

”EN GOD SERVICENIVÅ I ALLA DELAR AV LANDET”

Hur bör målet följas upp och
effektutvärderas?



SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	5
1.1 Glesbygdsverkets uppdrag	5
1.2 Arbetsätt	5
1.3 Rapportens disposition	6
2 BAKGRUND, AVGRÄNSNING OCH METOD	7
2.1 Den regionala utvecklingspolitiken	7
2.2 Utgiftsområde 19 regional utveckling	9
2.2.1 Innehåll	9
2.2.2 Genomförande och rapportering	11
2.2.3 Slutsatser	11
2.3 De horisontella målen – jämställdhet och hållbar utveckling	12
2.4 Uppföljning och utvärdering – teori och begrepp	13
2.5 Avgränsningar	14
2.5.1 Allmänna avgränsningar av serviceslag	14
2.6 Metod	16
2.6.1 Att följa upp förändringar av servicetillgänglighet	16
2.6.2 Att effektutvärdera insatserna	16
3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER OM EN GOD SERVICENIVÅ	18
3.1 En god servicenivå ur individens perspektiv	18
3.2 Begreppen behov och anspråk	19
3.3 Ramarna för människors agerande	19
3.4 En god servicenivå ur företagets perspektiv	20
3.5 Begreppet tillgänglighet	21
4 INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSER	22
4.1 England	22
4.2 Skottland	23
4.3 Norge	23
4.4 Sammanfattning och slutsatser	24
5 STUDIE AV SERVICETILLGÄNGLIGHET	25
5.1 Studiens upplägg	25
5.2 Hur viktigt är det med närhet till olika serviceställen?	25
5.3 Hur nöjda är de svarande med närheten från bostaden till olika serviceställen?	27
5.4 Har servicetillgängligheten betydelse vid flyttningar?	29
6 EN GOD SERVICENIVÅ I ALLA DELAR AV LANDET	31
6.1 Servicemålet i den regionala utvecklingspolitiken	31
6.1.1 Servicemålet	31
6.1.2 De statliga bolagens och myndigheternas ansvar i den regionala utvecklingspolitiken	32
6.2 Åtgärder för en förbättrad service	33
6.2.1 Förekomsten av servicefrågor i regionala program	33
6.2.2 Insatser på serviceområdet	36
6.2.3 Uppföljning av regionala projektmedel	38
6.3 Regionala mål	39

6.4 Vad påverkar serviceutbudet?	41
7 HUR STYRS SERVICEN?	44
7.1 Statens roll	44
7.2 Olika typer av statliga styrmedel	44
7.2.1 Legala styrmedel	45
7.2.2 Ekonomiska styrmedel	46
7.2.3 Andra styrmedel	46
7.3 Kommunernas roll	47
7.3.1 Kommunal service	47
7.3.2 Kommersiell service	47
7.4 Det kommunala utjämningsystemet	48
7.4.1 Historik	48
7.4.2 Dagens system	48
8 UPPFÖLJNING	53
8.1 Inledning	53
8.2 Databaser och verktyg för uppföljning	53
8.2.1 Kort om Glesbygdsverkets tidigare studier	53
8.2.2 Servicedatabasen	54
8.2.3 Glesbygdsverkets plattform för analysarbete	54
8.2.4 Tillgänglighet med hjälp av kollektivtrafik	55
8.2.5 Förslag angående indata för studier av tillgänglighet med kollektivtrafik	56
8.3 Grunddata om servicefunktioner för uppföljning	56
8.3.1 Grundmaterial inom Sveriges servicedatabas	56
8.3.2 Förslag på förändringar av grundmaterial inom Sveriges servicedatabas	60
8.3.3 Andra serviceformer	62
8.3.4 Förslag på förbättringar av statistik inom vårdsektorn	62
8.3.5 Förslag på förbättringar av statistik inom sektorn barnomsorg och grundläggande utbildning	64
8.4 Grunddata om befolkningen för uppföljning	64
8.5 Mått om tillgänglighet	64
8.5.1 Mått inom Sveriges servicedatabas	67
8.5.2 Mått för barnomsorg, grundläggande utbildning samt vårdområdet	67
9 FORMULERING OCH OPERATIONALISERING AV MÅL FÖR TILLGÄNGLIGHET	68
9.1 Operationaliseringen av målet	68
9.2 Olika utgångspunkter för en operationalisering	69
9.3 Sammanfattning	71
LITTERATUR OCH REFERENSER	74
BILAGA 1: TABELL STYRINSTRUMENT	78
BILAGA 2: DATATILLGÅNG FÖR ÖVRIGA OFFENTLIGA SERVICESLAG	82
BILAGA 3 TILLGÄNGLIGHET, KARTOR, TABELLER OCH DIAGRAM	84

SAMMANFATTNING

Glesbygdsverket har regeringens uppdrag att lämna förslag på hur den regionala utvecklingspolitikens målsättning om en god servicenivå i alla delar av landet skall kunna följas upp och effektutvärderas. En delrapport med förslag på inriktning avlämnades den 30 januari. Slutrapporten bygger vidare på denna delrapport och fördjupar resonemangen kring uppföljning och målformulering av servicemålet i den regionala utvecklingspolitiken.

Glesbygdsverkets uppdrag har handlat om att förtydliga metoderna för hur målet kan följas upp och effektutvärderas och vad som krävs för att möjliggöra detta. Bakgrunden till uppdraget går att finna i att regeringen i den regionala utvecklingspolitiken lyft fram servicemålet som ett nytt mål av betydelse för den regionala utvecklingen. Glesbygdsverket betonar i denna rapport vikten av att det finns ett nationellt mål om en god servicenivå i alla delar av landet. Detta sätter fokus på servicefrågorna och klargör deras betydelse för regional utveckling.

I rapporten förs en diskussion om servicemålet och möjligheterna att formulera regionalt anpassade mål för serviceutvecklingen. För att servicemålet skall kunna operationaliseras måste denna typ av nedbrutna målsättningar formuleras. Glesbygdsverket konstaterar att det inte är möjligt att lämna precisa förslag på nedbrutna målsättningar på en övergripande nationell nivå.

Glesbygdsverket anser att utformningen och operationaliseringen av servicemålet i första hand måste ske på regional och lokal nivå, för att kunna fånga in olika regionala och lokala förutsättningar. Det är viktigt att detta arbete sker i breda partnerskap där såväl brukare, servicegivare som de som påverkar servicen bör ingå.

I rapporten förs därför en diskussion med utgångspunkt att problematisera frågan om hur det övergripande målet skulle kunna operationaliseras och på vilka nivåer ett sådant arbete lämpligen sker.

I rapporten ges också en beskrivning av den regionala utvecklingspolitiken och förs en diskussion om servicebegreppet och begrepp som behov, anspråk och tillgänglighet och att en rad olika faktorer hos serviceslagen och hos individerna själva formar individens bild av respektive serviceslag och den totala servicenivån. Några internationella jämförelser görs och vidare redovisas en första analys av en enkätundersökning som Glesbygdsverket genomfört om hur medborgarna upplever och värderar tillgängligheten till service. Glesbygdsverket konstaterar också att serviceutbudet påverkas av en rad faktorer i vår omvärld och att statens möjligheter att styra och påverka detta utbud är begränsat, i synnerhet vad avser den kommersiella servicen.

Glesbygdsverket gör i rapporten en genomgång av olika insatser som görs på serviceområdet. Glesbygdsverket konstaterar att det idag är svårt att få en bild av alla insatser och satsningar som sker.

Glesbygdsverket föreslår därför att det i ärendehanteringssystemet NYPS införs en ämneskategori för registrering av projekt, t.ex. benämnd *service*, så att uppföljningar av projektsatsningar inom serviceområdet underlättas.

Glesbygdsverket lämnar i rapporten ett antal förslag på hur den regionala utvecklingspolitikens målsättning om en god servicenivå i alla delar av landet skall kunna följas upp. Ett av problemen med dagens situation är att befintlig statistik på många områden är otillräcklig eller av så dålig kvalitet att en uppföljning inte är möjlig. Glesbygdsverket föreslår därför att befintlig statistik förbättras på ett antal områden.

Glesbygdsverket föreslår att **Konsumentverket** inom ramen för Sveriges servicedatabas får i uppdrag att undersöka möjligheterna till geokodning av lantbrevbärlinjer. Även postservice och kassaservice via postväskor (ibland hem, ibland via ombud) eller andra varianter bör fångas. Detta arbete bör göras i samarbete med Posten AB respektive Svensk Kassaservice samt i samråd med Glesbygdsverket.

Glesbygdsverket föreslår vidare att **Konsumentverket** inom ramen för Sveriges servicedatabas får i uppdrag att undersöka möjligheterna att få en bättre statistik över bankverksamhet så att kontor med kassaservice kan särskiljas från kontor med enbart övrig bankverksamhet. Detta för att möjliggöra en komplett redovisning av människors tillgänglighet till kassaservice. Dessutom bör Konsumentverket få i uppdrag att undersöka möjligheterna att kartlägga kontantuttagsautomater. Detta bör ske i samarbete med Bankföreningen och i samråd med Glesbygdsverket.

Post och kassaserviceutredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att Posten AB (genom Svensk Kassatjänst) inte längre skall ha ansvar för att erbjuda kassaservice i hela landet¹. Förslaget är att istället upphandla grundläggande betaltjänster och hantering av dagskassor i de områden där kommersiella alternativ saknas. Post- och telestyrelsen skall enligt utredningens förslag få ansvaret för att upphandla detta. Om riksdag och regering beslutar i enlighet med utredningens förslag föreslår Glesbygdsverket att **Post- och telestyrelsen** får ansvaret för att dessa krav ställs vid en upphandling och att **Konsumentverket** i sådana fall inom ramen för Sveriges servicedatabas får ansvaret för planeringen av vilket underlag som krävs. Arbetet bör då ske i samråd med Glesbygdsverket.

Glesbygdsverket föreslår att **Socialstyrelsen** får i uppdrag att upprätta ett register över vården i Sverige. Arbetet bör ske i samråd med Glesbygdsverket för att tillvarata den erfarenhet som har byggts upp om geokodat material och tillgänglighetsberäkningar. Samråd skall också hållas med Landstingsförbundet.

Glesbygdsverket föreslår att **Skolverket** skall upprätta ett register över grundskolor och gymnasieskoleprogram i Sverige med geokodning. Skolverket bör även få i uppdrag att kartlägga förutsättningarna för geokodat statistik om barnomsorg. Arbetet bör ske i samråd med Glesbygdsverket och samråd skall också hållas med Kommunförbundet.

¹ SOU 2004:52: *Samhällets behov av betaltjänster. Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen*. Fritzes, Stockholm.

1 INLEDNING

1.1 GLESBYGDSVERKETS UPPDRAG

Glesbygdverket har enligt regleringsbrev för budgetåret 2004² regeringens uppdrag att lämna förslag till hur det nya politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas avseende den del av målet som avser en god servicenivå i alla delar av landet. Myndigheten skall under uppdragets genomförande samråda med Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som av regeringen fått uppdraget att påbörja ett utvecklingsarbete om hur hela politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas.

I enlighet med nämnda regleringsbrev har en delrapport med förslag på inriktning lämnats den 30 januari 2004. En slutrapport skall redovisas till Regeringskansliet senast den 31 maj 2004.

1.2 ARBETSSÄTT

Arbetet har huvudsakligen bedrivits i en projektgrupp bestående av utredarna Patrik Johansson, Johan Krabb³ och Peter Malmsten, den senare som projektledare, samt informatören Maria Modigh. Även andra medarbetare har bidragit i arbetet och i utformningen av slutrapporten bl.a. Henrik Bengtsson, Jan Molde, Martin Olauzon, Imber Råbock och Marianne Öhman har bidragit med texter och bearbetningar av material.

En intern styrgrupp har stått för ledning och styrning av projektarbetet. Styrgruppen har bestått av generaldirektör Pia Enochsson⁴, direktör Jan Cederwörn, informationschef Mats Elg, enhetschef Jan Molde⁵ och utredare Inger Normark. Från och med den 12 januari 2004 har även enhetschefen Martin Olauzon ingått i styrgruppen.

Glesbygdverket har under den inledande fasen av arbetet träffat ett antal resurspersoner för att diskutera den projektplan och det upplägg av arbetet som utarbetats. Syftet med dessa träffar har varit att få synpunkter på det planerade upplägget, innehåll och på andra viktiga faktorer som bör finnas med och övervägas i projektet. De personer som Glesbygdverket träffat i detta syfte har samtliga på olika sätt erfarenheter av att ha arbetat med servicefrågor i olika sammanhang under lång tid. De personer som Glesbygdverket träffat har varit följande:

Ulf Wiberg, Professor i Kulturgeografi vid Umeå universitet.

Maria Gustafsson, Projektledare, Konsumentverket.

Mats Johansson, Docent, ITPS.

Göran Hallin, Enhetschef, ITPS.

Glesbygdverket har under arbetes gång dessutom haft löpande kontakter med ITPS. Glesbygdverket har gjort en muntlig avrapportering av delrapporten till Näringsdepartementet och dessutom haft ytterligare ett avstämningsmöte med Näringsdepartementet inför slutrapporten.

² Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Glesbygdverket.

³ T.o.m. 2003-12-31.

⁴ T.o.m. 2003-12-31.

⁵ T.o.m. 2004-02-29.

1.3 RAPPORTENS DISPOSITION

Glesbygdverket har i enlighet med uppdraget fokuserat på servicedelen av målet för den regionala utvecklingspolitiken. I kapitel 2 ges inledningsvis som bakgrund en översiktlig beskrivning av den regionala utvecklingspolitiken och utgiftsområde 19 regional utveckling. Därefter följer en översiktlig genomgång av de horisontella målen jämställdhet och hållbar utveckling och betydelsen av dessa i den regionala utvecklingspolitiken samt en kort beskrivning av några grundläggande begrepp avseende uppföljning och utvärdering och skillnaderna mellan dessa begrepp. Kapitlet avslutas med en beskrivning av avgränsningar och metod för arbetet.

I kapitel 3 redogörs för ett antal teoretiska utgångspunkter som fördjupar synen på målet en god servicenivå. Begrepp som behov, anspråk och tillgänglighet beskrivs teoretiskt ur både ett företags- och individperspektiv.

I kapitel 4 ges en beskrivning av hur vissa serviceformer kartläggs och följs upp i England, Skottland och Norge inklusive några exempel på mått som används i dessa länder för att beskriva olika serviceformers tillgänglighet.

I kapitel 5 redovisas en första analys av en enkätundersökning som Glesbygdverket genomfört om hur medborgarna upplever och värderar tillgängligheten till service.

I kapitel 6 diskuteras servicemålet i den regionala utvecklingspolitiken och dess innebörd. Vissa insatser som staten gjort på det kommersiella serviceområdet redovisas och en diskussion förs om de statliga bolagens och myndigheternas ansvar i den regionala utvecklingspolitiken. Därefter följer en genomgång av vilka insatser som genomförs på serviceområdet och förutsättningarna för att följa upp dessa, följt av en genomgång av förekomsten av nationella och regionala målsättningar. Slutligen förs en diskussion kring några faktorer i omvärlden som, förutom statens åtgärder, påverkar serviceutvecklingen.

I kapitel 7 ges en bild av statens och kommunernas roll och vilka olika typer av styrmedel som staten har till sitt förfogande för att påverka serviceutvecklingen.

I kapitel 8 lämnas först en kort beskrivning av Glesbygdverkets tidigare studier och uppföljningar av serviceutvecklingen. Vidare beskrivs Servicedatabasen samt Glesbygdverkets plattform för analysarbete med Glesbygdverkets tillgänglighetsmodell, som är de tekniska verktyg som verket använder för att följa upp serviceutveckling och servicetillgänglighet. Därefter görs en genomgång av vad som med befintlig statistik är möjligt att följa upp på serviceområdet. I kapitlet ger Glesbygdverket ett antal konkreta förslag på hur statistiktillgången kan förbättras för att på så sätt förbättra möjligheterna till uppföljningar på serviceområdet.

I det avslutande kapitlet 9 förs en diskussion om servicemålet och möjligheterna att formulera regionalt anpassade mål för serviceutvecklingen. Diskussionen förs med utgångspunkt i att problematisera frågan om hur det övergripande målet skulle kunna operationaliseras och på vilka nivåer ett sådant arbete lämpligen sker. I kapitlet ges också några exempel på hur denna typ av målsättningar skulle kunna formuleras.

2 BAKGRUND, AVGRÄNSNING OCH METOD

2.1 DEN REGIONALA UTVECKLINGSPOLITIKEN

Riksdagen beslutade under år 2001 om propositionen ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”. Från och med år 2002 finns därmed ett nytt politikområde: Den regionala utvecklingspolitiken. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är:

.... väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. ⁶

Med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner avses att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta tillvara den potential och livskraft som finns i alla regioner. Med hållbar avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Politiken skall därmed bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner för att därigenom öka den nationella tillväxten. På samma sätt skall politiken bidra till de sociala aspekterna som sysselsättning, jämställdhet och välfärd, samt till ekologiska aspekter som minskad miljöpåverkan, god hälsa och en bra livsmiljö.

Utgångspunkterna för politiken är:

- Staten skall vara tydlig avseende sin roll och sitt ansvar.
- Staten ansvarar för det nationella perspektivet i olika frågor och att detta får genomslag på regional och lokal nivå.
- Politiken omfattar alla delar av landet, dvs. både glesbygder och storstäder.
- Regionalt inflytande och variation är nödvändigt.
- Politiken skall bidra till en hållbar utveckling.
- Politiken skall bidra till en ökad jämställdhet.
- Politiken skall bidra till ökad mångfald och integration.
- Politiken skall bidra till en väl fungerande konkurrens.
- Politiken skall vara lärande.

Det tidigare politikområdet Regionalpolitik och delområdet Regional näringspolitik har i och med ovan nämna riksdagsbeslut omvandlats till en ny politik för hållbar regional utveckling i alla delar av landet. Den nya regionala utvecklingspolitiken har inga geografiska avgränsningar. Den utgår från de lokala arbetsmarknadsregionernas funktionssätt och bedrivs i såväl gles- och landsbygdsområden, i små och medelstora städer som i storstadsområden. Motivet för att bedriva en regional utvecklingspolitik i alla delar av landet är bland annat att den nationella tillväxten utgörs av summan av den tillväxt som skapas lokalt och regionalt⁷.

⁶ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

⁷ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid.16.

Det tidigare politikområdet Regionalpolitik innehöll dels åtgärder som vidtogs med de anslag som ingick i politikområdet, dels åtgärder inom andra politikområden. I proposition 1997/98:62 *Regional tillväxt för arbete och välfärd* definierades regionalpolitik som åtgärder inom alla politikområden riktade till geografiska områden med regionalpolitiska problem, vilka syftade till att uppnå de regionalpolitiska målen om hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet. Åtgärderna inom utgiftsområde 19, regional utveckling, exklusive anslaget 37:1 IT-infrastruktur: Regionala transportnät m.m., benämndes den lilla regionalpolitiken. Förutom inom politikområdet Regionalpolitik vidtogs således inom andra politikområden en mängd åtgärder i regionalpolitiskt prioriterade områden som, utan att de hade övervägande regionalpolitiskt syfte, sammantaget var avgörande för den regionalpolitiska utvecklingen och därmed för möjligheterna att uppnå de regionalpolitiska målen⁸.

På samma sätt omfattar den Regionala utvecklingspolitiken fler åtgärder än de som vidtas med de anslag som ingår inom utgiftsområde 19. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*⁹ framhålls det att åtgärder inom i princip samtliga politikområden och därmed utgiftsområden sammantaget är av avgörande betydelse för den regionala utvecklingen och därmed för möjligheterna att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.

En del av det övergripande målet med den nya regionala utvecklingspolitiken avser en god servicenivå i alla delar av landet. Enligt budgetpropositionen för år 2004¹⁰ sägs att politiken skall bidra till att människor och företag har tillgång till kommersiell och offentlig service i tillräcklig omfattning. Med kommersiell service avses främst tillgång till dagligvaror och drivmedel. Med offentlig service avses servicefunktioner, som tillhandahålls av såväl statliga som kommunala aktörer. Kollektivtrafikförsörjning räknas i detta sammanhang inte som en serviceåtgärd. Vad avser den kommunala servicen är statens roll att, inte minst genom det kommunala skatteutjämnningssystemet, bidra till att skapa ekonomiskt likvärdiga förutsättningar i alla delar av landet.

Inom utgiftsområde 19 berörs servicefrågorna i första hand inom verksamhetsområdet kommersiell service. Den offentliga servicen berörs i väldigt liten utsträckning av utgiftsområde 19. Förändringar i utbud och tillgång till offentlig service påverkas däremot av insatser och politikutformning inom andra politikområden. Regionala hänsynstaganden inom andra politikområden än utgiftsområde 19 har därför förmodligen sammantaget en större påverkan på serviceutvecklingen.

Inom ramen för den senaste regionalpolitiska utredningen, SOU 2000:87, tog Glesbygdverket fram en underlagsrapport till utredningen.¹¹ I rapporten beskrivs skillnader i tillgänglighet till grundläggande service i olika delar av landet. Rapportens syfte är också att diskutera hur statliga mål för en lägsta godtagbar service skulle kunna formuleras samt hur principer för det statliga till bl.a. kommersiell service skulle kunna utformas. I rapporten föreslår Glesbygdverket ett antal åtgärder i ett sammanhållet program. Bland förslagen kan nämnas krav på en precisering av det regionalpolitiska välfärds målet om att motverka regionala obalanser i tillgänglighet till service.

⁸ Regeringens proposition 2002/03:1: *Budgetpropositionen för 2003. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid.11

⁹ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

¹⁰ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid.17.

¹¹ Regionalpolitiska utredningen (2000): *Service och regional välfärd, Rapport 12*.

I den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande¹² har Glesbygdsvverkets förslag i ovan nämnda rapport fått ett starkt genomslag. Som ett av de övergripande målen för politiken föreslår utredningen ”en likvärdig välfärdsnivå i alla delar av landet”. Det övergripande målet preciseras därefter i tre delmål:

- Likvärdiga ekonomiska förutsättningar för välfärdspolitiken i alla delar av landet.
- En god tillgänglighet till grundläggande service i alla delar av landet.
- Motverka regionala obalanser i tillgänglighet till samhällsservice.

I regeringens proposition formuleras de välfärdspolitiska målsättningarna som ”en god servicenivå i alla delar av landet”. Detta är också första gången som servicebegreppet finns uttalat som en del av målet för den regionala utvecklingspolitiken.

2.2 UTGIFTSOMRÅDE 19 REGIONAL UTVECKLING

2.2.1 Innehåll

Den Regionala utvecklingspolitiken omfattar som nämnts i avsnitt 2.1 fler åtgärder än enbart de som vidtas med de anslag som ingår i utgiftsområde 19. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*¹³ framhålls det att åtgärder inom i princip samtliga politikområden och därmed utgiftsområden sammantaget är av avgörande betydelse för den regionala utvecklingen. I detta kapitel ges emellertid en kort och översiktlig beskrivning av utgiftsområde 19 och dess innehåll. Beskrivningen fokuserar på verksamhetsområdet Kommersiell service som är det verksamhetsområde som innehåller de mest konkreta och riktade serviceåtgärderna.

Utgiftsområdet omfattar huvudsakligen medel som länsstyrelserna, och i vissa län regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan, samt Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och regeringen förfogar över för regional projektverksamhet och olika former av regionala företagsstöd.¹⁴ Regeringen avgör fördelningen av medel till länsstyrelserna och övriga organ men länen avgör själva vilka prioriteringar som skall göras inom de ramar de har att besluta om. Medlen kan användas för medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram. Utgiftsområdet omfattar vidare utbetalningar av transportbidrag som beviljas av NUTEK. Utgiftsområdet omfattar även utbetalningar från Europeiska regionala utvecklingsfonden, som delfinansierar EG:s bidrag till strukturfondsprogrammen.

Utgifterna inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling uppgick under år 2002 totalt till cirka 3 388 miljoner kronor. Anslagna medel för 2003 uppgår till 3 608 miljoner kronor. Ramen för utgiftsområdet för 2004 är 3 106 miljoner kronor.¹⁵

För att underlätta resultatredovisningen har politikområdet fr.o.m. år 2002 delats upp i tre verksamhetsområden¹⁶. Dessa är:

¹² SOU 2000:87: *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, sid. 263.

¹³ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

¹⁴ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 11.

¹⁵ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 11.

¹⁶ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*.

Verksamhetsområden	Mål för verksamhetsområdet
Programlagda utvecklingsprojekt.	Medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för hållbar regional utveckling.
Kapitalförsörjning.	En hållbar tillväxt i stödföretagen som därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män.
Kommersiell service.	En god tillgång till kommersiell service för kvinnor och män.

Verksamhetsområde programlagda utvecklingsprojekt

Verksamhetsområdet består av:

- Central projektverksamhet inkl. mindre program.
- Regionala tillväxtavtal åren 2000-2003.
- Regionala tillväxtprogram åren 2004-2007.
- EG:s strukturfonder åren 2000-2006.

Den största delen av insatserna genomförs inom ramen för det regionala tillväxtarbetet och inom EG:s strukturfondsprogram.

Verksamhetsområde kapitalförsörjning

Inom verksamhetsområdet ryms de selektiva regionala företagsstöden regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd, sysselsättningsbidrag, småföretagsstöd, såddfinansiering via länsstyrelser och självstyrelseorgan och det generella regionala företagsstödet transportbidrag.

Verksamhetsområde kommersiell service

Målet för verksamhetsområdet kommersiell service är en god tillgång till kommersiell service för kvinnor och män. Resultatindikator för stödformen kommersiell service är fr.o.m. verksamhetsåret 2004 utvecklingen av tillgången till kommersiell service för kvinnor och män. För samtliga regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service skall fr.o.m. år 2004 finnas resultatindikatorn antal kvinnor respektive män som finns anställda, samt kvinnor och män som finns på ledningsnivå på arbetsstället och i styrelsen i organisationen.¹⁷

Stöd kan lämnas enligt förordning (2000:284) om Stöd till kommersiell service¹⁸. Stödet lämnas för att befolkningen i serviceglea områden skall ha en tillfredsställande försörjning av dagligvaror och drivmedel. Stödmottagare är kommuner och näringsidkare med fasta försäljningsställen för försäljning av dagligvaror och drivmedel. Stöd kan i vissa fall även lämnas till fackhandelsservice och varubussar. Stöd till kommersiell service kan utgå i form av investeringsbidrag, servicebidrag, landsbygdslån och hemsändningsbidrag. Hemsändningsbidrag lämnas med 50 procent av kommunernas kostnader, dock högst 60 kronor per hushåll och hemsändningstillfälle.

Stöd till kommersiell service uppgick år 2003 till cirka 37 miljoner kronor. Den största delen av stödet till kommersiell service under år 2003 utgjordes av investeringsbidrag, vilket beviljats med

¹⁷ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 18.

¹⁸ Förordning (2000:284) om stöd till kommersiell service.

cirka 16,7 miljoner kronor. Därefter följer servicebidraget med cirka 10,7 miljoner kronor, hemsändningsbidraget cirka 8,9 miljoner kronor och landsbygdslånet med 0,9 miljoner kronor.

Regeringen avsatte under år 2002 en del extra medel av engångskaraktär för att stärka den kommersiella servicen. 15 miljoner kronor avsattes för program för test av nya lösningar och 20 miljoner extra har fördelats till länen för att bromsa serviceavvecklingen. De extra medel som fördelades till länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan är utöver de belopp som regeringen årligen har möjlighet att avsätta från de av regeringen tilldelade medlen för regionala utvecklingsåtgärder.

2.2.2 Genomförande och rapportering

Länsstyrelserna beslutar i ärenden om stöd till kommersiell service. I Västra Götalands län och Skåne län är det dock de regionala självstyrelseorganen och i Kalmar län och Gotlands län de kommunala samverkansorganen som är beslutande myndigheter. Länsstyrelserna i samtliga län meddelar dock närmare föreskrifter om i vilka områden stöd kan lämnas. De beslutande organen svarar också för uppföljning och tillsyn av stödärendena. Konsumentverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorgan som har till uppgift att besluta om användningen av statliga medel för regional utveckling rapporterar årligen till regeringen i sina årsredovisningar hur de använt anslagen. Av dessa rapporter framgår hur länen använt medlen för olika stödformer och åtgärder, dvs. stöd till kommersiell service, regional projektverksamhet, regionala utvecklingsbidrag, landbygdsstöd, medfinansiering av EG: program etc. Varje enskilt stöd registreras dessutom i ärendehanteringssystemet STINS. Verket för Näringslivsutveckling (NUTEK) sammanställer årligen en rapport¹⁹ som redovisar var, till vilka branscher och i vilken omfattning länsstyrelserna, självstyrelseorganen, samverkansorganen, NUTEK och regeringen beviljat medel för regional utveckling. Uppgifterna hämtas i huvudsak ur STINS.

Konsumentverket har regeringens uppdrag att årligen redovisa utvecklingen av kommersiell service i gles- och landsbygdsområden. I verkets årsredovisning görs en översiktlig beskrivning av hur det kommersiella stödet använts samt hur stödet och andra insatser som verket gör på serviceområdet har påverkat serviceutvecklingen. Regeringen har de senaste åren också gett Konsumentverket flera uppdrag för att stärka den kommersiella servicen.

2.2.3 Slutsatser

Som framgått tidigare i rapporten är ett av huvuddragen i den regionala utvecklingspolitiken att åtgärder inom samtliga politikområden och därmed utgiftsområden sammantaget är av avgörande betydelse för den regionala utvecklingen och för möjligheterna att uppnå målet för politiken. Följaktligen påverkas även servicenivån och målet om en god servicenivå av insatser och åtgärder inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 19 Regional utveckling. De mest konkreta insatserna på serviceområdet, åtminstone vad avser den kommersiella servicen, genomförs dock inom utgiftsområde 19.

Inom utgiftsområde 19 berörs servicefrågorna i första hand inom verksamhetsområdet Kommersiell service men även inom verksamhetsområdet Programlagda utvecklingsprojekt finns möjligheter att med regionala projektmedel och inom ramen för tillväxtprogrammen eller EG:s strukturfondsprogram stöda projekt inom serviceområdet. Som genomgången i kapitel 4.2 visar är dock de konkreta servicesatsningarna inom ramen för tillväxtprogrammen och EG:s strukturfondsprogram relativt begränsade.

¹⁹ *Regionalt utvecklingspolitiskt finansiellt stöd och projektverksamhet, Budgetåret 2003, NUTEK R 2004:8.*

Den offentliga servicen berörs i väldigt liten utsträckning av direkta insatser inom utgiftsområdet. I den mån den offentliga servicen omfattas av insatser inom utgiftsområdet är det i samband med samordning av kommersiell och offentlig service, där lanthandeln oftast är utgångspunkten. Förändringar i utbud och tillgång till offentlig service påverkas däremot i hög grad av insatser och politikutformning inom andra politikområden.

De system för inrapportering av stödet till kommersiell service och de uppföljningsinsatser som genomförs verkar i huvudsak tillgodose behoven. Genomförda insatser rapporteras med regional indelning på länsnivå vilket möjliggör en uppföljning på regional nivå. Regionala målsättningar finns ännu dock enbart i viss utsträckning och i vissa län. Svårigheterna är kända, t. ex. att med säkerhet kunna härleda de genomförda insatsernas direkta påverkan på serviceutvecklingen.

2.3 DE HORIZONTELLA MÅLEN – JÄMSTÄLLDHET OCH HÅLLBAR UTVECKLING

Jämställdhet och hållbar utveckling är två så kallade horisontella mål som inryms i den regionala utvecklingspolitiken. Att målen är horisontella innebär att de skall integreras i och genomsyra all verksamhet som genomförs inom ramen för politikområdet. Vid bedömningar av och beslut om olika insatser och åtgärder skall både dessa mål beaktas och de insatser som genomförs skall bidra till att målsättningarna uppnås.

Målet för den nationella jämställdhetspolitiken är ett samhälle där kvinnor och män har samma rättigheter och skyldigheter inom alla områden. Målet om en hållbar utveckling omfattar såväl ekonomiska, sociala som ekologiska aspekter.²⁰ Dessa perspektiv sägs vara vägledande för regeringens politik inom alla områden.

I det praktiska arbetet används framförallt två metoder för att uppnå målet för jämställdhetspolitiken. Det är dels mainstreaming, dvs. att integrera könsperspektivet i alla analyser och sammanhang, dels riktade insatser för kvinnor. Riktade insatser har bland annat handlat om att bryta mönster där exempelvis kvinnor är kraftigt underrepresenterade inom vissa sektorer, som nyföretagare etc. Jämställdhetsreflexen och den s.k. 3R-metoden är två konkreta verktyg som används i mainstreamings- eller jämtegreringsarbetet.²¹ 3R-metoden har utvecklats av Svenska Kommunförbundet genom Jämkom-projektet för att underlätta arbetet med att analysera en kommunal verksamhet ur ett jämställdhetsperspektiv. Jämställdhetsreflexen kan användas för att avgöra om en planerad insats påverkar jämställdheten.

Mainstreaming används också som ett instrument när det gäller målet om en hållbar tillväxt. Det görs också riktade insatser t.ex. för att lösa redan uppkomna miljöproblem och utveckla ny teknik.

Även inom strukturfondspolitiken är jämställdhet och hållbar tillväxt horisontella mål som skall integreras i alla projekt. Det har dock funnits och finns alltjämt problem i användningen och tillämpningen av de horisontella målsättningarna. Svårigheterna har framför allt handlat om hur begreppet horisontella mål skall tolkas och hur man skall tillämpa och integrera de horisontella målsättningarna i alla beslut och ansökningar om stöd.

Både under föregående programperiod som inför och under innevarande programperiod har därför stora insatser genomförts för att operationalisera dessa målsättningar och göra dem användbara. Trots detta visar genomförda utvärderingar att det fortfarande finns stora brister i metoder och arbetssätt för att kunna leva upp till målsättningarna. De horisontella målen får

²⁰ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

²¹ Se Länsstyrelsen Dalarnas läns webbplats: www.w.lst.se.

ofta formen av något som inte bör försämrans genom insatserna istället för att målen i sig aktivt bidrar till en positiv utveckling och bättre effekter av gjorda insatser.

Enligt budgetpropositionen²² bör effekterna av hela den regionala utvecklingspolitiken kunna avläsas utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. De ekonomiska och sociala effekterna bör avläsas i hur väl lokala arbetsmarknadsregioner har utvecklats i termer av främst ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Politikens resultat skall även kunna avläsas i hur väl åtgärderna lyckas uppnå de nationella jämställdhetsmålen. Vad gäller den ekologiska dimensionen bör effekterna stämmas av mot de nationella miljökvalitetsmålen. Effekterna bör i framtiden vara möjliga att redovisa i förhållande till de statliga insatserna inom politikområdet.

2.4 UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING – TEORI OCH BEGREPP

Glesbygdsvverkets uppdrag i denna rapport är att lämna förslag till hur politikområdet Regional utvecklingspolitik bör följas upp och effektutvärderas avseende den del av målet som avser en god servicenivå i alla delar av landet. I uppdraget ligger således att utarbeta metoder för såväl uppföljning som utvärdering av den del av målet som avser en god servicenivå i hela landet.

Vad innebär då uppföljning respektive effektutvärdering?

Det finns åtskilliga rapporter och facklitteratur som behandlar uppföljning och utvärdering och vad dessa båda begrepp står för. Glesbygdsvverkets erfarenheter visar också att det finns många olika användningar och tolkningar av begreppen. Ibland har rapporter som utger sig för att vara utvärderingar istället mer karaktären av uppföljning.

Med en väldigt enkel tolkning kan uppföljning sägas spegla den faktiska utveckling av en företeelse medan utvärdering dessutom skall relatera uppnådda effekter till uppsatta mål för att det skall kunna bedömas om insatserna varit framgångsrika och bidragit till att de förväntade effekter som ställts upp uppfyllts.

I litteraturen finns som nämnts väldigt mycket skrivet kring utvärdering och dess begrepp och problematik. En definition som bland andra Evert Vedung, professor i statsvetenskap²³, använder sig av är följande:

”Utvärdering är en noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer.”

Det finns dock både förespråkare som kritiker till denna tolkning, liksom det finns ett antal andra tolkningar av vad utvärdering är och vad som skall tolkas in i begreppet. I t.ex. strukturfondssammanhang används ofta begreppet ex.-anteutvärdering om den förhandsbedömning som görs av varje program innan det godkänns och fastställs. Med ovan nämnda tolkning skulle detta inte vara utvärdering eftersom det inte handlar om en bedömning i efterhand. Möjligen kan man säga att detta är en efterhandsbedömning av hur programmet stämmer överens med tidigare gjord analys av områdets förutsättningar.

Vissa hävdar att uppföljning är något som sker löpande medan utvärdering görs då och då. Vidare skiljer man ofta mellan enkel uppföljning och kvalificerad uppföljning. Enkel uppföljning kan t.ex. vara att man samlar in uppgifter över antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygder vid en given tidpunkt och jämför med tidigare uppgifter. Vid en kvalificerad uppföljning studeras också själva genomförandet eller processen i syfte att bl.a. hitta problem och hinder i genomförandet och lämna förslag till förbättringar. Enligt Vedungs sätt att definiera dessa begrepp är kvalificerad uppföljning en typ av utvärdering som dock inte, till skillnad från

²² Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 17.

²³ Vedung, E. (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*, sid. 20.

effektutvärdering, söker orsakssamband mellan insatser och utfall. Den tolkning av begreppet uppföljning som Vedung gör innebär att uppföljning handlar om att samla in data och göra statistik men inte relatera denna information till vare sig interventioner eller värdekriterier²⁴. Enligt Vedung är det också denna typ av datainsamlande och statistikbearbetning som svenska staten avser när man gör distinktionen mellan uppföljning och utvärdering.

Målformuleringarna i budgetpropositionen och regleringsbrev skall i största möjliga utsträckning följa de s.k. SMART-kriterierna²⁵. Det innebär att målen skall vara:

- Specifika:* de skall tydligt ange vad som skall uppnås.
- Mätbara:* de skall vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.
- Accepterade:* de skall vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som skall genomföra den aktuella verksamheten.
- Realistiska:* de skall vara möjliga att uppnå.
- Tidsatta:* tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges.

