställen för dagskasseinsättning har minskat med totalt 37 procent under perioden 2017–2020. Minskningen berör alla områdestyper. 108 000 arbetsställen har längre än 10 minuter med bil till det närmaste servicestället för insättning av en dagskassa. Inom vissa branscher, såsom handel och besöksnäring, är många företag beroende av en fungerande dagskassaservice.



## Samordning av service

Genom att arbeta strategiskt inom ramen för ett regionalt serviceprogram kan insatser genomföras för att främja tillgänglighet till kommersiell och viss offentlig service för företag och medborgare. Det handlar ofta om insatser för att öka samordningen av kommersiell och offentlig service för att stärka befintliga servicepunkter. Det kan också handla om att skapa fler servicepunkter och nya mötesplatser, att skapa attraktiva butiker eller om att förstärka och tydliggöra kopplingarna mellan en god tillgänglighet till service och näringslivets utveckling.

Medvetenheten om att det krävs samordning av olika typer av service för att skapa ekonomisk bärkraft och för att kunna locka kunder har funnits och använts under lång tid. Idéerna om hur man bygger samordningslösningar har dock efter hand både breddats och anpassats utifrån lokala och regionala förutsättningar. Ett brett ansvarstagande och ett fortsatt arbete med samordning och samlokalisering av kommersiell och offentlig service och olika servicefunktioner är därför fortsatt viktigt. Utmaningen är här att hitta ekonomiskt bärkraftiga och långsiktigt hållbara lösningar där olika aktörer samverkar i både utformning, genomförande och finansiering.

Många små serviceverksamheter har en låg omsättning och låg lönsamhet. Ett brett utbud av service är därför ofta avgörande för att butiker eller drivmedelsstationer ska kunna överleva. Det finns flera exempel på kommuner som ger ekonomisk ersättning till de servicepunkter som erbjuder ett brett urval av kommersiell och offentlig service och kommunernas engagemang är särskilt viktigt för att skapa långsiktigt bärkraftiga lösningar. En lokal servicepunkt är också en plats där människor träffas och utbyter information. De fyller därför en oerhört viktig social funktion som samlingspunkt på orten.

## 2.3 Kommersiell service ger robustare samhälle

Kommersiell service är inte bara en grund för att skapa attraktiva miljöer. Den är också en förutsättning för att samhället ska fungera också under påfrestningar. Ett resilient samhälle som fungerar väl 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.

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 till och med värme i händelse av kris. Det beskrivs i rapporten *Kommersiell service ger robustare samhälle*<sup>4</sup>,

För att den kommersiella servicen ska fungera i kris behöver den fungera till vardags. Förutsättningarna att bygga upp nya servicestrukturer är sämre än att ”hålla hjulen rullande”. Den kommersiella servicens betydelse för samhällets robusthet och resiliens bör uppmärksammas ur ett systemperspektiv. Förutsättningarna för servicenivån att upprätthållas även i kriser är 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

---

<sup>4</sup> Tillväxtverket (2020) *Kommersiell service ger robustare samhälle*. Rapport 0363, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2021/2021-04-15-kommersiell-service-ger-robustare-samhalle.html>

och kris. Detta pekar i sin tur på 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.

## 2.4 Kommersiell service bidrar till alla tre hållbarhetsdimensioner

Både den regionala utvecklingspolitikens mål om utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft och landsbygdspolitikens mål om livskraftiga landsbygder med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd tar sikte på en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska enligt förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete vara integrerad i analyser, strategier och program. Kapacitet, kunskap och metoder för detta byggs upp i *Uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet*<sup>5</sup>. I framtagande och genomförande av de regionala serviceprogrammen bör hållbarhet beskrivas och integreras.

Tillgänglighet till kommersiell service skapar förutsättningar för människor och företag att vistas, verka och växa i Sveriges landsbygder. Det kan bidra till alla tre hållbarhetsdimensioner och till att nå de globala målen i Agenda 2030. När service finns lokalt och samlad på en plats:

- Skapas ekonomisk nytta genom att andra verksamheter kan fungera på platsen. Genom att rikta stöden till kommersiell service mot områden eller platser som är prioriterade skapas långsiktiga möjligheter till utveckling och lönsamma företag.
- Tillgodoses människors behov av tillgång till mat, drivmedel, kommunikation och mötesplatser. Flernivåsamverkan gör också att fler kan ha inflytande över utvecklingen på sin plats.
- Minskar transportbehovet och utsläppen samtidigt som möjligheterna för lokala kretslopp ökar. Se mer i avsnitt 5.1.

De regionala serviceprogrammen bör beakta målkonflikter som identifieras, exempelvis:

- Stöd till investeringar i fossila drivmedel ger miljöpåverkan som måste vägas mot människors tillgänglighet. En snabb omställning riskerar att drabba landsbygdens ekonomiska och sociala utveckling negativt.
- Obemannade lösningar kan höja tillgängligheten till olika serviceslag, men stänga ute grupper som inte är digitalt delaktiga.
- Investeringar i gamla lokaler kan innebära att cementera funktionshinder eller strukturer som inte tar hänsyn till inflyttade eller andra gruppers behov.
- Service som inte är bärkraftig kan leda till att enskilda företagare som inte tar ut lön eller gör avsättningar till pension, och inte kommer att kunna generationsväxla går i personlig konkurs.

---

<sup>5</sup> Uppdrag att utveckla och stärka arbetet med hållbar utveckling inom det regionala tillväxtarbetet, <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/hallbar-utveckling-i-regionerna.html>

Handbok för hållbarhetssäkring, Region Kronoberg  
<https://www.regionkronoberg.se/contentassets/8df5d719c71f42e79d01ee2b0e3a96fd/handbok-hallbarhetssakring.pdf>

## 2.5 Erfarenheter från tidigare regionala serviceprogram

Regionala serviceprogram bör beskriva vilka erfarenheter och lärdomar som finns från genomförda insatser och aktiviteter i tidigare programperiod samt hur dessa ska tas tillvara.

Regionala serviceprogram har funnits i olika versioner sedan 2009. Den samordning av insatser och aktörer som skett inom tidigare regionala serviceprogram har bidragit till förbättrade förutsättningar för tillgänglighet till kommersiell service i landsbygder<sup>6</sup>. Arbetet har framför allt gett en ökad samverkan och stärkta relationer mellan aktörerna i länen, inte minst med kommunerna som nu i större utsträckning medverkar aktivt. Att arbeta med regionala serviceprogram har uppmärksammat att tillgång till kommersiell service är en regional utvecklingsfråga och varit en hjälp för regionerna att arbeta strategiskt med frågan.