SMART-kriterierna sägs i allmänhet kunna följas i större utsträckning på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå än på politikområdesnivån. SMART-kriterierna skall emellertid vara vägledande vid all målformulering.

2.5 AVGRÄNSNINGAR

2.5.1 Allmänna avgränsningar av serviceslag

I målet om en god servicenivå i hela landet avses såväl kommersiell som offentlig service. Det slås fast i den regionala utvecklingspropositionen. Med kommersiell service avses i propositionstexten främst dagligvaror och drivmedel och med offentlig service avses servicefunktioner som tillhandahålls av såväl statliga som kommunala aktörer. Kollektivtrafikförsörjning räknas inte som en serviceform i detta sammanhang.

Även med dessa avgränsningar innefattar begreppet ”service” väldigt många former av offentlig verksamhet och det är inte möjligt att lämna förslag på modeller för uppföljning och utvärdering av alla dessa. En viktig riktlinje för ytterligare avgränsningar har varit att fokusera på de serviceslag som kan antas vara mest relevanta för den regionala utvecklingspolitiken. Vilka serviceslag som staten aktivt har försökt påverka tillgängligheten till har också bidragit till avgränsningarna. Här ger bland annat det kommunala utjämningsystemet en viss vägledning. I denna rapport läggs alltså ett större fokus på den service som staten har försökt påverka än på vad staten ”skulle kunna” eller ”borde” påverka. Avgränsningarna har bland annat gjorts i dialog med Näringsdepartementet. Den enkätundersökning som Glesbygdverket gjort om hur medborgarna upplever och värderar tillgängligheten till service har också påverkat Glesbygdverkets avgränsningar av serviceslag.

I detta arbete finns också två perspektiv att beakta, dels individernas, dels företagens. I propositionen sägs nämligen att politiken skall bidra till att såväl människor som företag har tillgång till service i tillräcklig omfattning. Dessa båda perspektiv överlappar delvis varandra.

Avgränsningar av serviceslag

Ytterligare vägledning har varit om det är serviceslag som används ofta och som vanligen kräver någon form av förflyttning. Även sådan service som utnyttjas sällan men där närhet är

²⁴ Vedung, E. (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*, sid. 32.

²⁵ Ds 2000:63: *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, sid. 54.

oumbärlig när behovet uppstår, exempelvis akutsjukvård, blåljusmyndigheter etc. har tagits med. Fokus har vidare legat på serviceslag som står för behov hos individerna, (till skillnad från anspråk, se kapitel 3). Detta har sammantaget lett fram till en lista med serviceslag som är tänkbara att behandla, tabell 1.

Tabell 1. Serviceslag tänkbara att behandla vidare, individperspektivet

Service huvudsakligen i offentlig regi	
Ambulansvård	Systembolagets varor
Apoteksvaror	Svenska spels varor och tjänster
Arbetsförmedling	Tandvård
Barnomsorg	Äldreomsorg
Bibliotekstjänster	Service i kommersiell regi
Grundskoleutbildning	Dagligvaror
Gymnasieutbildning	Drivmedel
Högskole-/universitetsutbildning	Service i kommersiell eller offentlig regi
Polis	Bank- eller kassaservice
Primärvård	Postservice (som frimärken, brev, paket m.m.)
Räddningstjänst	
Specialiserad sjukvård	

Ovanstående lista är framtagen ur individernas perspektiv. Dessa serviceslag är dock av intresse även för företagen. Företagen är i förlängningen betjänta av att servicen fungerar för de människor som bor i den omgivning där företagen finns.

Företagen har dock även ett mer direkt intresse av olika serviceformer som är centrala för deras verksamhet, exempelvis kontakter med Tullverket, Skatteverket, Almi, Nutek, banker och kreditinstitut, försäkringsbolag, transportföretag, revisorer eller andra företag som kan ge service som elektriker, datatekniker etc. Behoven varierar också mellan olika typer av företag. Ett industriföretag kan ha ett särskilt stort intresse av väl fungerande räddningstjänst och sjukvård osv. Företagsperspektivet kan vara mer komplext eftersom det inte alltid handlar om fysisk tillgänglighet.

Även här är vissa avgränsningar gjorda, liknande de i avsnittet ovan. I den regionala utvecklingspolitiken är kommersiell service avgränsad till livsmedel och drivmedel. Därför inkluderas i princip inte andra serviceföretag i någon större utsträckning, även om de kan vara mycket viktiga för företagets verksamhet. Också här har nyttjandefrekvens, behov av närhet varit viktiga för avgränsningarna. Denna lista (tabell 2) skall ses som ett komplement till individlistan i föregående stycke. I huvudsak behandlas dock företagsperspektivet i denna rapport ur den indirekta aspekten, dvs. behovet av ett väl fungerande samhälle som omger företagen.

Tabell 2. Serviceslag tänkbara att behandla vidare, företagsperspektivet

Service huvudsakligen i offentlig regi	Service i kommersiell eller offentlig regi
Nutek/Almi	Bank- eller kassahantering
Skatteverket	Lån- och kreditgivare
Tullverket	Revisorstjänster
	Postservice (som frimärken, brev, paket)
	Transporttjänster
	Försäkringstjänster

Med utgångspunkt i ovanstående listor har ytterligare avgränsningar gjorts under arbetets gång. De förslag som läggs i kapitel 8 avser därför ett mindre antal serviceslag som ansetts viktigast att

följa upp i ett första skede. Det är de serviceslag som berörs av Utgiftsområde 19, dvs. *dagligvaror och drivmedel*. Utöver det behandlas *apotek* samt *post-, bank- och kassaservice*, serviceslag som anses täcka grundläggande behov och där staten redan har satsat på att ta fram bra uppföljningsmaterial genom Sveriges Servicedatabas. Slutligen läggs ett fokus på *vård, barnomsorg* och *grundläggande utbildning*, offentlig service som också står för grundläggande behov hos befolkningen och som samhället har valt att prioritera genom det kommunala utjämningsystemet. Den enkätundersökning som Glesbygdsverket gjort om hur medborgarna värderar och upplever tillgängligheten till service har också givit en viss vägledning till Glesbygdsverkets avgränsningar. De förslag som Glesbygdsverket lämnar och de förbättringar som dessa förslag väntas leda ur uppföljningshänseende bör sedan kunna tjäna som modell för förbättringar även på andra områden.

2.6 METOD

2.6.1 Att följa upp förändringar av servicetillgänglighet

I den regionala utvecklingspropositionen sägs att effekterna av politiken främst bör avläsas i förändringar av servicetillgängligheten. Servicenivån hos varje serviceslag bestäms visserligen av en rad olika faktorer som rumslig struktur, tillgång via andra medier, pris, kvalitet, bredd, kostnader, öppettider m.m. Det grundläggande är dock tillgängligheten. Finns inte tillgänglighet spelar de andra faktorerna inte någon roll eftersom individerna inte kan nå servicen. Därför läggs fokus på tillgänglighet i uppföljningen²⁶.

I arbetet har bl.a. Glesbygdsverkets tillgänglighetsmodell använts för beräkningar av befolkningens avstånd till olika serviceslag. Glesbygdsverket har under många år följt serviceutvecklingen i gles- och landsbygd och utarbetat metoder för hur denna utveckling kan följas upp. I verkets årsböcker redovisas utvecklingen av tillgängligheten till ett antal serviceslag såväl offentliga som kommersiella exempelvis post- och kassaservice, dagligvarubutiker, apoteksservice, primärvård, grundskolor och BB. Glesbygdsverket har också utvecklat Sveriges Servicedatabas i samarbete med Konsumentverket. Servicedatabasen har varit en viktig källa för datamaterial till beräkningarna i detta uppdrag.

För flera serviceslag finns redan idag statistiskt material som möjliggör tillgänglighetsberäkningar. För andra serviceslag finns inte detta underlag och i rapporten föreslås därför vissa åtgärder för att förbättra tillgången till på statistik på dessa områden. Dessutom redovisas Glesbygdsverket några olika sätt för hur tillgänglighet kan redovisas. På de områden och för de serviceslag som Glesbygdsverket inte fördjupar sig i denna rapport redovisas tillgången till statistik i bilaga 2.

2.6.2 Att effektutvärdera insatserna

För att effektutvärdera målet om en god servicenivå krävs att insatserna redovisas. I denna rapport görs en genomgång av hur staten försöker påverka och/eller styra serviceutbudet genom legala styrmedel, ekonomiska styrmedel, avtal, policies, lokala utvecklingsprogram, utjämningsystem etc. Dessutom redovisas en genomgång av vilka insatser som görs på serviceområdet.

Genomförda insatser måste också kopplas till den utveckling av servicetillgänglighet som uppföljningar visar. För att utvärdera om politiken har varit effektiv måste det också finnas precisa mål som är uppföljningsbara. Utan sådana mål är det i princip omöjligt att göra en

²⁶ Ytterligare argument för att fokusera på tillgänglighet är att det finns andra uppföljningssystem för offentlig service exempelvis vad avser kvalitet. Exempelvis följer Socialstyrelsen upp sjukvården i landet, Skolverket utbildningsväsendet etc. En höfitedsoperation eller en grundskoleutbildning skall inte skilja sig åt mellan olika delar av landet. Däremot tillåts den fysiska tillgängligheten till den offentliga servicen att variera avsevärt.

regelrätt effektutvärdering. Glesbygdsverket gör i rapporten en genomgång av förekomsten av sådana regionala målformuleringar.

Glesbygdsverket kan som myndighet inte fastställa eller konstruera mer precisa målformuleringar som tydliggör riksdagens fastställda mål om en god servicenivå i hela landet. I rapporten förs dock en diskussion med syfte att problematisera frågan om hur det övergripande målet kan operationaliseras.

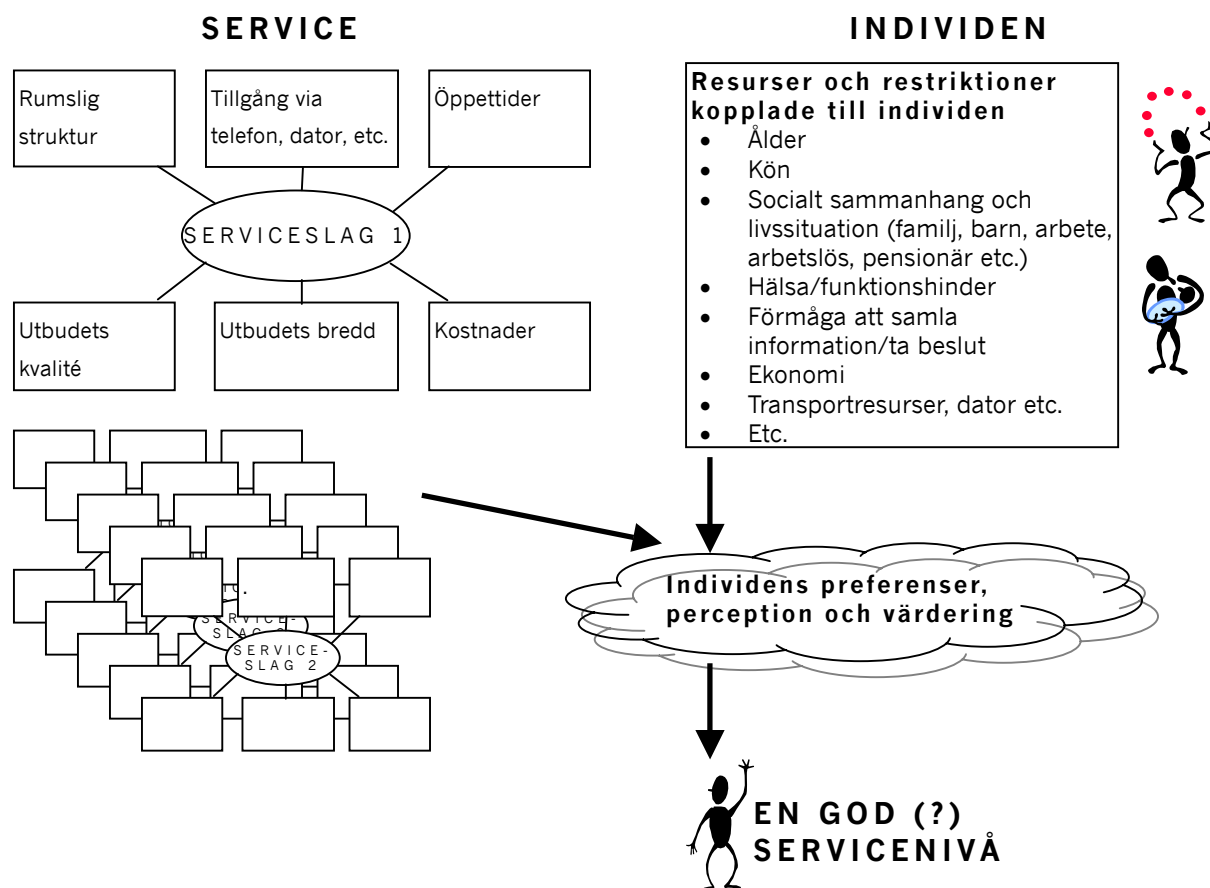
Ett genomgående perspektiv i såväl genomgång av insatser, uppföljning av tillgänglighet samt utvärdering är att se om det finns några skillnader mellan män och kvinnor.

3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER OM EN GOD SERVICENIVÅ

3.1 EN GOD SERVICENIVÅ UR INDIVIDENS PERSPEKTIV

Ett sätt att definiera ”en god servicenivå” är med utgångspunkt från individer. I figur 1 visas en översiktlig bild av att det är fler än de ”objektiva” faktorerna hos själva serviceslaget som formar individernas bild av respektive serviceslag och den totala servicenivån.

Figur 1. Individens upplevelse av servicenivån



Inte minst viktig är individens perception och värdering av servicealternativen utifrån sina egna preferenser²⁷. Människor har grundläggande *behov* som vård vid sjukdom, mat etc. Deras värderingar och preferenser formar dock hur de vill kunna uppfylla dessa behov. Är det viktigare att livsmedelsaffären finns nära eller att utbudet är bredare? Människors värderingar och preferenser formar även vilka ytterligare *anspråk* de har på service utöver de grundläggande behoven.

Även varje persons individuella paket av resurser och restriktioner påverkar hur han/hon kommer att uppleva servicenivån. Är personen gammal, funktionshindrad eller ”fastlåst” i omsorg om familjen och har svårt att ta sig längre sträckor för att söka upp service? Är det en välutbildad akademiker med goda ekonomiska resurser, bra transportresurser och en flexibel arbetstid som gör det möjligt att komma från jobbet de tider som servicen är tillgänglig?

²⁷ Hur människor värderar sin omgivning, gör val och lägger upp scheman av aktiviteter läs: Bovy, P.H.L. och Stern, E. (1990): *Route Chocie: Wayfinding in Transport Networks.*; Gärling, T. m.fl. (1989): *Household Activity Scheduling.*; Johansson, P (1996): *Inlandsbanan. ”När man sitter ner kan man ju gå omkring”.* s.17-26; Jones, P.M. (1990): *development in Dynamic and Activity-Based Approaches to Travel Analysis.*

Varken behoven, anspråk eller resurser och restriktioner är dock statiska över tiden för en enskild individ. De förändras genom livet och påverkas inte minst av att livssituationen förändras. Är man ung, frisk, ensamstående, rörlig och prioriterar ett brett utbud på exempelvis kläder och livsmedel framför närhet? Har man familj och barn som kräver vård och omsorg och måste ha en viss närhet till service för att få vardagens tidsplanering att gå ihop? Är man en pigg eller sjuklig pensionär? Ett begrepp som brukar användas för att beskriva de olika stadierna i livet är *livscykel*.²⁸

Allt detta sammantaget visar på vikten av att studera målet om en god servicetillgänglighet med flera olika grupper för ögonen där skillnaden mellan män och kvinnors förutsättningar är ett viktigt fokus.

3.2 BEGREPPEN BEHOV OCH ANSPRÅK

När begreppet ”en god servicenivå” diskuteras är det centralt att skilja mellan individernas *behov* av, respektive *anspråk* på service²⁹. Alla människor har vissa grundläggande behov som att kunna få tag på mat och kläder, få vård när de är sjuka osv. Anspråken är mer subjektiva exempelvis muséer och friluftsanläggningar. Anspråk kan också vara ett mer specialiserat utbud av grundläggande behov, exempelvis delikatessaffärer, modebutiker etc.

Till behoven kan dock sådant hänföras som har blivit mer eller mindre en *norm* i samhället, exempelvis att man skall kunna skaffa sig en högre utbildning. Det är inte livsviktigt men har ändå blivit ett behov. Gränsen mellan behov och anspråk är följaktligen flytande. Anspråken är dessutom viktiga för att servicenivån skall upplevas som god av medborgarna (en sorts ”norm” det med). Att även möta anspråken har en stor betydelse för att skapa en god livsmiljö, välfärd, och därigenom för att skapa förutsättningarna för en positiv regional utveckling och tillväxt.

Tidigare så tog det offentliga ansvaret för en mycket större del av både behov och anspråk, det ingick i folkhemstanken. De lösningar som tillhandahölls var också standardiserade, man utgick från att behoven var ungefär likadana överallt. Idag är samhället betydligt mer individualiserat och det är därigenom svårare att införa kollektiva lösningar. Dessutom har det offentliga inte samma resurser och har därför inte möjlighet att täcka upp både behov och anspråk. I många fall kämpar stat och kommuner för att åtminstone klara av behoven. Detta väcker frågan om vad det offentliga roll egentligen är och hur mycket som är en offentlig uppgift.

3.3 RAMARNA FÖR MÄNNISKORS AGERANDE

Det tidsgeografiska synsättet ger en god struktur över de villkor som styr hur människor kan agera i sin omgivning. Det lägger inte bara tonvikt på att aktiviteter utspelar sig på platser utan också på att de tar tid. Detta sätter ramarna för hur medborgarna kan kombinera och utföra olika aktiviteter, i detta fall hur de kan nyttja olika serviceformer.

I tidsgeografi är det centralt att kartlägga de restriktioner som styr våra aktivitets- och rörelsemönster. Restriktionerna är kopplade till såväl individerna som till aktiviteterna som skall utföras. Hägerstrand delar in dessa i tre grupper³⁰.

Kapacitetsrestriktioner är den första gruppen och hit räknas bland annat kapaciteten hos oss själva och de redskap vi använder. Kör vi bil hinner vi längre än om vi går, vi får en större räckvidd och kan nå fler möjliga aktiviteter på samma tid. Kvinnor har exempelvis normalt sämre tillgång till bil än män. Våra biologiska krav sätter också gränser. Vi orkar också mer om

²⁸ Vilhelmson, B. (1988): *Befolkningens resvanor i tidsperspektiv : livscykel- och generationsaspekter perioden 1978-1985*.

²⁹ Wiberg, U. (2003): Samtal 2003-10-09.

³⁰ Hägerstrand, T. (1979): *What about People in Regional Science?*

vi är unga och friska. Vi kan inte ägna all tid åt aktiviteter eller förflyttningar, alla behöver regelbundet sömn och mat.

Den andra gruppen av restriktioner, *styrningsrestriktioner*, handlar om maktutövning. Vi kan inte röra oss fritt överallt i geografien eftersom människor, företag och länder kontrollerar olika platser. Här ingår även all typ av styrning över individens tidsanvändning som bussarnas tidtabeller eller öppettider för affärer, sportanläggningar etc.

Kopplingsrestriktioner är den tredje gruppen. Ofta utför vi aktiviteter tillsammans med andra människor och med hjälp av olika redskap. Alla dessa människor och redskap måste samordnas och vara på samma plats samtidigt. Det ställer krav på samordning.

Tillsammans sätter de olika restriktionerna ramarna för hur individen kan agera. Med den tidsgeografiska tolkningsramen som utgångspunkt är det lätt att förstå att de alternativ som är möjliga för individen är mycket färre än vad de verkar vara vid en första anblick. De möjliga alternativen kan också variera mycket mellan individer som bor på olika platser men även mellan individer som bor på samma plats. Därför är inte minst ett genusperspektiv viktigt att beakta här. Tora Friberg³¹ beskriver det som att vi i varje ögonblick har ett utfallsrum framför oss med möjliga val. Vilka de är styrs av de val som vi har gjort tidigare och hur omgivningens struktur ser ut.

Även om tidsgeografien beskriver hur restriktioner sätter ramar för individen så bortser den inte från individens handlingsutrymme. Hägerstrand påpekar att ”Det är inte bara det synliga som deltar utan allt som är närvarande. Och dit hör naturligtvis i hög grad de mänskliga aktörerna, deras kunskaper och avsikter...”³² Även Gärling och Garvill³³ påpekar att restriktioner inte alltid är så absoluta som det kan verka vid en första anblick. Människor har ofta alternativa handlingsvägar.

3.4 EN GOD SERVICENIVÅ UR FÖRETAGENS PERSPEKTIV

Ur företagens perspektiv finns det dels indirekta dels direkta behov av och anspråk på en god servicenivå. De direkta behoven och anspråken är den offentliga och kommersiella service som företaget behöver för att fungera. Exempelvis banker och kreditinstitut, försäkringsbolag, transportföretag, revisorer, serviceföretag som elektriker, datatekniker m.fl., Skatteverket, Almi, Nutek etc. De indirekta behoven och anspråken handlar om att servicen måste fungera för de människor som bor i den omgivning där företaget finns. Det är grunden för att företaget skall kunna rekrytera och behålla kompetenta anställda.

Företagarperspektivet har många likheter med individperspektivet som beskrivits ovan. Även olika företag har olika behov av och anspråk på service. Det finns också en otydlig gräns mellan dessa båda kategorier.

Även deras agerande sker inom vissa givna ramar som kan grupperas som kapacitets-, styrnings- och kopplingsrestriktioner. De har också skilda karaktärsdrag och resurser som påverkar deras agerande inom ramarna. Även om det kanske inte är möjligt att tala om preferenser när det gäller företag så har de olika målsättningar med verksamheten och dess framtida utveckling.

³¹ Friberg, T. (1998): *Förflyttningar, en sammanhållande länk i vardagens organisation*.

³² Citat av Hägerstrand i: Friberg, T. (1998): *Förflyttningar, en sammanhållande länk i vardagens organisation*. s.51

³³ Gärling T. och J. Garvill (1993): *Psychological explanations of Participation in Everyday Activities*.

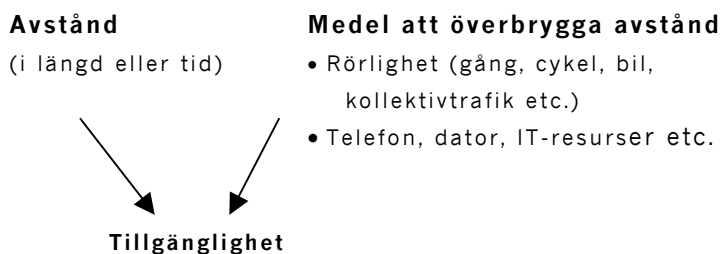
3.5 BEGREPPET TILLGÄNGLIGHET

Formuleringen att servicenivån skall vara god ”i alla delar av landet” visar att målet lägger en tyngd vid *tillgänglighet* till service. I den regionala utvecklingspropositionen³⁴ sägs också att effekterna av politiken främst bör avläsas i förändringar av servicetillgängligheten.

Tillgänglighet brukar beskrivas som möjlighet eller förmåga hos en människa att ta sig till en plats där han/hon kan utföra en aktivitet³⁵. Tillgänglighet är alltså kopplat till avstånd men även de resurser människor (eller företag) har för att överbrygga avstånd, exempelvis färdmedel av olika slag.

Om tillgänglighet innefattar en förflyttning av personer brukar man prata om *fysisk* tillgänglighet. I en vidare definition av begreppet behöver individen dock inte alltid själv åka till en plats. Hon/han kan beställa varor via telefon, datoruppkoppling etc. och få dem hemtransporterade. Eller utföra tjänster utan några fysiska transporter alls. Figur 2 sammanfattar begreppet tillgänglighet.

Figur 2. Begreppet tillgänglighet



Genom att begreppet tillgänglighet innehåller såväl avstånd som individernas medel att överbrygga detta avstånd så kan samma avstånd innebära olika tillgänglighet för olika individer. Samma sak gäller för företag. Är någon funktionshindrad eller orörlig av ålder blir medlen att överbrygga avstånden sämre och närheten blir viktigare. Individernas ekonomiska resurser avgör också vilka medel de har möjlighet att skaffa sig. Det finns även genusaspekter som att kvinnor vanligen har sämre tillgång till bil, vilket ofta är det mest flexibla och snabba sättet att överbrygga avstånd i vardagen. God tillgänglighet betyder inte heller automatiskt att människor har *tillgång* till servicen. Exempelvis kan handläggningstider eller vårdköer göra att väntetiden är lång även om servicen finns nära till och individen har goda resurser att ta sig dit.

³⁴ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

³⁵ Johansson P. m.fl (2000): *Resande och tillgänglighet i ett glesbygdssområde*.; Wiberg, U. (1983): *Service i glesbygd – trender och utvecklingsmöjligheter*.

4 INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSER

Avsnittet tar översiktligt upp de serviceformer i England, Skottland och Norge som kartläggs och följs upp genom nationella policyprogram och som implementeras i samarbete med regionala och lokala aktörer. Urvalet av länder för denna jämförelse baseras på att det i dessa länder finns en uttalad och tydlig viljeinriktning till vad man vill och hur man ser på sina landsbygder. Dessutom är förhållandena i England, Skottland och Norge i många avseenden likartade de svenska förhållandena i gles- och landsbygder. Vidare ges enstaka exempel på vilka mått som används för att beskriva olika serviceformers tillgänglighet. Dessa länder har en mer eller mindre tydlig profilering vad gäller den offentliga och kommersiella servicen. De kan därför fungera som jämförelser med de steg som tas av Glesbygdsverket i denna rapport, i riktning mot uppföljningar och effektutvärderingar av målet om ”en god servicenivå i alla delar av landet”.

4.1 ENGLAND

”Countryside Agency” följer upp ett antal olika servicefunktioner i England. Myndigheten, som kan ses som en motsvarighet till Glesbygdsverket,³⁶ sorterar under det sedan 1997 upprättade ”Department for Environment, Food and Rural Affairs” (Defra). I ”Rural Services Standard” publiceras löpande flertalet av de serviceformer som är tillgängliga på den engelska landsbygden.³⁷ Syftet är att informera den lokala befolkningen om de möjligheter som finns till service och att finna relevanta mått på olika serviceslag och tillgängligheten till dem. Det fortlöpande arbetet handlar dessutom om att jämföra utfallet med de målsättningar som har angivits.

Arbetet har sedan 2000 fått ökad tyngd i och med utgivandet av två politiska program, ett om städerna och ett om landsbygden. I det senare³⁸ lyfts landsbygdens ”särskildhet” fram och landsbygdens invånare utlovas investeringar i offentlig service (skolor, hälsovård, transporter, brottsbekämpning) och målsättningar gällande tillgänglighet formuleras. I programmet ingår också löften om en ökad samhällsplanering på lokal nivå med tillgång till diverse tjänster. Målsättningarna, som publiceras i ”Rural Services Standard”, är i vissa fall konkret uttryckta och uppdelade i delmål. Andelen landsbygdsbor som bor på 10 minuters gångavstånd från närmaste bussförbindelse med minst en avgång per timme skall till exempel öka från 37 procent till 50 procent till år 2010. Delmålet anges som 42 procent år 2004. Uppföljningar visar att slutmålet nästan var uppnått redan 1999/2001, med reservation för vissa brister i det statistiska underlaget. Vad gäller post- och kassaservice visar en uppföljning på en reduktion av nedläggningar på landsbygden de senaste åren. Det kan tas som intäkt för att landsbygdsprogrammen har haft en påverkan på utvecklingen. Även tillgången till grundskolorna följs noggrant upp och åtgärder vidtas för att så få som möjligt skall läggas ned i avlägsna delar av landet. Ett nationellt mål gäller tillgången till allmänläkare inom primärvården, vilka skall kunna nås inom 24 timmar år 2004 oberoende var man bor. För andra serviceslag är emellertid målen mindre specifikt formulerade.³⁹

Vidare är det främst den offentliga servicen som följs upp, eftersom politiska styrmedel för den kommersiella saknas. Uppföljningar som inte kvantitativt kan redovisas analyseras således inte i dessa program. Tillgängligheten mäts utifrån restiden med bil för de olika hushållen till de olika servicetyperna. Någon egentlig uppföljning avseende servicens kvalitativa dimensioner

³⁶ Glesbygdsverket (2003:3). *Landsbygdsforum och landsbygdens advokat. Nya verktyg i engelsk landsbygdsolitik.*

³⁷ Varav den senaste är den tredje i ordningen. Defra (2003). *Rural Services Standard.*

³⁸ Defra (2000). *Our Countryside the Future – a Fair Deal for Rural England.*

³⁹ Countryside Agency (2003). *Rural Services Standard. Second Progress Report 2002/03.*

(öppettider, typ av service etc.) görs dock inte, endast antalet serviceslag och det tidsmässiga avståndet till dem.

Arbete läggs också ner för att mäta den service som verkligen är relevant för landsbygden, till skillnad från de serviceformer som tillhandahålls i mer befolkningstäta områden. Risken är annars att de nationella målsättningarna helt nås med den servicetillgänglighet som finns i de mer urbana områdena. Målsättningarna fastställs därför i vissa fall på lokal nivå. Det gäller till exempel polisdistrikten, som var och ett bedömer den önskvärda uttryckningstiden vid allvarliga händelser.

De serviceformer som den engelska myndigheten har tagit fram är i stora drag lika dem som behandlas i denna rapport. Det gäller till exempel utbildning, barnomsorg, postkontor, transporter, bibliotek, sjukvård, socialvård, ambulansverksamhet, polis, räddningstjänst, rättsväsende och arbetsförmedling.⁴⁰

4.2 SKOTTLAND

I Skottland finns gemensamma drag med det engelska landsbygdsprogrammet gällande service av olika slag. I ”Availability of Services in Rural Scotland” redovisas körtiden med bil till olika serviceslag inom utbildning, hälsovård, detaljhandel m.m. (ca 20 stycken).⁴¹

Servicetillgängligheten mäts endast utifrån dess geografiska tillhörighet och inte utifrån dess kvalitativa aspekter. Körtiden till olika serviceinrättningar har i det skotska fallet, liksom i den engelska modellen, föredragits framför avståndet till dem. I Skottland påpekas, utifrån den speciella geografin, att avstånden i kilometer blir missvisande för tillgängligheten.

Någon hänvisning till centralt satta målsättningar saknas. Istället finns partnerskap (till exempel Scottish National Rural Partnership, SNRP) som på lokal nivå fastställer vilken typ av service som är önskvärd och på vilket sätt den skall tillhandahållas.⁴² Det samma gäller, som ovan nämnts, även för vissa serviceslag i det engelska fallet. Det rurala partnerskapet har bland annat i utvärderingar konstaterat svårigheter att uppnå målsättningarna.⁴³ Rekommendationerna angående servicenivån har i dessa fall varit mindre robusta och specifika. Det har även visat sig vara svårt att se i vilken omfattning tidigare rapporter från SNRP bidragit till förbättrad service i mer avlägsna områden av landet. Man pekar även på det centrala i att den kommunala planeringen har en stor roll i hur serviceslagen skall förändras, planeras och implementeras. Olika partnerskaps betydelse för servicens tillgänglighet pekas det på generellt. Det gäller till exempel inblandning från näringslivets parter och frivilliga sektorer.

4.3 NORGE

Vad gäller den kommersiella servicen pekar exempel från Norge på goda erfarenheter från utvecklingen av dagligvaruhandeln på landsbygden. Inom det så kallade Merkur-programmet, med Kommunal- och regionaldepartementet som ansvarig instans, arbetas för en förstärkning av existerande serviceutbud. Liksom i det engelska fallet är ambitionen att förståelsen hos lokalbefolkningen för dagligvarubutikernas roll på landsbygden skall öka. Till serviceutbudet via butikerna finns diskussioner om vilka tilläggstjänster som kan förläggas till dessa butiker. Den kommunala näringspolitiken spelar här en stor roll. Utvärderingar visar på att det lokala engagemanget har ökat i områden vid genomförandet av dessa program, vid sidan om de direkta effekterna i form av t.ex. ett ökat antal tilläggstjänster i den lokala lanthandeln.

⁴⁰ Glesbygdsverket (2003:13). *Landsbygdsforum och landsbygdens advokat. Nya verktyg i engelsk landsbygdspolitik.*

⁴¹ Scottish Executive (2002). *Availability of Services in Rural Scotland.*

⁴² Scottish National Rural Partnership (2000). *Services in Rural Scotland.*

⁴³ Scottish National Rural Partnership (2002). *Implementing Services in Rural Scotland. A Progress Report.*

Projektet har likheter med det svenska ”Affär på landet”, som också det är ett kompetens- och utvecklingsprogram. Endast glesbygdsbutiker med ett minsta avstånd till närmaste konkurrerande livsmedelsbutik på 10 kilometer och en omsättning under tre miljoner norska kronor deltar i programmet. Utvärderingar av denna verksamhet består bland annat i uppföljningsbesök av konsulenter och regionala konferenser. Resultaten bedöms som positiva för deltagarbutikerna, men även för det lokala engagemanget i stort.⁴⁴

För övrigt, i synnerhet för den kommersiella servicen, finns flera samarbeten länder emellan på lokal nivå. Så finns det nystartade projekt i Sverige i Västerbottens län, med ett samarbete med regioner i Finland, Island och Skottland. Här, med tydliga kopplingar till de skotska lösningarna, diskuteras ett mer självfinansierat system för att upprätthålla vissa serviceformer. De skotska ”village halls”, i vilka ”ambulerande” serviceföretag hyr in sig en kortare period, är också föremål för diskussion.⁴⁵

4.4 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Landsbygden har en framskjuten position i den engelska och skotska regionalpolitiken. Landsbygdens ”särskildhet” och hur den skall befrämjas är inte lika omdebatterad och ifrågasatt som i Sverige.⁴⁶ Stor kraft i England och Skottland läggs på att bevara landsbygden som arbets-, boende- och vistelsemiljö, varför tillgången på offentlig (och kommersiell) service är ett högt prioriterat område.

Med utgångspunkt från modeller som appliceras på de brittiska öarna framgår den tydliga ambitionen att skapa nätverk på lokal nivå. Dessa har bäst överblick av vilken typ av service som är önskvärd i respektive område. Vidare leder detta till andra positiva effekter, såsom ett närmare samarbete såväl inom områdena som mellan lokalbefolkningen och externa aktörer. Det lokala engagemanget och byagemenskapen är viktiga effekter som bidrar till ökade överlevnadsmöjligheter för bygder som ligger glest och vars befolkning krymper.

I övrigt ligger fokus på den offentliga servicen i serviceutvärderingarna. Den är lättare att styra och följa upp. Noterbart är att målen i regel är satta med hänsyn tagen till olika lokala förutsättningar. Mer generella målsättningar blir missvisande eftersom koncentrationen av service är så stark till de urbana områdena och de lokala bristerna döljs i detta. Det finns alltså en tydlig policy att landsbygden har någon form av ”särskildhet” vilket betyder att detta måste tas hänsyn till när uppföljningen sker och även när målen ställs upp.

Problem finns i databaserna i såväl England, Skottland som Norge. Tillgängligheten mäts utifrån var hushållen är belägna. Det totala ”aktivitetsrummet”, det vill säga det område inom vilket olika serviceställen potentiellt kan nå - till exempel i anslutning till arbetsplatser - finns inte. Problemen är de samma som i Glesbygdsverkets och Konsumentverkets databaser. Arbetsplatserna är endast koordinatsatta utifrån respektive arbetsplats huvudkontor, oberoende hur stor andel av den totala arbetsstyrkan i företaget som dagligen vistas där. Det begränsar möjligheterna till att korrekt mäta den faktiska tillgängligheten till olika former av service.

⁴⁴ Konsumentverket (2001). *Delredovisning av Projekt Lanthandel – ett kompetens- och utvecklingsprogram för landets lanthandlare*.

⁴⁵ Norra Västerbottens Tidning (2004). *Skottland är modellen*.

⁴⁶ Jämför SOU (2003:29). *Mot en ny landsbygdspolitik*.

5 STUDIE AV SERVICETILLGÄNGLIGHET

5.1 STUDIENS UPPLÄGG

Glesbygdverket har under våren 2004 genomfört en enkätundersökning om hur medborgarna upplever och värderar tillgängligheten till service. Huvudsyftet med studien har varit att få veta hur viktig närheten till olika servicefunktioner är för människor och hur nöjda de är med det faktiska avståndet och tillgängligheten de har idag. För att även fånga ett utvecklingsperspektiv är några frågor direkt riktade till personer som flyttat under det senaste året.

Postenkätundersökningen genomfördes under perioden mars – maj 2004. Ett urval gjordes på 4 000 individer i åldern 18-85 år. För att få tillräckligt många svarande i olika geografiska grupper och tillräckligt många inflyttare så stratifierades urvalet, vilket betyder att urvalet gjordes tillräckligt stort i 11 olika grupper baserade på en kombination av faktorerna inflyttarebofasta samt Glesbygdverkets indelningar i regioner och områdestyper. Totalt svarade 2 291 personer vilket gav en svarsfrekvens på nästan 60 procent.

Resultaten redovisas efter Glesbygdverkets indelning i regioner och områdestyper (se karta nedan). De fyra regionerna utgörs av *skogslänens inland*, *skogslänen övrigt*, *storstadsregionerna* och *övriga Sverige*. Områdestyperna består av *glesbygd*, *tätortsnära landsbygd* samt *tätorter*. En fullständig uppdelning i alla regioner och områdestyper samtidigt är dock inte möjlig av hänsyn till urvalsstorleken. Regionerna *skogslänen övrigt* och *övriga Sverige* redovisas vanligen sammanslagna och varje region delas inte upp i alla sina områdestyper.

Vi vill påpeka att denna redovisning är en första snabb analys och kortfattad redovisning av några resultat från enkätstudien. Mer ingående analyser och noggrannare beskrivningar kommer att presenteras senare i en separat rapport.

5.2 HUR VIKTIGT ÄR DET MED NÄRHET TILL OLIKA SERVICESTÄLLEN?

Inledningsvis kan det vara intressant att känna till vilka servicefunktioner medborgarna själva anser viktigast när det gäller närhet. I enkäten ombads respondenterna värdera hur viktigt de anser att det är att 16 olika servicefunktioner finns på eller intill deras bostadsort.