Inom ramen för Tillväxtverkets handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020 utlystes medel för att stärka regionala processer kring kommersiell service. Rapporten *Med samverkan som nav*<sup>7</sup>, som summerar lärdomarna från av dessa projekt, pekar på att samverkan var central för att nå framgång. Andra viktiga faktorer är behovsanalys, förankring, plan och gemensam målbild.

Erfarenheterna från tidigare arbete med regionala serviceprogram och regionala processer pekar på en rad utvecklingsområden:

- De regionala serviceprogrammen bör kopplas starkare till mål och prioriteringar i de regionala utvecklingsstrategierna.
- Regionen bör ta en sammanhållande och drivande roll både i den samverkansarena man bygger kring serviceprogrammet och gentemot projekt som drivs på lokal nivå. För detta behöver regionen avsätta resurser.
- Samverkan med länsstyrelserna är viktig, särskilt i de fall länsstyrelserna hanterar stödmedel riktade till kommersiell service, men även kopplat till länsstyrelsernas bevakningsuppdrag för grundläggande betaltjänster samt kopplingen mellan kris/beredskap och servicens betydelse för ett resilient samhälle, samt andra uppdrag.
- Förutsättningarna för tillgänglighet till den kommersiella servicen är i förändring. Behoven finns kvar, men nya utmaningar och lösningar innebär att det är viktigt att inte skapa inlåsningar i programmets formuleringar.
- Regionala serviceprogram bör formuleras med tydligare prioriteringar av vilken service regionen och dess samverkansparter vill stötta och vilka konsekvenser de prioriteringarna ger.
- Samverkan mellan organisationer på olika nivåer är en nödvändighet för serviceutveckling. Det är ett framgångsrikt arbetssätt för insatserna på både

---

<sup>6</sup>Tillväxtverket (2021) *Återrapportering av arbetet med att främja tillgänglighet till kommersiell och viss offentlig service för företag och medborgare i servicegläsa områden 2021*. Redovisning av uppdrag 3.18, regleringsbrev för budgetåret 2021, <https://tillvaxtverket.se/download/18.4e7034de178dca3d5dd3e0ef/1619428733964/%C3%85terrapportering%202021%20-Arbetet%20med%20att%20fr%C3%A4mja%20tillg%C3%A4nglighet%20till%20kommersiell%20%C3%84%202020-592-02.pdf>

<sup>7</sup>Tillväxtverket (2020) *Med samverkan som nav – kunskap om att främja service i landsbygder*. Rapport 0327, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2020/2020-10-14-med-samverkan-som-nav.html>

regional och lokal nivå. Det stora antalet aktörer på olika nivåer – oftast regionen, länsstyrelsen, kommunerna samt den lokala nivån – gör det nödvändigt att ha ett helhetsperspektiv för frågor kopplade till serviceutveckling i landsbygder.

- Den regionala nivån behöver vara drivande i servicearbetet. Detta tillsammans med en tydlig ansvarsfördelningen mellan övriga regionala aktörer ger goda förutsättningar.
- Det regionala ansvarstagandet bör innefatta samarbete med kommunerna, till exempel genom att stötta och samordna processer att ta fram kommunala serviceplaner som fångar in lokala behov som kanaliseras upp till den regionala planen.
- I arbetet med att stötta kommunerna med att ta fram serviceplaner har det varit viktigt att belysa hur tillgängligheten till service i kommunens olika delar ser ut, och vilka servicebehov som finns. Detta har gjorts exempelvis genom workshop eller "serviceverkstäder" där olika föreläsare bjudits in.
- Samverkansplattformar eller nätverk där regionala aktörer, kommuner och ofta även lokala aktörer ingår har tagit arbetet med serviceutveckling längre än vad som annars varit fallet. Samverkansstrukturerna ger utbyte av information, erfarenheter och lärdomar och fungerar även som "skyddsnet" för att säkerställa kontinuiteten vid personalbyten eller omorganiseringar.
- Ett strategiskt arbete gör att servicefrågorna synliggörs på regional och kommunal nivå. För att synliggöra frågorna kring service i landsbygder behöver arbetet med serviceutveckling föras in i årliga planer för politiska beslut, både på regional och kommunal nivå.

### 3 Regionalt serviceprogram

Ett regionalt serviceprogram är en konkretisering av regional utvecklingsstrategi, i form av prioriterade områden och konkreta insatser för att stärka tillgängligheten till kommersiell service.

Regionala serviceprogram syftar till en god tillgång till kommersiell service i landsbygder. Enligt utredningen *Service i glesbygd* (SOU 2015:25)<sup>8</sup> är tillgång till dagligvaror och drivmedel, apoteks- och postservice samt betaltjänster att anse som grundläggande kommersiell service. En grundläggande nivå av kommersiell service kan anses vara uppnådd när grundläggande kommersiell service är så tillgänglig att vardagen fungerar på ett tillfredsställande sätt för människor och företagande.

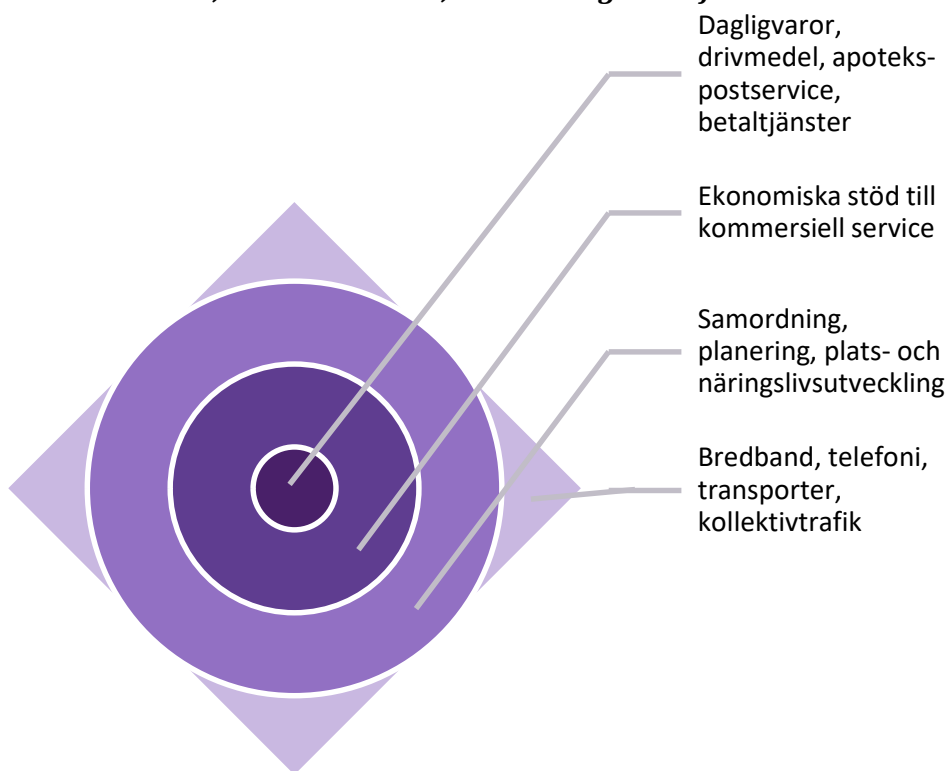
Tillgänglighet till service står i fokus för regionala serviceprogram och en minsta gemensam nämnare är att programmen ska peka ut prioriteringarna för de olika ekonomiska stöd som riktas till kommersiell service. Därutöver kan regionala serviceprogram lyfta och samordna flera insatser kopplade till samhällsplanering, samordning och platsutveckling. För att kunna upprätthålla ett serviceutbud behövs också stödjande infrastruktur, som illustreras av basplattan i figur 1.

---

<sup>8</sup> SOU 2015:25, (2015) *Service i glesbygd*

<https://www.regeringen.se/49bbaa/contentassets/ddacd084293a4b11b2fb26fdd7950208/service-i-glesbygd-del-1-av-2-sou-201535>

**Figur 1: Kommersiell service, ekonomiskt stöd, samordning och infrastruktur**



### **Kärnan är tillgänglighet till grundläggande kommersiell service**

Ett regionalt serviceprogram kan utformas på olika sätt i olika regioner beroende på hur man strukturerat sitt arbete och vilka mål man ställt upp i sin regionala utvecklingsstrategi, men kärnan är tillgängligheten till serviceslagen dagligvaror och drivmedel samt ombudsfunktioner för post- och pakettjänster, apoteksvaror samt betaltjänster. En förutsättning för att programmen ska kunna ligga till grund för prioritering av olika typer av stöd till kommersiell service (Förordning 2000:284 om stöd till kommersiell service samt i Landsbygdsprogrammet), är att programmen definierar vart behoven är som störst för att förbättra eller behålla kommersiell service. Det bör alltså ur ett geografiskt perspektiv framgå vilka orter/områden där det är strategiskt viktigt att det finns kommersiell service.

### **Regionala serviceprogram stärker samordningen av ekonomiska stöd**

För att uppnå en god servicenivå i hela landet finns olika ekonomiska stöd till i första hand dagligvarubutiker och drivmedelsstationer i landsbygder. I förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service finns bestämmelser för stödtyperna investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag, särskilt driftstöd samt hemsändningsbidrag. Dessa stöd hanteras av regionen i samtliga län.

Inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2014–2020, som länsstyrelser ansvarar för, har också funnits en betydande mängd medel för främst investeringsstöd till lokal service men även till rådgivningsinsatser. Under övergångsperioden för landsbygdsprogrammet åren 2021–2022 finns fortsatt medel i Landsbygdsprogrammet för investeringsstöd. Under 2022 kommer det klargöras om det kommer finnas medel för investeringsstöd i landsbygdsprogrammet från 2023.

Genom att arbeta med strategisk serviceplanering inom ramen för regionala serviceprogram, där både strategiska vägval och operativt arbete ryms, stärks samordningen och prioriteringen av olika ekonomiska stöd och insatser som regionerna, länsstyrelserna och andra myndigheter beslutar om. Därför är det viktigt att det i det regionala serviceprogrammet framgår vilka stödformer som kommer att användas och hur dessa kommer användas i länet. Se mer i avsnitt 6.

En viktig nytta med regionala serviceprogram är ökad samverkan på flera nivåer. Regeringen lyfter fram samverkan mellan nationella aktörer som statliga myndigheter, organisationer och företag, samverkan mellan regionala aktörer som regionerna och länsstyrelserna och samverkan mellan lokala aktörer som exempelvis kommunerna och det civila samhällets organisationer samt privata aktörer.

### **Att sätta frågan i sitt sammanhang**

Kommersiell service existerar i ett sammanhang. Vilka andra funktioner som finns på en plats, hur man kan ta sig till butiken eller om det finns förutsättningar för digitala tjänster påverkar hur den kommersiella servicen kan utvecklas. Det kan därför vara klokt att se över vilka länkar som finns mellan kommersiell och offentlig service och mot samhällsplanering, trafikförsörjning, infrastruktur och näringslivsutveckling när man ska sätta gränserna för sitt regionala serviceprogram. Programmet bör beskriva vilka kopplingar som finns till övriga delar av det regionala utvecklingsarbetet samt i vilken mån samverkan med andra uppdrag kommer att vara aktuell.

Erfarenheten från tidigare regionala serviceprogram är att regionerna kan dra kopplingar till exempelvis:

- attraktiva livsmiljöer och platsutveckling
- näringslivsutveckling och besöksnäring
- trafikförsörjningsprogram/kollektivtrafik
- länstransportplan/infrastruktur
- kultur och kulturmiljö
- bredband och digitalisering
- energi- och klimatstrategi
- livsmedelsstrategi
- samhällsplanering
- offentlig service

## **3.1 Förutsättningar för framgångsrikt arbete med regionalt serviceprogram**

För att arbetet med regionalt serviceprogram ska leda till samordning och prioritering av stöd och insatser samt stärka samverkan mellan nationella, regionala och lokala aktörer för att stärka tillgången till kommersiell service i landsbygder bör programmet:

- Beskriva och integrera hållbarhetsdimensionerna i framtagande och genomförande, samt identifiera vilka målkonflikter som behöver hanteras.
- Beskriva vilka erfarenheter och lärdomar som finns från genomförda insatser och aktiviteter i tidigare programperiod samt hur dessa ska tas tillvara.