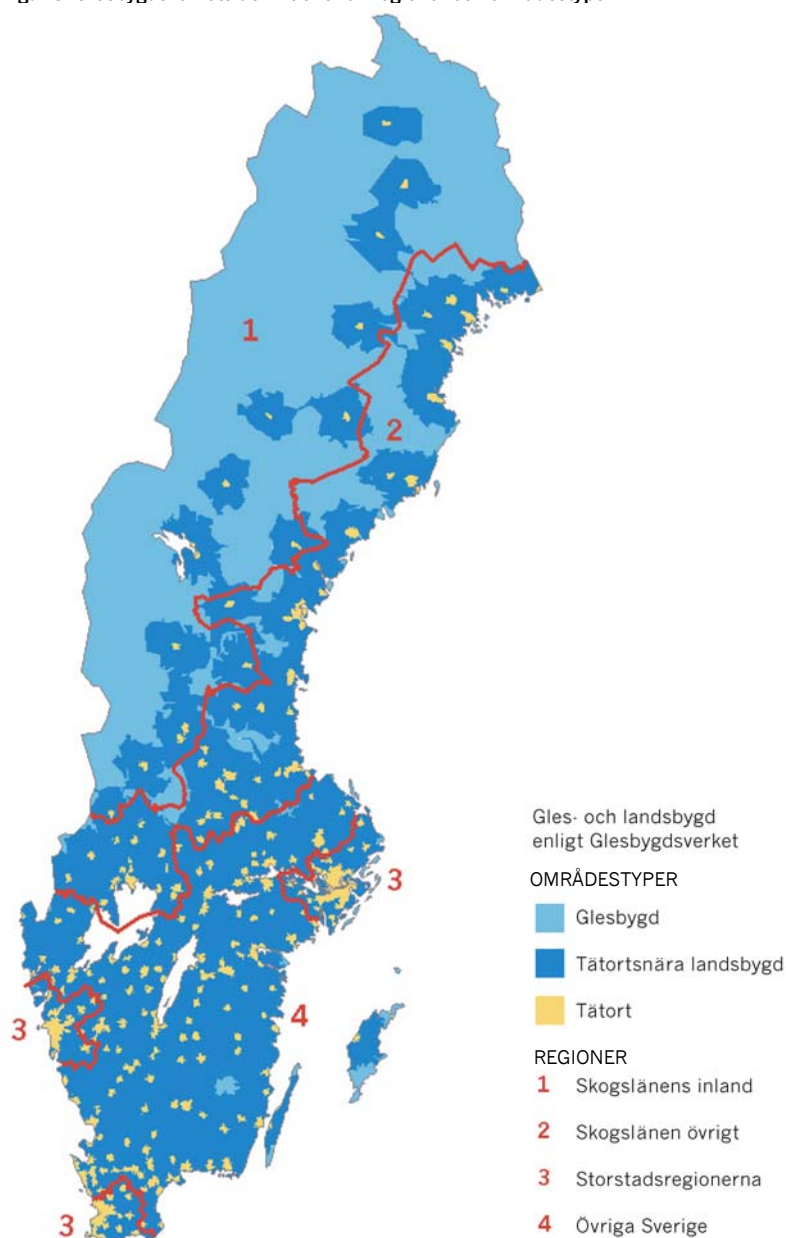
Svarsalternativen var en femgradig skala, från 1 = inte viktigt alls, till 5 = mycket viktigt.

Medelvärdena för betygen för respektive servicefunktion redovisas i tabell 3.

I den vänstra tabellen visas medelbetygen och rangordningen av serviceslagen om alla svarande tas med i beräkningen. Dock är det så att alla servicefunktioner inte alltid är aktuella under olika delar av livet och för olika personer. Till exempel är det troligt att den som inte har barn eller som har vuxna barn inte tycker att närheten till barnomsorg eller skolor är viktig. I den högra tabellen visas därför medelbetygen och rangordningen av serviceslagen för de svarande för vilka servicen är aktuell⁴⁷.

⁴⁷ I en annan fråga i postenkäten var det möjligt att svara 'inte aktuellt' på de olika servicefunktionerna. Denna har använts för urvalet.

Figur 3. Glesbygdsverkets definitioner av regioner och områdestyper.



Om samtliga respondenter räknas med så får livsmedelsbutik, vårdcentral, apotek/apoteksombud, sjukhus och serviceställe för postärenden de högsta medelvärdena. Det är alltså dessa serviceslag som personer i hela riket i genomsnitt tycker är viktigast att ha på eller intill sin bostadsort. De servicefunktioner där närheten är minst viktig är systembolag/ombud, gymnasieskola, barnomsorg och samtliga årskurser i grundskolan.

Studeras medelvärdena för enbart de respondenter där respektive servicefunktion är aktuell så ändras mönstret. Närheten till livsmedelsbutik, vårdcentral och apotek/apoteksombud är fortfarande viktig, men nu ingår även grundskola till och med årskurs 6 och bankomat bland de fem viktigaste. Övriga skolformer får också kraftigt höjda betyg. Närheten till systembolag/sytembolagsombud är däremot fortfarande mindre viktigt.

Tabell 3 Hur viktigt är det för dig att följande serviceställen finns på eller intill din bostadsort?

Servicefunktion	Medelbetyg, alla svarande	Servicefunktion	Medelbetyg om aktuellt
Livsmedelsbutik	4,6	Livsmedelsbutik	4,6
Vårdcentral	4,5	Vårdcentral	4,5
Apotek/apoteksombud	4,3	Apotek/apoteksombud	4,4
Sjukhus (medicinklinik, kirurgi, akut etc.)	4,3	Grundskola t.o.m. åk 6	4,3
Serviceställ för postärenden (brev, paket)	4,2	Bankomat	4,3
Bankomat	4,1	Sjukhus (medicinklinik, kirurgi, akut etc.)	4,3
Brandstation	4,1	Serviceställ för postärenden (brev, paket)	4,2
Ambulansstation	4,0	Barnomsorg (daghem, dagmamma, försk.)	4,2
Polisstation	3,9	Grundskola åk 7-9	4,1
Bank- eller kassaservicekontor	3,9	Polisstation	4,0
Bensinstation	3,6	Bank- eller kassaservicekontor	4,0
Grundskola t.o.m. åk 6	3,5	Bensinstation	3,8
Barnomsorg (daghem, dagmamma, försk.)	3,3	Gymnasieskola	3,7
Grundskola åk 7-9	3,3	Systembolag/ombud	3,1
Gymnasieskola	3,0	Brandstation	- (Anm.)
Systembolag/ombud	2,8	Ambulansstation	- (Anm.)

Anm: För servicefunktionerna ambulansstation och brandstation gick det i postenkäten inte att svara 'inte aktuellt'.

5.3 HUR NÖJDA ÄR DE SVARANDE MED NÄRHETEN FRÅN BOSTADEN TILL OLIKA SERVICESTÄLLEN?

En uppföljande fråga i postenkäten gällde hur nöjd eller missnöjd respondenten är med den faktiska närheten idag från sin bostad till olika serviceställen. Svartalternativen var här en femgradig skala, från 1 = inte nöjd alls, till 5 = mycket nöjd. Det var även möjligt att svara 'inte aktuellt' för respektive servicefunktion. De som svarat 'inte aktuellt' exkluderades från resultatsammanställningen då det är svårt att svara på hur nöjd man är med något som inte känns aktuellt. Resultaten redovisas i tabell 4 nedan.

Sammantaget för hela riket var de svarande mest nöjda med den faktiska närheten till grundskolor till och med årskurs 6, livsmedelsbutiker och barnomsorg. Minst nöjd var de med närheten till polisstationer men även här är dock genomsnittsbetyget en bra bit över 3. Tabellen visar också att svaren på hur nöjd man är skiljer sig mycket lite åt mellan regionerna. Detta är intressant. Avstånden är längre eller ibland till och med mycket längre i *skogslänens inland* och till viss del i regionen *skogslänen övrigt/övriga Sverige* än i *storstadsregionerna*. Detta borde kunna ge utslag som skillnader i hur nöjda de svarande är med närheten i olika regioner.

Förklaringen till att skillnaderna inte är större skulle kunna vara en annan inställning till avstånd bland befolkningen utanför *storstadsregionerna*. Alternativt beror det på olika tillgång till transportresurser. Det kan t.ex. vara så att befolkningen utanför *storstadsregionerna* har tillgång till bil i högre utsträckning, ett färdmedel som överbrygger avstånden snabbare och flexiblar än kollektivtrafik som är väl utbredd i storstadsregionerna. Det gör de svarande lika nöjda trots längre avstånd. Samtidigt motsägs detta av att bilinnehav och bilresor är avsevärt mycket dyrare för individen vilket borde ge ett motstånd mot allt för långa resor. Denna fråga kommer att analyseras djupare i den separata rapporten för enkätstudien.

Tabell 4 Hur nöjd är du med närheten från din bostad till följande serviceställen?

Serviceställen	Skogslänens	Skogslänen	Storstads-	Hela Sverige
	inland	övrigt och reg. övriga Sverige	regionerna	
Grundskola t.o.m. åk 6	4,4	4,4	4,3	4,3
Livsmedelsbutik	4,3	4,3	4,4	4,3
Barnomsorg	4,3	4,3	4,3	4,3
Apotek/apoteksombud	4,3	4,2	4,3	4,2
Bensinstation	4,3	4,3	4,2	4,2
Vårdcentral	4,1	4,1	4,3	4,2
Grundskola åk 7-9	4,3	4,1	4,2	4,1
Systembolag/ombud	4,1	3,9	3,9	3,9
Bankomat	3,8	3,9	4,0	3,9
Gymnasieskola	4,0	3,9	3,9	3,9
Serviceställe för postärenden	4,0	3,9	3,9	3,9
Bank- kassaservicekontor	3,9	3,9	3,9	3,9
Sjukhus	3,8	3,8	4,0	3,9
Polisstation	3,8	3,6	3,5	3,6

I tabell 5 delas regionerna in i områdestyper (tätort, tätortsnära landsbygd och glesbygd). Endast de kategorier där antalet svarande är stort nog redovisas. Tabellen visar att i genomsnitt är de boende i tätort mycket nöjda med närheten till servicen. De som bor utanför tätort är inte riktigt lika nöjda.

- I glesbygden i *skogslänens inland* är de svarande minst nöjda med sjukhus, bankomat, polisstation , gymnasieskola, bank- kassaservicekontor (i nämnd ordning).
- I den tätortsnära landsbygden i *skogslänens inland* är de svarande minst nöjda med bankomat, sjukhus , polisstation, bank- kassaservicekontor, och serviceställe för postärenden.
- I glesbygden och tätortsnära landsbygden i regionen *skogslänen övrigt + övriga Sverige* är de svarande minst nöjda med polisstation, bankomat, sjukhus, bank- kassaservicekontor, gymnasieskola och serviceställe för postärenden.

Alla medelbetyg för närheten ligger dock över tre, (3=varken nöjd eller missnöjd), även i gles- och landsbygd.

Tabell 5 Hur nöjd är du med närheten från din bostad till följande serviceställen?

Serviceställen	Skogslänens inland			Skogslänen övrigt & övriga Sverige		Storstadsreg.
	Glesbygd	Tätortsnära landsbygd	Tätort	Glesbygd & Tätortsnära landsbygd	Tätort	Tätort
Grundskola t.o.m. åk 6	4,3	4,2	4,6	4,2	4,4	4,4
Livsmedelsbutik	4,2	3,9	4,6	3,8	4,4	4,5
Barnomsorg	4,2	4,2	4,5	4,2	4,3	4,4
Apotek/apoteksombud	4,0	4,1	4,6	3,8	4,4	4,4
Bensinstation	4,1	4,0	4,5	3,9	4,4	4,5
Vårdcentral	3,9	3,9	4,4	3,7	4,3	4,4
Grundskola åk 7-9	4,1	4,0	4,5	3,8	4,3	4,3
Systembolag/ombud	3,9	3,9	4,3	3,7	4,0	4,0
Bankomat	3,4	3,2	4,2	3,1	4,2	4,2
Gymnasieskola	3,6	3,9	4,4	3,6	4,0	4,0
Serviceställe för postärenden	3,9	3,7	4,1	3,6	4,0	4,1
Bank- kassaservicekontor	3,6	3,7	4,3	3,4	4,0	4,1
Sjukhus	3,1	3,6	4,3	3,4	4,0	4,0
Polisstation	3,4	3,6	4,2	3,0	3,8	3,8

5.4 HAR SERVICETILLGÄNGLIGHETEN BETYDELSE VID FLYTTNINGAR?

Några av frågorna i postenkäten vände sig speciellt till dem som flyttat och bytt område typ någon gång under perioden 1 januari 2003 till 22 mars 2004. Av de som definierades som flyttare svarade närmare 30 procent att de vid flyttbeslutet tagit hänsyn till servicetillgängligheten på den ort/plats dit de skulle flytta. 45 procent svarade nej på frågan och 25 procent har lämnat den obesvarad.

En stor andel uppger således att de inte tar hänsyn till service vid flyttbeslut. Detta kan ha sin förklaring i att huvudskälen till en flytt kan vara mycket olika. Vid en återflytt då man flyttar tillbaka till en plats där man bott på förut funderar man knappast så mycket på olika bakgrundsfaktorer som service. Om det däremot handlar om en flytt till en mer okänd plats är det troligare att dessa faktorer övervägs i större utsträckning. I denna första analys har vi inte heller gjort någon indelning i långväga och kortväga flyttare. En del av flyttarna bor exempelvis antagligen kvar i närheten av samma serviceort som tidigare även om de bytt områdestyp. Inte heller har vi studerat om det skiljer sig åt mellan flyttare till olika områdestyper. Flyttar man till en större tätort vet man att det finns en basservice och behöver kanske inte reflektera över detta. En djupare analys av detta kommer i den särskilda rapporten om enkätstudien.

De som svarat att de tagit hänsyn till servicetillgängligheten vid flytten ombads att markera vilken sorts service de tagit hänsyn till enligt tabell 6. Observera att varje respondent fick markera flera svarsalternativ. Den procentuella andelen går alltså inte att summera utan uttrycker hur många av respondenterna som tog hänsyn till just den servicefunktionen vid flyttbeslutet.

Tabellen visar att få tar hänsyn till servicetillgängligheten när det gäller Svenska spel, komvuxutbildning, sällanköpsvaror och systembolag/ombud i samband med flyttbeslutet. Däremot är de svarande mer uppmärksamma på tillgängligheten till livsmedel, post-, bank- och kassaservice, vårdcentral och sjukhus, samt polis. Även här (liksom i frågan om nöjdhet med närheten) gäller att de svarande troligtvis inte tar hänsyn till servicefunktioner som inte känns aktuella i deras liv. Om vi bara räknar med de respondenter där exempelvis grundskola och

barnomsorg är aktuellt så stiger andelen som tagit hänsyn till dessa servicefunktioner till 54 procent för grundskola till och med årskurs sex, 44 procent för grundskola årskurs sju till nio och hela 57 procent för barnomsorg.

Tabell 6 Vilken service tog du hänsyn till vid ditt flyttbeslut? Andel i procent.

Servicefunktion	procent	(forts.) Servicefunktion	procent
Livsmedel	78	Bensin, diesel etc.	18
Bank/kassaservice	44	Skor o kläder	17
Postservice som brev, paket	43	Bio, teater	16
Vårdcentral	41	Ambulans	15
Sjukhus (medicinklinik, kirurgi, akutmottagning etc.)	35	Brandkår	15
Polis	34	Högskole-/universitetsutbildning	12
Bibliotek	33	Gymnasieutbildning	11
Barnomsorg (daghem, dagmamma, förskola)	30	Sportevenemang	11
Grundskoleutbildning t.o.m. åk 6	29	Äldreomsorg	11
Annat	27	Arbetsförmedling	10
Apotek/apoteksombud	25	Systembolag/ombud	9
Grundskoleutbildning åk 7-9	25	Sällanköpsvaror (bygg, vitvaror, elektronik etc.)	7
Pub, restaurang	20	Komvuxutbildning	5
Tandvård	18	Ombud för Svenska spel	3

Oavsett vilken service de svarande tog hänsyn till så ombads de svara på om servicetillgängligheten på den nya orten var sämre eller bättre än de förväntat sig (1= mycket sämre, 3 = varken eller, 5= mycket bättre). Tabell 7 visar att inflyttarna till tätorterna i *Skogslänen* och *övriga Sverige* är positivt överraskade vad gäller servicetillgängligheten på den nya orten. De som har flyttat till tätortsnära landsbygd och glesbygd i dessa regioner uppger däremot att de har fått vad de förväntade sig.

Tabell 7. Är tillgängligheten till service på din nya ort sämre eller bättre än du hade förväntat dig?

Region och områdestyp	Medelvärde
Skogslänens inland, tätort	4,2
Skogslänens inland, tätorsn landsb	3,1
Skogslänens inland, glesbygd	3,2
Skogsl övr + övr Sverige, tätort	4,1
Skogsl övr + övr Sverige, tätortsn landsb+glesbygd	3,1
Storstadsregionerna	3,3

6 EN GOD SERVICENIVÅ I ALLA DELAR AV LANDET

6.1 SERVICEMÅLET I DEN REGIONALA UTVECKLINGSPOLITIKEN

6.1.1 Servicemålet

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är som framgått tidigare i denna rapport väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.⁴⁸ Målet för verksamhetsområdet kommersiell service är en god tillgång till kommersiell service för kvinnor och män. Resultatindikator för stödformen kommersiell service är fr.o.m. verksamhetsåret 2004 utvecklingen av tillgången till kommersiell service för kvinnor och män.⁴⁹ Målen för den offentliga servicen, i den mån det finns andra sådana mål än det övergripande om en god servicenivå, regleras i den särskilda lagstiftning som finns för respektive område. Skollagen⁵⁰ stadgar exempelvis att alla barn och ungdomar skall, oavsett geografisk hemvist, ha lika tillgång till likvärdig utbildning. Landstingens och kommunernas primärvård skall, enligt Hälso- och sjukvårdslagen⁵¹, på motsvarande sätt ges på lika villkor för hela befolkningen. Effekterna av politiken vad beträffar servicenivån bör främst avläsas i förändringar av servicetillgängligheten.

Regeringen konstaterar i proposition 2003/04:1 att det finns ett starkt beroendeförhållande mellan tillväxt och välfärd och att det inte bara är välfärden som är beroende av tillväxten. För att alla skall kunna vara med och bidra till tillväxten är välfärden, i form av till exempel god barnomsorg, skola och sjukvård, en förutsättning. För allt fler företag i vårt land är den välfärdsservice som kommunerna svarar för en viktig konkurrensfaktor. Välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service, måste därför säkras i alla delar av landet. Det kommunala skatteutjämningsystemet skall utvecklas. Systemet är viktigt för att även fortsättningsvis behålla ekonomiskt likvärdiga serviceförutsättningar i alla delar av landet.⁵²

En del av det övergripande målet med den nya regionala utvecklingspolitiken avser en god servicenivå i alla delar av landet. Enligt budgetpropositionen för år 2004⁵³ avses att politiken skall bidra till att människor och företag har tillgång till kommersiell och offentlig service i tillräcklig omfattning. Med kommersiell service avses främst tillgång till dagligvaror och drivmedel. Med offentlig service avses servicefunktioner som tillhandahålls av såväl statliga som kommunala aktörer. Kollektivtrafikförsörjning räknas i detta sammanhang inte som en serviceåtgärd. Vad avser den kommunala servicen är statens roll att bidra, inte minst genom det kommunala skatteutjämningsystemet, till att skapa ekonomiskt likvärdiga förutsättningar i alla delar av landet.

Människor och företag skall alltså ha tillgång till kommersiell och offentlig service i tillräcklig omfattning. Vad som menas med i tillräcklig omfattning förtydligas inte närmare, inte heller vem som skall göra dessa tolkningar. Man kan här anta att regeringen avser att detta är i linje

⁴⁸ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

⁴⁹ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 18.

⁵⁰ SFS 1985:1100: *Skollag*.

⁵¹ SFS 1982:763: *Hälso- och sjukvårdslag*.

⁵² Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 20.

⁵³ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 17.

med det ökade regionala inflytandet och att genomförandet av politiken måste utgå från lokala och regionala förutsättningar. En god servicenivå i alla delar av landet innebär således inte att servicenivån behöver vara exakt densamma i hela landet. De stora skillnader som råder i geografiska avstånd och befolkningstäthet mellan t.ex. Norrlands inland och storstadsområdena innebär naturligtvis att detta inte heller vore möjligt. Det finns möjligen också skillnader i preferenser och därigenom skillnader i anspråk på service både mellan och inom olika regioner. Det är också viktigt att både kvinnors och mäns behov av service får utrymme. Dessa skillnader i behov bör därför också få genomslag i utformning och genomförande av den politik som påverkar servicetillgången, dvs. i hela den regionala utvecklingspolitiken.

6.1.2 De statliga bolagens och myndigheternas ansvar i den regionala utvecklingspolitiken

För att skapa en hållbar tillväxt och säkra välfärden i alla delar av landet skall samtliga statliga myndigheter ta regionala hänsyn. Denna skyldighet slås fast både i Verksförordningen⁵⁴ och i Förordningen om regionalt utvecklingsarbete⁵⁵. Vidare har många myndigheter mer utvecklade krav på regionalpolitiskt hänsynstagande i sina regleringsbrev och/eller instruktioner.

Det är viktigt att alla lever upp till målsättning i den regionala utvecklingspolitiken och att politiken nationellt också utformas på ett sådant sätt att det skapas förutsättningar för att målet verkligen kan uppfyllas. Regeringens styrning av de statliga bolagen och myndigheterna är i detta sammanhang väldigt viktig. Glesbygdsverket anser därför att regeringen måste skärpa kraven på de statliga bolagen och myndigheterna att ta ett större regionalpolitiskt ansvar och därigenom aktivt medverka till att målen för politiken uppfylls.

Glesbygdsverket har vid ett flertal tillfällen framfört dessa krav till regeringen. Glesbygdsverket gjorde år 1999 en kartläggning av åtta centrala myndigheter och bolag, bland andra Vägverket och SJ AB, där verket granskade om dessa tar regionalpolitiskt ansvar.⁵⁶ Den viktigaste slutsatsen som Glesbygdsverket drog av denna kartläggning var att det fanns brister på hänsynstagande till regionalpolitiska mål och att detta i första hand berodde på bristande styrning och uppföljning från regeringens sida.

Också i rapporter till regeringen om utvecklingen av service i gles- och landsbygd år 2001 och år 2002 framförs dessa krav. Regeringen har också gett uttryck för att kraven kommer att skärpas. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet⁵⁷ skriver regeringen att de avser att utveckla styrningen av de myndigheter vars verksamheter bidrar till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken. Vissa företag har dessutom en serviceskyldighet som omfattar hela landet. Regeringen har därför i regleringsbrev för myndigheter inom de politikområden som är av störst betydelse för den regionala utvecklingen, ställt tydligare krav på att de skall bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken.⁵⁸

Inget sägs dock om styrningen av de statliga bolagen. Dessa omfattas inte av motsvarande reglering som myndigheterna. Vissa statliga bolag har i avtal med staten eller genom lagreglering ett särskilt ansvar att bedriva verksamhet och tillhandahålla service i hela landet. Detta gäller till exempel för Apoteket AB, Posten och Systembolaget. Hur denna serviceskyldighet är formulerad

⁵⁴ SFS 1995:1322: *Verksförordning*.

⁵⁵ SFS 2003:595: *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*.

⁵⁶ Glesbygdsverket (1999): *Tar statliga myndigheter regionalpolitiskt ansvar?*

⁵⁷ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.

⁵⁸ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 21.

varierar mellan olika avtal och lagstiftning. För övriga statliga bolag där serviceskyldigheten inte regleras i avtal eller särskild lagstiftning finns inga krav på speciella regionala hänsynstaganden.

Regeringen har alltså annonserat att befintliga verktyg för att följa och påverka tillgången till service bör skärpas och kompletteras. Så har också skett på framförallt det kommersiella området. Regeringen har de senaste åren gett Konsumentverket flera uppdrag för att stärka den kommersiella servicen men också avsatt en del extra medel i detta syfte. Några åtgärder som vidtagits är följande:

- Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service har inrättats.
- Servicedatabasen har permanentats.
- 15 miljoner kronor har avsatts för program för test av nya lösningar.
- 20 miljoner extra har fördelats till länen för att bromsa serviceavvecklingen.
- Pilotverksamhet för att statliga aktörer i större utsträckning bör utarbeta samordnade servicelösningar har initierats.

På det offentliga serviceområdet är insatserna inte lika tydliga. Det kommunala skatteutjämningsystemet har utretts och remissbehandlats. Proposition i ärendet lämnades den 27 maj 2004. En del riktade medel har också ställts till kommunernas förfogande.

6.2 ÅTGÄRDER FÖR EN FÖRBÄTTRAD SERVICE

I detta kapitel ges inledningsvis en kort beskrivning av i vilken omfattning servicefrågorna behandlas i olika regionala program. Därefter följer en beskrivning av omfattningen av servicesatsningar som gjorts under det senaste året och vilka insatser som planeras i de lokala utvecklingsprogrammen. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av hur de regionala projektmedlen registreras och möjligheterna att följa upp dessa insatser.

6.2.1 Förekomsten av servicefrågor i regionala program

Under detta avsnitt redovisas en översiktlig genomgång av olika regionala dokument och planer som på olika sätt berör den regionala utvecklingspolitiken och där servicefrågorna ingår, antingen som en del i ett större sammanhang eller att servicefrågorna utgör grunden för den regionala planen. Syftet med genomgången har varit att försöka få en bild av i vilken utsträckning servicefrågorna berörs i sådana program. De utvecklingsplaner som Glesbygdverket i första hand tittat på i detta syfte har varit de regionala tillväxtprogrammen och de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service. Verket har också i viss mån studerat program inom EG: s strukturfonder.

Regionala tillväxtprogram

Glesbygdverket har i en särskild studie⁵⁹ analyserat i vilken utsträckning som landsbygdens förutsättningar och möjligheter har beaktats i de regionala tillväxtprogrammen (RTP). Ett av de områden som särskilt studerats är servicefrågornas förekomst i programmen. Av rapporten framgår att i de flesta län hänvisas till det nationella uppdraget att utarbeta handlingsplaner för kommersiell service. I flera län omnämns det arbetet och sedan behandlas inte det ämnet mer. I andra län hänvisas till dessa planer och de ytterligare insatser som föreslås i RTP förväntas genomföras i direkt samarbete med de parter som ingår i dessa specifika partnerskap. En tredje linje är att hänvisa till det särskilda programmet men ändå ha insatser och åtgärder inom RTP som skall genomföras inom RTP: s genomförandeorganisation. Bedömningen görs att

⁵⁹ Glesbygdverket, 2004, *Landsbygdens plats i de regionala tillväxtprogrammen*.

servicefrågorna med inriktning på landsbygden behandlats på ett bra sätt i sju av de regionala tillväxtprogrammen.

Följande exempel kan nämnas:

- I Västmanland innehåller det regionala tillväxtprogrammet en särskild åtgärd, eller handlingsprogram, som benämns *Lokal utveckling/social ekonomi*. Ett av inriktningsmålen är att programmet fram till år 2007 skall bidra till att förbättra den samhälleliga och kommersiella servicen för att bibehålla och öka landsbygdens attraktionskraft. Som insatser nämns kombinationslösningar kommersiell-offentlig service.
- I Västernorrland finns åtgärden *Utveckling av för ett boendebaserat näringsliv*. I beskrivningen sägs att det krävs åtgärder för att upprätthålla en acceptabel nivå på den kommersiella servicen på landsbygden. Ett åtgärdsområde handlar om att begränsa nedläggningen av privat och offentlig, lokal service genom utveckling av alternativ. En aktivitet är därför att stimulera lokala lösningar av service.
- I Västerbottens regionala tillväxtprogram sägs att den offentliga servicen är en förutsättning för näringslivets utveckling och att nya lösningar måste skapas genom utveckling av befintlig service men även genom samverkan mellan olika offentliga aktörer. En möjlig verksamhet är tillskapande av lokala samhällscentrum där lokal, privat och statlig service samordnas. Andra verksamheter handlar mycket om samverkan både inom och utanför den offentliga sektorn bland annat för att utveckla driftsformer för offentlig service.
- I Norrbottens regionala tillväxtprogram betonas att tillgång till grundläggande service i form av skola, vård, omsorg, kultur och fritid är grundförutsättningar för regional tillväxt. Fortsatt befolkningsminskning i inlandet sägs kräva statliga insatser för bibehållen service och frågorna bedöms inte kunna lösas inom ramen för RTP utan tillgången på offentlig service måste garanteras på nationell nivå. En insats som planeras handlar om att hitta nya vägar för samordning och lokala lösningar för kommersiell och offentlig service.

Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service

När det gäller de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service är förhållandet ett annat. Dessa program fokuserar helt på servicefrågorna och då främst den kommersiella servicen, om man där också räknar in den service som de statliga bolagen utför med hjälp av sina ombud och som ofta finns i anslutning till dagligvarubutiker i gles- och landsbygdsområden.

Av Konsumentverkets redovisning av de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service framgår att den mest centrala effekten för att uppnå målet om en god servicenivå är *ökad lönsamhet bland de dagligvaror som är strategiska ur serviceförsörjningssynpunkt*.⁶⁰ De insatser som planeras att genomföras har därför ett tydligt fokus på åtgärder som i första hand har till syfte att öka lönsamheten i dessa butiker. Insatser som nämns och förekommer i de flesta program är t.ex. aktiviteter inom *Affär på landet*, *Stöd till kommersiell service*, *upphandling från landsbygdshandel till kommunala småkök*, *samordning av ombudsfunktioner* m.m.

En annan prioriterad insats som planeras genomföras i de flesta län är att stimulera framtagandet av kommunala och lokala serviceplaner. Utöver dessa insatser framgår också av Konsumentverkets redovisning att enbart nio län har program som omfattar insatser med andra syften än att utveckla dagligvarubutiker.

⁶⁰ *Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, Redovisning april 2004, Konsumentverket, sid. 21.*

De kopplingar som kan utläsas av de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service och de regionala tillväxtprogrammen är mer av indirekt karaktär än direkta⁶¹. Enligt Konsumentverkets redovisning finns inget program för kommersiell service som inordnats i det regionala tillväxtprogrammet. Exempel på sådana indirekta kopplingar är att i Västernorrlands innehåller det regionala tillväxtprogrammet mål om ett boendebaserat näringsliv som måste matchas med insatser för att utveckla servicen. I Västmanlands län är det regionala tillväxtprogrammet vägledande för andra utvecklingsprogram. I Kronobergs län sägs att service är en tillväxtfaktor men servicefrågorna tas inte upp i det regionala tillväxtprogrammet eftersom det finns ett särskilt program för servicefrågor. I Blekinge sägs att det lokala utvecklingsprogrammet är en del av tillväxtarbetet inom ramen för det regionala tillväxtprogrammet. I Skåne län upprättas inget program för kommersiell service men ett antal serviceåtgärder genomförs bland annat inom ramen för det regionala tillväxtprogrammet.

Strukturfondsprogram

Inom strukturfondsområdet finns under innevarande programperiod sex geografiskt avgränsade så kallade målprogram. Dessa är Mål 1 Norra Norrland, Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Mål 2 Norra, Mål 2 Västra, Mål 2 Södra och Mål 2 Öarna. Dessutom finns det ett antal så kallade gemenskapsinitiativ, bland andra Leader + och Interreg, ett nationellt Mål 3-program för kompetensutveckling och ett landsbygdsutvecklingsprogram.

Målprogrammen är utarbetade och framtagna i brett partnerskap och kan sägas vara breda utvecklingsprogram för respektive geografiskt avgränsat område. Programmen innehåller därför insatser inom en rad områden som bedömts vara viktiga för utvecklingen. Programmen innehåller som regel 2–5 övergripande insatsområden och under respektive insatsområde finns ett antal s.k. åtgärder där möjliga insatser och aktiviteter beskrivs. Det ges också exempel på olika typer av projekt som kan genomföras. Åtgärderna omfattar insatser inom områden som till exempel näringslivsutveckling, utbildning och kompetensutveckling, både för företag och enskilda, landsbygdsutveckling, utveckling av infrastrukturen, utveckling av en attraktiv livsmiljö m.m.

Varje program har en övergripande målsättning och delmålsättningar för respektive insatsområde. De övergripande målsättningarna är ofta mycket allmänt hållna men ändå så pass väl definierade att det skall vara möjligt att dels i halvtid, dels i efterhand utvärdera huruvida programmen varit framgångsrika i förhållande till de i förhand angivna målsättningarna.

Vid en genomgång av dessa program visar det sig att servicefrågorna i flera av programmen inte överhuvudtaget berörs eller endast berörs i liten utsträckning. De kan till exempel handla om att det i den inledande analysen av området slås fast att en god servicenivå kan vara viktig för utvecklingen i regionen men detta leder inte sedan till att särskilda insatser har avsatts för servicefrågorna. Ett undantag är Mål 2 Öarna där det skrivs i analysen av området att tillgång till basservice är viktigt för skärgården och Gotland, vilket sedan leder fram till en särskild åtgärd för att stimulera lokalt anpassade servicelösningar.⁶²

Även Mål 2 Södra tar upp servicefrågorna i sin analys av området. I visionen för programmet sägs att ”Mål 2 Södra är en attraktiv region att leva i. Här finns en god livsmiljö med bra boende, väl fungerande service, ett jämställt och integrerat samhälle”⁶³.

⁶¹ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, Redovisning april 2004, Konsumentverket, sid. 23.

⁶² Samlat programdokument för Mål 2 Öarna 2000-2006, sid. 13.

⁶³ Samlat programdokument för Mål 2 Södra 2000-2006, sid. 70.

Glesbygdsvverkets genomgång av de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service visar också att det i vissa län planeras för kompetensutvecklingsinsatser med medfinansiering inom det nationella Mål 3-programmet.

Sammantaget har Glesbygdsvverkets genomgång visat att servicefrågorna i liten utsträckning beaktats eller beskrivits i de regionala tillväxtprogrammen och i strukturfondsprogrammen. Servicefrågorna verkar i dessa sammanhang, med några undantag, i liten utsträckning ha betraktas som något som kan bidra till den regionala utvecklingen. Servicefrågorna verkar inte heller ha varit framträdande i de regionala tillväxtavtalen. Service nämns där i enstaka fall kopplat till livsmiljö och attraktionskraft, annars i mycket liten utsträckning.

Avsaknaden av servicefrågor i programmen skall nog inte tolkas som att länen inte ansett dessa frågor vara av vikt för utvecklingen i regionen. Snarare är det nog så att man valt att fokusera insatserna i dessa program på ett antal områden som pekats ut i regeringens direktiv för arbetet, medan andra viktiga områden, som till exempel servicefrågorna, hanteras i andra sammanhang och inom ramen för andra program. I flera län görs stors satsningar på att förbättra och behålla en god servicenivå genom en rad andra insatser; bland annat genom stödet till kommersiell service och inom ramen för de nyligen framtagna lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service.

6.2.2 Insatser på serviceområdet

Arbetet med att främja en grundläggande servicestruktur skall enligt regeringen präglas av en helhetssyn. Länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan har därför under år 2003 haft i uppdrag att, tillsammans med kommuner, lokalt näringsliv, serviceinrättningar samt lokala utvecklingsgrupper utarbeta lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. Programmen skall genomföras från och med år 2004. Konsumentverket har i uppdrag att stödja länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen i utarbetandet och genomförandet av dessa program.

I de lokala utvecklingsprogrammen skall, på samma sätt som inom alla områden av den regionala utvecklingspolitiken, jämställdhetsaspekter integreras. En förutsättning för att genomföra program som leder till att servicetillgången fungerar utifrån olika behov är att man bland annat ur ett könsperspektiv från början definierar; för vems behov förväntade effekter skall uppnås, vilka som deltar i prioriteringar av olika slag, etc. Finns detta perspektiv med från början vägs de enklare in vid fortlöpande uppföljning och utvärdering.⁶⁴

Konsumentverket har vidare bland annat tagit initiativ till ett s.k. centralt samordningsforum med deltagare från Apoteket AB, Systembolaget, Svenska spel, Glesbygdsvverket, länsstyrelser, detaljhandelskedjorna med flera. Syftet är att skapa ett forum för samverkan och samråd när det gäller arbetet med de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service m.m.

Regeringen beslutade år 2002 om bidrag på 20 miljoner kronor för att motverka ytterligare försämringar av tillgången till kommersiell service i särskilt utsatta områden.⁶⁵ Av Konsumentverkets delredovisning⁶⁶ av användningen av dessa extra 20 miljoner kronor framgår att i stort sett alla län och regionala självstyrelseorgan har använt en väsentlig del av tilldelade resurser för att finansiera tjänster som utförs av Föreningen Landsbygdshandelns Främjande

⁶⁴ Regeringens proposition 2003/04:1: Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling, sid. 27.

⁶⁵ Regeringens proposition 2003/04:1: Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling, sid. 26.

⁶⁶ Konsumentverket: Delredovisning av bidrag för att motverka ytterligare försämringar av tillgången till kommersiell service i särskilt utsatta områden på kort sikt (N2002/3466/RUT). Konsumentverket 2003/501.

(FLF). Framför allt handlar det om kompetens- och utvecklingsprogrammet *Affär på landet*⁶⁷, men resurser har även gått till programmet *Utveckla dagligvaruservicen på särskilda öar inom Mål 2 området*.⁶⁸ I några län har man beslutat använda hela sitt tilldelade bidrag till *Affär på landet*.

Av redovisningen framgår även att ungefär två tredjedelar av länen och de regionala självstyrelseorganen har valt att använda de extra medlen till andra åtgärder än de som naturligt faller inom ramen för förordning 2000:284 om *stöd till kommersiell service* medan övriga län valt att åtminstone till en del använda medlen till sådana åtgärder som ryms inom förordningen om *stöd till kommersiell service*.⁶⁹

Glesbygdverket har försökt identifiera andra satsningar som görs på serviceområdet utöver *stödet till kommersiell service*. I detta arbete har de Lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service och Konsumentverkets redovisning i april 2004⁷⁰ varit nyttiga källor. Glesbygdverket har dessutom genom kontakter med ett antal län och dess servicehandläggare samlat in vissa uppgifter över servicesatsningar som gjorts i länen under de senaste åren, framförallt avser det år 2003 men i något fall även år 2002. Den information som verket fått genom dessa kontakter bekräftar att länen har satsat medel på servicefrågor utöver de medel som avsätts till det kommersiella stödet.