- Beskriva vilka kopplingar som finns till övriga delar av det regionala utvecklingsarbetet samt i vilken mån samverkan med andra uppdrag kommer att vara aktuell.
- Ge en bild av vilka aktörer som ska samverka och på vilka sätt samverkan mellan olika aktörer ska organiseras och vilka funktioner den ska fylla. En lägsta samverkansnivå bör vara att nå samsyn med de viktigaste aktörerna kring analysen och vilka områden som prioriteras.
- Särskilt engagera kommunerna då de påverkas av och har flera viktiga roller för utvecklingen av kommersiell service.
- Bygga på en analys av behovet av service, tillgängligheten till service i olika delar av regionens geografier, andra omständigheter av betydelse för serviceutbudet samt vilka trender som kan påverka dem framåt.
- Definiera var, ur ett geografiskt perspektiv, behoven är som störst för att förbättra eller behålla kommersiell service. Detta är en förutsättning för att det regionala serviceprogrammet ska kunna ligga till grund för prioritering av olika typer av stöd till kommersiell service (Förordning 2000:284 om stöd till kommersiell service samt i Landsbygdsprogrammet).
- Med utgångspunkt från genomförd analys innehålla en beskrivning av vilka huvudsakliga områden och insatser som kommer att prioriteras samt om möjligt vilka mål som formulerats för respektive område. För respektive prioriterat område eller insats bör om möjligt framgå vilka finansieringsmöjligheter som är tänkta att användas för ändamålet.
- Specificera insatser som prioriteras att genomföras i årliga handlings- eller verksamhetsplaner. Dessa planer bör förankras i samverkan med andra aktörer.
- Skapa rutiner och strukturer för att följa upp arbetet inom regionalt serviceprogram och dess årliga handlingsplaner. Uppföljning av genomförda insatser bör göras tillsammans med kommuner och länsstyrelsen och andra aktörer som ansetts som viktiga samverkansparter.

## 4 Samverkan

Det finns ingen enskild aktör som har mandat eller möjlighet att själv utveckla service. Det regionala serviceprogrammet är en arena för att samordna olika aktörer och insatser som tillsammans kan göra skillnad för tillgängligheten till kommersiell service. Samverkan mellan olika organisationer och olika nivåer behövs för att överbrygga glapp, ta in erfarenheter och kunskap om behoven, samla resurser och rikta insatser dit de behövs.

Erfarenheter visar att regioner som tar en ledarroll i samverkan, ger samverkan tydliga och engagerande syften och avsätter resurser när längre.

Samverkan ger flera effekter. Genom att samverka kring det regionala serviceprogrammet ökar fokus på servicefrågorna hos de aktörer som deltar, och legitimiteten för aktörerna och för samverkansprocessen stärks. En framgångsrik samverkan ger vinster i form av att resurserna ökar när flera aktörer tillsammans kan utveckla mer än vad de kan skapa var för sig. I samverkan skapas också kunskap om varandras verksamheter, roller och olika uppdrag, och parterna kan lära från varandra.

Regionalt serviceprogram bör ge en bild av vilka aktörer som ska samverka och på vilka sätt samverkan mellan olika aktörer ska organiseras och vilka funktioner den ska fylla.

## 4.1 Många aktörer bidrar till utvecklingen av service

En viktig del i samverkan är att tydliggöra vilka roller och ansvarsområden som finns hos olika aktörer i genomförandet. Vilka roller som behöver finnas med i samverkan behöver återkommande tas upp och diskuteras för att säkerställa att nyckelaktörer med viktig kompetens eller resurser involveras i arbetet med det regionala serviceprogrammet.

Några av aktörerna som kan bidra till att stärka tillgängligheten till kommersiell service är:

### Regionen

Regionen har en roll som finansiär i och med att de beslutar om hur medel för regionalt utvecklingsarbete ska användas. Med stöd i förordningen om stöd till kommersiell service (2000:284) ansvarar regionerna för investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag, i den mån de väljer att avsätta medel ur anslag 1:1 till detta. Regionerna handlägger också särskilt driftstöd till dagligvarubutiker i sårbara och utsatta lägen. Medel för driftstödet fördelas årligen av Tillväxtverket.

I sin roll som regionalt utvecklingsansvarig ska regionerna bland annat arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet samt samordna insatser för genomförandet. I regionernas utvecklingsansvar ingår att samordna lokala, regionala och nationella aktörer för att driva arbetet mot utvecklingsstrategins prioriteringar. Regionalt serviceprogram är en del i det.

Regionen kan på frivillig basis ta fram ett regionalt serviceprogram. I den rollen driver regionen samverkan med andra aktörer för ett samordnat agerande för stärkt tillgänglighet till kommersiell service.

Regionen har också roller inom ett stort antal ämnesområden som har effekter på möjligheterna till boende, arbete och välfärd samt förutsättningarna för kommersiell service i landsbygder. Det kan till exempel handla om samhällsplanering, trafikförsörjning, infrastruktur och näringslivsutveckling.

Regionen kan lyfta kunskap och lärdomar till den nationella nivån.

### Länsstyrelsen

Länsstyrelsen bidrar till utvecklingen av kommersiell service genom investeringar i kommersiell service som finansieras via landsbygdsprogrammet. Enligt förordningen (2015:406, 6 kap, 12§) ska investeringarna vara förenliga med regionala utvecklingsstrategier och andra relevanta regionala strategier, planer och program för att berättiga till stöd. Under 2022 kommer det klargöras om det kommer finnas medel för investeringsstöd i landsbygdsprogrammet från 2023.

Länsstyrelserna har också ansvar för att bevaka tillgängligheten och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

Länsstyrelserna ska samordna och leda det regionala arbetet för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen. Tidigare har länsstyrelserna inom ramen för detta tagit fram en regional plan för infrastruktur för elfordon och förnybara drivmedel. Syftet med planen är att ge kunskap om nuläge och vägledning kring hur etablering av publik infrastruktur för förnybara drivmedel bör ske i länet för att beslutade miljö- och klimatmål ska kunna nås.



Länsstyrelserna har också roller inom ett stort antal ämnesområden som har effekter på förutsättningarna att bo och verka i landsbygder. Det kan till exempel handla om samhällsplanering, krisberedskap och livsmedelsstrategi.

## **Kommunerna**

Erfarenheter från tidigare program visar att kommunerna är viktiga aktörer för serviceutvecklingen, dels för att de har planmonopol i sitt område och särskilt i glesare geografier en viktig roll för att driva utvecklingen, dels om att den kommunala organisationen har många viktiga funktioner och kontaktytor gentemot lokalsamhället och de kommersiella aktörerna.

Stöd till kommersiell service får lämnas endast om kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas (2000:284, 6§). Många kommuner har antagit särskilda serviceplaner, eller beskriver kommersiell service i översiktsplan.

Samtidigt omfattar kommunens samhällsplanering mer än bara den fysiska planeringen enligt PBL. Anläggning och drift av vägar och var offentlig service som förskolor placeras är några exempel som påverkar förutsättningarna för den kommersiella servicen.

Kommunerna arbetar ofta med medborgardialoger, landsbygdsutveckling och/eller näringslivsutveckling. Bredden i kommunernas verksamhet innebär att de ofta är en självklar part i platsutvecklingsprocesser.

Kommuner kan finansiera inköpsturer eller hemsändning av varor till särskilda grupper i servicegleasa områden genom att teckna uppdragsavtal. För detta kan kommunerna i sin tur kan ansöka om hemsändningsbidrag från regionen, i de fall regionen avsätter medel till detta.

Kommuner hanterar också flera av de tillstånd som rör kommersiell service, till exempel för livsmedelsverksamhet och försäljning av specifika varor, men också kopplade till cisterner, brandfarliga varor och miljöfarlig verksamhet.

Kommunerna har dessutom viktiga roller inom krisberedskap, där försörjning av nödvändiga varor är en del, se avsnitt 2.3.

## **Näringslivet**

Utan service inga företag – utan företag ingen service. Den faktiska servicen tillhandahålls av enskilda företag som spelar den avgjort viktigaste rollen för tillgängligheten till kommersiell service.

Serviceföretagen fyller ofta fler funktioner. Förutom att tillhandahålla dagligvaror, drivmedel och andra grundläggande tjänster har de ofta rollen av ett nav för informationsspridning, social sammanhållning och trygghet.

Andra företag är beroende av att det finns grundläggande kommersiell service. Tillväxtverkets rapport *Företagens behov av service i gles- och landsbygder*<sup>9</sup> visar att tillgången på drivmedel, post/paket och dagligvaror rankas som viktig eller mycket viktig

---

<sup>9</sup> Tillväxtverket (2018) *Företagens behov av service i gles- och landsbygder*. Rapport 0237, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2018/2018-01-31-foretagens-behov-av-service-i-gles--och-landsbygder.html>

av flest företag. Flertalet företag betonar i undersökningen att den fortsatta utvecklingen av dagens servicenivå i mycket hög grad påverkar deras möjligheter att kunna driva och utveckla sin verksamhet vidare. Rapporten visar också att olika service viktas olika beroende på bransch och det kan vara en viktig parameter när man ser över prioriterade områden ur ett regionalt perspektiv.

Branschorganisationer som företagarföreningar, köpmannaföreningar eller destinationsbolag kan kanalisera företagets deltagande och lyfta fram behov och företagsperspektiv.

### **Civilsamhället**

Civilsamhället, eller den ideella sektorn, fyller viktiga funktioner genom att till exempel driva lokal service, vara projektägare, samla in kunskap om lokala behov och fungera som kanal för människors deltagande.

Exempel på aktörer inom civilsamhället är bland annat byalag, samfällighetsföreningar eller intressegemenskaper. Några är lokala företeelser, andra som Hela Sverige ska leva, Skärgårdarnas riksförbund och Bygdegårdarnas riksförbund finns också på nationell nivå.

### **Leader**

Leader är en metod för att starta och driva utveckling lokalt och i samverkan mellan privat, ideell och offentlig sektor. Leaderområdena tar fram lokala strategier och kan bidra till tillgängligheten till service genom att finansiera projekt som bidrar till landsbygdsutveckling och service i bred bemärkelse.

### **Främjarsystemet**

Företagsfrämjare som Almi, Nyföretagarcentrum, Coompanion, med flera har viktiga kompetens- och rådgivningsresurser som kan stärka serviceföretagare.

### **Tillväxtverket**

Tillväxtverket arbetar för att främja tillgängligheten till kommersiell och viss offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden.

Tillväxtverket bygger och förmedlar kunskap om kommersiell service till andra myndigheter, regionala utvecklingsorganisationer och andra relevanta aktörer. En del av det är Centralt samordningsforum som är en mötesplats för nationella aktörer som statliga myndigheter, organisationer och företag som är viktiga för utvecklingen av service i landsbygder. Det ska i förlängningen leda till mer välgrundade beslut för de aktörer som har beslutsmandat.

Tillväxtverket bistår, samordnar och följer upp det regionala arbetet med kommersiell service. Myndigheten samverkar främst med regionala organisationer med ansvar för olika stöd till kommersiell service samt regionala serviceprogram.

Tillväxtverket är sakkunnig i frågor rörande Förordning om stöd till kommersiell service (2000:284), samt fördelar medel för särskilt driftstöd till försäljningsställen för dagligvaror i sårbara och utsatta områden till regionerna.

Tillväxtverket tillhandahåller det webbaserade geografiska analysverktyget Pupos Serviceanalys som är avsett att användas som stöd för handläggare på kommuner, länsstyrelser och regioner i ärenden som rör kommersiell service.

Som stödmyndighet i landsbygdsprogrammet 2014–2020 (förlängt t.o.m. 2022) finansierar Tillväxtverket projekt för serviceutveckling.

## 4.2 Olika nivåer av samverkan

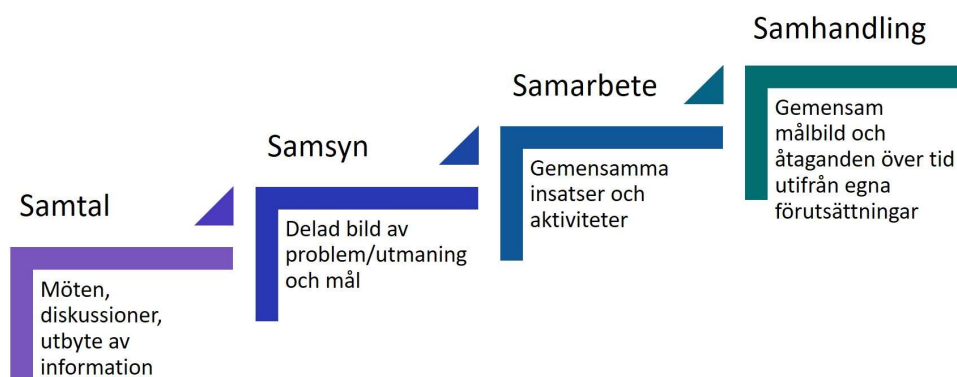
Samverkan kan ta sig olika former och vara olika djup. En vanlig modell som beskriver olika typer av samverkan är samverkanstrappan som går i olika steg<sup>10</sup>. Ju längre upp i trappan som ambitionsnivån sträcker sig, desto mer komplex blir samverkan och ju mer tid och resurser krävs för att den ska fungera.