Glesbygdverkets kontakter med länen bekräftar också den bild som framkommer av Konsumentverkets redovisning enligt ovan. De flesta satsningarna som genomförts har i hög grad handlat om insatser inom ramen för *Affär på landet* eller i delprojekt med anknytning till detta program. Utöver det har några län också medfinansierat projekt som beviljats stöd från anslaget till *Test av nya lösningar*.⁷¹ Insatserna har till stor del varit inriktade mot kommersiell service men i något fall har också offentlig service berörts. I det fall offentlig service ingått i satsningarna har det oftast handlat om samordning av service som berört både offentlig och kommersiell service och där lanthandel utgör navet och utgångspunkten för samordningen.

De flesta insatserna har genomförts inom ramen för det kommersiella stödet och de extrasatsningar som gjorts de senaste åren från regeringens sida. Endast undantagsvis görs satsningar som inte avser kommersiell service. Detta också naturligt eftersom offentlig service inte är länsstyrelsernas eller de kommunala samverkansorganens ansvarsområden samt att de extramedel som regeringen avsatt syftat till att förstärka den kommersiella servicen.

De extra 20 miljoner kronor som regeringen avsatte under år 2002 har, tillsammans med *stödet till kommersiell service*, alltså i hög grad finansierat det senaste årets regionala insatser för att stärka servicetillgängligheten. Detta visar att denna extrasatsning varit väldigt värdefull.

Det går dock inte utifrån de uppgifter Glesbygdverket tagit del av att göra en totalredovisning av hur mycket medel som avsatts för olika typer av serviceprojekt i hela landet eftersom uppgifter inte samlats in från samtliga län. Syftet har varit att komplettera den information som ges i de lokala utvecklingsprogrammen av lärens strategier för den kommersiella servicen och de satsningar som planeras i dessa program. Tanken har också varit att undersöka om man på detta

⁶⁷ *Affär på landet* bygger på konkreta insatser för att utveckla landsbygdsbutiker. För att genomföra dessa insatser har FLF byggt upp en organisation med ett 30-tal mentorer i hela landet.

⁶⁸ I projektet *Utveckla dagligvaruservicen på särskilda öar inom Mål 2 området* deltar 45 butiker runt Sveriges kuster samt i de fyra största insjöarna.

⁶⁹ Förordning (2004:284) om stöd till kommersiell service.

⁷⁰ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, Redovisning april 2004, Konsumentverket.

⁷¹ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 26.

sätt på ett enkelt och tillfredsställande sätt kan få information om de servicesatsningar som görs utöver *stödet till kommersiell service*.

Det går inte ur programmen för kommersiell service att avgöra hur stora de totala ekonomiska insatserna är eller kommer att bli. Det som är känt och som i några program också redovisas är de anslag som respektive län har för regionala utvecklingsinsatser och där man själva prioriterar mellan olika insatser, bland annat *stödet till kommersiell service*. I något fall framgår också hur länens prioriteringar ser ut och hur mycket medel som avsatts för *stödet till kommersiell service* men också till de övriga servicesatsningar som planeras att genomföras. Utöver detta hänvisas bland annat till de särskilda extramedel som regeringen avsatte år 2002 för att motverka en ytterligare försämring av tillgängligheten till en kommersiella servicen.

I Dalarna preciseras en indikativ finansiering för respektive åtgärd som planeras och de parter som bör vara med i finansieringen av de olika insatserna pekas ut. Man framhåller också att finansieringsinsatserna handlar om ett gemensamt ansvarstagande från de olika aktörerna men att länsstyrelsen under år 2004 tagit på sig ett särskilt finansiellt ansvar för genomförandet. Jämtland med flera län anger finansieringskällor eller parter som förväntas delta i finansieringen utan att precisera respektive parts andel. Andra län redovisar inte hur finansieringen skall gå till. Något län påtalar bristen på statliga medel och att staten bör tillskjuta mer medel för att planerade insatser skall vara möjliga. Det vanligaste är dock att programmen redovisar översiktligt vilka finansieringskällor och parter som kan och bör medverka i finansieringen av planerade insatser utan att precisera det närmare än så.

Det har som nämnts varit svårt att få en bild av hur det skulle sett ut utan dessa extra medel dvs. hur och vilka satsningar som gjordes åren innan eller vilka satsningar som kommer att göras när de extramedel som regeringen avsatt är förbrukade. Detta kräver en mer noggrann och heltäckande genomgång för att vara möjligt, även om de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service ger en bra bild av kommande planer. Den information som verket fått bygger också till stor del på de enskilda handläggarnas kännedom om vilka satsningar som gjorts eftersom projekten inte registreras i datasystemet STINS⁷² på service som ämneskategori. Detta visar på behovet att tillföra en sådan kategori eller ämnesklass i NYPS⁷³ om man i framtiden på ett lätt sätt skall kunna få en bra bild av de insatser som görs på serviceområdet.

6.2.3 Uppföljning av regionala projektmedel

Samtliga projekt som beviljas regionalt stöd registreras i ärendehanteringssystemet STINS. Vid registreringen i STINS klassificeras varje projekt under minst en av följande 9 kategorier; *Arbetsmarknad, Forskning/Utveckling, Kultur/Fritid/Turism, Informationsteknologi, Näringsliv, Miljö/Natur, Utbildning, Landsbygdsutveckling och Kommunikationer*. Kategorierna är inte närmare definierade utan det är upp till varje enskild handläggare att välja den eller de kategorier som passar bäst.

Ärendehanteringssystemet STINS är dock inte uppbyggt på det sättet att projekt som avser servicesatsningar lätt kan särskiljas. Systemet medger en sökning på t.ex. ord i projektens rubrik men detta kräver sedan en ganska omfattande vidaresökning på respektive projekt för att kunna sortera bort icke aktuella projekt. Vidare så kan naturligtvis ett projekt helt eller delvis avse satsningar på service utan att detta framgår av rubriken.

Projekten registreras som nämns ovan bl.a. utifrån ämneskategori eller ämnesområden som t.ex. *Arbetsmarknad, Forskning/Utveckling, Kultur/Fritid och Kommunikationer*. Det ämnesområde

⁷² STINS är ett datasystem för handläggning av regionala stöd.

⁷³ NYPS, Ny projekt- och stödärendehantering.

som kan tyckas ligga närmast servicefrågorna är kategorien *Landsbygdsutveckling*. Med en sökning på landsbygdsutveckling som ämneskategori kan man möjligen på ett relativt enkelt sätt identifiera ett enskilt projekt av intresse men metoden är alltför trubbig för att vara ett bra instrument för att på en aggregerad nivå kunna identifiera genomförda serviceprojekt.

Antalet kategorier som projekten kan klassificeras i är alltså begränsade till de nio kategorierna enligt tabellen ovan. STINS kommer inom kort att ersättas av det nya projekt- och stödhanteringssystemet NYPS, troligen med början under år 2005. NYPS är fortfarande under utveckling och vissa möjligheter finns fortfarande att påverka utformningen av systemet utifrån identifierade behov⁷⁴.

Glesbygdverket föreslår därför att det i NYPS skall införas en ämneskategori, benämnd t.ex. *Service*, som möjliggör registrering och därmed också sökning av serviceprojekt, förutom de projekt som beviljas medel under stödformen *stöd till kommersiell service*. På detta sätt skulle uppföljningen av insatser på serviceområdet underlättas och därmed bidra till att bättre kunna bedöma om politiken varit framgångsrik.

6.3 REGIONALA MÅL

Glesbygdverket har som redovisas i kapitel 6.2, utifrån ett serviceperspektiv, gjort en översiktlig genomgång av olika regionala dokument och planer som berör den regionala utvecklingspolitiken. Syftet med genomgången har varit att försöka få en bild av i vilken utsträckning servicefrågorna behandlas i sådana program. I genomgången har verket också studerat om regionerna i dessa program och planer formulerat regionala mål om en god servicenivå med utgångspunkt i det övergripande nationella målet om en god servicenivå i alla delar av landet.

De utvecklingsplaner som Glesbygdverket studerat i detta syfte är de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service, de regionala tillväxtprogrammen och vissa program inom EG:s strukturfonder. Det skall noteras att Glesbygdverkets genomgång varit översiktlig. Glesbygdverket har därför, även för denna genomgång, tagit del av Konsumentverkets redovisning av de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service⁷⁵ och den bedömning som Konsumentverket där gör av förekomsten av regionala mål i dessa program.

Av Glesbygdverkets genomgång av förekomsten av regionala mål i olika programdokument och av Konsumentverkets redovisning och bedömning av de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service framgår att målsättningar ofta helt saknas eller endast förekommer i liten utsträckning. I de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service har några län dock påbörjat denna typ av målprecisering och redovisar därför också nedbrutna och mätbara mål för en god tillgång till kommersiell service.

Av Konsumentverkets redovisning av de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service⁷⁶ framgår att i de fall länen har preciserade och uppföljningsbara mål avser dessa oftast dagligvaruservice och i mindre utsträckning drivmedel och andra servicetjänster. Målen har också olika karaktär. Några län har angivit målsättningar som avser att trygga servicen på ett antal servicestrategiska orter. I fyra län har partnerskapen formulerat mål med indikatorer för hushållens avstånd till närmaste dagligvarubutik. Dessa mål kombineras samtidigt i något län

⁷⁴ Uppgifter från NUTEK i maj 2004.

⁷⁵ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, Redovisning april 2004, Konsumentverket.

⁷⁶ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, Redovisning april 2004, Konsumentverket, sid. 16.

med mål som att befintligt utbud av service inte skall försämrats. Det finns också en del exempel på hur man skall följa upp måluppfyllelsen. I många län saknas dock i stort sett regionala mål.

Det finns också andra exempel där en god servicenivå och tillgänglighet uttrycks i termer som ”inom rimlig restid”, ”på acceptabelt avstånd” och att ”länets invånare skall kunna bo på landet och kunna få kommersiella ärenden utträttade även om man saknar bil”.

I några få län preciseras servicenivån i form av sortiment och öppettider. I ett fåtal andra län har man som mål att dagens nivå på servicen inte skall försämrats. Konsumentverkets bedömning är att hälften av programmen är förhållandevis otydliga när det gäller vilket serviceutbud som avses och vad som menas med tillgänglighet. Konsumentverkets slutsats av genomgången och bedömningen av förekomsten av mål i programmen är att *en del av lärandet i det fortsatta programarbetet bör fokusera utveckling och uppföljning av målen.*⁷⁷

I avsnitt 6.2 ovan görs bedömningen att servicefrågorna bara i liten utsträckning behandlas i de regionala tillväxtprogrammen och strukturfondsprogrammen. I några regionala program tas dock servicefrågorna upp men regionala målsättningar förekommer endast i något enstaka fall. Som exempel kan nämnas att i Västernorrlands regionala tillväxtprogram finns ett åtgärds mål som handlar om att begränsa nedläggningen av privat och offentlig, lokal service genom utveckling av alternativ. Som indikator anges bibehållen privat och offentlig service.

Ett av inriktningsmålen för Västmanlands regionala tillväxtprogram är att programmet skall bidra till att förbättra den samhälls- och kommersiella servicen för att bibehålla och öka landsbygdens attraktionskraft. Som insatser nämns kombinationslösningar för kommersiell-offentlig service. Preciserade mål för denna ambition saknas dock.

I Norrbottens regionala tillväxtprogram betonas att tillgång till grundläggande service i form av skola, vård, omsorg, kultur och fritid är grundförutsättningar för regional tillväxt men tillgången på offentlig service måste garanteras på nationell nivå. En insats som planeras handlar om att hitta nya vägar för samordning och lokala lösningar för kommersiell och offentlig service. Det finns däremot ingen uttalad målsättning som berör servicefrågorna.

I Västerbottens regionala tillväxtprogram sägs att den offentliga servicen är en förutsättning för näringslivets utveckling och att nya lösningar måste skapas genom utveckling av befintlig service men även genom samverkan mellan olika offentliga aktörer. En möjlig verksamhet är tillskapande av lokala samhällscentrum där lokal, privat och statlig service samordnas. Ett resultatmål som anges är att 12 kommuner skall ha etablerade funktioner för elektronisk samhällsservice där IT-infrastrukturen används för att åstadkomma en godtagbar samhällsservice även i glesa delar av länet.

Bland strukturfondsprogrammen har Mål 2 Öarna och Mål 2 Södra formulerat vissa mål på serviceområdet. I utvecklingsprogrammet för Mål 2 Öarna skrivs det i analysen av området att tillgång till basservice är viktigt för skärgården och Gotland, vilket sedan leder fram till en särskild åtgärd för att stimulera lokalt anpassade servicelösningar.⁷⁸ Som målsättning för insatserna inom området har angetts 50 bevarade arbetstillfällen och en förbättrad/bibehållen service.⁷⁹

Även Mål 2 Södra tar upp servicefrågorna i sin analys av området. I visionen för programmet sägs att ”Mål 2 Södra är en attraktiv region att leva i. Här finns en god livsmiljö med bra boende,

⁷⁷ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service, Redovisning april 2004, Konsumentverket, sid. 18.

⁷⁸ Samlat programdokument för Mål 2 Öarna 2000-2006, sid. 13.

⁷⁹ Programkomplement för Mål 2 Öarna 2000-2006, sid. 19.

väl fungerande service ett jämställt och integrerat samhälle”⁸⁰. Under åtgärd 1.2; Förbättra infrastruktur och utvecklingsförutsättningar, anges också att stöd exempelvis kan ges till ”åtgärder för utveckling av lokala servicelösningar, såväl privat som offentlig service”⁸¹. 10 nya servicelösningar är ett av de förväntade resultaten av åtgärden.

Glesbygdsverkets sammantagna bild av denna genomgång är att regionerna påbörjat arbetet med regionala målformuleringar men att det på serviceområdet hittills endast i liten utsträckning har formulerats regionala mål som också är mätbara. Glesbygdsverket tolkar detta som att det i programutvecklingsarbetet varit svårt att ta fram regionalt anpassade mål för en god servicenivå. Detta visar troligen på problemet med att kunna precisera sådana målsättningar utifrån det visionära nationella målet om en god servicenivå i alla delar av landet.

Även om det nationella målet är visionärt och därför också kan vara svårt att bryta ned och anpassa till regionala förutsättningar är det viktigt att riksdagen har fastställt ett mål om en god servicenivå i alla delar av landet. Även om målet kan vara svårt att operationalisera fyller det en väldigt viktig funktion eftersom det sätter fokus på servicefrågorna och betonar dessas betydelse för den regionala utvecklingen. Arbetet med målformuleringar på regional och lokala nivå framtagna i partnerskap bör därför fortsätta. Det är bara på regional och lokal nivå som målen kan formuleras så att de blir användbara och därmed möjliga att följa upp.

6.4 VAD PÅVERKAR SERVICEUTBUDET?

Serviceutbudet påverkas naturligtvis av en rad faktorer, både genom aktiva och medvetna politiska insatser som genom förändringar i vår omvärld och i våra egna värderingar och beteenden. Vi har i denna rapport gjort en genomgång av ett antal olika serviceslag och försökt beskriva med vilka olika styrmedel staten påverkar serviceutbud och tillgänglighet till olika typer av service. Som beskrivs i kapitel 7 har staten både legala som ekonomiska styrmedel till sitt förfogande. Staten, genom regering och riksdag, påverkar alltså i någon utsträckning serviceutbud och servicetillgänglighet. Hur stor denna påverkan är vet vi dock inte. På en rad områden och för en stort antal aspekter kan man dock anta att statens påverkansmöjligheter är relativt små i relation till andra faktorer.

Som nämnts påverkas alltså serviceutbud och servicens tillgänglighet för människor och företag av en rad olika faktorer, bl.a. genom de insatser och den politik staten genomför. Andra faktorer i vår omgivning och människors sätt att agera och tänka har dock troligen en betydligt större inverkan på servicen. I vår omvärld sker ständigt förändringar som på olika sätt och i olika grad påverkar våra liv och förutsättningarna för dessa. Dessa förändringar påverkar många gånger också faktorer som vi dagligen behöver för att kunna leva och verka, däribland service som tillgång till dagligvaror eller sjukvård. Om den butik där vi vanligen handlar våra dagligvaror läggs ned försämras vår tillgänglighet till livsmedelsinköp och vi måste ändra vårt beteende och göra inköpen i en annan affär.

Glesbygdsverket har under en lång tid följt serviceutvecklingen i gles- och landsbygd och då bl.a. konstaterat att antalet dagligvarubutiker minskat kraftigt under många år, en minskning som dessutom verkar fortgå om än i en långsammare takt under det senaste året. Många orter har mist sin sista butik. Orsakerna till att antalet butiker minskar har flera orsaker. Den omstrukturering som pågår inom handeln till allt större enheter med byggande av stora köpcentra eller stormarknader i anslutning till städer eller större tätorter kan vara en orsak. Sammanslagning till större enheter och lokaliseringar av köpcentra i städernas ytterområden

⁸⁰ Samlat programdokument för Mål 2 Södra 2000-2006, sid. 70.

⁸¹ Programkomplement för Mål 2 Södra 2000-2006, sid. 27.

påverkar tillgängligheten till viss service både för de som bor i gles- och landbygdsområden och de som bor relativt centralt.

Likaså ställer de stora grossisterna inom dagligvaruhandeln ofta allt högre krav på framförallt lanthandeln för att överhuvudtaget leverera varor. Införandet av ny teknik i butikerna kan, även om det har ett gott syfte, många gånger innebära stora extrakostnader för de butiker som redan balanserar på marginalen. Även förändrade kundbeteenden påverkar serviceutbudet. Genom att många som har möjlighet lockas av stormarknadernas större utbud och lägre priser eller utför en del av sitt servicebehov under arbetsresor minskar underlaget för mindre butiker både i gles- och landsbygder som i lokala centra i tätorter. Mindre butiker läggs ned, tillgängligheten försämras och alla måste ändra sitt inköpsbeteende. Dessa förändrade beteenden och denna anpassning till de förändringar som sker i omvärlden bidrar med stor säkerhet starkt till att antalet butiker fortsatt blir färre.

På motsvarande sätt som inom dagligvaruhandeln sker en strukturomvandling inom många andra områden som berör andra serviceslag. Kommunernas och landstingens anpassning av organisation och struktur inom t.ex. grundskola och primärvård till en sämre kommunal ekonomi och minskande elevunderlag får ofta stora konsekvenser för tillgängligheten till dessa serviceslag. Inom dessa två områden har staten vissa påverkansmöjligheter eftersom både primärvård och grundskolor ingår som parametrar i det kommunala skatteutjämningsystemet⁸². Trots detta sker stora faktiska förändringar i serviceutbudet vilket därigenom leder till en sämre servicetillgänglighet, om inte andra insatser genomförs för att motverka detta.

En ytterligare faktor som har stor betydelse för utbudet av service är den i många delar av landet och under lång tid negativa befolkningsutvecklingen. När befolkningen minskar i ett område minskar samtidigt kommunernas skatteunderlag, underlaget för lanthandeln och även underlaget för annan service. Kombinerat med konsumenternas förändrade beteenden och förändrade preferenser får detta naturligtvis konsekvenser för organisation av primärvård, skolor och annan offentlig service samt för kommersiell service.

Förändrade preferenser för boende där den tätortsnära landsbygden lockar alltmer medan mindre tätorter och ofta även kommunernas centralorter tappar befolkning påverkar också hur servicen organiseras, var den etableras, läggs ned eller finns kvar etc.

Konsumenternas förändrade preferenser kan också innebära att de ställer nya krav på servicens utformning och tillgänglighet men också att innehållet i den service som efterfrågas kan förändras. Ny teknik och andra landvinningar gör också att servicebehoven kan lösas på andra sätt än tidigare. Företag och konsumenter behöver kanske inte alla gånger ha en rent fysisk tillgång till den service som efterfrågas utan tillgängligheten kan många gånger lösas på andra sätt än genom fasta serviceställen, t.ex. genom telefon, Internet eller mobila enheter. Detta påverkar också i hög grad företagens möjligheter att bedriva verksamhet och indirekt möjligheterna att kunna rekrytera och trygga sin arbetskraftsförsörjning. Det kan också finnas skillnader i behov och preferenser mellan kvinnor och män som kräver olika lösningar och där befintliga lösningar kanske inte alltid fullt tillgodoser dessa skillnader.

Statens möjligheter att påverka utbudet av och tillgängligheten till service är därmed begränsade. Omvärldsförändringar, marknadskrafter, förändrade beteenden hos konsumenter och förändrade strategier hos företag är starka faktorer som har stor inverkan på serviceutvecklingen. Staten kan dock, i viss mån, påverka förutsättningarna och grogrunden för tillväxt och välfärd genom den regionala utvecklingspolitiken. Andra faktorer har dock förmodligen betydligt större

⁸² SFS 1995:1645: Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting.

inverkan på serviceutvecklingen. Det är viktigt att vara medveten om dessa förhållanden också när man utformar politiken och metoderna för att följa upp och effektutvärdera densamma.

7 HUR STYRS SERVICEN?

7.1 STATENS ROLL

Statens roll på serviceområdet bygger på en medvetenhet om serviceutbudets centrala roll för möjligheterna att utveckla alla delar av landet. Regeringen skriver i den senaste budgetpropositionen att: ”Det finns ett starkt beroendeförhållande mellan tillväxt och välfärd. Det är inte bara välfärden som är beroende av tillväxten. För att alla skall kunna vara med och bidra till tillväxten är välfärden, i form av till exempel god barnomsorg, skola och sjukvård, en förutsättning. För allt fler företag i vårt land är den välfärdsservice som kommunerna svarar för en viktig konkurrensfaktor. Välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service, måste därför säkras i alla delar av landet. Det kommunala skatteutjämningsystemet skall utvecklas. Systemet är viktigt för att även fortsättningsvis behålla ekonomiskt likvärdiga serviceförutsättningar i alla delar av landet.”⁸³.

Som tidigare sagts bör dock inte statens möjligheter att styra serviceutvecklingen överbetonas. De politiska möjligheterna att styra över utbudet av olika slags service är i många fall begränsade. Det finns dock områden där staten kan agera och den sammantagna verkan av sådan styrning blir mer betydelsefull då olika åtgärder kombineras för att nå ett önskvärt resultat.

Staten arbetar därför med olika strategier och metoder för att styra serviceutbudet i önskvärd riktning. Staten agerar som lagstiftare på området, som beställare och finansiär av olika servicefunktioner och som utförare av vissa delar av serviceutbudet.

När det gäller den kommunala och landstingskommunala servicen är statens roll främst att, inte minst genom det kommunala skatteutjämningsystemet, bidra till att skapa ekonomiskt likvärdiga förutsättningar i alla delar av landet. Lagstiftning och andra legala styrmedel används också av staten för att styra kommunal och landstingskommunal verksamhet i önskvärd riktning, liksom tillsyn över att lagstiftningen efterföljs.

Statens möjligheter till direktstyrning av servicetillgången har dock minskat i takt med alltmer avreglerade servicesektorer, bolagiseringar samt omställningar från specialdestinerade bidrag till nuvarande, generellt inriktade, kommunala statsbidrags- och utjämningsystem. Nya möjligheter att påverka servicetillgången kan därför krävas och det är då inte minst viktigt att finna metoder för att formulera mål för och att följa upp och utvärdera servicetillgången.

I det följande beskrivs kortfattat statens roll på några vitala serviceområden som också fokuseras i andra delar av denna delrapport. Beskrivningen görs utifrån de olika styrinstrument som finns tillgängliga och behandlar de serviceslag som berörs av respektive instrument.

7.2 OLIKA TYPER AV STATLIGA STYRMEDEL

Styrning av serviceverksamheter sker ofta via antingen legala eller ekonomiska styrinstrument. Staten, som stiftare av lagar och utfärdare av förordningar och föreskrifter, besitter starka och tydliga instrument för styrning. Vidare är den tillsyn som staten, genom sina myndigheter, utövar över till exempel hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan och räddningstjänsten en viktig styrfunktion.

Styrning via enbart juridiska styrmedel ger dock inte alltid tillräckliga resultat och dessa metoder kompletteras därför ofta med såväl ekonomiska som andra styrmedel.

När det gäller ekonomiska styrmedel agerar staten ibland direkt som finansiär och bidragsgivare. Likaså kan staten genom andra ekonomiskpolitiska åtgärder påverka förutsättningarna för

⁸³ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 20.

serviceutbudet. Exempel på sådana styråtgärder är förändringar i det kommunala utjämningsystemet samt förändringar i skatter och avgifter som påverkar såväl servicegivare som servicetagare. Staten använder sig vidare av en mängd ytterligare andra styrmedel. Resultatstyrning av myndigheter under regeringen är ett exempel. Då resultatstyrning är en relativt ny styrmetod utvecklas denna fortlöpande. Statsmakterna avser nu att skärpa upp denna styrning och skriver bland annat att ”Regeringen kommer att arbeta vidare med att utveckla styrningen av de myndigheter vars verksamheter är av stor betydelse för en hållbar regional tillväxt och välfärd.”⁸⁴ Även då det gäller statligt ägda bolag agerar staten genom policybeslut och ägardirektiv.

Andra politiska åtgärder genomförs också för att, mer eller mindre direkt, påverka servicetillgången. Statens aktiviteter i utarbetandet och genomförandet av regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsprogram är exempel på breda politiska insatser som har som mål att förbättra förutsättningarna för tillväxt och utveckling och därigenom uppfylla den regionala utvecklingspolitikens mål om bland annat en god tillgång till service i landets alla delar.

7.2.1 Legala styrmedel

Vad gäller undervisning, och då främst grundskolor och gymnasieskolor, stadgar skollagen⁸⁵ att alla barn och ungdomar skall, oavsett geografisk hemvist, ha lika tillgång till likvärdig utbildning. Landstingens och kommunernas primärvård skall, enligt hälso- och sjukvårdslagen⁸⁶, på motsvarande sätt ges på lika villkor för hela befolkningen. Detsamma gäller huvudsakligen inom det sociala området, där socialtjänstlagen⁸⁷ lyfter fram jämlikheten i levnadsvillkor i sin portalparagraf. Det mesta av den lagstiftning som rör kommunal och landstingskommunal service är dock så kallad skyldighetslagstiftning vilken inte ger invånarna exakt utformade rättigheter till en viss slags service. Istället innebär lagen en skyldighet för huvudmännen, landstingen och kommunerna, att inom sitt geografiska område tillhandahålla en service som överensstämmer med lagstiftningens intentioner. Det finns dock exempel på inslag av rättighetslagstiftning vad avser den kommunala servicen som lagen⁸⁸ om stöd och service till vissa funktionshindrade behandlar.

Enligt räddningstjänstlagen⁸⁹ är kommunerna ålagda att svara för att räddningstjänsten organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Detta torde förutsätta att en geografisk spridning av resurserna är av vikt. Polislagen⁹⁰ innehåller inga särskilda stadganden om polisorganisationens geografiska spridning. Det grundläggande uppdraget att upprätthålla allmän ordning och tillförsäkra allmänheten skydd bör dock implicit innebära att polisens tjänster bör finnas tillgängliga i hela landet. Som flera andra statliga myndigheter är också polisen skyldig att i enlighet med verksförordningen⁹¹ beakta regionalpolitikens krav även om detta inte innebär någon, i praktiken, särskilt tydlig styrning av hur resurserna skall fördelas över landet.

⁸⁴ Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling*, sid. 19.

⁸⁵ SFS 1985:1100: *Skollag*.

⁸⁶ SFS 1982:763: *Hälso- och sjukvårdslag*.

⁸⁷ SFS 2001:453: *Socialtjänstlag*.

⁸⁸ SFS 1993:387: *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

⁸⁹ SFS 1986:1102: *Räddningstjänstlag*, 4 §.

⁹⁰ SFS 1984:387: *Polislag*.

⁹¹ SFS 1995:1322: *Verksförordning*.

Vad gäller de statliga servicegivare som verkar i bolagsform finns särskild lagstiftning rörande postservicens utformning, postlagen⁹² och för kassaservicen, lagen om grundläggande kassaservice⁹³. Denna lagstiftning är emellertid tämligen övergripande och servicegivarnas åtagande preciseras såväl i förordningar som i policydokument som tillsynsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, arbetar fram i samverkan med berörda bolag. Avreglering och nya förutsättningar för såväl brev- och paketbefordran som kassatjänster har dock aktualiserat behoven av en översyn av lagstiftningen på dessa områden. En särskild utredare⁹⁴ har tillkallats och denne kommer att lämna sitt slutbetänkande den 1 november 2004. Systembolagets och Apoteket AB:s verksamhet avseende geografisk spridning berörs inte särskilt tydligt i lagstiftningen utan regleras istället genom avtal med staten. Dessa avtal innehåller bestämmelser om hur alkohol- respektive läkemedelsförsäljningen skall organiseras för att en god service skall kunna erhållas i hela landet.

På ett övergripande plan gäller, förutom verksförordningens betoning av regionalpolitiken, också förordningen om regionalt utvecklingsarbete⁹⁵. I denna sägs bl.a. att ”statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås genom att...i god tid samråda med länsstyrelsen om de avser att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden eller fatta beslut som är av väsentlig betydelse för den regionala utvecklingen i ett län”.

7.2.2 Ekonomiska styrmedel

De ekonomiska styrmedlen är, som nämnts, av olika slag. Inom sektorn dagligvaruservice kan ekonomiskt stöd ges direkt till näringsidkare med fasta försäljningsställen i form av till exempel investeringsstöd, landsbygdslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag. Om särskilda skäl finns kan även stöd utgå till verksamhet med varubussar. Likaså kan stöd ges för försäljning av drivmedel⁹⁶, om stöd till kommersiell service. Kommunal och landstingskommunal service i form av grundskolor, gymnasieskolor, barnomsorg och primärvård skall genom det kommunala utjämningsystemet ges lika förutsättningar i hela landet. När det gäller de serviceslag där statliga bolag verkar så ges den grundläggande kassaservicen ett direkt statsbidrag om 400 miljoner kronor per år för att en god service skall upprätthållas i hela landet. Möjligheten att anpassa avkastningskraven på de statligt ägda bolagen lyfts ibland i den allmänna debatten fram som en möjlighet till att styra serviceutbudet. Denna möjlighet har dock ännu inte använts av statsmakterna i någon nämnvärd grad.

7.2.3 Andra styrmedel

Som tidigare nämnts finns på flera områden avtal och policydokument som stadgar hur olika statliga servicegivare skall utforma sitt utbud ur ett geografiskt tillgänglighetsperspektiv. När det gäller styrningen av de statliga myndigheterna finns också möjligheten att genom resultatstyrningen poängtera betydelsen av en geografisk spridning av resurserna, även om det varit svårt att hitta faktiska exempel på denna typ av styrning.

Regeringen ger även dess myndigheter olika uppdrag att inom den regionala utvecklingspolitiken verka för olika lösningar i syfte att uppnå en god service i t.ex. glesbygd. Detta kan exemplifieras med att regeringen år 2002 gav Konsumentverket och länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta lokala utvecklingsprogram för kommersiell service i glesbygd.

⁹² SFS 1993:1684: *Postlag*.

⁹³ SFS 2001:1276: *Lag om grundläggande kassaservice*.

⁹⁴ Kommittédirektiv 2003:117.

⁹⁵ SFS 2003:595: *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*, 18 §.

⁹⁶ SFS 2000:284: *Förordning om stöd till kommersiell service*.

Konsumentverket har också fått i uppdrag att utveckla och testa nya lösningar inom det kommersiella serviceområdet.

7.3 KOMMUNERNAS ROLL

7.3.1 Kommunal service

Kommuner och landsting svarar för cirka 70 procent av Sveriges offentligt finansierade välfärd⁹⁷. Stora delar av den verksamhet som kommunerna ansvarar för styrs dock i hög grad av statliga beslut av olika slag. Följande översikt (tabell 3) över styrsystemen gällande grundskoleverksamheten illustrerar detta.

Tabell 8. Styrsystemet för grundskoleverksamheten

Dokument	Beslutande instans
Skollagen	Riksdagen
Läroplaner	Regeringen
Förordningar o föreskrifter	Regeringen/Skolverket
Kommunala måldokument	Respektive kommun
Kommunala budgetar	Respektive kommun

En översikt över styrsystemen avseende till exempel förskoleverksamheten, äldreomsorgen eller hälso- och sjukvården skulle se ut på ungefär samma sätt.

Tidigare statsbidragssystem innebar att statsbidragets storlek var direkt kopplat till verksamhetens omfattning. Också detta var ett sätt för staten att styra verksamheten. I och med statsbidragsreformen 1993 försvann de flesta verksamhetsanknutna statsbidragen och ersattes av generella bidrag.

Statskontoret har nyligen visat att antalet verksamhetsanknutna statsbidrag har ökat igen under det senaste decenniet⁹⁸. Denna utveckling har gett bränsle till den ständigt pågående diskussionen om den kommunala självstyrelsen. Utjämningskommittén föreslår i sitt betänkande⁹⁹ en återgång till mer generell bidragsgivning.

7.3.2 Kommersiell service

All service har sin fysiska lokalisering i någon kommun. I vilken grad kan då kommunen påverka utbudet av kommersiell service i sin egen kommun? Utbudet av kommersiell service är naturligtvis helt beroende av marknaden; tillgången är beroende av efterfrågan. Vissa möjligheter för kommunen att i någon mån påverka utbudet eller lokaliseringen av kommersiell service finns dock. Genom plan- och bygglagen, PBL, kan kommunen i sin planering av markens användning styra lokaliseringen av vissa typer av service. Kommunernas översiktsplaner har alltmer breddats från att tidigare mest sett till markens användning till att också behandla utvecklingsfrågor i stort i det aktuella området. Den pågående PBL-utredningen¹⁰⁰ har bland annat i uppdrag att studera möjligheterna till att ytterligare utveckla översiktsplanerna i den riktningen.

Ett annat medel för kommunerna att försöka påverka utvecklingen är de kommunala varuförsörjningsplanerna. För att statligt stöd till kommersiell service (se avsnitt ovan) skall

⁹⁷ SOU 2003:88: *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, sid. 83.

⁹⁸ Statskontoret 2003:5: *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys*.

⁹⁹ SOU 2003:88: *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*.

¹⁰⁰ Kommittédirektiv 2002:97, 2003:172.

kunna utgå krävs nämligen att ”kommunen har planerat varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd kan bedömas”¹⁰¹.

Ett ytterligare sätt för kommunen att påverka utbudet av kommersiell service kan vara att utnyttja kommunens möjligheter att som stor kund påverka utbudet av varor och tjänster i kommunen. Kommunens upphandlingar regleras i lagen om offentlig upphandling¹⁰². Grundprincipen i denna är att all offentlig upphandling skall göras affärsmässigt, i konkurrens och på ett ickediskriminerande sätt. En kommuns möjligheter att ställa villkor för deltagande i en upphandling eller tillämpa utvärderingskriterier som innebär att den tar lokal hänsyn är således mycket begränsade. Däremot kan en kommun planera sina upphandlingar utifrån lokala förhållanden, så att också små lokala företag har möjlighet att konkurrera. Det kan exempelvis handla om att dela upp upphandlingar i mindre delar eller varugrupper, eller att skilja på upphandlingen av själva varan och transporten av den till leveransadressen¹⁰³. Genom att låta lokala företag vara med och konkurrera om kommunens beställningar kan deras konkurrenskraft stärkas, till glädje också för invånarna i kommunen som har behov av dessa företag på orten.

7.4 DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET

7.4.1 Historik

När grunderna för den kommunala självstyrelsen lades fast 1868 hade kommunerna ansvar för folkskola och fattigvård. Sedan dess har kommunernas och landstingens ansvarsområde utökats väsentligt. Kommuner och landsting har idag ett lagstadgat ansvar för stora delar av vårt välfärdssystem.

Förutsättningarna för att klara dessa åtaganden varierar mycket mellan olika kommuner och landsting. Dels finns stora skillnader i beskattningsbara inkomster, vilket påverkar skatteintäkterna, dels finns stora skillnader i ålderssammansättning, social och geografisk struktur som påverkar kommunens kostnader.

En utjämning av kommunernas förutsättningar för att klara sina åtaganden är således nödvändig och redan 1917 fattade riksdagen beslut om ett generellt system för stöd åt synnerligen skattetyngda kommuner. Frågan hade dock varit föremål för både motioner och statliga utredningar sedan slutet av 1800-talet. År 1925 skrev utredaren av den kommunala skatteutjämningen att det ”kan nu möjligen göras gällande, att tiden borde vara mogen för att bringa reformspörsmålet beträffande skatteutjämningen ur världen”. Sedan dess har frågan om utjämningsystemen utretts och diskuterats åtskilliga gånger.

Fram till mitten av 1980-talet skedde den kommunala utjämningen i Sverige i huvudsak genom att staten gav bidrag till de kommuner och landsting som bedömdes ha otillräcklig skattekraft. Från 1996 ändrades principerna så att utjämningen kom att bygga på en inomkommunal utjämning. Detta innebär att varje ändring som gynnar några kommuner samtidigt missgynnar andra. Detta har bidragit till att tonläget i diskussionerna om utjämningsystemet har skärpts.

7.4.2 Dagens system

Dagens utjämningsystem kan grovt delas in i två delar: inkomstutjämning och kostnadsutjämning. Därutöver finns ett generellt invånarbaserat statsbidrag och särskilda införanderegler.

¹⁰¹ SFS 2000:284: *Förordning om stöd till kommersiell service*, 6§.

¹⁰² SFS 1992:1528: *Lag om offentlig upphandling*.

¹⁰³ Regionalpolitiska utredningen (2000): *Service och regional välfärd, Rapport 12*.

Syftet med inkomstutjämningen är att garantera alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett storleken på det egna underlaget. Syftet med kostnadsutjämningen är att utjämna för de strukturella behovs- och kostnadsskillnader som inte är påverkbara. Systemet skall inte utjämna för faktiska kostnadsskillnader, utan ge alla kommuner och landsting förutsättningar att erbjuda sina invånare en likvärdig service.

Utjämningsystemet skall alltså skapa förutsättningar för likvärdig service, men lämnar besluten om användandet av resurserna till kommunerna och landstingen.

Tidigare statsbidragssystem hade en tydlig koppling till hur medlen användes. Så fick till exempel kommunerna statsbidrag i relation till antal lärartjänster och till antal vårdbiträden i äldreomsorgen. Dessa statsbidrag försvann i början av 1990-talet, men under senare år har riktade statsbidrag återupptått på ett antal områden. Det handlar om bidrag för maxtaxa inom barnomsorgen, skolsatsning, kunskapslyft, etc. I det nyligen presenterade betänkandet från utjämningskommittén¹⁰⁴ föreslås att dessa riktade bidrag från år 2005 förs över till det generella bidraget.

Frågor om servicenivå och grad av avgiftsfinansiering är därmed i hög grad frågor för den kommunala självstyrelsen. De lagar som reglerar kommunernas och landstingens verksamhet, som till exempel skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, är ofta mycket allmänt formulerade, när det gäller vilken tillgänglighet till service i olika former som kommunerna och landstingen måste erbjuda sina invånare. Det finns relativt stora skillnader när det gäller befolkningens tillgänglighet till kommunernas och landstingens olika verksamheter i olika delar av landet. Glesbygdsverket har i sina årsböcker pekat på dessa skillnader.

¹⁰⁴ SOU 2003:88: *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*

Tabell 9. Verksamhet inom primärkommuner och landsting som berörs av kostnadsutjämnigen

Verksamhet – Primärkommuner	Strukturella faktorer
Barnomsorg	Åldersstruktur, förvärvsfrekvens, skattekraft
Grundskola	Åldersstruktur, hemspråk, bebyggelsestruktur
Gymnasieskola	Åldersstruktur, programval, bebyggelsestruktur
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördeln., sociala faktorer, beb.struktur
Individ- och familjeomsorg	Utrikes födda flyktingar o nära anhöriga, övr. utr. födda
Vatten och avlopp	Gleshet, geologiska förhållanden
Gator och vägar	Trafik o klimat
Kollektivtrafik	Gleshet, arbetspendling, tätortsstruktur
	Barn med utländsk bakgrund
	Snabb befolkningsminskning
	Arbetslöshet
	Byggekostnader
	Tätortsgrad
	Svagt befolkningsunderlag
	Kallortstillägg
Verksamhet – Landsting	Strukturella faktorer
Hälsa- och sjukvård	Vårdtunga grupper, övrig bef efter socioekonomiska variabler, bebyggelsestruktur
Högskoleutbildning	Antal helårsstudenter
Kollektivtrafik	Gleshet, arbetspendling, tätortsstruktur
	Kallortstillägg
	Snabb befolkningsminskning
	Svagt befolkningsunderlag

Vilka delar av kommunernas och landstingens verksamheter berörs av kostnadsutjämnigen och vilka strukturella förhållanden beaktas? Som framgår av tabellen berörs en stor del av kommunernas och landstingens ansvarsområden av dagens utjämningsystem, (tabell 9). Många av beräkningsmodellerna är komplexa och att systemet är svårt att överblicka har kritiserats av många.

När det gäller att ge förutsättningar för kommuner och landsting att erbjuda verksamhet inom rimliga avstånd för sina invånare finns särskilda beräkningsmodeller. Bebyggelsestruktur och bosättningsmönster varierar kraftigt mellan landets kommuner. En gles bebyggelsestruktur med litet underlag för olika former av offentlig service ger höga enhetskostnader för kommuner och landsting. För att kunna erbjuda kommunal service inom rimliga avstånd för den enskilde måste kommuner och landsting bedriva sin verksamhet med fler men mindre enheter än en kommun eller ett landsting med lika många invånare på en mindre yta. Små enheter blir oftast dyrare att driva än större då de fasta kostnaderna inte kan fördelas på lika många personer. Andra typer av merkostnader för gles bebyggelsestruktur är till exempel höga kostnader för skolskjutsar och sjukresor.

Beräkningsmodeller för gles bebyggelsestruktur finns för grundskoleverksamhet, gymnasieskolor, äldreomsorg, sjukhus, vårdcentraler, ambulansstationer, övernattningsplatser och sjukresor.

En översiktlig beskrivning av de olika beräkningsmodellerna avseende bebyggelsestruktur redovisas nedan.

Grundskoleverksamhet

För grundskolans del beräknas i nuvarande utjämningsystem merkostnader, dels för behov av små skolor, dels för skolskjutsar. Modellen gör en fiktiv utplacering av skolor utifrån följande kriterier; för låg- och mellanstadiet skall inga elever ha mer än 30 km till närmaste skola och inga skolor bildas med färre än sju elever. För högstadieskolor är största avstånd 50 km och minsta elevantal 20 för att en fiktiv skola skall bildas.

De sammantagna kostnaderna för olika skolstorlekar beräknas som kontinuerliga funktioner av antalet elever i skolan, där den högsta merkostnaden beräknas för de minsta skolorna. Förutom merkostnader för små skolor beräknas kostnader för skolskjutsar utifrån avstånden mellan elevernas bostadsorter och de fiktiva skolorna.

Gymnasieskola

Merkostnader för gles bebyggelsestruktur avseende gymnasieskolor beräknas i nuvarande system för resor och inackorderingstillägg. Utifrån vissa kriterier skapas ett antal fiktiva gymnasieorter.

Därefter beräknas vägavståndet för samtliga elever i landet till de närmast belägna fiktiva gymnasieskolorna. Utifrån avstånden beräknas endera merkostnader för resor eller för inackorderingstillägg.

Kommuner med litet elevunderlag och stort avstånd till andra gymnasieorter får genom dessa ersättningar en kompensation för detta, oavsett om kommunen bedriver gymnasieutbildning eller inte. För de kommuner som trots ett lågt elevunderlag bedriver egen utbildning fungerar den beräknade ersättningen som en kompensation för merkostnader för små gymnasieskolor.

Hemtjänst

Merkostnader för hemtjänst i glesbygder beräknas i nuvarande system efter antal personer 80 år och äldre och som bor längre än 15 kilometer från en fiktiv serviceort för hemtjänsten. Merkostnad beräknas för resor från dessa serviceorter för besök hos personer 80 år och äldre som bor mer än 15 kilometer från närmaste serviceort.

Merkostnader för små sjukhus

I nuvarande system beräknas merkostnader uppstå för fiktivt placerade sjukhus med ett befolkningsunderlag som understiger 75 000 invånare. För att beräkna landstingens merkostnader i detta avseende görs fiktiva lokaliseringar av sjukhus utifrån vissa kriterier. I södra och mellersta Sverige räknas befolkningsunderlaget samman inom en radie av 8 miles vägavstånd. I de fyra nordligaste länen räknas underlaget samman inom en radie om 12 miles vägavstånd. Minsta underlag för att skapa ett fiktivt sjukhus är 25 000 invånare, utom i de fyra nordligaste länen där minimigränsen satts till 20 000 invånare.

Primärvård

Merkostnader bedöms i systemet uppstå för vårdcentraler med ett befolkningsunderlag som understiger 5 600 invånare. För att bedöma var denna typ av merkostnader finns, har en fiktiv lokalisering av vårdcentraler gjorts utifrån vissa kriterier. Det första kriteriet är att en fiktiv vårdcentral skapas i tätorter som får minst 1 500 invånare inom 30 kilometers vägavstånd.

Kostnader för sjukresor

I nuvarande utjämningsystem beräknas landstingens kostnader för sjukresor utifrån befolkningens olika avstånd till närmaste fiktiv vårdcentral, respektive sjukhus. Med antaganden om olika åldersgruppers antal besök per år vid vårdcentraler och sjukhus har behovet av sjukresor beräknats och uttryckts i antal personkilometer för respektive landsting.

Merkostnader för små ambulansstationer

I nuvarande utjämningsystem beräknas merkostnader också för små ambulansstationer. Med små avses i detta sammanhang stationer med ett befolkningsunderlag som understiger 10 000 invånare.

För att beräkna landstingens merkostnader i detta avseende har en fiktiv lokalisering av ambulansstationer gjorts utifrån vissa kriterier.

Merkostnader för övernattningsplatser vid vårdcentraler

Landsting som har vårdcentraler på långt avstånd från närmaste sjukhus kan ha behov av övernattnings-/övervaknings-/observationsplatser i anslutning till dessa vårdcentraler. En kompensation för de merkostnader som behovet av dessa platser medför ingår också i det kommunala utjämningsystemet.

8 UPPFÖLJNING

8.1 INLEDNING

I kapitel 3 ”Teoretiska utgångspunkter om en god servicenivå” görs en genomgång av hur begreppet ”en god servicenivå” kan brytas ned. Där framgår att det är faktorer hos såväl serviceslagen som hos individerna som påverkar om servicenivån upplevs som ”god” eller inte av individen. (Se figur 1 sid. 18)

För vissa av dessa faktorer går det att skapa kvantitativa statistiska mått, exempelvis serviceslagens rumsliga struktur i förhållande till befolkningens rumsliga utbredning, öppettider, utbudets bredd, människors tillgång till transportresurser för att skapa tillgänglighet m.m.

För att få grepp om andra aspekter så som individernas värderingar av vad som är en god servicenivå, vilka anspråk de ställer etc., krävs kvalitativa och kvantitativa studier med ett annat angreppssätt, exempelvis intervju- och enkätundersökningar eller till och med djupintervjuer.

I kapitel 2 ”Bakgrund, avgränsningar och metod” beskrivs den avgränsning vi har gjort där vi särskilt fokuserar på tillgänglighetsaspekterna av begreppet en god servicenivå. Självklart är andra faktorer viktiga för människors upplevelse av om servicenivån är god eller inte, exempelvis kvalitet, utbudets bredd etc. Tillgänglighetsmått är dock möjliga att utforma så att man mäter tillgänglighet till olika nivåer av samma serviceslag, exempelvis tillgänglighet till närmaste matvarubutik, oavsett storlek, eller till närmaste stormarknad. För offentlig service har samhället fastställda normer och kontrollinstrument för kvalitet och utbud. Grundskolor, vård etc. ska leva upp till vissa fastställda krav och finns det en enhet så ska den vara likvärdig andra enheter. Om kvalitén och utbudet ska vara likvärdig så är det tillgängligheten till servicen som återstår att mäta¹⁰⁵.

Av dessa skäl läggs fokus på just tillgänglighet även i detta kapitel om uppföljning. Vilka verktyg finns det för att skapa mått för tillgänglighet? Vilket statistiskt material finns att tillgå? Vilka mått kan vara relevanta? En viktig del av detta kapitel är de förslag vi lägger fram om hur verktygen samt det statistiska grundmaterialet om serviceställen kan vidareutvecklas.

8.2 DATABASER OCH VERKTYG FÖR UPPFÖLJNING

8.2.1 Kort om Glesbygdsverkets tidigare studier

Glesbygdsverket har under många år följt serviceutvecklingen i gles- och landsbygder och utarbetat metoder för hur denna utveckling kan följas upp. I verkets årsböcker redovisas årligen utvecklingen av tillgängligheten till ett antal serviceslag såsom post- och kassaservice, dagligvarubutiker, apoteksservice, primärvård, grundskolor och BB¹⁰⁶. Enligt regeringsuppdrag har Glesbygdsverket tidigare redovisat uppföljningar av serviceutvecklingen för de statliga bolagen Apoteket AB, Systembolaget, Posten AB och Svenska Spel AB.¹⁰⁷ Även i andra sammanhang har serviceutvecklingen följts upp, framförallt då tillgången till kommersiell service. Exempelvis bidrog Glesbygdsverket år 2000 med en delrapport till den Regionalpolitiska utredningen¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Även för offentlig service finns det förstås, trots styrningen, olika nivåer på kvalitet och utbud, exempelvis olika långa kötider för vård, bristande kvalitet på grundskoleutbildning etc. Det är självklart viktigt att följa upp och kvalitetssäkra dessa brister.

¹⁰⁶ Glesbygdsverket (2000-2003): Årsbok 2000, 2001, 2002 och 2003.

¹⁰⁷ Glesbygdsverket (2003): Utvecklingen år 2002 av offentlig service i gles- och landsbygder.

¹⁰⁸ Regionalpolitiska utredningen (2000): Service och regional välfärd. Förslag och åtgärder för att motverka regionala obalanser i tillgänglighet till kommersiell och offentlig service.

8.2.2 Servicedatabasen

I april 1998 gav regeringen Konsumentverket i uppdrag (N98/1023) att i samråd med Glesbygdverket utveckla och upprätthålla en databas med uppgifter om hushållens tillgång till service samt att årligen redovisa hur servicen utvecklas¹⁰⁹. Syftet med denna GIS-baserade¹¹⁰ databas är:

- 1) att ge underlag för redovisningar till regeringen om hushållens tillgång till service så att det går att följa upp hur avtal mellan staten och servicegivarna efterlevs i praktiken samt;
- 2) att lämna underlag till länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen och kommunerna för att utveckla samordnade servicestrategier och effektivisera arbetet med stöd till kommersiell service.

I dagsläget omfattar databasen geokodat¹¹¹ grundmaterial om fem servicetyper: dagligvaror, bank, systembolag, apotek samt post (dvs. postservice och kassaservice). I databasen finns också uppgifter om befolkningens tillgänglighet till dessa serviceslag, (se mer om tillgänglighetsberäkningarna nedan). Detta presenteras i ett webbgränssnitt, bl.a. som kartor. Dessutom finns vissa ytterligare uppgifter, som om en livsmedelsbutik har fått stöd och i så fall hur mycket. Det är i dagsläget i första hand handläggare på länsstyrelser och kommuner som ska kunna hämta faktaunderlag från Internettjänsten, t.ex. inför ett beslut om stöd till kommersiell service. Även servicegivare, byalag och utvecklingsgrupper skall i framtiden kunna ha nytta av databasen.

Under 2001 och 2002 skedde ett omfattande utvecklingsarbete och en uppgradering av databasen och dess verktyg. Detta innebär bl.a. en avsevärt förbättrad tillgänglighetsmodell. Från och med 1 januari 2003 tog Konsumentverket själva över den löpande driften av Servicedatabasen och utvecklingsarbetet. Detta innebär att Konsumentverket har tagit över ansvaret för produktion av grunddata samt tillgänglighetsberäkningar till dessa fem servicetyper. För detta fördes också 1,5 miljoner av Glesbygdverkets anslag över till Konsumentverket. Myndigheterna har dock fortsatt med samråd och samverkan om servicefrågor.

8.2.3 Glesbygdverkets plattform för analysarbete

Glesbygdverket har under många år arbetat med detaljerade geografiska datamaterial och GIS för att ta fram underlag till utredningar och analyser. Basen för detta arbete är Glesbygdverkets tekniska plattform som består av tre delar:

- Geografisk databas. a) Datamaterial över Sveriges befolkning med hög geografisk upplösning. Här ingår också Glesbygdverkets databas över offentlig service innehållande bl.a. grundskolor, vårdcentraler och sjukhus. b) Vägnät för att möjliggöra analyser. För närvarande används Blå kartans vägar men under 2004 kommer Nationella vägdata-basen (NVDB:n) att fasas in.
- Applikationer för analys. Här ingår bl.a. den nya tillgänglighetsmodell vars grunder har utvecklats inom ramen för servicedatabasprojektet¹¹². Den har vidareutvecklats vid Gesbygdverket¹¹³ under 2003 och detta arbete kommer att fortsätta. Bland

¹⁰⁹ Glesbygdverket och Konsumentverket (2001): *Servicedatabasen – en lägesrapport till regeringen*.

¹¹⁰ GIS = Geografiska informationssystem.

¹¹¹ Geokodning innebär en exakt lokalisering med koordinater. Detta gör det möjligt att beräkna avstånd från de fastigheter där människor i landet är folkbokförda till olika servicefunktioner.

¹¹² Föregångaren till denna nya tillgänglighetsmodellen och till servicedatabasen är ett arbete som bedrevs vid Glesbygdverket redan i början av 90-talet.

¹¹³ Dahlgren, A. (2003): *Designing a proximity tool for large source datasets*. White paper. Glesbygdverket, Östersund.

Glesbygdsvverkets applikationer finns också program för beräkningar av merkostnader inom det kommunala utjämningsystemet¹¹⁴.

- Presentationsverktyg

Tillgänglighetsmodellen kan hantera koordinatsatta data och mäta vägvstånd mellan olika punkter. Eftersom befolkningen är folkbokförd på fastigheter som är koordinatsatta går det att mäta vägvståndet mellan befolkningen och olika serviceställen. Detta ger tillgänglighetsmått i form av avstånd i meter. I bilaga 3 visas, ett antal exempel på kartor där befolkningens avstånd till dagligvaror, fasta postserviceställen och fasta kassaserviceställen redovisas med en upplösning på 250-metersrutor. Ett sådant avståndsmått kan sedan bearbetas vidare och användas i mer sammansatta mått.

I dagsläget finns det att antal modeller på marknaden som kan mäta just avstånd i vägnät mellan olika punkter. Vår erfarenhet visar dock att det idag inte finns någon annan modell än Glesbygdsvverkets och Konsumentverkets som har den prestanda och kapacitet som krävs för att hantera de stora datamängder som används i rikstäckande studier.

För att dra måttet ett steg vidare bör även människornas resurser att överbrygga dessa avstånd tas med, (se kapitel 3 för vidare diskussion). I Glesbygdsvverkets tillgänglighetsmodell går det att räkna ut restid för bilresor. Detta görs genom att schabloniserade hastigheter kopplas till olika vägtyper. I tillgänglighetsmodellen skulle det även vara möjligt att koppla på schabloniserade hastigheter för gång, cykel eller andra färdstätt/färdmedel för att studera tillgänglighet.

8.2.4 Tillgänglighet med hjälp av kollektivtrafik

Tillgänglighet med hjälp av kollektivtrafik är däremot svårare att kartlägga. Vid en resa med kollektivtrafik är ju individerna normalt sett styrda till vissa tidpunkter och vissa destinationer för sin resa. Detta ställer krav på heltäckande databaser med uppgifter om linjesträckningar, hållplatser och tidtabeller. Idag finns det dock inte någon sådan samlad databas över all kollektivtrafik i Sverige. På uppdrag av SIKA¹¹⁵, Banverket och Vägverket har dock företaget Trivector genomfört en kartläggning av de olika system som finns hos länstrafikbolag, lokaltrafik samt Samtrafiken¹¹⁶. Förutom problemet med rikstäckande databaser krävs det dessutom en hel del teknikutvecklingsarbete av applikationer som kan hantera och göra beräkningar på information från sådana databaser. Det här begränsar möjligheterna att studera människors tillgänglighet till olika funktioner med hjälp av kollektivtrafik.

Helt utforskat är dock inte området. Glesbygdsvverket har gjort några studier av hur nära människor har till hållplatser för kollektivtrafik¹¹⁷. SIKA har sin SAMPERS-modell som även innehåller kollektivtrafik och en tillgänglighetsmodul. Materialet om kollektivtrafik är dock på en för grov nivå och för att det skall vara möjligt att göra detaljerade tillgänglighetsanalyser. Dessutom är materialet inte tillräckligt aktuellt.

¹¹⁴ I modellerna för merkostnadsberäkning används den äldre modulen för tillgänglighetsberäkningar (utvecklad vid Glesbygdsvverket). Målet är dock att den nya tillgänglighetsmodulen skall integreras så småningom.

¹¹⁵ Statens institut för kommunikationsanalys

¹¹⁶ Trivector Traffic AB (2002): *Inventering av tidtabells- och planeringsdatabaser i Sverige*.

¹¹⁷ Glesbygdsvverket (1997): *Service i gles- och landsbygd. Analys och förslag till åtgärder*. samt Glesbygdsvverket (2004): *Remissyttrande över Kollektivtrafik med människan i centrum*, SOU 2003:67.

Region Skåne har dock kommit en bra bit på väg med att beskriva tillgänglighet med hjälp av kollektivtrafik¹¹⁸. De har utvecklat ett system där de arbetar på rutnivå med en upplösning på 500 * 500 meter. Alla rutor (ca 72 000) ansluts till de fem närmaste hållplatserna av de ca 4 200 som finns i kollektivtrafiknätet i regionen. Kopplat till hållplatserna finns en matris med restider och uppgifter om bl.a. byten. Matrisen baseras på ett uttag från Skånetrafikens tidtabellsdatabas (REBUS) där man kan ha ställt olika villkor, som att resan skall påbörjas och avslutas mellan vissa tidpunkter etc. Utöver beräkningar med kollektivtrafik kan modellen göra restidsberäkningar med andra färdmedel längs vägnätet, exempelvis med bil. På detta sätt kan region Skåne på ett enkelt sätt analysera tillgänglighet för olika grupper ur befolkningen med hjälp av socioekonomiska data på 500-meterarutor.

Modellen kan beräkna ett antal mått, bl.a. ett enkelt restidsmått, exempelvis restid till närmaste sjukhus med bil samt kollektivtrafik. Det går också att testa utredningsalternativ, dvs. hur restiderna med kollektivtrafik förändras om tidtabellerna förändras. Vidare kan man ”vända” på det hela och se hur många olika alternativ en individ kan nå inom ett visst tidsintervall. Dessutom är det möjligt att få ut mer sammansatta tillgänglighetsmått¹¹⁹. Den tidskrävande delen av arbete i modellen är i dagsläget uttagen ur tidtabellsdatabasen. Detta beror till stor del på att REBUS i grunden inte är designat för uttag av stora datamängder. Hela modellen är relativt ny och tester pågår fortfarande.

8.2.5 Förslag angående indata för studier av tillgänglighet med kollektivtrafik

Även i kollektivtrafikkommitténs slutbetänkande påpekades bristerna i underlag för studier av kollektivtrafik. Under 2005 kommer en trafikpolitisk proposition att läggas bland annat baserat på den utredningen. Vid detta tillfälle är det möjligt att föreslå ett utvecklingsarbete som syftar till ett mer standardiserat underlag om linjestreckningar och tidtabeller för hela landets kollektivtrafik. Ett sådant underlag är en grundförutsättning för möjligheten att ta ett helhetsgrepp över studier av tillgänglighet med kollektivtrafik och det skulle vara värdefullt inte bara inom serviceområdet. Ur glesbygdens och landsbygdens perspektiv är det viktigt att även få med anropsstyrd kollektivtrafik i ett sådant arbete.

8.3 GRUNDDATA OM SERVICEFUNKTIONER FÖR UPPFÖLJNING

Såväl Sveriges servicedatabas över kommersiell service som Glesbygdens material över offentlig service är viktiga källor för statistiskt material om var olika serviceslag finns. I detta avsnitt görs en grundligare genomgång av den nuvarande datatillgången för ett antal serviceslag samt hur denna skulle kunna förbättras.

Inledningsvis kan sägas att generellt sett sträcker sig det geokodade material som finns inte så många år bakåt i tiden. Det går således inte att skapa långa tidsserier bakåt över tillgänglighetens utveckling, åtminstone inte på en detaljerad nivå.

8.3.1 Grundmaterial inom Sveriges servicedatabas

Inom Sveriges servicedatabas hanteras idag dagligvaror, drivmedel, systembolaget, apotek, post och bank¹²⁰. Alla dessa tjänster har ett tydligt konsumentperspektiv och därför är det naturligt att

¹¹⁸ Arvidsson, P. (2003): *Tillgänglighetsanalyser – ett nytt verktyg i samhällsplaneringen*. I: *Geoinfo 2003*. Konferensrapport, ULL, Gävle. samt *Samtal med Per Arvidsson, Regionala utvecklingsledningen, Region Skåne, 2004-05-25*.

¹¹⁹ *Exempelvis olika gravitationsmått samt Weibulls s-mått*.

¹²⁰ *På grund av förändringar i postens servicenät bör dock post och bank framöver delas upp i postservice (brev och paket etc.), kassatjänster (kontantuttag, betalningar etc.) samt övrig bankverksamhet (rådgivning, långivning etc.).*

de behandlas tillsammans. Dagligvarubutiker är till exempel inte sällan ombud för en eller flera av de andra serviceslagen.¹²¹

Dagligvaror

Dagligvaror är ett av de serviceslag där det finns bäst statistik idag. Från och med 1996 finns ett geokodat¹²² material som baseras på adressregister från branschen. Materialet uppdateras varje år via register från Delfi marknadspartner AB och innehåller även information om butikstyp, omsättning m.m. Tabellen nedan sammanfattar tillgången på geokodat material.

Tabell 10 Tillgång till geokodat statistik för dagligvarubutiker

	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dagligvarubutiker	X	X	X	X	X ¹	X ¹	X ²
Kommentarer	¹ Statistiken är uppdaterad men ej publicerad i kartform i webbapplikationen p.g.a. utvecklingsarbete av Servicedatabasen. Dock är sammanställd statistik i form av avståndstabeller m.m. publicerad. ² Statistiken är under uppdatering och skall publiceras under 2004.						

Hos Glesbygdverket finns det även material för 1980 och 1990. Källan för materialet är dock en annan, det är inte geokodat och det innehåller dessutom färre klasser för butikstyper. Ändå är det värdefullt och ger en övergripande bild av utvecklingen. Försörjning av dagligvaror med varubussar finns det inte någon samlad statistik över idag. Denna serviceform är dock begränsad.

Systembolaget

Materialet om systembolag baseras på adressregister från Systembolaget AB. Det innehåller såväl Systembolagets egna försäljningsställen som deras ombud. Från och med 2002 har dock inga uppdateringar av detta serviceslag gjorts. Detta eftersom utvecklingsarbete har pågått inom ramen för Sveriges servicedatabas. Ingen uppdatering planeras heller under 2004.

Tabell 11 Tillgång till geokodat statistik för Systembolag

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Systembolag	X	X	X	-	-	- ¹
Kommentarer	¹ Ingen uppdatering planerad under 2004.					

Apotek

Materialet om apotek baseras på Apoteksbolagets adressregister. Från och med 2002 har inga uppdateringar gjorts på grund av utvecklingsarbete. Ingen uppdatering planeras heller under 2004.

Tabell 12 Tillgång till geokodat statistik för apotek

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Apotek, och ombud	X	X	X	-	-	- ¹
Kommentarer	¹ Ingen uppdatering planerad under 2004.					

Postservice, kassaservice och övrig bankservice

I Sveriges servicedatabas presenteras postens och bankernas serviceställen separat.

¹²¹ De senaste åren har dock enbart dagligvaror och drivmedel uppdaterats eftersom ett utvecklingsarbete av Servicedatabasen har pågått.

¹²² Geokodat betyder en exakt angivelse av funktionens lokalisering i ett koordinatssystem, i detta fall det så kallade rikets nät.

För postens servicenät finns alla varianter av serviceställen med, exempelvis Postkontor i egen regi, Postkontor hos partner, Lantbrevbäringsställe, Försändelsekontor in- och utlämning etc.¹²³. Dock ingår inte lantbrevbärlinjer eller service med postväska.

För bankernas är det inte möjligt att skilja mellan de kontor som har kassatjänster (kontantuttag, betalningar etc.) och de som enbart har övrig bankverksamhet (rådgivning, långivning etc.)

I framtiden borde det vara mer ändamålsenligt att fokusera på de olika funktionerna istället:

- postservice (brev och paket etc.)
- kassatjänster (kontantuttag, betalningar etc. hos Svensk Kassaservice och banker)
- övrig bankverksamhet (rådgivning, långivning etc. hos banker).

Anledningen är framför allt Postens stora förändringar av sitt servicenät de senaste åren. Från och med mars 2001 upphörde samarbetet med Nordbanken vilket innebar att de inte längre erbjuder fullständiga banktjänster med rådgivning, långivning etc. Under 2002 och 2003 omvandlade Posten dessutom hela sitt kontorsnät där det gamla servicenätet som innehöll både postservice (brev, paket etc.) och kassaservice (kontantuttag, betalningar etc.) ersattes av separata organisationer för båda serviceslagen. Ytterligare ett skäl är bankernas omstrukturering där det är vanligt med kontantlösa kontor utan kassaservice som bara har rådgivningskontor.

En blick framåt ger vid handen att det kan komma att bli ytterligare stora förändringar inom servicenätet för kassaservice. Post och kassaserviceutredningen¹²⁴ har i sitt delbetänkande föreslagit att Posten AB (genom Svensk Kassaservice) skall slippa sitt ansvar för att erbjuda kassaservice i hela landet¹²⁵. Förslaget är att istället upphandla tjänsterna i de områden där detta krävs. Post- och telestyrelsen skall enligt utredningens förslag få ansvaret för denna upphandling.

Som en följd av detta redovisas statistiktilgången nedan med utgångspunkt i tre funktioner postservice (brev och paket etc.), kassatjänster (kontantuttag, betalningar etc.) och övrig bankverksamhet (rådgivning, långivning etc.) till skillnad mot tidigare redovisning i servicedatabasen.

Postservice

För postservice (brev, paket etc.) finns geokodat material mellan 1999 – 2001 inom Sveriges servicedatabas. Materialet utgör en bra grund för beskrivningar av postservice. Lantbrevbärlinjer och postservice via postväska finns inte geokodade och är inte inlagda i servicedatabasen¹²⁶.

Även om postservice inte har uppdaterats i servicedatabasen sedan 2001 så har Posten AB utvecklat sina egna databaser och publicerar numera serviceställenas lokalisering på webben. Från denna databas har Glesbygdverket inhämtat material för att kunna följa upp Posten AB:s stora förändringar av sitt servicenät 2002-2003. Utdrag från Posten AB:s databas finns därför hos

¹²³ Beräkningar och tillgänglighetskartor är dock endast gjorda för den delen av servicenätet som hade någon form av kassaservice, dvs. Postkontor i egen regi, Postkontor hos partner, Försäljningspostkontor, Okänd form av kassaservice, Posten kassa (endast insättningar, uttag och betalningar), Posten hos partner kassa (endast insättningar, uttag och betalningar), Lantbrevbäringsställe kassaservice.

¹²⁴ SOU 2004:52: Samhällets behov av betaltjänster. Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen. Fritzes, Stockholm.

¹²⁵ SOU 2004:52: Samhällets behov av betaltjänster. Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen. Fritzes, Stockholm.

¹²⁶ Undantaget så kallat lantbrevbäringsställe där lantbrevbäraren gör regelbundet gör stopp.

Glesbygdsverket för första kvartalet 2003 samt för första kvartalet 2004¹²⁷. De delar av det nya servicenätet som geokodas och publiceras på nätet är Postcenter, Posten Brev och Paket samt Posten Brev, (dessutom några varianter som är under avveckling: kvarvarande Gamla postkontor i egen regi och hos partner samt Försändelsekontor in- och utlämning).

Lantbrevbäring¹²⁸ och postservice via postväska geokodas normalt sett inte heller i det nya servicenätet och finns inte med i filerna från Posten AB. Post- och telestyrelsen har dock uppgifter på hur många hushåll som berörs av lantbrevbäring och postväskeservice. Uppgifterna är inte möjliga att geokoda eller ens dela upp geografiskt.

Tabell 13 Tillgång till geokodad statistik för Postservice (brev, paket, etc.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gamla postservicenätet ¹	X	X	X	-		
Nya postservicenätet ²				-	X	X
Kommentarer	Sveriges servicedatabas.					
	Utdrag från Posten AB:s egen databas och webbpublicering finns hos Glesbygdsverket.					

Kassaservice och övrig bankservice

Inom detta område finns två funktioner, dels kassaservice (kontantuttag, betalningar etc.) dels övrig bankverksamhet (rådgivning, långivning etc.).

Före förändringarna 2002 hade Posten kassaservice i nästan hela sin serviceorganisation, dvs. postkontor, postkontor hos partner, lantbrevbärare, service via postväska etc. Den statistik och de tillgänglighetskartor som presenteras för Posten i Sveriges servicedatabas tar sin utgångspunkt just i de serviceställen där det fanns kassaservice. Uppgifter finns för 1999 till och med 2001.

Efter omläggningen av servicenätet har Posten AB separerat kassaservicen i en egen organisation, Svensk Kassaservice. Sveriges servicedatabas har inte uppdaterats sedan denna omläggning gjordes. Posten AB har däremot utvecklat sina egna databaser och publicerar numer serviceställenas lokalisering på webben. Från denna databas har Glesbygdsverket inhämtat material för att kunna följa upp omläggningen. Utdrag från Svensk Kassaservice databas finns därför hos Glesbygdsverket för första kvartalet 2003 samt första kvartalet 2004¹²⁹. De delar av det nya servicenätet som geokodas och publiceras på nätet är Svensk Kassaservice i egen regi, Kassaservice hos partner (dessutom kvarvarande Gamla postkontor i egen regi och hos partner som är under avveckling). Lantbrevbäring (eller de fasta stopp eller beställningsstopp de gör)¹³⁰ och kassaservice via postväska, (ibland via ombud) publiceras inte på webben och geokodas därför inte i det nya servicenätet. Uppgifterna finns dock i databasen och vore möjliga att koda.

Uppgifter om banker finns i Sveriges servicedatabas 1999-2001. Uppgifterna kommer från Bankföreningen. Det är dock inte möjligt att särskilja vilka kontor som har kassaservice och kontanthantering och vilka som är kontantlösa och bara har övrig bankservice.

Tabellen nedan sammanfattar datatillgången för kassaservice.

¹²⁷ Ursprunget för materialet är en gemensam databas för Posten och Svensk Kassaservice 2003 och Postens egna databas 2004.

¹²⁸ Lantbrevbäring kan bl.a. även innebära fasta lantbrevbärarstopp (är dock under avveckling) och beställningsstopp (växer kraftigt) samt ställen där paket kan hämtas. Dessa geokodas inte eftersom de ej publiceras på nätet. Uppgifterna finns dock i databasen och vore möjliga att koda.

¹²⁹ Ursprunget för materialet är en gemensam databas för Posten och Svensk Kassaservice 2003 och Svensk Kassaservice egna databas 2004.

¹³⁰ Lantbrevbäring kan bl.a. även innebära fasta lantbrevbärarstopp (är dock under avveckling) och beställningsstopp (växer kraftigt) samt ställen där paket kan hämtas. Dessa geokodas inte eftersom de ej publiceras på nätet.

Tabell 14 Tillgång till geokodad statistik för Kassaservice

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Postens gamla servicenät ¹	X	X	X	-		
Svensk Kassaservice ²				-	X	X
Banker ¹	(X) ³	(X) ³	(X) ³	-	-	- ⁴
Kommentarer	¹ Sveriges servicedatabas. ² Utdrag från Posten AB:s (2003) och Svensk Kassaservice (2004) egna databaser och webbpublicering finns hos Glesbygdsverket. ³ Det går ej att särskilja vilka bankkontor som har kassaservice och vilka som bara är rådgivningskontor. ⁴ Ingen uppdatering planerad under 2004.					

Övrig bankservice bedrivs av bankerna och där finns statistik från Bankföreningen inlagd i Sveriges servicedatabas. Inga uppdateringar har gjorts sedan 2001.

Posten erbjöd också ”övrig bankservice” som ombud för Nordbanken till och med mars 2001¹³¹. Som beskrivits tidigare finns postens servicenät i servicedatabasen. Fullständig bankservice fanns dock inte i hela postens servicenät och det är oklart om det i Sveriges servicedatabas går att utskilja var det fanns.

Tabellen nedan sammanfattar datatillgången för övrig bankservice.

Tabell 15 Tillgång till geokodad statistik för övrig bankservice

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Banker	X	X	X	-	-	- ¹
Postens gamla servicenät, ombud för Nordbanken	(X)	(X)	(X) ²	-		
Kommentarer	¹ Ingen uppdatering planerad under 2004. ² Samarbetet med Nordbanken upphörde 31 mars 2001.					

Drivmedel

Statistik för drivmedel finns framtagen för 2001 inom ramen för Sveriges servicedatabas. Den är dock inte publicerad. Konsumentverket planerar att uppdatera statistiken under 2004. Grundkälla är SP, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut.

8.3.2 Förslag på förändringar av grundmaterial inom Sveriges servicedatabas

Området är väl utarbetat inom ramen för Sveriges servicedatabas, där Konsumentverket idag har huvudansvaret. Det handlar därför mycket om att fortsätta i samma riktning med regelbundna uppdateringar av statistik och kvalitetsförbättringar. Glesbygdsverket föreslår att fokus i framtiden skall ligga på följande (i nämnd prioriteringsordning):

- Dagligvaror
- Postservice (brev, paket, etc.)
- Kassaservice (kontantuttag, betalningar etc.)
- Apotek
- Drivmedel
- Systembolaget
- Övrig bankservice (rådgivning, lån etc.)

¹³¹ SOU 2004:52: *Samhällets behov av betaltjänster. Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen*. Fritzes, Stockholm.

I detta arbete ges ”övrig bankservice” relativt låg prioritet. Denna nyttjas sannolikt inte lika frekvent av människor och kräver inte samma fysiska tillgänglighet. Systembolaget kan också prioriteras lägre. Den enkät som Glesbygdverket genomfört ger också stöd för en sådan prioritering (se kapitel 5).

Skillnaden från tidigare fokus i servicedatabasen är att det som förut redovisades som postens servicenät (brev, paket, kassaservice, bankrådgivning etc.) och bankernas servicenät (kassaservice och bankrådgivning) nu renodlas i sina funktioner:

- a) postservice (brev och paket etc.)
- b) kassatjänster (kontantuttag, betalningar etc.)
- c) övrig bankverksamhet (rådgivning, långivning etc.)

Detta är ingen stor förändring utan bara en naturlig följd av de förändringar som skett av såväl postens servicenät som inom bankvärlden (se ovan).

Glesbygdverket föreslår även att Konsumentverket inom ramen för Sveriges servicedatabas får i uppdrag att undersöka möjligheterna till geokodning av **lantbrevbärlinjer** på en detaljerad eller mer grov nivå¹³². Även postservice och kassaservice via **postväskor** (ibland hem ibland via ombud) eller **andra varianter** bör fångas. Detta arbete bör göras i samarbete med Posten AB respektive Svensk Kassaservice samt i samråd med Glesbygdverket. Motivet är att dessa serviceformer ökar i betydelse för såväl kassaservice som postservice inte minst i gles- och landsbygdsområden. Idag kan även mindre tätorter som tidigare självklart hade ett postkontor eller post i butik ha lantbrevbäring istället. Skall bilden av servicetäckningen för posttjänster och kassaservice bli rättvisande måste även andra varianter än de fasta servicepunkterna fångas in. En sådan kartläggning skulle kunna vara intressant även för Posten AB för möjligheten att ruttoptimera lantbrevbärrätet.