Regionen bestämmer själv vilken ambitionsnivå som samverkan kring regionalt serviceprogram ska ha, men det är viktigt att ambitionen är tydlig för de aktörer man samverkar med. Regionen kan befinna sig på flera trappsteg samtidigt, med olika aktörer. En lägsta nivå bör vara att man når samsyn med de viktigaste aktörerna kring analysen och vilka områden som prioriteras.

Utifrån nya behov och nya lärdomar kan organiseringen behöva förändras och utvecklas. Ibland finns det redan regionala samverkanstrukturer som tematiska nätverk, chefsnätverk och politiska samrådsforum som kan användas för att förankra arbetet med kommersiell service.

Nedan beskrivs stegen i samverkanstrappan som syns i figur 2, och kompletteras med exempel från tidigare arbete med regionala serviceprogram.

**Figur. 2: Samverkanstrappan**



### Samtal

Ett samtal innebär ett utbyte av information mellan två eller flera aktörer. Parterna håller varandra informerade och efterfrågar varandras synpunkter. Ett samtal sker utan förpliktelser, synpunkter inhämtas, men det finns ingen skyldighet att använda synpunkterna.

Exempel:

<sup>10</sup> Med inspiration från Arne Eriksson, SOU 2006:5, *Organisering av regional utvecklingspolitik*

- Regionen begär in ett yttrande om butikens betydelse för lokalsamhället från berörd kommun som underlag för beslut om stöd till kommersiell service.
- Regionen skickar regelbundet nyhetsbrev eller information om aktuella frågor kopplade till kommersiell service till kommuner, civilsamhällesorganisationer eller andra aktörer.

### **Samsyn**

Samsyn innebär att två eller flera aktörer delar samma bild av utmaningen. Här finns inga förpliktelser, men parterna för en diskussion där de kan forma en gemensam bild av problem och lösningar.

Exempel:

- Regionen hämtar in underlag och för dialog med länsstyrelse, kommuner och andra aktörer för att säkra att man är eniga i den analys av behovet av service som ligger till grund för prioriteringarna i det regionala serviceprogrammet.
- Regionen bjuder in kommunerna och länsstyrelsen till en lärande diskussion och årlig uppföljning av insatserna i handlingsplanen för regionalt serviceprogram.
- Regionen och länsstyrelsen enas om vilka områden i länet som räknas som serviceglösa och dit stöden till kommersiell service ska riktas.

### **Samarbete**

Samarbete handlar om att aktörer går samman i processer eller projekt eller arrangerar någonting tillsammans för att nå ett gemensamt mål. Samarbete förutsätter att båda parter ingår i arbetet och gör någonting tillsammans. Det förutsätter däremot inte jämlikhet mellan parterna. Det kan vara en part som fattar beslut om projektets utformning, där den andra parten bara deltar i genomförandet av en begränsad del.

Exempel:

- Regionen driver en återkommande samverkansarena där kommunerna och eventuellt andra aktörer kan utbyta kunskap, lyfta frågor och utveckla gemensamma samarbetsprojekt och långsiktiga relationer.
- Region, länsstyrelse och kommun gör gemensamma företagsbesök eller gemensamma informationsinsatser kring stödmöjligheter riktade till butiker eller drivmedelsstationer.

### **Samhandling**

Vid samhandling har alla aktörer ett gemensamt mål och ingår med sina egna kompetenser och bidrar med resurser till arbetet för att nå målet.

Exempel

- Olika aktörer kompletterar varandra i genomförandet av platsutveckling. Var och en bidrar med sin del i förändringen som behöver ske. Regionen till exempel med finansiering och processtöd, kommunen med kompetens, analysunderlag och insatser, civilsamhället och näringslivet med tid, engagemang och insatser.
- Flera aktörer har enats om att en ort är strategiskt viktig för tillgängligheten till service. Regionen går in med särskilt driftsstöd, länsstyrelsen med investeringsstöd till pakethantering och kommunen ser över sin policy för

hemsändning och flyttar hållplatsen närmare butiken. Den lokala handlaren och byföreningen arrangerar en handla-lokalt-aktivitet.

Tillväxtverket erbjuder:

- Coachande samtal.
- Nätverk för regionala aktörer, utbyte av erfarenheter.
- En samlad bild av vilka aktörer som deltar i samverkan i olika län.

## 5 Analys av behovet

För att kunna uppskatta behovet av insatser behöver det regionala serviceprogrammet bygga på en analys av:

- Behovet av olika slags service.
- Hur tillgängligheten till service ser ut i olika delar av regionens geografier.
- Vilka förutsättningarna är nu samt vilka trender som kan påverka dem framåt.

Underlaget för analysen finns dels i statistik och geografiska analysverktyg, dels i informationsutbyte med andra aktörer.

Analysarbetet ska utmynna i en bild av inomregionala skillnader och prioriterade områden för att motverka negativ utveckling av tillgänglighet till kommersiell service. Fokus bör ligga på de geografier som har låg tillgänglighet till kommersiell service i förhållande till övriga geografier i länet. Analysen kan utmynna i vilka insatser som krävs nu eller om det räcker med bevakning av området. Analysen bör förankras med kommunerna, länsstyrelsen och andra aktörer för att säkerställa att ni i er samverkan delar bilden av vilka utmaningar som finns.

De som i slutändan ska dra nytta av insatserna för kommersiell service är människor och företag. Genom att undersöka deras behov och göra en demografisk analys i det regionala serviceprogrammet och inför stödgivning kan regionen se till att så stor del som möjligt får tillgång till den service de efterfrågar.

Strukturella förändringar inom såväl dagligvaru- som drivmedelbranschen har pågått under en längre tid och kommer sannolikt att fortsätta. Nya tekniska lösningar innebär att förutsättningarna för tillgänglig service, och vilka sätt service kan tillgängliggöras förändras. Genom att löpande uppdatera analysen kan insatserna inom ramen för det regionala serviceprogrammet riktas dit de ger mest nytta.