Glesbygdverket föreslår vidare att Konsumentverket inom ramen för Sveriges servicedatabas får i uppdrag att undersöka möjligheterna att få en bättre statistik över bankverksamhet så att kontor med kassaservice kan särskiljas från med enbart övrig bankverksamhet. Detta för att möjliggöra en komplett redovisning av människors tillgänglighet till **kassaservice**. Dessutom bör de få i uppdrag att undersöka möjligheterna att kartlägga kontantuttagsautomater. Detta bör ske i samarbete med Bankföreningen och i samråd med Glesbygdverket.

En blick framåt ger vid handen att det kan komma att bli ytterligare stora förändringar inom servicenätet för kassaservice. Post och kassaserviceutredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att Posten AB (genom Svensk Kassatjänst) inte längre skall ha ansvar för att erbjuda kassaservice i hela landet¹³³. Förslaget är att istället upphandla grundläggande betaltjänster och hantering av dagskassor i de områden där kommersiella alternativ saknas. Post- och telestyrelsen skall enligt utredningens förslag få ansvaret för att upphandla detta. Om riksdag och regering beslutar i enlighet med utredningens förslag är det mycket viktigt att ställa krav på tillgång till nödvändigt material samt att planera för utarbetande av statistik över denna serviceform. Görs inte detta redan i planeringsstadiet blir det omöjligt att följa upp en eventuell reform. Glesbygdverket föreslår att Post- och telestyrelsen får ansvaret för att dessa krav ställs vid en eventuell upphandling och att Konsumentverket i sådana fall inom ramen för Sveriges servicedatabas får ansvaret för planeringen av vilket underlag som krävs. Arbetet bör då ske i samråd med Glesbygdverket.

¹³² En detaljerad nivå kan innebära en exakt kartläggning av lantbrevbärlinjerna, en mellannivå vilka områden/hushåll som berörs, en låg nivå en kartläggning av lantbrevbärröstopp och paketutlämningsställen o.dyl. för lantbrevbäring.

¹³³ SOU 2004:52: *Samhällets behov av betaltjänster. Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen*. Fritzes, Stockholm.

8.3.3 Andra serviceformer

I den delrapport som Glesbygdsverket avlämnade i januari för detta uppdrag gick vi översiktligt igenom statistiktillgången för ett stort antal serviceslag. Utöver de serviceslag som ryms inom ramen för Sveriges servicedatabas är tillgången på geokodat datamaterial begränsat. Översikten visar också att med tanke på utgångsläget skulle insatsen vara stor för att upparbeta ett geokodat material på alla områden. Vi föreslår därför att fokus läggs på två områden, nämligen vård och grundläggande utbildning. Här lägger samhället ner stora resurser och ett bättre statistiskt material skulle förbättra möjligheterna till uppföljning och utvärdering avsevärt. Nedan beskrivs nuvarande material inom dessa områden samt vilka förbättringar som bör genomföras (övriga serviceslag finns i bilaga 2).

Det enda rikstäckande geokodade material som finns över vård och grundläggande utbildning har Glesbygdsverket tagit fram på eget initiativ. Eftersom det har varit ett mycket omfattande arbete har vi fokuserat på grundskolor och gymnasieskolor för utbildning samt några få funktioner för vård: vårdcentral (definition se nedan), förlossning samt medicinsk korttidsvård.

Vårdcentraler

Avgränsningen för vad som räknas som vårdcentral i vårt material är ”enhet inom primärvården, såväl i landstingets som privat regi, som har både distriktsläkare och distriktssköterska måndag till fredag året runt”. Vid efterforskningar visade det sig att det inte finns några nationella register över vård varken hos Socialstyrelsen eller hos Landstingsförbundet. De adressregister som finns handhas av privata aktörer i syfte att sälja adresser till andra företag. De är dock långt ifrån kompletta. Glesbygdsverket köpte ett register från HSI-förlag AB som underlag vid årsskiftet 2001/2002. Sedan vidtog ett arbete med att geokoda detta underlag. Eftersom registret var långt ifrån komplett skickade vi även ut brev till alla landsting för att kvalitetskontrollera materialet. Vi fick svar från nästan alla och kunde kontrollera övriga via andra källor exempelvis deras hemsidor. Detta resulterade i ett material med vårdcentraler som läget såg ut under första kvartalet 2002. Nytt utskick och uppdatering gjordes 2003. 2004 gjordes uppdateringarna via landstingens hemsidor.

Förlossning och medicinsk korttidsvård

Till Glesbygdsverkets Årsbok 2002 tog Glesbygdsverket fram tillgänglighetsberäkningar till förlossning samt medicinsk korttidsvård. Här kunde vi utgå från ett grundmaterial från Landstingsförbundet som vi efter komplettering geokodade. Bl.a. användes Läkarmatrikeln¹³⁴ för att göra vissa justeringar¹³⁵. Därefter gjordes ett utskick till sjukhusdirektörerna för att få uppgifterna bekräftade. Detta resulterade i ett material med förlossning samt medicinsk korttidsvård som läget såg ut första kvartalet 2002. Uppdateringar har därefter gjorts för situationen första kvartalet 2004.

8.3.4 Förslag på förbättringar av statistik inom vårdsektorn

Med nuvarande arbetsformer är det svårt att långsiktigt upprätthålla geokodad statistik inom vårdområdet.

Glesbygdsverket föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att upprätta ett register över vården i Sverige. Ur ett sådant register måste det gå att göra uttag baserat på funktion, exempelvis ”distriktssköterska”, ”distriktsläkare”, ”akutkirurgi” ”ambulansstation”, etc. samt

¹³⁴ Mediahuset i Göteborg AB och Läkemedelsstatistik AB (2003): *Läkarmatrikeln 2003*.

¹³⁵ *Läkarmatrikeln är dock inte något komplett och uppdaterat register.*

med attribut, exempelvis ”någon dag i veckan” eller ”alla dagar i veckan året runt” eller ”några månader per säsong”. Det viktiga är att kunna mäta tillgängligheten till olika funktioner, inte till en plats som kallas ”sjukhus” med ett odefinierat innehåll. Det borgar för att registret klarar av framtida organisationsförändringar av vården.

Arbetet bör ske i samråd med Glesbygdverket för att tillvarata den erfarenhet som har byggts upp om geokodat material och tillgänglighetsberäkningar dels allmänt genom flera års arbete med Sveriges servicedatabas, dels specifikt för området genom arbetet med vårdstatistik. Samråd skall också hållas med Landstingsförbundet.

Grundskolor

SCB sköter ett skolregister på uppdrag av Skolverket. Vi har nyttjat detta register som grund och anlitade Cartesia för geokodning av materialet år 2000. Materialet innehöll dock felaktigheter, inte minst vad gäller placeringen av skolor och en omfattande kvalitetsgranskning har gjorts. Särskilt fokus lades då på gles- och landsbygdsskolor. Varje år erhåller vi listor på tillkommande och nedlagda skolor från Skolverket via SCB. Dessa är dock inte alltid kompletta eftersom kommunernas rapportering till registret inte alltid är korrekt. En ny geokodad fil skapas med utgångspunkt från föregående år. I dagsläget finns material för läsåren 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002, 2002/2003 samt 2003/2004.

Det finns även ett äldre material från (1990, 1995, 1998 och 1999). Kvalitén är dock lite osäker på detta material.

Tabell 16 Tillgång till geokodad statistik för grundskolor

Grundskolor	1990	1995	1998	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Kvalitet	Osäkert mtrl	Osäkert mtrl	Osäkert mtrl	Någorlunda pålitligt	Pålitligt	Pålitligt	Pålitligt	Pålitligt
				register och geokodning				
Elevantal	Osäkert vilket år elevantalet avser	Osäkert vilket år elevantalet avser	Osäkert vilket år elevantalet avser	Elevantal år 1998	Elevantal år 1999	Elevantal år 2000	Elevantal år 2001	Elevantal år 2002

Ett utbyte sker mellan Glesbygdverket och Skolverket så till vida att vi numer erhåller skolregistret utan kostnad mot att vi levererar en fil med geokodade skolor till dem. Denna geokodning förs dock inte in i deras register.

Gymnasieskolor

Även gymnasieskolorna finns i det skolregister som SCB sköter på uppdrag av Skolverket. Glesbygdverket har nyttjat detta register som grund och anlitade Cartesia för geokodning av materialet år 2000. Materialet innehöll dock stora felaktigheter och en omfattande kvalitetsgranskning har gjorts. I detta material ingår dock inga uppgifter om vilka utbildningar som finns utan bara skolbyggnader. För gymnasier är det dock själva funktionerna, dvs. programmen som är det viktiga. För läsåret 2003/2004 har dock Glesbygdverket skapat ett material i vilket det framgår var olika programutbildningar finns.

Barnomsorg

För barnomsorg finns ingen samlad geokodad statistik. Det är ett svårfångat område om man vill geokoda varje enskilt serviceställe, dels för att det är så många serviceställen i hela landet men även eftersom utbudet omvandlas i relativt snabb takt.

8.3.5 Förslag på förbättringar av statistik inom sektorn barnomsorg och grundläggande utbildning

Detta område har ett avsevärt bättre utgångsläge än vårdområdet, men med nuvarande arbetsformer är det svårt att långsiktigt upprätthålla geokodad statistik. Vad avser grundskolor lämnar Glesbygdverket alltid en fil med geokodade grundskolor till Skolverket. Denna geokodning förs dock inte in i deras register. Långsiktigt vore det mycket resursbesparande att göra en sådan samordning.

Glesbygdverket föreslår därför att Skolverket skall upprätta ett register över grundskolor och gymnasieskoleprogram i Sverige med geokodning.

Skolverket bör även få i uppdrag att kartlägga förutsättningarna för geokodad statistik om barnomsorg.

Arbetet bör ske i samråd med Glesbygdverket för att tillvarata den erfarenhet som har byggts upp om geokodat material och tillgänglighetsberäkningar dels allmänt genom flera års arbete med Sveriges servicedatabas, dels specifikt för området genom arbetet med geokodning av grundskolor och gymnasieskolor. Samråd skall också hållas med Kommunförbundet.

8.4 GRUNDDATA OM BEFOLKNINGEN FÖR UPPFÖLJNING

En viktig del i tillgänglighetsberäkningar är startpunkterna, dvs. var människor bor på en detaljerad upplösningsnivå. Ett sådant koordinatsatt material på fastighetsnivå finns redan. Det skulle dock även vara intressant att kunna mäta avståndet från individernas arbetsplats till service, inte bara från bostaden till service. Man skulle då fånga en större del av individernas dagliga så kallade dagliga aktivitetsrum och kunna mäta vilket serviceutbud som finns inom detta. Det kan ju vara så att en individ har dålig tillgänglighet från sin bostad men regelbundet pendlar till en arbetsplats eller utbildningsort där tillgången till service är god.

Att fånga in människors aktivitetsrum på en aggregerad nivå är dock mycket svårt. En aspekt skulle kunna gå att beakta i framtiden, nämligen människors arbetsplatser. SCB arbetar med ett register där landets alla arbetsställen koordinatsätts. Tyvärr är detta register ännu långt ifrån komplett. När detta kommer i funktion skulle det bli möjligt att för den sysselsatta delen av befolkningen beräkna tillgänglighetsmått till olika servicefunktioner samt från den del av aktivitetsrummet som definieras av bostad och arbetsplats. Det skulle kunna ge mycket intressanta jämförelser.

8.5 MÅTT OM TILLGÄNGLIGHET

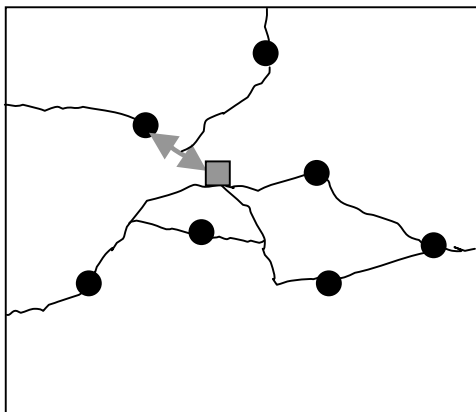
Avståndsberäkningar antingen i kilometer eller i tid från befolkade rutor till målpunkter, exempelvis service är den enklaste formen av tillgänglighetsmått (figur 4a).

Förutom en analys av vilka servicepunkter som ligger närmast är det i Glesbygdverkets modell även möjligt att få ut avstånd inte bara till den närmaste utan även till alla andra servicepunkter längre bort. Avståndet till näst närmaste serviceställe kan vara ett bra mått på sårbarhet, dvs. hur långt personerna skulle få om det närmaste servicestället lades ned (figur 4b). Möjligheten att få avståndsmått till flera servicepunkter gör det också möjligt att i efterbearbetningen ”vända” på måttet och istället studera hur många serviceställen en individ kan nå inom ett visst avstånd (figur 4c). Vidare är det möjligt att jämföra tillgänglighet till olika nivåer på samma serviceslag, exempelvis avstånd till vilken butik som helst med dagligvaror (även bensinstationer med livsmedel) i en skala upp till tillgänglighet till stormarknader.

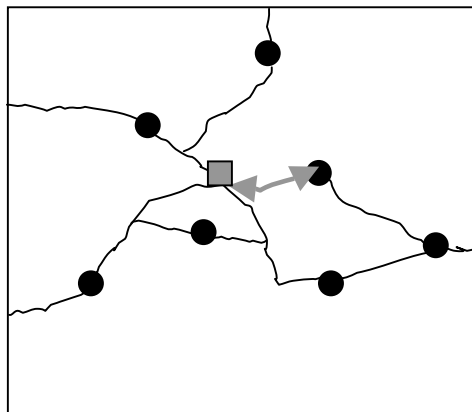
Ytterligare möjligheter med modellen är att det går att testa hypotetiska förändringar. Hur påverkas tillgängligheten av förändringar i servicenätets struktur eller av nya vägsträckningar? (Figur 4d).

Figur 4 Tillgänglighetsmått

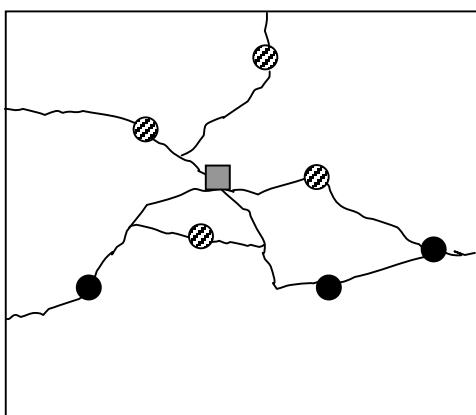
a) Närmaste serviceställe beräknat längs vägnätet



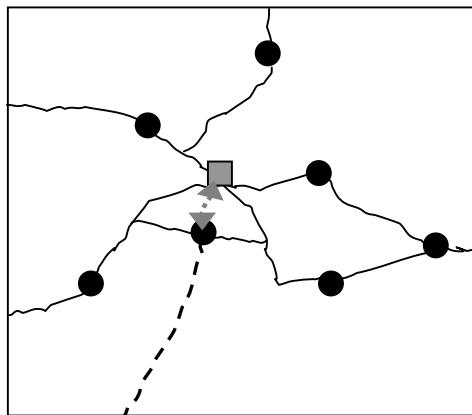
b) Näst närmaste serviceställe



c) Antal serviceställen som nås inom ett visst avstånd från en befolkad ruta



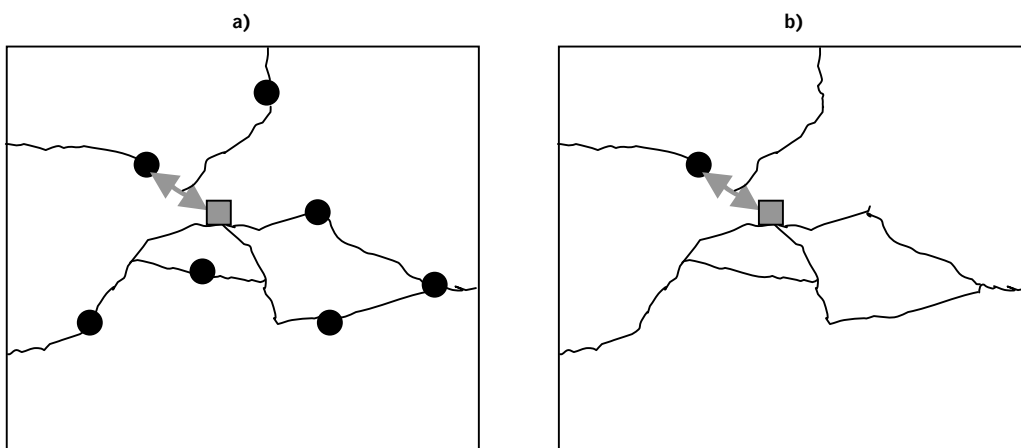
d) Närmaste serviceställe, scenario med ny väg



Befolkad ruta = grå. Servicepunkter = svart.

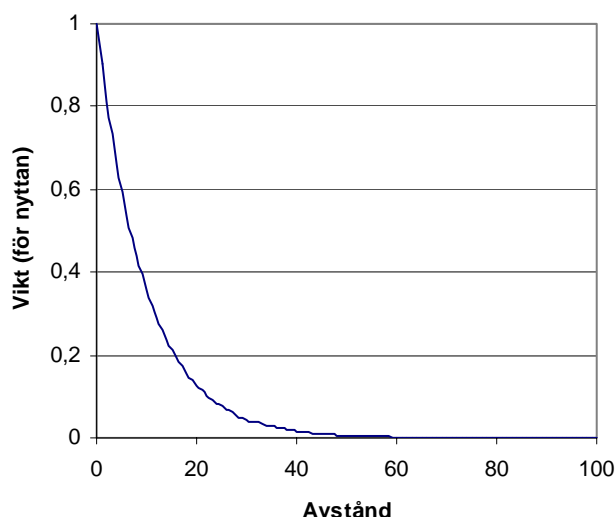
Dessa aggregerade tillgänglighetsmått har den fördelen att de är enkla och pedagogiska. De fångar dock inte alla aspekter av tillgänglighet. I bilderna nedan är avstånden exakt lika långa från bostäderna (gråa rutor) till närmaste serviceställen. Men har de samma tillgänglighet? Personen i vänstra figuren har flera olika alternativ att tillgå, personen i den högra ett enda. Om serviceställena exempelvis är vårdcentraler kan man anta att det är oviktigt om det finns en eller flera serviceställen i personernas närhet. Nyttan för en individ blir inte större för att det finns fler alternativ. Det gäller en stor del av den offentliga servicen. Är det däremot dagligvaror det handlar om kan man anta att personen till vänster upplever en större tillgänglighet och nytta än personen till höger. Det är möjligt att utveckla tillgänglighetsmått som tar hänsyn till detta.

Figur 5 Jämförelse av tillgänglighet med ett eller flera serviceställen i närheten



Vanligt är då att man också tar hänsyn till avståndet. Ett alternativ som ligger nära individen är mer värt för individen än ett som ligger långt borta (se figur nedan). Detta hänger samman med den ”uppoffring” vi alla måste göra för att en förflyttning. Hur mycket ”värdet” eller nyttan för individen faller med avståndet kan viktas olika för olika grupper. Exempelvis är kvinnor generellt sett mer begränsade i sin rörlighet och därigenom avståndskänsligare än män.

Figur 6 Avståndets betydelse för nyttan av ett serviceställe för individen



Tidigare i kapitlet beskrevs Region Skåne som en aktör som har integrerat mer komplexa mått i sin tillgänglighetsmodell. Exempelvis har de utvecklat olika gravitationsmått samt Weibulls S-mått¹³⁶ förutom de enklare måtten som bl.a. restidsmått, möjligheten att testa utredningsalternativ, beräkningar av nåbara alternativ inom ett visst avstånd. För en mer detaljerad genomgång av denna typ av mer komplexa mått hänvisas till annan litteratur, exempelvis Berglund (2001)¹³⁷.

¹³⁶ Lite förenklat så beskriver Weibulls S-mått arbetskraftens tillgänglighet till arbetstillfällen. Måttet tar dock även hänsyn till om konkurrensen om dessa arbetstillfällen är stor eller liten.

¹³⁷ Berglund (2001): *GIS in Transport Modelling*.

8.5.1 Mått inom Sveriges servicedatabas

Inom Sveriges servicedatabas presenteras en rad tillgänglighetsmått. Kartor visas över avstånd till närmaste serviceställe, förändringar i avstånd till närmaste serviceställe mellan olika år, ökat avstånd vid nedläggning av närmaste serviceställe samt omland för serviceställen. För dagligvaror finns en utvecklad redovisning av statistik med avståndstabeller, beskrivning av befolkningens struktur inom serviceställenas omland, ökade miljökostnader vid nedläggning av en butik m.m.

Vad gäller serviceslagen inom Sveriges servicedatabas ger Glesbygdsverket inte några särskilda förslag i denna rapport för utveckling av mått. Verket ser istället detta som en del av det fortlöpande utvecklingsarbetet för servicedatabasen där samråd också sker med berörda aktörer. En viktig aspekt för framtida arbete kan vara att utveckla mer komplexa tillgänglighetsmått. Vidare bör man fundera på möjligheten att väva samman tillgänglighetsmåten med mått på kvalitet, utbud m.m. och skapa någon form av index¹³⁸.

8.5.2 Mått för barnomsorg, grundläggande utbildning samt vårdområdet

Vad avser vårdområdet, barnomsorg samt grundläggande utbildning har Glesbygdsverket ovan föreslagit att berörda myndigheter, Skolverket och Socialstyrelsen tar ett ansvar för utarbetandet av relevant geokodad statistik.

Glesbygdsverket anser att de berörda myndigheterna i detta arbete även skall utveckla relevanta tillgänglighetsmått för dessa områden. I detta arbete är det synnerligen viktigt att beakta genusperspektivet.

¹³⁸ Se exempelvis SCB:s arbete med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor: www.scb.se.

9 FORMULERING OCH OPERATIONALISERING AV MÅL FÖR TILLGÄNGLIGHET

I Glesbygdsverkets uppdrag ligger att lämna förslag på hur målet om en god servicenivå i alla delar av landet kan effektutvärderas. Som påpekades i den delrapport Glesbygdsverket lämnade till regeringen i januari 2004 krävs det för det första att det går att följa upp utvecklingen och för det andra att det finns tydliga mål att utvärdera mot. Förutsättningarna för uppföljning av serviceutvecklingen avhandlades i föregående kapitel. Som Glesbygdsverket konstaterade redan i delrapporten i januari 2004 är det inte möjligt att lämna precisa förslag på nedbrutna målsättningar på en övergripande nationell nivå. Verket aviserade däremot då att det skulle föras en diskussion kring hur denna typ av målsättningar skulle kunna utformas. I detta avsnitt förs därför en sådan diskussion med utgångspunkt i att problematisera frågan om hur det övergripande målet skulle kunna operationaliseras och på vilka nivåer ett sådant arbete lämpligen sker.

9.1 OPERATIONALISERINGEN AV MÅLET

Glesbygdsverket upplever i sitt arbete att blotta förekomsten av ett nationellt mål, fastställt av riksdagen, om en god servicenivå i alla delar av landet har en stor betydelse för att klargöra servicetillgänglighetens betydelse för enskilda människors levnadsförutsättningar. Målets koppling till den regionala utvecklingspolitiken i övrigt pekar också på vikten av att synliggöra kopplingen mellan utveckling och tillväxt å ena sidan och servicetillgänglighet och välfärd å andra sidan. Även i denna övergripande form spelar således målformuleringen en viktig roll när det gäller att förverkliga ambitionerna om en god regional utveckling i alla delar av Sverige och servicetillgänglighetens betydelse för denna utveckling.

För att det skall vara möjligt att utvärdera de egentliga effekterna av målet krävs dock att detta tydliggörs och operationaliseras. I detta sammanhang är det dock viktigt att klargöra att en sådan operationalisering måste utgå från den komplicerade verklighet inom vilken servicen produceras och konsumeras. Som tidigare sagts är vanligen flera olika aktörer inblandade i produktionen och konsumtionen av olika slags service. Vad gäller kommersiell service exempelvis dagligvaror är politikens påverkan på serviceutbudet dessutom ofta tämligen marginell. Olika aktörer på marknaden när det gäller den kommersiella servicen liksom konsumenternas beteende påverkar ofta utbudet långt mer än vad politiken förmår göra. Inte heller inom området offentlig service agerar staten särskilt ofta ensam och med tydliga befogenheter. En hög grad av kommunalt självstyre, på såväl regional som lokal nivå, gör att mycket viktiga delar av den offentliga servicen, som till exempel skola samt hälso- och sjukvård, styrs på andra politiska nivåer än den statliga.

Regeringen klargör också denna problematik i sin proposition om en ny regional utvecklingspolitik där svårigheterna att fastställa entydiga mål för tillgänglighet till service beskrivs på följande sätt: ”Att entydigt fastslå vilka servicefunktioner som är viktigast för en Orts utvecklingsförutsättningar och vilka funktioner som är centrala för människors välfärd är inte möjligt. Det är därför viktigt att ett öppet förhållningssätt eftersträvas eftersom behoven varierar utifrån lokala kvalifikationer och individuella värderingar¹³⁹.”

Detta gör sammantaget att det krävs ett stort mått av samverkan och samråd mellan många olika aktörer, privata och offentliga, när servicefrågorna i ett område skall hanteras.

¹³⁹ Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* s. 192 f.

Operationaliseringen av servicemålet måste också utgå från de skilda förutsättningar som gäller i olika delar av landet och för olika serviceslag. Hänsyn måste tas till de faktiska möjligheterna att förverkliga målsättningen och de förväntningar som finns på olika håll i landet då målen formuleras. Arbetet med målformuleringen behöver därför utgå från en struktur där det övergripande nationella målet bryts ner på först regional och därefter på lokal nivå.

I detta sammanhang är det också, som tidigare sagts, viktigt att de olika aktörer som påverkar serviceutbudet får reella möjligheter att delta i utformandet av mål på såväl regional som lokal nivå. Arbetet med att operationalisera servicemålet kan därför företrädesvis ske i någon form av partnerskap där olika intressenter samverkar. Det skall dock här sägas att det hittills inte visat sig lätt att genomföra detta i praktiken. Problem med att formulera mål på regional nivå har till exempel tydliggjorts under länens arbete med att utforma lokala utvecklingsprogram för kommersiell service. I Västerbottens lokala utvecklingsprogram för kommersiell service¹⁴⁰ konstateras att det är svårt att finna en enhetlig definition för en god servicenivå för hela länet, dels för att det finns olika visioner hos olika aktörer av vad en god servicenivå bör bestå av, dels för att det inte är rimligt att servicenivån är likartad i hela länet beroende på lokala variationer i demografi, pendlingsmönster och geografi.

Vid målformulering måste man ta hänsyn till de kraftigt varierande förutsättningarna i olika regioner och inom dessa om målen skall kunna kännas som realistiska. Ytterligare en viktig aspekt som måste beaktas är att målsättningarna i möjligaste mån bör formuleras med beaktande av eventuella skillnader mellan kvinnor och män.

I arbetet med att hitta gemensamma utgångspunkter är det också fler aspekter än den direkta geografiska tillgängligheten som behöver diskuteras. En god servicenivå, eller en god tillgänglighet till service innefattar olika begrepp med delvis olika innebörd. Kanske kan detta ses som ett arbete i flera steg där man först hanterar frågan om den geografiska tillgängligheten till ett basutbud men sedan går vidare och sätter mål för tillgänglighet till olika nivåer av service, där nivåerna kan definieras utifrån faktorer som öppettider, bredd på utbudet, kvalitet etcetera. Det är också möjligt att formulera mål utifrån mer komplexa indexmått där flera faktorer, (tillgänglighet, kvalitet, utbud etc.) har vävts samman.

Det faktum att arbetet med operationaliseringen av servicemålet på regional och lokal nivå ännu inte funnit sina slutgiltiga former skall dock inte tolkas som att målformuleringen istället borde ske på den nationella nivån. Snarare är det så att den komplexitet man möter då man försöker arbeta med en nedbrytning av målet talar för att det inte skulle vara möjligt att genomföra en operationalisering på en högre, och då än mer komplex, nivå. Av ovanstående exempel kan man också troligen dra den slutsatsen att själva utvecklingen av ett partnerskapsarbete som sådant kräver mycket tid och engagemang. Med tanke på att målet om en god servicenivå i alla delar av landet ännu inte existerat i tre år får man nog också ha realistiska förväntningar på såväl utvecklingen av de processer som krävs för att förverkliga målet som de synbara resultat som idag går att följa upp och effektutvärdera.

9.2 OLIKA UTGÅNGSPUNKTER FÖR EN OPERATIONALISERING

Även om Glesbygdsverket inte kan fastställa några tydligt nedbrutna och utvärderingsbara målformuleringar kan dock några exempel på utgångspunkter vid ett fortsatt sådant arbete ges. Vid en operationalisering av servicemålet på regional och lokal nivå bör arbetet först och främst utgå från de så kallade SMART-kriterierna vilka innebär att målen skall vara:

¹⁴⁰ Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service i Västerbottens län. sid.9.

- Specifika:* de skall tydligt ange vad som skall uppnås.
- Mätbara:* de skall vara möjliga att följa upp med hjälp av resultatindikatorer, nyckeltal eller liknande.
- Accepterade:* de skall vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som skall genomföra den aktuella verksamheten.
- Realistiska:* de skall vara möjliga att uppnå.
- Tidsatta:* tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges.

För att formulera realistiska mål som är möjliga att uppnå och som därigenom också kan uppfattas som relevanta för dem som berörs av dem är det viktigt att utgå från den konkreta verklighet som gäller i det specifika sammanhanget, för det aktuella området och för det serviceslag man fokuserar på. Det blir då viktigt att ta utgångspunkt i ett så bra och heltäckande kunskapsunderlag som möjligt. Ju bättre kunskap man har om utgångsläget och den förväntade utvecklingen desto mer realistiska och genomförbara kan målen bli. Glesbygdverket vill i detta sammanhang peka på det kunskapsunderlag som de tillgänglighetsmätningar som Glesbygdverket och Konsumentverket genomför när det gäller olika serviceslag. I bilagan 3 visas exempel på bearbetningar av de tillgänglighetsmätningar som Glesbygdverket genomfört för dagligvaror, postservice, kassatjänster, grundskolor och vårdcentraler, ett material som kan tjäna som utgångspunkt i ett målformuleringsarbete på olika nivåer.

Glesbygdverket menar också att det är viktigt att man vid val av mått och utgångspunkter för ett operationaliserat mål för tillgänglighet till service noga överväger vilka effekter dessa val ger i förlängningen. Vilka signaler om behov av förändring sänder till exempel ett visst val av mått ut? Ger detta de önskvärda förutsättningarna för att uppfylla den egentliga innebörden av målet om en god servicenivå i alla delar av landet? Med nedanstående exempel vill verket visa på hur valet av ett mått i form av *andel* av befolkningen mot valet av *antalet* personer som har en viss tillgänglighet till service i sin tur kan påverka valet av strategi för förbättring av situationen och därigenom i förlängningen tillgängligheten till den aktuella servicen.

I ett arbete med att formulera mål finns det, som sagt, flera vägar att gå. Skall man formulera det som ett absolut mål, det vill säga att ingen eller bara ett visst antal skall ha längre avstånd än en viss sträcka till ett serviceslag? Eller skall man formulera det som att en viss andel inte skall ha längre än så och så långt? I båda fallen måste man också ställa sig frågan inom vilka geografiska områden detta mål skall gälla?

I nedanstående exempel används dagligvaror som exempel. För detta serviceslag har några län i sina lokala utvecklingsprogram för kommersiell service valt att sätta upp avståndsmått i kilometer till närmaste dagligvarubutik som en gräns för vad som är en god servicenivå. Som ett konkret exempel kan nämnas 10 kilometer till en dagligvarubutik som en sådan gräns för en god servicenivå. Låt oss använda detta som testexempel. Sett till hela landet är det cirka två procent som har längre än 10 kilometer till en dagligvarubutik. På länsnivå finns det inte något län där mer än 7,5 procent av befolkningen har längre avstånd än så. Alla län skulle, med andra ord, kunna leva upp till ett mål som formuleras som att ”Mindre än 8 procent av befolkningen i länen skall ha mer än 10 kilometer till en dagligvarubutik”.

Med ett sådant synsätt följer dock ett problem genom att hänsyn inte tas till stora inomregionala skillnader. Kartan (figur 7) visar andel av befolkningen i respektive kommun som har mer än 10 kilometer. Andelarna varierar, som synes, från 0 till 32 procent. Intressant att notera är att särskilt utpräglade glesbygdskommuner som Gällivare och Kiruna (de två kommunerna längst upp till vänster i kartan) inte tycks ha så stora andelar av befolkningen med långa avstånd till

dagligvarubutiker. 6 procent av befolkningen i Gällivare och 4 procent i Kiruna har det så. Studerar man detta närmare är dock *antalet* personer som har över 10 kilometer till dagligvaruservice inte mindre i Kiruna och Gällivare än i grannkommunerna. Båda kommunerna innehåller dock relativt stora tätorter som dominerar kommunen befolkningsmässigt så räknat som andel drunknar de med långa avstånd, så att säga, i mängden.

En annan väg att gå då man söker fastställa ett mål för tillgängligheten kan därför vara att man på en detaljerad geografisk nivå kartlägger var det finns områden med människor som har en dålig tillgänglighet till en viss serviceform. Människor som bor i ett område med långa avstånd till service får det ju inte bättre för att de tillhör en kommun som domineras av människor med god tillgänglighet. Kartan (figur 8) visar avstånden från respektive kilometerruta i landet till en dagligvarubutik. Om man utgår från denna information skulle ett mål istället kunna formuleras som utgår från *antalet* personer som har över ett visst antal kilometer till ett serviceslag. Exempel på sådana målformuleringar kan vara:

- ”I varje län skall ett särskilt fokus läggas på de grupper av människor som har mer än xx kilometer till sin närmaste dagligvarubutik.”
- ”Antalet med mer än xx kilometer till sin närmaste dagligvarubutik skall inte öka de närmaste xx åren.” alternativt: ”...inte öka med fler än xx stycken de närmaste xx åren.”

Utifrån det material som Glesbygdsvverkets och Konsumentverkets tillgänglighetsberäkningar producerar är det också möjligt att oberoende av kommun- eller länsgränser avgränsa sammanhängande områden med människor som har ett avstånd till en butik som överstiger ett visst antal kilometer. Det är då möjligt att se var flest människor berörs av dålig tillgänglighet och om staten, regionen eller kommunerna vill prioritera områden där flest berörs är det möjligt att formulera ett sådant mål. Målet skulle då till exempel kunna formuleras på nedanstående sätt.

- ”Ett särskilt fokus skall läggas på de områden i landet med mer än xx antal människor som har mer än xx kilometer till sin närmaste dagligvarubutik.”

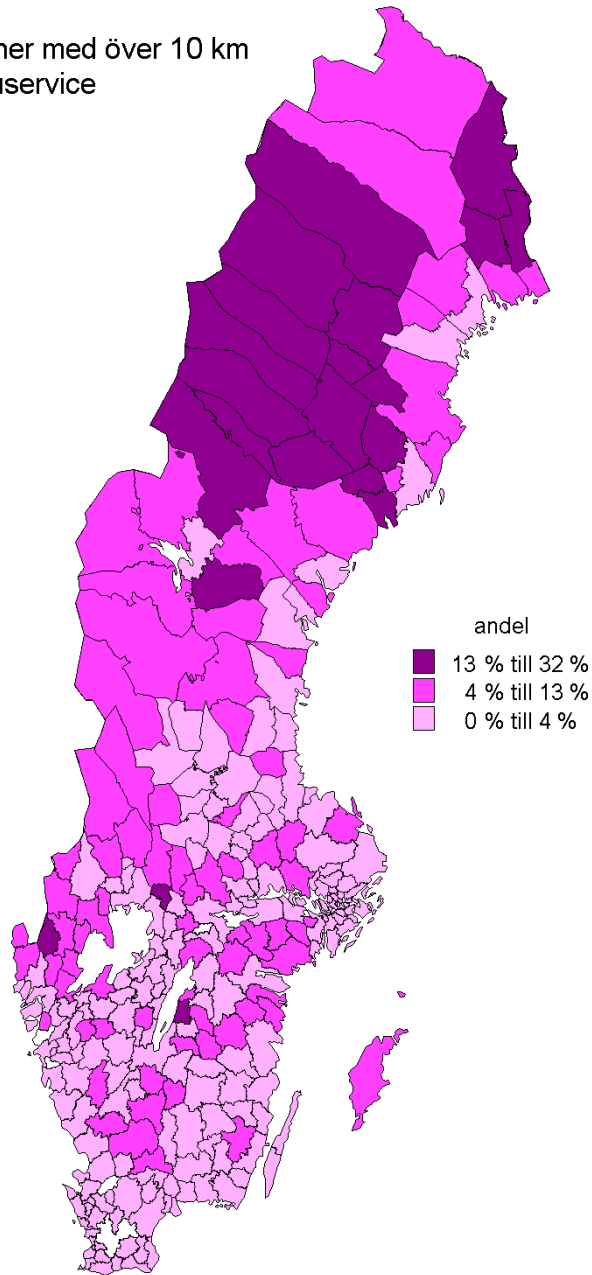
9.3 SAMMANFATTNING

Sammanfattningsvis kan man här säga att förtydligade mål för en god tillgänglighet till service bör sättas på en nivå där dessa kan operationaliseras och där de kan utgöra ett konkret hjälpmedel för att påverka enskilda människors och företags vardag. Det övergripande nationella målets viktigaste funktion här kanske just är att sätta fokus på vikten av en god servicetillgänglighet och på det sättet också utgöra den grund som regionalt och lokalt satta målsättningar kan utgå ifrån. Målet fyller också en viktig funktion i och med att det tydliggör den ambition som bör gälla för hur staten, genom regering, myndigheter och statliga bolag, bör agera i de olika situationer där man direkt eller indirekt påverkar tillgängligheten till service. För att de regionalt och lokalt satta målen skall kunna bli effektiva verktyg i ett arbete för upprätthållandet av en god servicenivå krävs också att de som påverkar servicetillgängligheten också är delaktiga i formuleringen av målet och medansvariga i arbetet för att uppfylla målsättningarna. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att de exempel på partnerskapsarbete inom serviceområdet som redan nu finns utvecklas och sprids till alla delar av landet.