### 5.1 Analysverktyget Pupos Serviceanalys

I analysverktyget Pupos Serviceanalys som Tillväxtverket har utvecklat finns funktioner för att visualisera och analysera tillgängligheten till olika servicetyper. Pupos Serviceanalys är ett webbaserat geografiskt analysverktyg som Tillväxtverket tillhandahåller till regioner, länsstyrelser, kommuner och andra offentliga aktörer. Pupos Serviceanalys innehåller högupplösta nationella data som möjliggör analyser och statistikuttag oberoende av administrativa gränser. I analysverktyget går det att visualisera

tillgängligheten för olika serviceplatser för dagligvaror, drivmedel, och ombudstjänster för post, apotek och grundläggande betaltjänster. Det gäller bland annat avstånd till annan service, upptagningsområde, befolkningssammansättning, och antal arbetsställen för respektive serviceplats. Sårbarheten i servicestrukturen går också att analysera genom att simulera nedläggning eller uppstart av olika serviceplatser samt vilka konsekvenser det får för tillgängligheten till service. Simuleringar kan även visa förändringar i totalt reseavstånd och koldioxidutsläpp om service flyttas, läggs ned eller tillkommer. Pupos Serviceanalys kan också användas för att följa utvecklingen över tid.

Analysarbetet för det Regionala serviceprogrammet är en viktig del som behöver göras dels i framtagande av serviceprogrammet, men det måste även följas upp kontinuerligt under programperioden för att fånga upp förändringar av tillgång och behov. I arbetsprocessen med serviceplanering och handläggning av stöd till kommersiell service är det viktigt med samarbeten mellan olika administrativa nivåer. Detta samarbete underlättas av Pupos Serviceanalys som innehåller nationella, gränsberoende data där alla användare av verktyget har möjlighet att analysera och kommunicera med samma underlag som grund.

Frågor som är viktiga att ställa i analysarbetet är:

- **Var finns service idag?** Information om befintliga servicepunkter för dagligvaror, drivmedel, postombud, apoteksombud och grundläggande betaltjänster.
- **Hur ser befolkningen ut?** Vilka grupper finns var? Underlag kring dag- och nattbefolkning samt ålders- och könsfördelning.
- **Var finns sårbarheten i tillgänglighet?** Vad blir konsekvenserna av förändrad servicenivå störst? Pupos Serviceanalys möjliggör tillgänglighetsberäkningar och simuleringar som ger en god bild av sårbarheter.

## 5.2 Kunskap från andra

Andra frågeställningar kan analyseras och diskuteras i samverkan med andra aktörer. Några exempel på relevanta frågor av betydelse för serviceutbudet är:

- **Var finns stödjande infrastruktur** som exempelvis bredband och kollektivtrafik?
- **Hur kan samhällstrender antas påverka** efterfrågan och tillgängligheten till service fram till 2030? (till exempel demografi, digitalisering, klimat/miljö/energi, social sammanhållning, urbanisering)
- **Utveckling och efterfrågan av eldrivna fordon** som i sin tur påverkar behovet av nuvarande drivmedelsstationer som främst erbjuder blöta drivmedel.
- **Vilket näringsliv är beroende av olika typer av service?** Läs gärna mer om detta i rapporten *"Företagens behov av service i gles och landsbygder"*.<sup>11</sup>
- **Vilken offentlig/annan service finns** på olika platser? Vilken roll har orten i den regionala strukturen?
- **Vilken service efterfrågar invånare och företag?** Vilken form av service efterfrågas - bemannad eller obemannad/delvis obemannad?
- **Hur stor är investeringsviljan och behoven** hos de potentiella stödmottagarna i de områden som är prioriterade. Hur mättat är investeringsbehovet bland

---

<sup>11</sup>Tillväxtverket (2018), *Företagens behov av service i gles- och landsbygder*. Rapport 0237, <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2018/2018-01-31-foretagens-behov-av-service-i-gles--och-landsbygder.html>

dagligvarubutiker och drivmedelsstationer efter flera år med relativt mycket medel.

- **Vilken funktion fyller hemsändning av dagligvaror** genom hemsändningsbidrag till kommuner?
- **I vilken utsträckning fyller dagligvarubutiker eller drivmedelsstationer en funktion som mötesplatser?**
- **Var finns målkonflikter/risker att skapa negativa hållbarhetseffekter?**
- **Vilken verktygslåda finns?** Hur mycket medel avsätts från regionens 1:1 anslag till kommersiell service, finns andra medel, finns samverkansarenor, kunskap etc.?

#### **Tillväxtverket erbjuder:**

- Tillgång till Pupos Serviceanalys, [www.pipos.se](http://www.pipos.se)
- Kompetensinsatser kopplade till användandet av Pupos Serviceanalys.
- Tematiska seminarier.
- Nätverk för regionala aktörer, utbyte av erfarenheter.
- Kunskapsunderlag om tillgänglighet till kommersiell service, företagens behov av service samt andra rapporter kopplade till området.

## **6 Prioriterade områden och insatser**

Med utgångspunkt från genomförd analys bör de regionala serviceprogrammen innehålla en beskrivning av vilka huvudsakliga områden och insatser som kommer att prioriteras samt om möjligt vilka mål som formulerats för respektive område. Detta är en förutsättning för att det regionala serviceprogrammet ska fungera som strategiskt verktyg för att främja tillgängligheten till service. Utan riktning och mål för arbetet med serviceutveckling så kommer inte befintliga resurser få den maximala nyttan som är möjligt.

För respektive prioriterat område eller insats bör om möjligt framgå vilka finansieringsmöjligheter som är tänkta att användas för ändamålet. Det är också bra om det går att konkretisera vilka aktörer som tillhandahåller finansiering eller andra resurser. Detta är ofta sådant som är svårt att beskriva i detalj i serviceprogrammet, utan det kan ofta konkretiseras även i årliga handlingsplaner för programmet.

För att komma fram till vilka områden och insatser som bör prioriteras inom ramen för arbetet med regionalt serviceprogram bör någon metod för så kallad förändringslogik användas. Här används förslagsvis den metod som regionen vanligtvis använder för sitt regionala utvecklingsarbete. En kort webbutbildning i förändringslogik finns hos Ekonomistyrningsverket<sup>12</sup>. Tänk på att hållbarhetsintegrera, se avsnitt 2.4

Utifrån analysen bör det i beskrivning av prioriterade områden och insatser definieras var behoven är som störst för att förbättra eller behålla kommersiell service. Det bör alltså ur ett geografiskt perspektiv beskrivas var (orter eller geografiska områden) det är