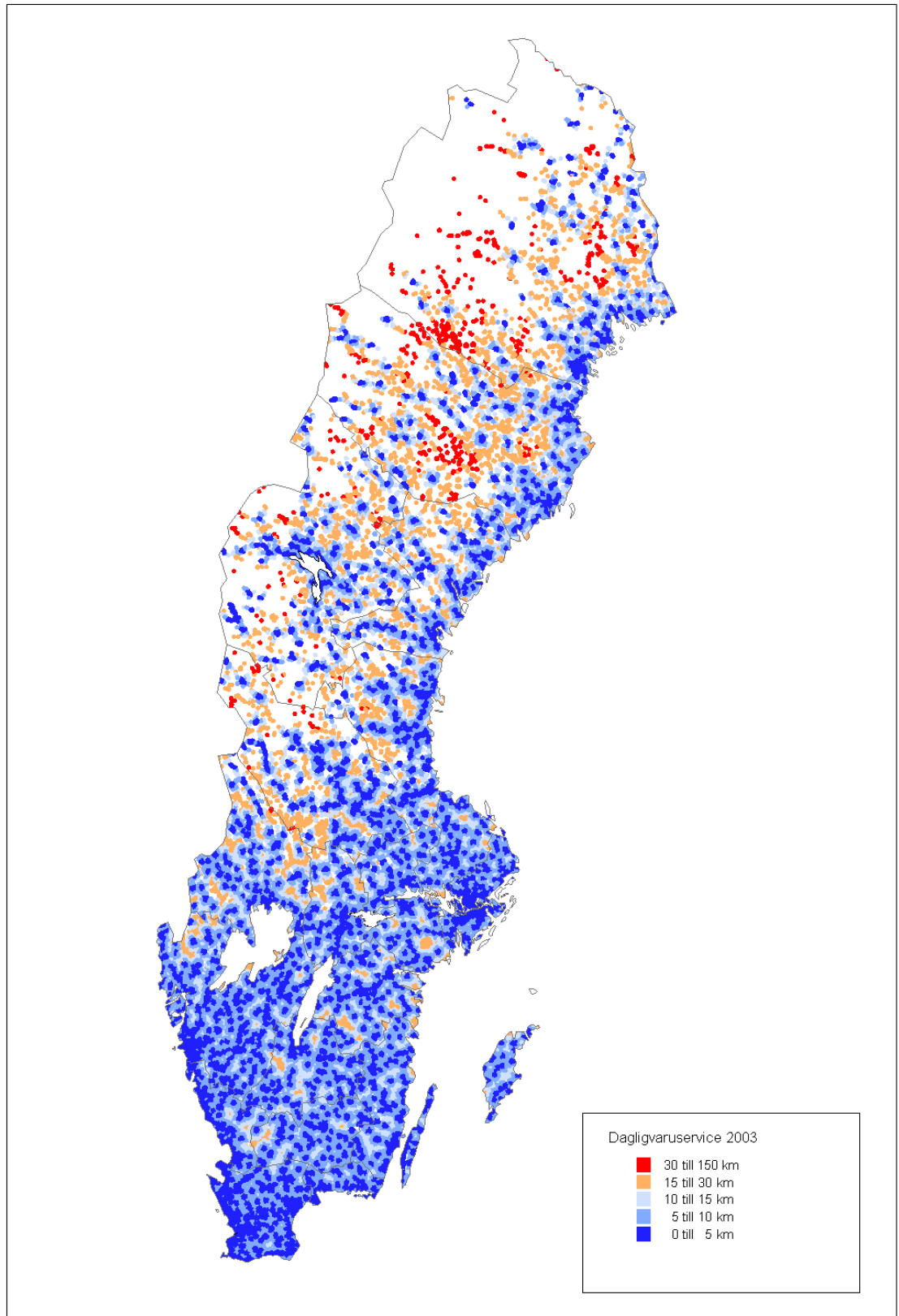
Glesbygdsvverket vill också framhålla vikten av att målsättningar för tillgänglighet till service utgår från väl grundade kunskapsunderlag som visar på de möjligheter som finns att formulera uppföljningsbara, relevanta och uppnåbara mål. Det är också viktigt att man vid valet av mål och mått beaktar de konsekvenser detta kan få över tid och i ett helhetsperspektiv.

Figur 7 Andel av befolkningen i kommunerna med mer än 10 km till en dagligvarubutik

Andel personer med över 10 km
till dagligvaruservice
år 2003



Figur 8 Befolkningens avstånd till en dagligvarubutik 2003



LITTERATUR OCH REFERENSER

LITTERATUR

- Arvidsson, P. (2003): Tillgänglighetsanalyser – ett nytt verktyg i samhällsplaneringen. I: *GeoInfo 2003*. Konferensrapport, ULI, Gävle.
- Berglund, S. (2001): *GIS in Transport Modelling*. Department of Infrastructure and Planning, Kungliga tekniska högskolan.
- Bovy, P.H.L. och Stern, E. (1990): *Route Chocie: Wayfinding in Transport Networks*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Countryside Agency (2003). *Rural Services Standard. Second Progress Report 2002/03*. Countryside Agency Publications.
- Dahlgren, A. (2003) *Designing a proximity tool for large source data sets. White paper*. Glesbygdsverket, Östersund.
- Defra (2003). *Rural Services Standard*.
http://www.defra.gov.uk/rural/pdfs/rural_standard2003.pdf
- Defra (2000). *Our Countryside: The Future – a Fair Deal for Rural England*.
<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>
- Friberg, T. (1998): *Förflyttningar, en sammanhållande länk i vardagens organisation*. KFB-rapport 1998:23, Stockholm.
- Glesbygdsverket och Konsumentverket (2001): *Service databasen – en lägesrapport till regeringen*.
- Glesbygdsverket (2004): *Landsbygdens plats i de regionala tillväxprogrammen*.
- Glesbygdsverket (2003): *Landsbygdsforum och landsbygdens advokat. Nya verktyg i engelsk landsbygdspolitik*. Glesbygdsverket, Östersund.
- Glesbygdsverket (1997): *Service i gles- och landsbygd. Analys och förslag till åtgärder*.
- Glesbygdsverket (2004): *Remissyttrande över Kollektivtrafik med människan i centrum, SOU 2003:67*
- Glesbygdsverket (1999): *Tar statliga myndigheter regionalpolitiskt ansvar?*
- Glesbygdsverket (2003): *Utvecklingen år 2002 av offentlig service i gles- och landsbygder*.
- Glesbygdsverket (2000): *Årsbok 2000*. Glesbygdsverket, Östersund.
- Glesbygdsverket (2001): *Årsbok 2001*. Glesbygdsverket, Östersund.
- Glesbygdsverket (2002): *Årsbok 2002*. Glesbygdsverket, Östersund.
- Glesbygdsverket (2003): *Årsbok 2003*. Glesbygdsverket, Östersund.
- Gärling, T., Brännäs, K., Garvill, J., Golledge, R.G., Gopal, S., Holm, E. & E. Lindberg (1989): Household Activity Scheduling. I: *Transport Policy, Management and Technology towards 2001*. Selected proceedings of fifth world conference on transport research, Vol. IV, s.235-248. Ventura, CA: Western Periodicals.
- Gärling T. och J. Garvill (1993): Psychological explanations of Participation in Everyday Activities. I: Gärling, T. och Golledge R.G. (red.): *Behaviour and Environment. Psychological and Geographical Approaches*. North-Holland, Amsterdam.

- Hägerstrand, T. (1979): *What about People in Regional Science? I*: Carlestam, G. Och B. Sollbe (red.) (1991): *Om tidens vidd och tingens ordning. Texter av Torsten Hägerstrand*. Byggeforskningsrådet, T21:1991, Stockholm.
- Johansson, P. (1996): *Inlandsbanan. "När man sitter ner kan man ju gå omkring"*. Gerum Kulturgeografiska uppsatser 1996:2, Kulturgeografiska institutionen Umeå universitet.
- Johansson P., Marell, A. och K. Westin (2000): *Resande och tillgänglighet i ett glesbygdsområde*. TRUM-rapport 2000:02, Transportforskningsenheten Umeå universitet.
- Jones, P.M. (1990): *Development in Dynamic and Activity-Based Approaches to Travel Analysis*. Avebury, Aldershot.
- Konsumentverket(2003): *Delredovisning av bidrag för att motverka ytterligare försämringar av tillgången till kommersiell service i särskilt utsatta områden på kort sikt (N2002/3466/RUT)*. Konsumentverket 2003/501.
- Konsumentverket (2001): *Delredovisning av Projekt Lanthandel – ett kompetens- och utvecklingsprogram för landets lanthandlare*. PM från Konsumentverket.
- Konsumentverket (2004): *Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service*, redovisning april 2004.
- Länsstyrelsen Västerbottens län. 301-10758-02. *Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service i Västerbottens län*. Sid.9.
- Mediahuset i Göteborg AB och Läkemedelsstatistik AB (2003): *Läkarmatrikeln 2003*
- Norra Västerbottens Tidning (2004): *Skottland är modellen*. Publicerad 13/5.
- NUTEK (2003): *Regionalt utvecklingspolitiskt finansiellt stöd och projektverksamhet*, Budgetåret 2003, NUTEK R 2004:8
- Programkomplement för Mål 2 Södra 2000-2006*
- Programkomplement för Mål 2 Öarna 2000-2006*
- Samlat programdokument Mål 2 Södra 2000-2006*
- Samlat programdokument för Mål 2 Öarna år 2000-2006*
- Scottish Executive (2002). *Availability of Services in Rural Scotland*. <http://www.scotland.gov.uk/library5/rural/asrs-00.asp>.
- Scottish National Rural Partnership (2002). *Implementing Services in Rural Scotland. A Progress Report*. <http://www.scotland.gov.uk/library5/rural/isrs-00.asp>.
- Scottish National Rural Partnership (2000). *Services in Rural Scotland*. <http://www.scotland.gov.uk/library3/development/snrp-00.asp>
- Trivector Traffic AB (2002): *Inventering av tidtabells- och planeringsdatabaser i Sverige*. Rapport 2002:35, Lund
- Vedung, E. (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund
- Vilhelmson, B. (1988): *Befolkningens resvanor i tidsperspektiv: livscykel- och generationsaspekter perioden 1978-1985*. Choros 1988:1, Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.
- Wiberg, U. (1983): *Service i glesbygd – trender och utvecklingsmöjligheter*. Gerum-rapport B:8, Geografiska institutionen, Umeå universitet.

PROPOSITIONER, SOU, FÖRFATTNINGSTEXTER

Ds 2000:63: *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.*

Kommittédirektiv 2002:97: *Översyn av plan- och bygglagstiftningen*

Kommittédirektiv 2003:117: *Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen*

Kommittédirektiv 2003:172: *Tilläggsdirektiv till PBL-kommittén*

Regeringens proposition 2001/02:4: *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.* Riksdagens tryckeriexpedition, Stockholm.

Regeringens proposition 2002/03:1: *Budgetpropositionen för 2003. Utgiftsområde 19: Regional utveckling.*

Regeringens proposition 2003/04:1: *Budgetpropositionen för 2004. Utgiftsområde 19: Regional utveckling.*

Regionalpolitiska utredningen (2000): *Service och regional välfärd. Förslag och åtgärder för att motverka regionala obalanser i tillgänglighet till kommersiell och offentlig service.* Rapport 12 från regionalpolitiska utredningen, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Glesbygdverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Glesbygdverket.

SFS 1982:763: *Hälso- och sjukvårdslag*

SFS 1984:387: *Polislag*

SFS 1985:1100: *Skollag*

SFS 1986:1102: *Räddningstjänstlag*

SFS 1992:1528: *Lag om offentlig upphandling*

SFS 1993:387: *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*

SFS 1993:1684: *Postlag*

SFS 1995:1322: *Verksförordning*

SFS 1995:1645: *Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting.*

SFS 2000:284: *Förordning om stöd till kommersiell service*

SFS 2001:453: *Socialtjänstlag*

SFS 2001:1276: *Lag om grundläggande kassaservice*

SFS 2003:595: *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*

SOU 2000:87: *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*

SOU 2003:88: *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.* Liber, Stockholm.

SOU 2003:29: *Mot en ny landsbygdspolitik.* Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:52: *Samhällets behov av betaltjänster. Delbetänkande från Post- och kassaserviceutredningen.* Fritzes, Stockholm.

Statskontoret 2003:5: *Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys*

MUNTLIGA KÄLLOR OCH WEBBPLATSER

Hjelm, U. (2004): Samtal 2004-05-07. NUTEK

Wiberg, U. (2003): *Samtal 2003-10-09*. Professor, Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet.

www.w.lst.se

SCB: Nöjd kund index. www.scb.se

BILAGA 1: TABELL STYRINSTRUMENT

SERVICESLAG/GIVARE	STYRNING SKER GENOM	LAGSTÖD	KONTROLLINSTRUMENT	TILLHANDAHÅLLANDESÄTT
Apoteksvaror	Avtal med staten om ett rikstäckande system för läkemedelsförsörjning..	Avtal mellan Apoteket AB och staten.	Statligt ägt bolag	Lokala apotek i hela landet kompletterade med apoteksombud och ev. elektronisk handel.
Arbetsförmedling	AMV lyder under verksförordningen. Enligt instruktion skall länsarbetsnämnd finnas i varje län. Verksamheten skall utformas så att den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet. Vid länsarbetsnämnden bör finnas en arbetsmarknadsnämnd i varje kommun.	Verksförordningen 1995:1322 Förordning med instruktion för AMV 2001:623	?	Arbetsförmedlingarna. Länsarbetsnämnderna. Verksamheten skall utformas så att
Barnomsorg	Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Ingen faktor om geografisk spridning i utjämningsystemet.	Skollagen 1995:1100 Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting 1995:1645	?	Kommunala daghem, kommunala dagbarnvårdare m.m.
Bank- och kassaservice	Lagen stadgar att det skall finnas kassatjänst i hela landet. Ersättning utgår med 400 miljoner årligen.	Lag om grundläggande kassaservice 2001:1276	Post- och Telestyrelsen	Svensk Kassaservice, lantbrevbäring.

SERVICELAG/GIVARE	STYRNING SKER GENOM	LAGSTÖD	KONTROLLINSTRUMENT	TILLHANDAHÅLLANDESÄTT
Dagligvaruservice inkl. varubussar.	<p>Ekonomiskt stöd till näringsidkare med fasta försäljningsställen för dagligvaror efter särskild prövning. Ekonomiskt stöd till kommuner som helt eller delvis bekostar hemsändning av dagligvaror till hushåll. Ekonomiskt stöd till näringsidkare som bedriver verksamhet med varubuss och säljer dagligvaror, om särskilda skäl finns.</p> <p>Planering av handelns lokalisering.</p>	<p>Förordning om stöd till kommersiell service 2000:284</p> <p>Program för test av nya lösningar, lokala utvecklingsprogram m.m.</p> <p>PBL 1987:10</p>	<p>Länsstyrelserna och de regionala utvecklingsorganen. Konsumentverket.</p> <p>Konsumentverket</p> <p>Kommunerna.</p>	<p>Investeringsstöd, landsbygdslån, servicebidrag samt hemsändningsbidrag.</p>
Drivmedelsförsäljning	<p>Ekonomiskt stöd till näringsidkare med fasta försäljningsställen för drivmedel.</p>	<p>Förordning om stöd till kommersiell service 2000:284</p>	<p>Länsstyrelserna, Konsumentverket.</p>	<p>Investeringsstöd, landsbygdslån samt servicebidrag.</p>
Grundskola	<p>Alla barn och ungdomar skall oavsett geografisk hemvist ha lika tillgång till likvärdig utbildning.</p> <p>Ersättning för merkostnader för små skolor och skolskjutsar på grund av elevernas geografiska spridning.</p>	<p>Skollag 1985:1100</p> <p>Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting 1995:1645</p>	<p>Skolverket.</p>	<p>Skolundervisning.</p>
Gymnasieskola	<p>Alla barn och ungdomar skall oavsett geografisk hemvist ha lika tillgång till likvärdig utbildning.</p> <p>Ersättning för merkostnader för resor och inackordering med hänsyn till befolkningens bosättningsmönster.</p>	<p>Skollag 1985:1100</p> <p>Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting 1995:1645</p>	<p>Skolverket.</p>	<p>Skolundervisning.</p>

SERVICESLAG/GIVARE	STYRNING SKER GENOM	LAGSTÖD	KONTROLLINSTRUMENT	TILLHANDAHÅLLANDESÄTT
Polisen	<p>Främst enbart genom verksförordningens krav att bland annat regionalpolitiken skall beaktas.</p> <p>Varje län utgör ett polisdistrikt. Polisstyrelse ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Finns inga krav på geografisk spridning men skall upprätthålla allmän ordning och tillförsäkra allmänheten skydd.</p>	<p>Verksförordningen 1995:1322</p> <p>Polislag 1984:387</p>	?	<p>Polisstationer samt patrullerande polis.</p> <p>Diskussion förs ständigt om vikten av polisstationerna.</p>
Postservice	Lagen stadgar att det skall finnas en samhällsomfattande posttjänst.	Postlag 1993:1277	Post- och Telestyrelsen	Postcenter i egen regi, entreprenader, lantbrevbäring.
Hälso- och sjukvård inkl. ambulanssjukvård.	<p>Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.</p> <p>Ersättning för merkostnader till följd av befolkningens bosättningsmönster och teoretisk placering av sjukhus, vårdcentraler, ambulansstationer mm.</p>	<p>Hälso- och sjukvårdslag 1982:763</p> <p>Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting 1995:1645</p>	Socialstyrelsen.	Avser all sjukvård, både landstingskommunal och kommunal.
Räddningstjänst	Räddningstjänsten skall organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid.	Räddningstjänstlag 1986:1102	Statens Räddningsverk	Kommunal räddningstjänst avses.
Skatteverket	<p>Skatteförvaltningen lyder under verksförordningen.</p> <p>Skattemyndigheten är regional förvaltningsmyndighet enligt uppdelning i instruktion.</p>	<p>Verksförordningen 1995:1322</p> <p>Förordning med instruktion för skatteverket 2003:1106</p>	?	Lokala skattekontor.

SERVICELAG/GIVARE	STYRNING SKER GENOM	LAGSTÖD	KONTROLLINSTRUMENT	TILLHANDAHÅLLANDESÄTT
Svenska Spel	En väl utbyggd service i såväl storstad som glesbygd bör eftersträvas.	Lotterilagen 1994:1000	Statligt ägt bolag. Lotteriinspektionen, dock ej avseende geografisk spridning.	Ombud hos olika handlare, särskilt koncept för glesbygdsombud finns.
Systembolagsvaror	Avtal med staten om att ha en geografiskt spridd försäljningsorganisation.	Avtal mellan Systembolaget AB och staten. Alkohollag 1994:1738	Statligt ägt bolag.	Butiker i alla kommuner som så önskar, utlämningsställen med viss spridning i landet.
Tandläkarvård	Ingen geografisk dimension. Målet är dock en tandvård på lika villkor för hela befolkningen.	Tandvårdslag 1985:125	Socialstyrelsen	Landstingskommunal tandvård, privat tandvård.
Tullklarering	Instruktionen fastslår att Tullverket skall bestå av sex tullregioner samt huvudkontor. I övrigt bestämmer myndigheten själv sin organisation.	Förordning med instruktion för Tullverket 1991:1524 Verksförordningen 1995:1322	?	Tullklarering främst för företagets behov
Äldreomsorg	Ersättning utgår till glesbygdskommuner för institutionsboende i glesbygd samt för merkostnader för hemtjänst på grund av de äldres geografiska spridning.	Förordning om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting 1995:1645	Länsstyrelserna, Socialstyrelsen.	Serviceboende, hemsjukvård, hemtjänst m.m.

BILAGA 2: DATATILLGÅNG FÖR ÖVRIGA OFFENTLIGA SERVICESLAG

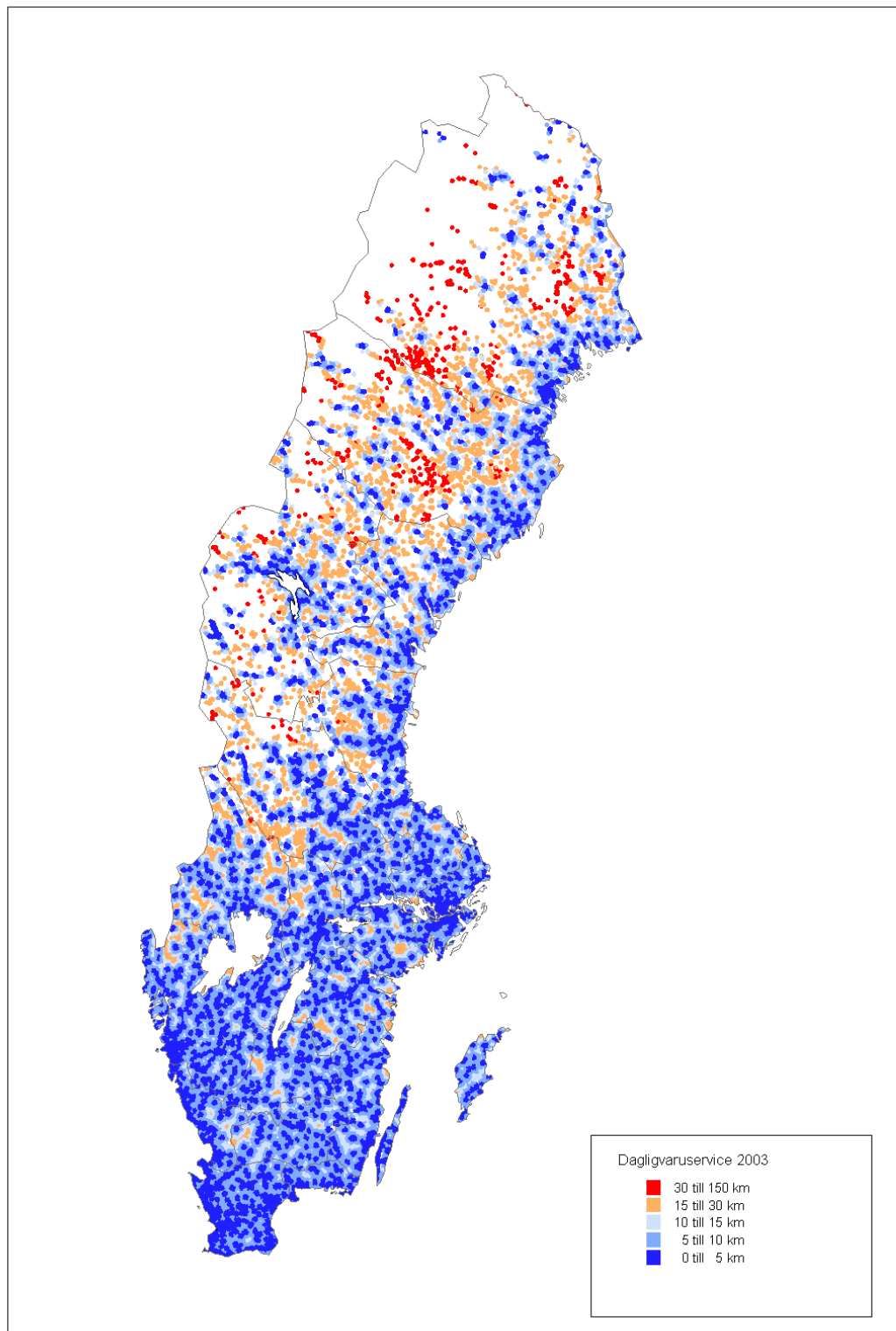
SERVICELAG	KORT BESKRIVNING	DATA FINNS HOS	FORM AV DATA	TIDIGARE ANVÄNDNING AV DATA
Ambulanssjukvård	Service ges i form av utryckningsfordon med placeringsorter.	Landstingen, i något fall Glesbygdsverket	Har i några landsting geokodats av Glesbygdsverket.	Använt i en kartläggning av två län.
Arbetsförmedlingen	Rådgivnings- och förmedlingsverksamheten.	AMS, Länsarbetsnämnden?	Troligtvis adressregister	Ej använt av oss.
Barnomsorg	Svår att operationalisera, blir väldigt många servicepunkter.	Kommuner	Adresser?	Ej använt av oss.
Dagligvaruservice med varubussar	Stöd till kommersiell service.		Svårt att geokoda detta då det är en rörlig service.	Ej använt av oss.
Polisen	Service i form av polisstationer och patrullerande polis.	Rikspolisstyrelsen, länspolismyndigheterna	Samlat adressregister för hela landet hos RPS.	Ej använt av oss. Viss tveksamhet har funnits kring att publicera dessa uppgifter.
Räddningstjänst	Trygghetsfaktor	Räddningsverket, Kommuner	Har i några län geokodats av Glesbygdsverket.	Använt i en kartläggning av två län.
Skatteverket	Lokala Skattekontor	Skatteverket	Adressregister, eventuellt bara på ortsnivå.	Ej använt av oss.
Svenska Spel	Av staten ägt spelbolag som driver verksamhet genom ombud, glesbygdsombud samt Internet.	Svenska Spel	Oklart vilken kvalitet det är på data.. Ej klarlagt om företaget vet exakt var de har sina ombud.	Ej använt av oss. Funderingar har funnits att lägga in det i Servicedatabasen.

SERVICELAG	KORT BESKRIVNING	DATA FINNS HOS	FORM AV DATA	TIDIGARE ANVÄNDNING AV DATA
Systembolagsvaror	Systembolagets verksamhet i form av butiker och utlämningsställen.	Systembolaget AB	Adressregister	Servicedatabasen
Tandvård	Stor del av servicen sker i privat regi.	Kommersiellt branschregister? Landstingen.	Adresser	Ej använt av oss.
Tullklarering	Tullstationerna. Aviseras kraftiga nedskärningarna av dessa.	Tullverket	Adressregister, eventuellt bara på ortsnivå.	Ej använt av oss.
Äldreomsorg	Svår att operationalisera, Ofta är det annan tillgänglighet än avstånd från bostad som är relevant.	Kommuner Socialstyrelsen.	Svårt att operationalisera. Består av flera olika funktioner bl.a. sjukvård. Ofta inte individen som behöver förflytta sig fysiskt.	Ej använt av oss.

BILAGA 3 TILLGÄNGLIGHET, KARTOR, TABELLER OCH DIAGRAM

DAGLIGVARUSERVICE

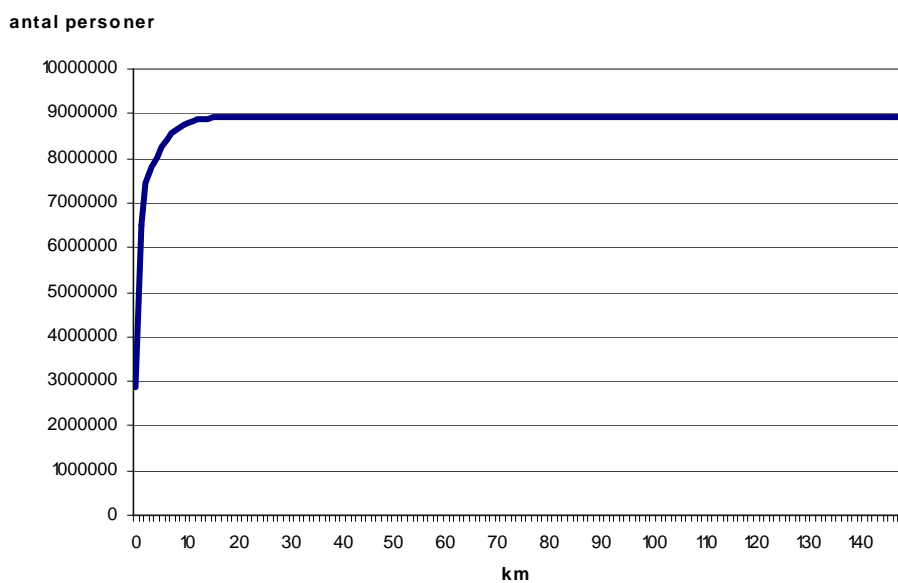
Figur 1 Tillgänglighet till Dagligvaror 2003



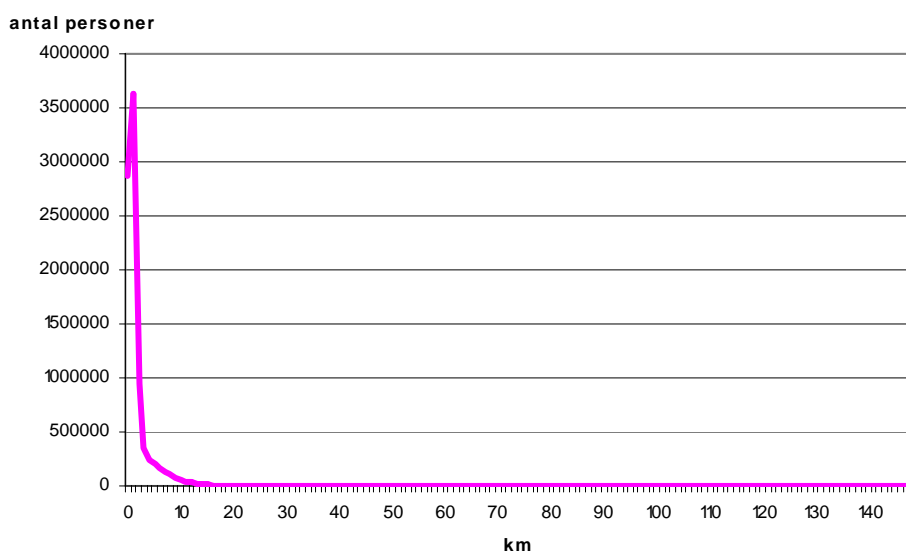
Anm. Kartan är generaliserad för att visa tillgänglighet på en riksnivå.

AVSTÅND TILL DAGLIGVARUSERVICE PÅ RIKSNIVÅ

Figur 2 Avstånd till dagligvaruservice, 2003, ackumulerad befolkning

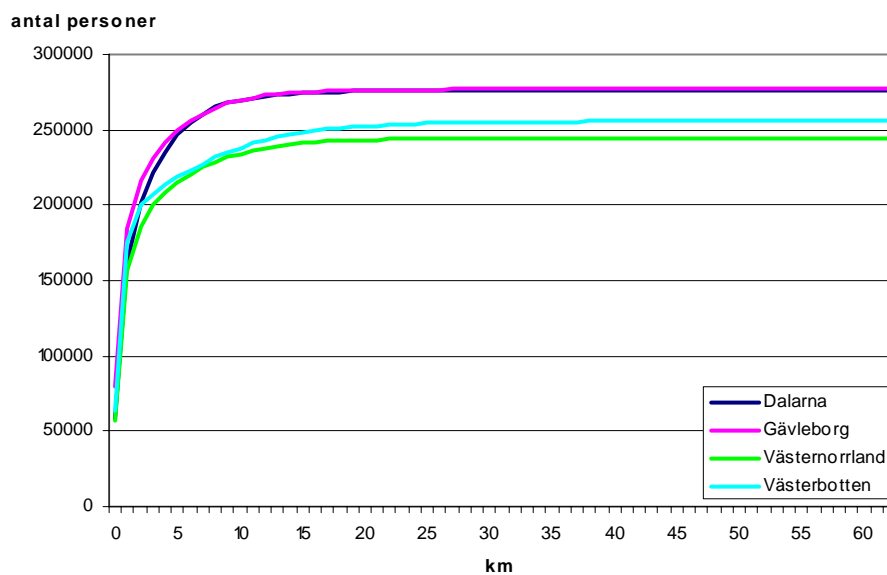


Figur 3 Avstånd till dagligvaruservice, 2003



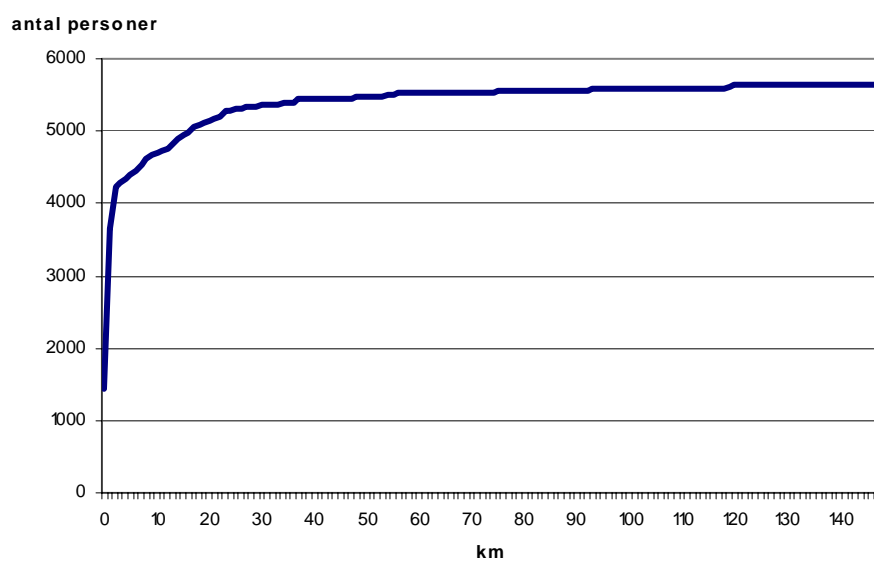
EXEMPELDIAGRAM, LÄN

Figur 4 Avstånd till dagligvaror, 2003, ackumulerat antal

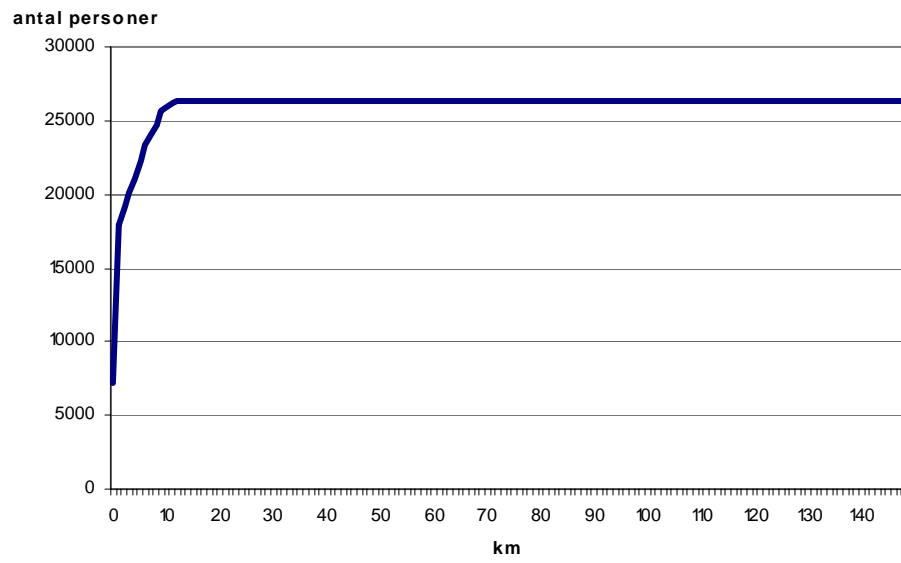


EXEMPELDIGRAM, KOMMUN

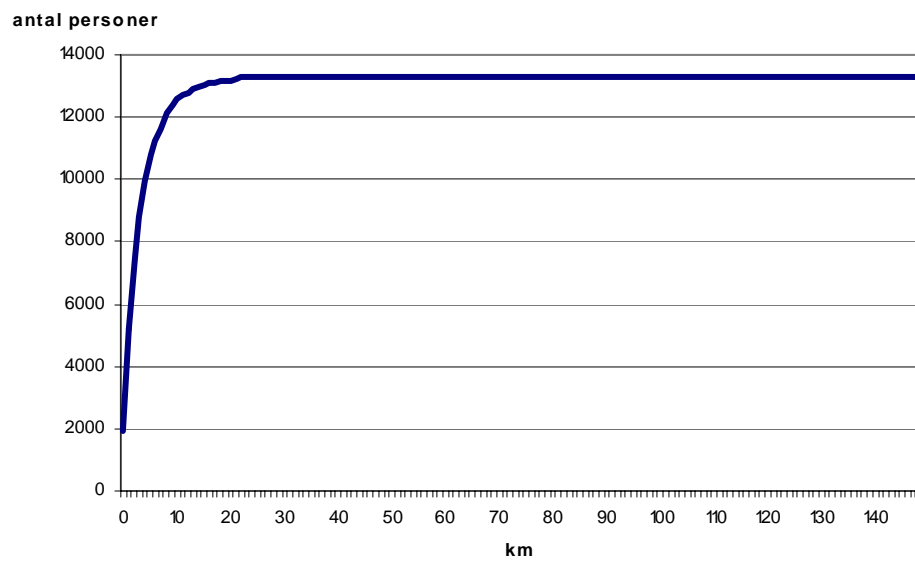
Figur 5 Avstånd till dagligvaruservice, Jokkmokks kommun, 2003, ackumulerat antal



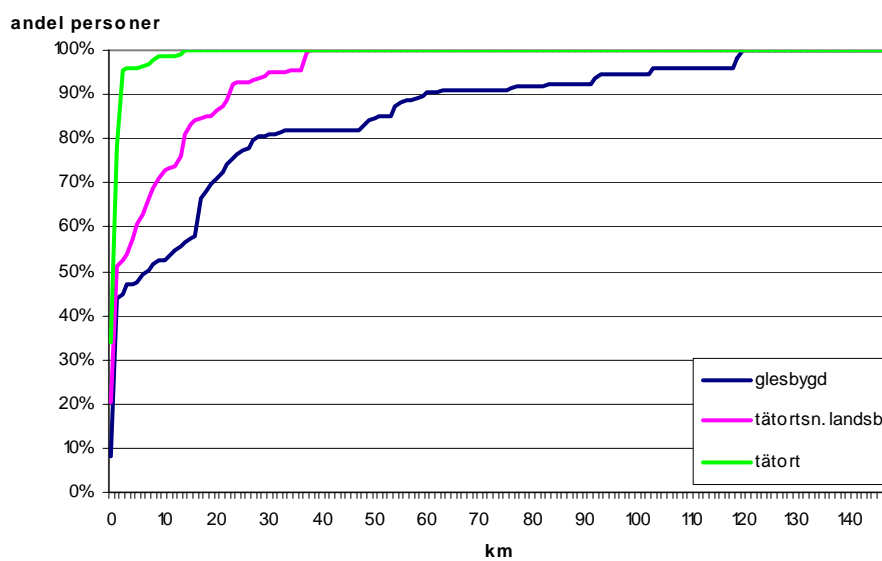
Figur 6 Avstånd till dagligvaruservice, Vetlanda kommun, 2003, ackumulerat antal