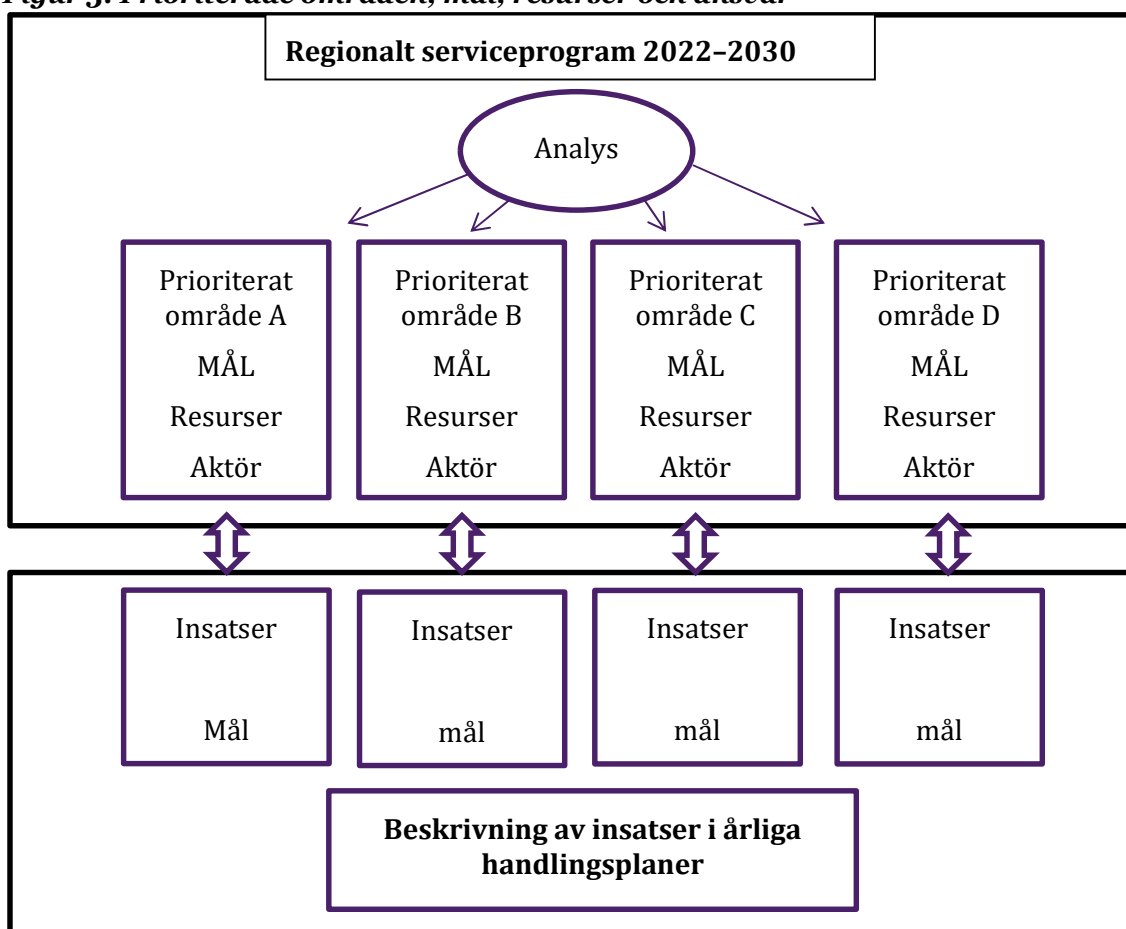
---

<sup>12</sup> Ekonomistyrningsverkets utbildning Verksamhetslogik, <https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/>

strategiskt viktigast att det finns viss sorts kommersiell service, och till vad som befintliga medel för stödåtgärder bör prioriteras.

Det kan ske snabba förändringar i behov och efterfrågan av service. Det kan också ske förändringar i vilka ekonomiska medel som finns tillgängliga för att ge stöd till kommersiell service (främst i det regionala 1:1-anslaget och Landsbygdsprogrammet). Det krävs därför att det finns en flexibilitet i programmets utformning för att kontinuerligt kunna anpassa insatser efter nytillkomna möjligheter och behov. Specifika insatser som prioriteras att genomföras inom ramen för regionalt serviceprogram bör därför planeras i årliga handlings- eller verksamhetsplaner. Dessa planer bör förankras i samverkan med andra aktörer.

**Figur 3: Prioriterade områden, mål, resurser och ansvar**



**Tillväxtverket erbjuder:**

- Kunskap kring hur man kan hållbarhets säkra mål och insatser.
- Omvärldsbevakning, aktuellt från parterna i CSF och lärdomar från projekt.
- Nätverk för regionala aktörer, utbyte av erfarenheter.
- En samlad bild av hur arbetet med regionala serviceprogram fortlöper i regionerna.
- Support i frågor kopplade till förordning om stöd till kommersiell service.



## 7 Uppföljning och lärande

Enligt *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030* ska lärande i form av bland annat analys, uppföljning, utvärdering och forskning bidra till ett utvecklat och effektivt genomförande av den regionala utvecklingspolitiken. Ökade kunskaper och ett ökat lärande hos olika aktörer bidrar till möjligheterna att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Lärandet och ökade kunskaper kan även bidra till att öka möjligheterna att möta samhällsutmaningarna och ta till vara de möjligheter som följer av samhällsförändringarna. Lärandet sker inte enbart hos en aktör utan främjas av samverkan mellan olika aktörer på olika nivåer i samhället, över läns- och landsgränser samt mellan sektorer.<sup>13</sup>

I arbetet med regionalt serviceprogram är det viktigt att skapa rutiner och strukturer för att följa upp arbetet inom regionalt serviceprogram och dess årliga handlingsplaner. Uppföljning av genomförda insatser bör göras tillsammans med kommuner och länsstyrelsen och andra aktörer som ansetts som viktiga samverkansparter för det regionala serviceprogrammet.

I Tillväxtverkets uppdrag ingår att årligen till Näringsdepartementet redovisa hur arbetet med regionala serviceprogram fortlöper. Det innebär att Tillväxtverket varje år kommer att begära in underlag från regionerna. Separat information om redovisningens utformning och omfattning kommer att skickas ut i god tid innan tidpunkt för redovisning.

En samlad bild av samtliga regioners arbete med kommersiell och offentlig service lämnas också i sammanställningen av åiterrapporteringen av regionernas villkorsbeslut.

### Tillväxtverket erbjuder

- Mall för redovisning av genomförda insatser i regionalt serviceprogram.
- Nätverk för regionala aktörer, utbyte av erfarenheter.
- En samlad bild av regionernas arbete med kommersiell service.

---

<sup>13</sup> Skr 2020/21:133, (2021) *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*  
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/03/skr.-202021133/>

## 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.