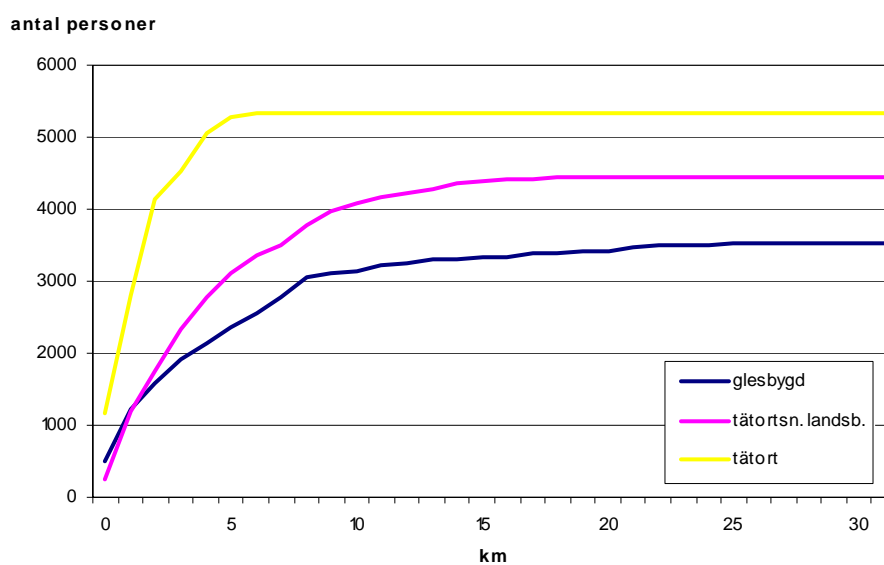
Figur 7 Avstånd till dagligvaruservice, Torsby kommun, 2003, ackumulerat antal



Figur 8 Avstånd till dagligvaruservice i Jokkmokks kommun, 2003, ackumulerat antal



Figur 9 Avstånd till dagligvaruservice i Torsby kommun, 2003, ackumulerat antal



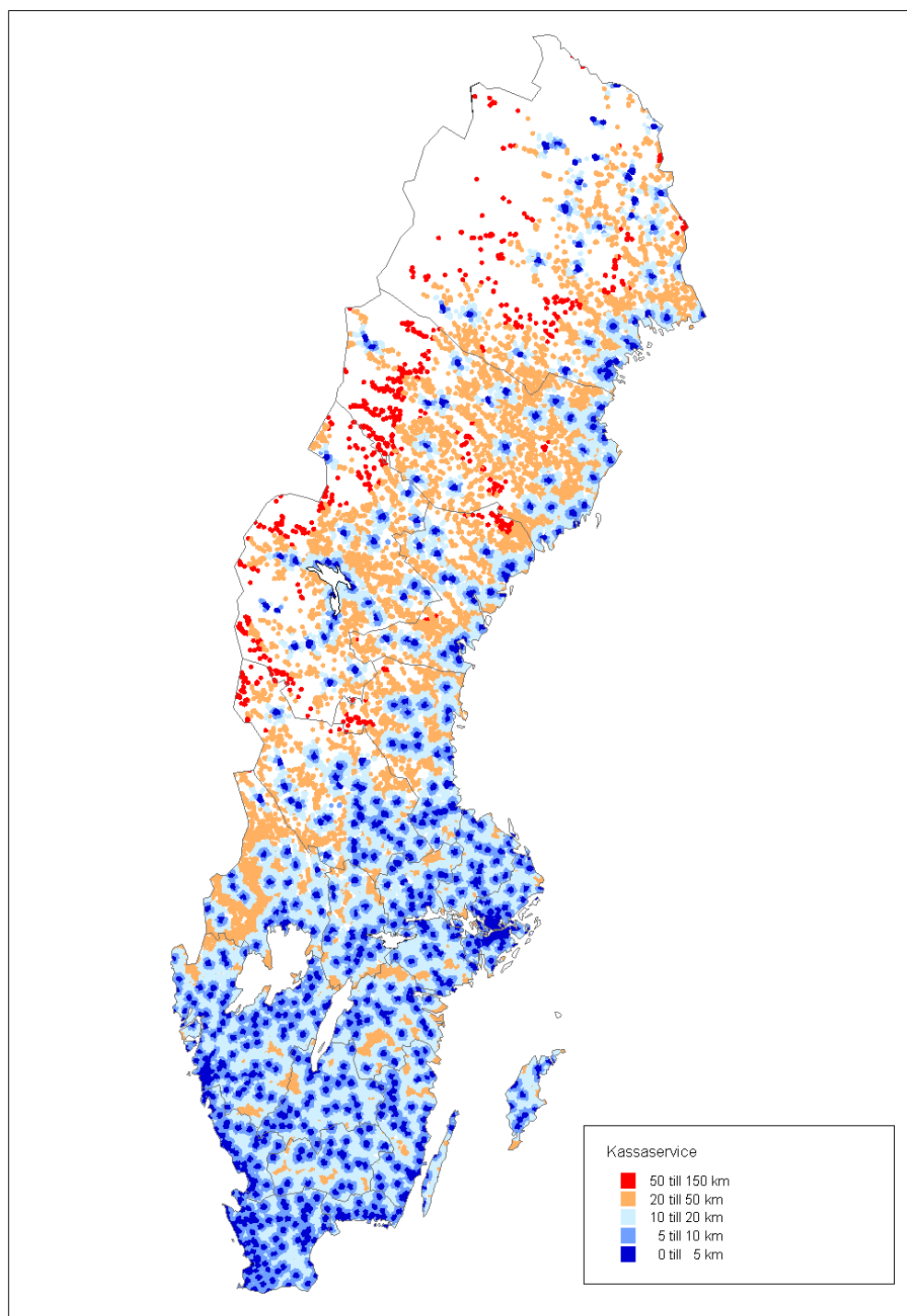
Tabell 1 Tillgänglighet till dagligvarubutiker 1999 och 2003 per län. Förändring per antal personer

Län	Befolkning per län	1 mil eller mer			varav 2 mil eller mer			varav 3 mil eller mer			varav 4 mil eller mer		
		1999	2003	Förändr.	1999	2003	Förändr.	1999	2003	Förändr.	1999	2003	Förändr.
Stockholm	1 860 872	4 695	5 239	544									
Uppsala	300 495	7 902	8 781	879	83	177	94						
Södermanland	260 380	7 558	10 260	2 702	35	183	148						
Östergötland	414 897	10 777	12 394	1 617	243	262	19	16	12	-4			
Jönköping	328 659	5 288	8 464	3 176		10	10						
Kronoberg	177 448	3 935	6 048	2 113									
Kalmar	234 886	5 031	5 678	647		9	9						
Gotland	57 535	2 547	3 483	936									
Blekinge	149 889	521	835	314									
Skåne	1 152 697	1 154	1 434	280									
Halland	281 322	2 155	2 384	229									
Västra Götaland	1 514 992	16 472	20 527	4 055	467	488	21						
Värmland	273 563	9 711	11 850	2 139	224	386	162	12	9	-3			
Örebro	273 935	4 485	5 978	1 493	68	92	24						
Västmanland	260 134	3 772	5 282	1 510		3	3						
Dalarna	276 520	6 418	7 666	1 248	843	876	33	124	108	-16	47	41	-6
Gävleborg	276 866	6 510	8 120	1 610	358	614	256	29	21	-8			
Västernorrland	244 105	10 116	11 112	996	649	609	-40	23	19	-4	1		-1
Jämtland	127 645	9 774	9 357	-417	2 054	2 153	99	376	309	-67	27	39	12
Västerbotten	255 956	15 400	18 883	3 483	2 912	3 920	1 008	420	820	400	140	216	76
Norrbottnen	252 874	14 151	15 214	1 063	4 443	3 851	-592	1 284	1 713	429	459	630	171
Riket	8 975 670	148 372	178 989	30 617	12 379	13 633	1 254	2 284	3 011	727	674	926	252

Källa: Servicedatabasen, Glesbygdsverkets bearbetn

SVENSK KASSASERVICE

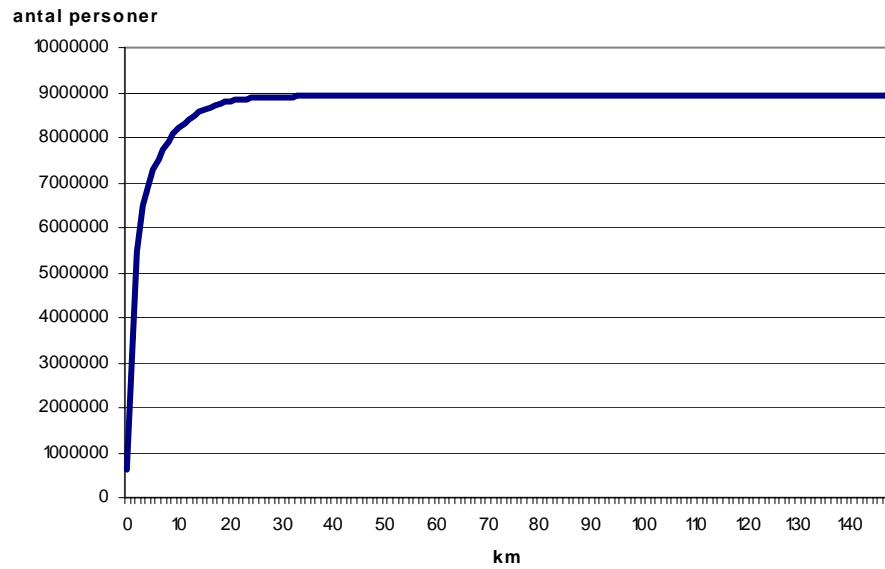
Figur 10 Avstånd till Svensk Kassaservice 2004, befolkning 2003-12-31



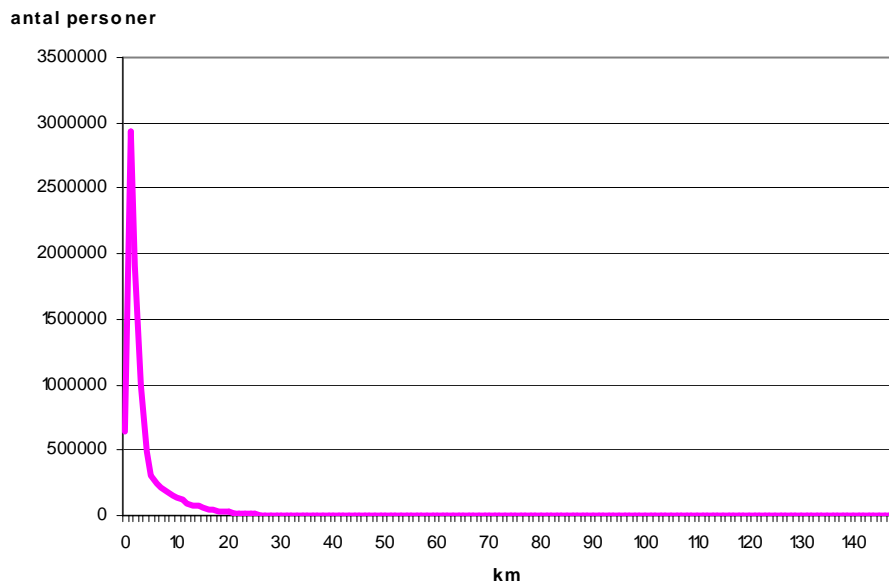
Anm.1 Kartan är generaliserad för att visa tillgänglighet på en riksnivå.

Anm.2 Befolkning 2003-12-31, serviceställen mars 2004.

AVSTÅND TILL SVENSK KASSASERVICE PÅ RIKSNIVÅ
Figur 11 Avstånd till kassaservice, 2003, ackumulerad befolkning



Figur 12 Avstånd till kassaservice, 2003



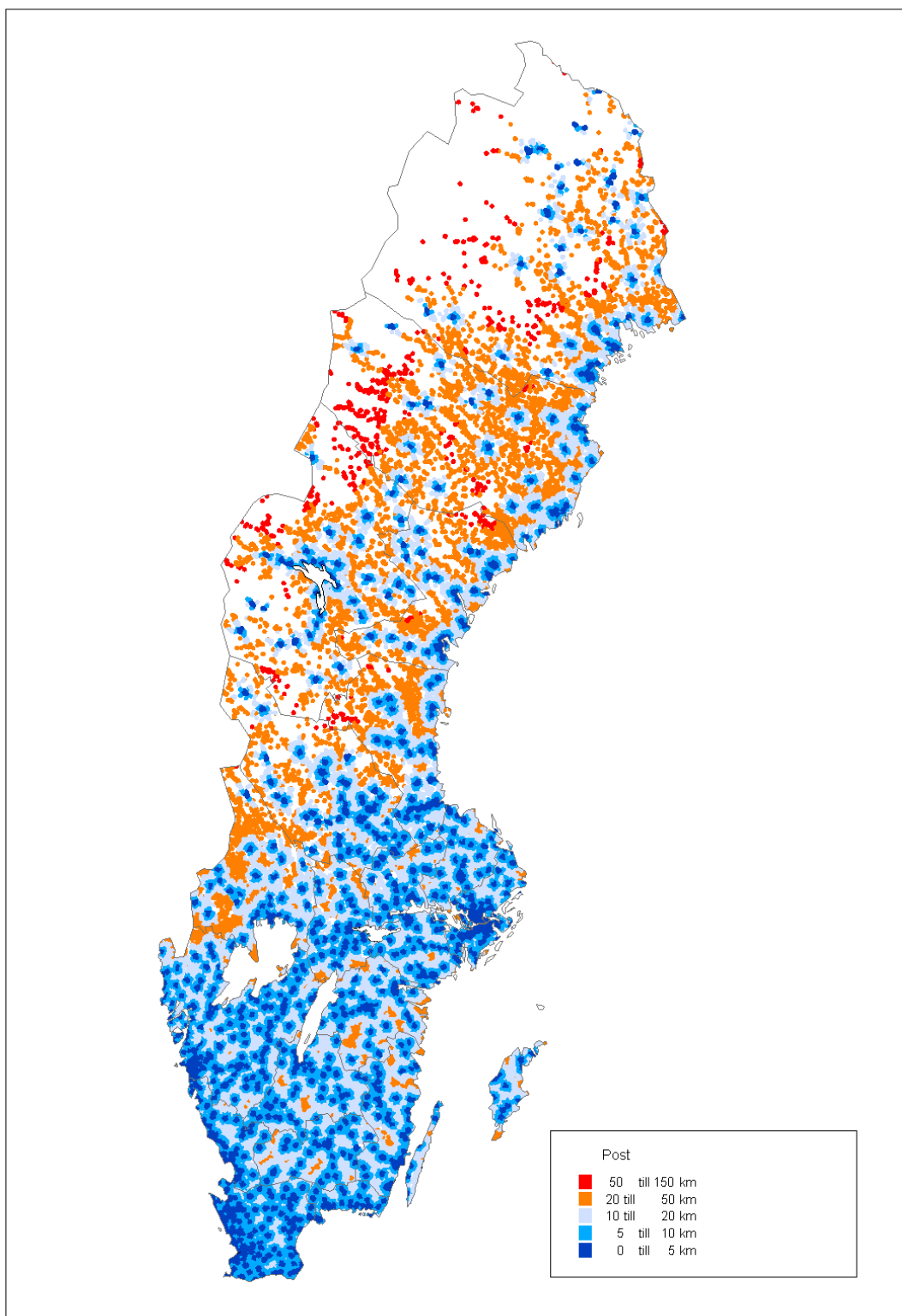
Tabell 2 Tillgänglighet till Svensk Kassaservice per län

Län	Befolkning 31-dec-03	1 mil eller mer			varav 2 mil eller mer			varav 3 mil eller mer		
		2001	2004	Förändr.	2001	2004	Förändr.	2001	2004	Förändr.
Stockholms län	1 860 872	25 812	32 630	6 818	1 204	2 430	1 226			
Uppsala län	300 495	26 989	35 533	8 544	890	3 337	2 447		24	24
Södermanlands län	260 380	17 742	30 158	12 416	247	2 186	1 939		1	1
Östergötlands län	414 897	34 121	47 277	13 156	2 691	7 764	5 073	271	264	-7
Jönköpings län	328 659	21 527	34 293	12 766	636	1 763	1 127			
Kronobergs län	177 448	19 469	30 200	10 731	999	2 222	1 223			
Kalmar län	234 886	26 842	27 827	985	2 006	3 148	1 142		46	46
Gotlands län	57 535	12 086	13 701	1 615	1 122	1 216	94	25	25	0
Blekinge län	149 889	4 880	10 970	6 090	12		-12			
Skåne län	1 152 697	20 320	44 266	23 946		37	37			
Hallands län	281 322	8 473	11 470	2 997	19	51	32			
Västra Götalands län	1 514 992	83 713	130 097	46 384	3 121	9 131	6 010	147	186	39
Värmlands län	273 563	40 115	54 079	13 964	9 015	17 090	8 075	1 935	3 365	1 430
Örebro län	273 935	17 355	29 812	12 457	1 462	2 799	1 337		2	2
Västmanlands län	260 134	12 714	20 222	7 508	37	1 867	1 830			
Dalarnas län	276 520	25 346	37 137	11 791	3 344	5 213	1 869	1 767	3 065	1 298
Gävleborgs län	276 866	22 446	39 096	16 650	4 890	9 658	4 768	2 360	2 486	126
Västernorrlands län	244 105	32 222	41 655	9 433	7 165	13 057	5 892	1 918	5 440	3 522
Jämtlands län	127 645	23 978	35 728	11 750	11 261	19 280	8 019	4 479	9 544	5 065
Västerbottens län	255 956	43 255	51 549	8 294	15 468	22 559	7 091	5 296	8 462	3 166
Norrbottnens län	252 874	39 025	44 650	5 625	15 692	20 431	4 739	5 584	10 206	4 622
Riket	8 975 670	560 431	804 354	243 920	81 281	145 239	63 958	23 782	43 116	19 334

Källa: Svensk Kassaservice AB mars 2004, Glesbygdsverkets bearbetning

POSTSERVICE

Figur 13 Avstånd till Postservice, (brev och paket) 2004, befolkning 2003-12-31

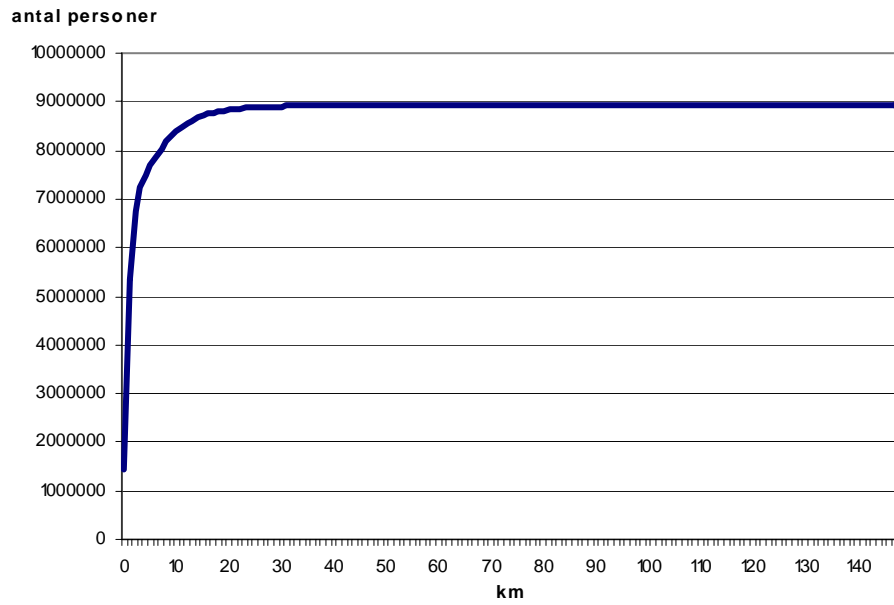


Anm.1 Kartan är generaliserad för att visa tillgänglighet på en riksnivå.

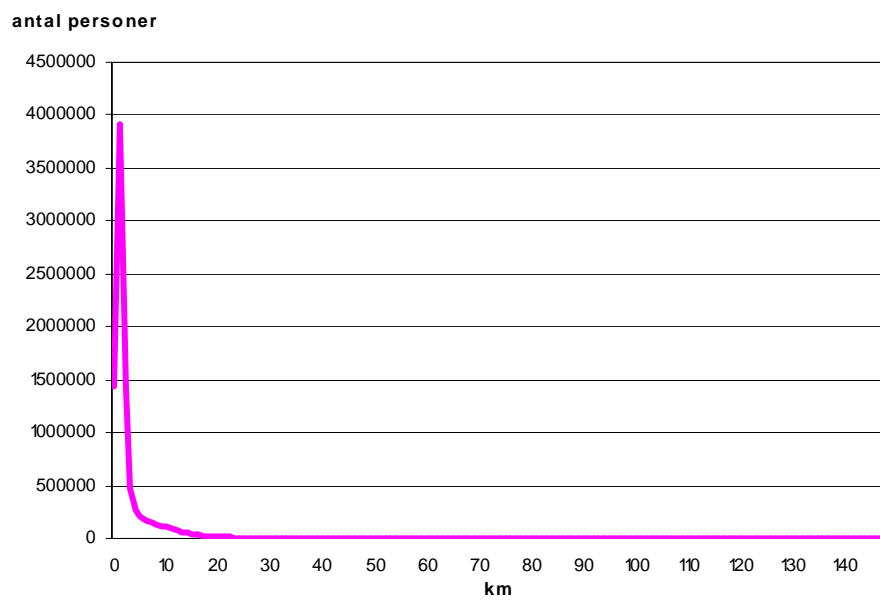
Anm.2 Befolkning 2003-12-31, serviceställen mars 2004.

AVSTÅND TILL POST PÅ RIKSNIVÅ

Figur 14 Avstånd till post, 2004, ackumulerad befolkning 2003-12-31



Figur 15 Avstånd till post 2004, befolkning 2003-12-31



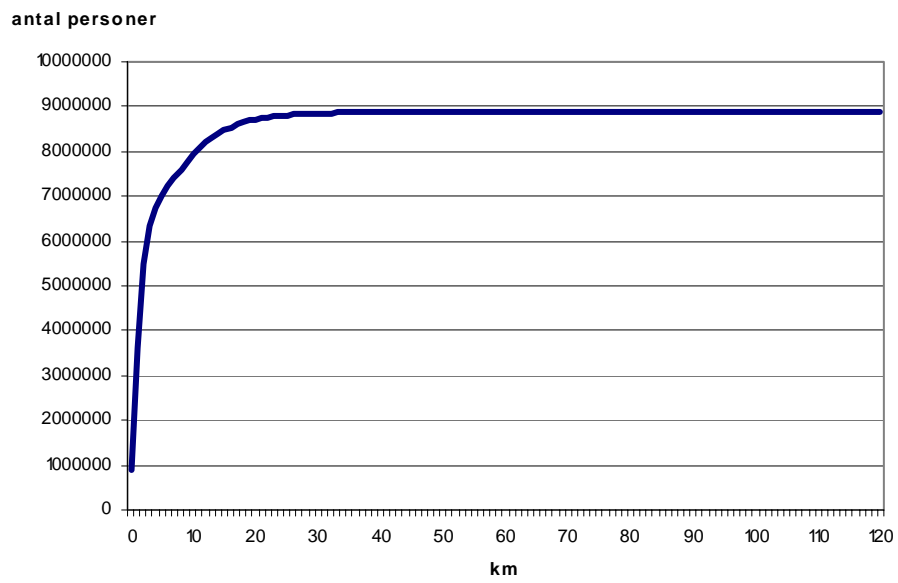
Tabell 3 Tillgänglighet till postserviceställen per län

Län	Befolkning 31-dec-03	1 mil eller mer			varav 2 mil eller mer			varav 3 mil eller mer		
		2001	2004	Förändr.	2001	2004	Förändr.	2001	2004	Förändr.
Stockholms län	1 860 872	25 812	22 884	-2 928	1 204	2 020	816			
Uppsala län	300 495	26 989	30 206	3 217	890	1 221	331			
Södermanlands län	260 380	17 742	17 292	-450	247	164	-83			
Östergötlands län	414 897	34 105	37 158	3 053	2 691	3 352	661	271	252	-19
Jönköpings län	328 659	21 266	25 043	3 777	592	843	251			
Kronobergs län	177 448	19 399	20 701	1 302	999	1 123	124			
Kalmar län	234 886	26 288	26 274	-14	2 005	3 068	1 063		46	46
Gotlands län	57 535	12 086	12 781	695	1 122	1 196	74	25	21	-4
Blekinge län	149 889	4 325	4 465	140	12		-12			
Skåne län	1 152 697	13 201	13 082	-119	1		-1			
Hallands län	281 322	8 473	10 978	2 505	19	29	10			
Västra Götalands län	1 514 992	79 959	76 350	-3 609	3 121	2 770	-351	147	147	0
Värmlands län	273 563	40 115	47 006	6 891	9 015	12 833	3 818	1 935	2 397	462
Örebro län	273 935	14 122	15 124	1 002	1 444	1 772	328			
Västmanlands län	260 134	12 714	17 141	4 427	37	1 385	1 348			
Dalarnas län	276 520	25 346	24 263	-1 083	3 344	3 455	111	1 767	1 762	-5
Gävleborgs län	276 866	22 446	35 259	12 813	4 890	12 828	7 938	2 360	3 551	1 191
Västernorrlands län	244 105	29 348	36 348	7 000	6 022	11 658	5 636	956	4 726	3 770
Jämtlands län	127 645	23 978	27 441	3 463	11 261	11 478	217	4 479	4 941	462
Västerbottens län	255 956	40 423	49 699	9 276	13 418	22 886	9 468	4 264	8 486	4 222
Norrbottens län	252 874	38 165	43 468	5 303	14 844	19 845	5 001	5 204	10 186	4 982
Riket	8 975 670	536 302	592 963	56 661	77 178	113 926	36 748	21 408	36 515	15 107

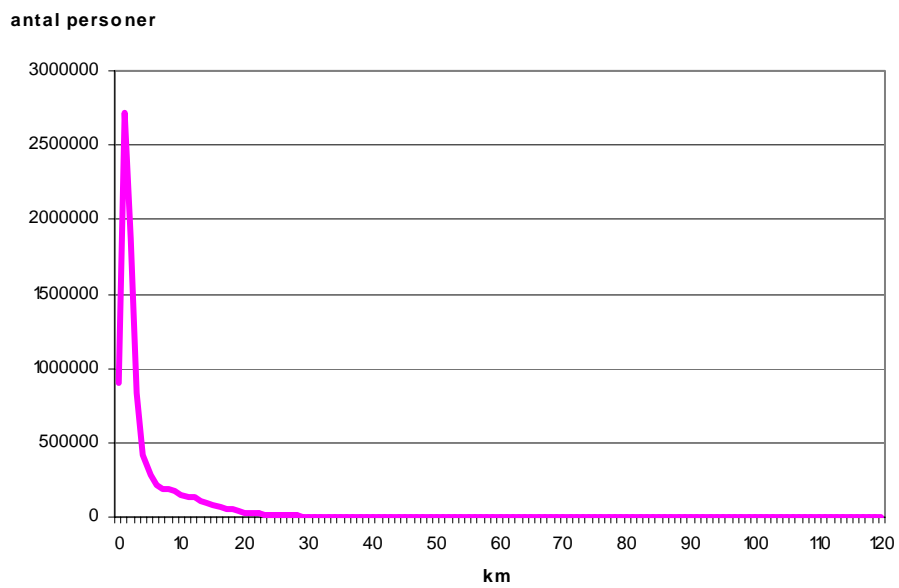
Källa: Posten AB mars 2004, Glesbygdsverkets bearbetning

VÅRD CENTRALER

Figur 16 Avstånd till vårdcentral 2004, ackumulerad befolkning 2002-12-31



Figur 17 Avstånd till vårdcentral 2004, befolkning 2002-12-31



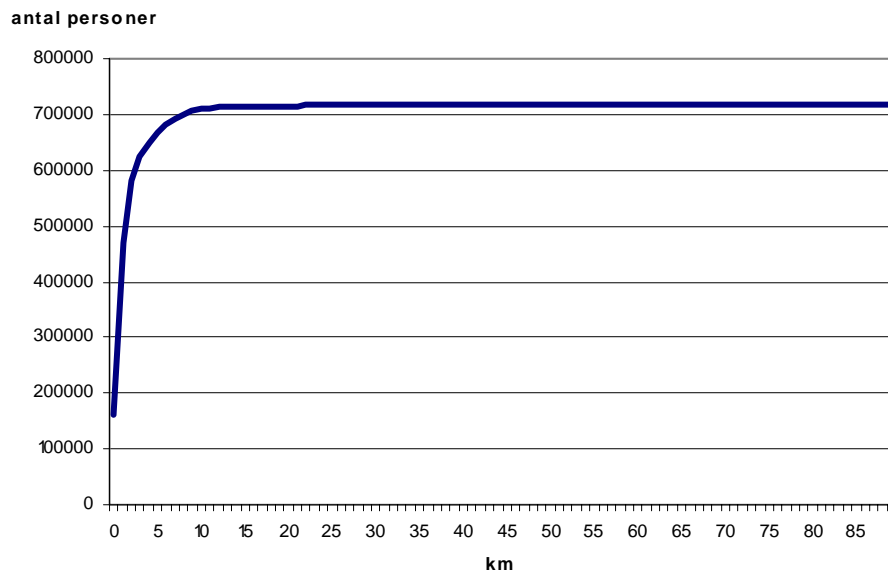
Tabell 4 Tillgänglighet till vårdcentraler per län 2004, befolkning 2002-12-31

Län	Total- befolkning	Mer än 3 mil 2004	varav mer än 5 mil 2004	varav mer än 10 mil 2 004
Stockholm	1 860 872	517	0	0
Uppsala	300 495	1 234	0	0
Södermanland	260 380	47	0	0
Östergötland	414 897	674	13	0
Jönköping	328 659	71	0	0
Kronoberg	177 448	0	0	0
Kalmar	234 886	621	0	0
Gotland	57 535	642	0	0
Blekinge	149 889	0	0	0
Skåne	1 152 697	31	0	0
Halland	281 322	0	0	0
Västra Götaland	1 514 992	182	0	0
Värmland	273 563	3 000	91	0
Örebro	273 935	0	0	0
Västmanland	260 134	0	0	0
Dalarna	276 520	4 561	353	0
Gävleborg	276 866	1 440	38	0
Västernorrland	244 105	2 558	15	0
Jämtland	127 645	6 437	1 345	28
Västerbotten	255 956	9 077	2 567	252
Norrbotten	252 874	18 309	6 367	1 131
Riket	8 975 670	49 401	10 789	1 411

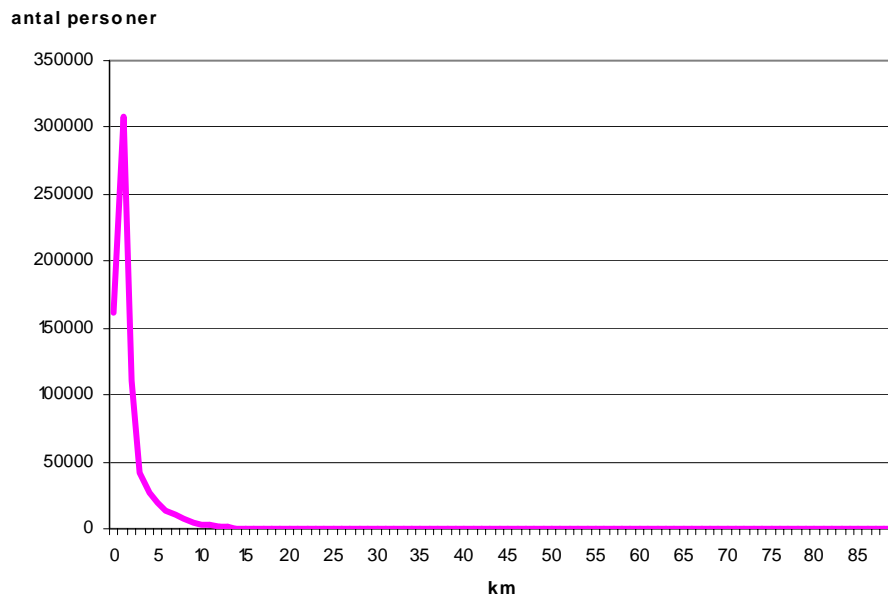
Källa: Glesbygdsverket

LÅG- OCH MELLANSTADIUM

Figur 18 Avstånd till låg- och mellanstadium 2003/04, ackumulerad befolkning 2002-12-31



Figur 19 Avstånd till låg- och mellanstadium 2003/04, befolkning 2002-12-31

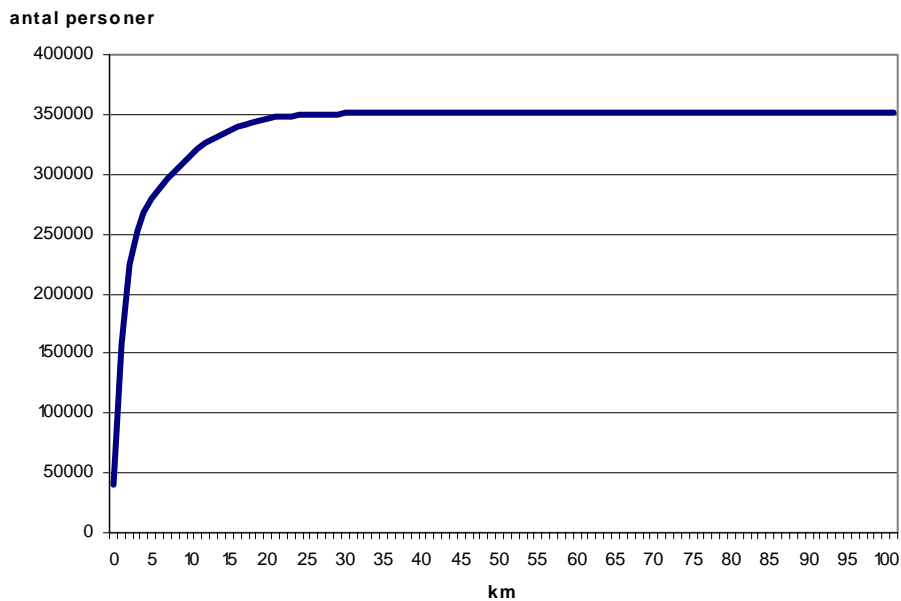


Tabell 5 Län med elever som har mer än två mil till närmaste skola, antal barn

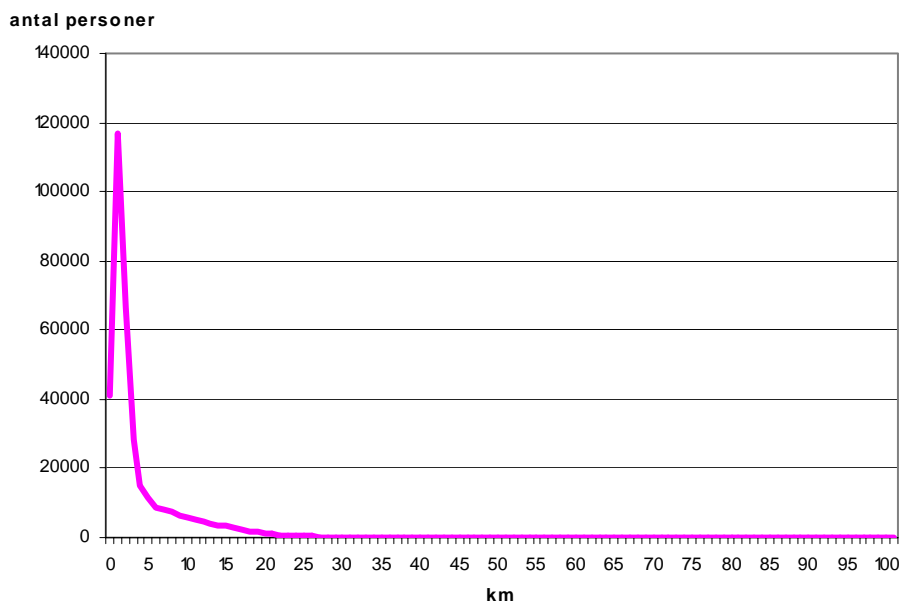
Län	Mer än 2 mil		Mer än 3 mil		Mer än 5 mil	
	2003/04	Förändr. 5 år	2003/04	Förändr. 5 år	2003/04	Förändr. 5 år
Uppsala	2	-1	0	0	0	0
Östergötland	3	-1	0	0	0	0
Gotland	0	-41	0	0	0	0
Västra Götaland	16	-3	2	2	0	0
Värmland	12	-25	0	0	0	0
Örebro	0	-2	0	0	0	0
Dalarna	57	-23	18	2	0	0
Gävleborg	60	-7	15	12	0	0
Västernorrland	36	-6	4	2	0	0
Jämtland	202	-10	42	4	1	-2
Västerbotten	300	-49	54	-24	3	2
Norrbottn	236	-116	87	11	17	7
Summa	924	-284	222	9	21	7

HÖGSTADIUM

Figur 20 Avstånd till högstadium 2003/04, ackumulerad befolkning 2002-12-31



Figur 21 Avstånd till högstadium 2003/04, befolkning 2002-12-31



Tabell 6 Län med högstadiel elever som har mer än 5 mil till närmaste skola, antal elever

Län	Mer än 5 mil				Varav mer än 7 mil			
	99/00	01/02	02/03	03/04	99/00	01/02	02/03	03/04
Södermanland	1	0	0	0	1	0	0	0
Dalarna	1	0	0	0	0	0	0	0
Västernorrland	2	2	0	1	0	0	0	0
Jämtland	38	23	30	38	4	3	7	6
Västerbotten	33	30	26	25	18	13	13	15
Norrbotten	30	25	31	33	6	5	4	5
Totalt	105	80	87	97	29	21	24	26