

UTVECKLINGEN ÅR 2002
AV OFFENTLIG SERVICE
I GLES- OCH LANDSBYGDER

P M

2003-02-20

DNR 82/03:20

Peter Malmsten, Utredare
063-57 67 40

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

REDOVISNING AV UTVECKLINGEN AV OFFENTLIG SERVICE I GLES-
OCH LANDSBYGDSOMRÅDEN ÅR 2002
(1 bilaga)

SAMMANFATTNING

Sammantaget visar Glesbygdsverkets kartläggning att den problembild som redovisades i förra årets kartläggning kvarstår. Ombudsfunktionerna uppfattas som viktiga för dagligvarubutikerna men även servicegivarna är beroende av ett fungerande och spritt nät av ombud i gles- och landsbygd. Butikerna är därför ofta en förutsättning för att den service som tillhandahålls av de statliga bolagen skall kunna finnas kvar i gles- och landsbygdsområden.

Inget tyder alltså på annat än att antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd fortsätter att minska och med dessa även annan service. Samtidigt uppfattas de statliga servicegivarnas krav och villkor på ombuden i många fall vara för höga. Behovet av skärpta regler och hänsynstagande till speciella förhållanden i gles- och landsbygd istället för fokusering på vinstkrav och lönsamhet lyfts fram av flera länsstyrelser och självstyrelseorgan och man anser att staten som ägare bör ta ett större ansvar för servicen i gles- och landsbygd.

Glesbygdsverket anser att det är viktigt att ambitionerna i proposition (2001/02:4) ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” fullföljs på serviceområdet. En tydligare styrning och tydligare instruktioner för de statliga bolagen att ta ansvar även för utvecklingen i gles- och landsbygder bör därför utformas. Dessutom bör tillsynsverksamheten förstärkas genom bl.a. utökat stöd i lag och förordning samt i resurser för tillsynsmyndigheterna. Ägardirektiv bör innehålla krav på bolagen att beakta möjligheter till samordning av service.

Glesbygdsverket redovisade år 2002 i rapport till regeringen om serviceutvecklingen i gles- och landsbygder att ca två tredjedelar av länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen angett konkurrensen från stormarknader, lågprisetableringar eller köpcentra i tätorter som en starkt bidragande orsak till den fortsatta minskningen av antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd. Problemen för lanthandeln torde inte minska de närmaste åren och troligen kommer ytterligare butiker att behöva läggas ned. Detta påverkar också i hög grad annan service, både kommersiell och offentlig, och möjligheterna att hitta nya samordningslösningar. Glesbygdsverket anser därför att frågan om externetableringarnas betydelse för serviceutvecklingen i såväl landsbygden som stadskärnorna bör utredas grundligt innan ytterligare etableringar genomförs.

De förhållanden för lanthandeln rörande dagskassahantering som uppmärksammades i förra årets rapport till regeringen verkar bestå. Problem finns med dagskassahantering kopplat till försäkringsvillkor, säkerhetsaspekter när det gäller kontant- och kassatransporter som utförs av lantbrevbärare, tröskelgränser för transporter av dagskassor och avgiftssystemet för dagskassahantering när konkurrens eller alternativ saknas. Glesbygdsverket föreslog i förra årets rapport till regeringen att dessa frågor borde utredas. Då dessa problem fortfarande verkar kvarstå anser Glesbygdsverket att en utredning bör tillsättas för att belysa dessa frågor.

En kartläggning av offentlig service med den definition som här används blir därför väldigt starkt knuten till lanthandeln och utvecklingen av dagligvarubutikerna i gles- och landsbygd. För att underlätta rapporteringen av utvecklingen av de statliga bolagens ombudsservice borde därför uppdraget vara kopplat till ett uppdrag att redovisa utvecklingen av antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd.

UPPDRAG OCH SYFTE

Glesbygdsverket har enligt regleringsbrev för år 2002 regeringens uppdrag att redovisa utvecklingen av offentlig service i gles- och landsbygdsområden. Redovisningen skall enligt regleringsbrevet ske efter uppgiftsinhämtande från länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen. Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen har i sin tur regeringens uppdrag att redovisa utvecklingen av offentlig service i serviceglea områden till Glesbygdsverket.

Glesbygdsverkets uppdrag att redovisa utvecklingen av service i gles- och landsbygder har fr.o.m. år 2002 enligt regleringsbrev avgränsats till att endast avse utvecklingen av offentlig service. I kommande Årsbok 2003 kommer Glesbygdsverket dock att redovisa statistik och fakta om tillgången till service i olika delar av landet utifrån en vidare definition på service än vad som görs i denna rapport. Redovisningen kommer att baseras på tillgänglighetsdata i Servicedatabasen.

Glesbygdsverket har i enlighet med uppdraget haft samråd med Konsumentverket i samband med utarbetandet av rapporten. Information om uppdraget har också getts till Verket för Näringslivsutveckling.

INLEDNING/AVGRÄNSNING AV UPPDRAGET

Glesbygdsverket har under flera år arbetat med att redovisa utvecklingen av offentlig service i gles- och landsbygdsområden utifrån en vidare definition på service än enbart den service som tillhandahålls av de statliga bolagen dvs. Posten Sverige AB, Apoteket AB, Systembolaget AB och AB Svenska Spel.

Verket har bl.a. i Årsbok 2001 och Årsbok 2002 även redovisat utvecklingen av vissa former av kommunal och landstingskommunal service, såsom tillgången till vårdcentraler, BB och grundskolor. Glesbygdsverket tog därför under hösten 2002 initiativ till en diskussion med Näringsdepartementet om tolkning och avgränsning av Glesbygdsverkets rapporterings-

uppdrag när det gäller offentlig service. Resultatet av dessa diskussioner ledde till att Näringsdepartementet beslutade att Glesbygdsverkets rapportskyldighet enligt regleringsbrev avseende år 2002 skulle avgränsas till redovisning av serviceutvecklingen för de serviceslag som tillhandahålls av de statliga bolagen, dvs. Posten Sverige AB, Apoteket AB, Systembolaget AB och AB Svenska Spel.

Glesbygdsverket redovisade i mars 2002 i enlighet med uppdrag i regleringsbrev 2001 utvecklingen av kommersiell och offentlig service i gles- och landsbygder. Redovisningen baserade sig på uppgiftshämtande från länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan genom en enkätundersökning innehållande ett antal frågeställningar om utvecklingen av servicen i respektive län under år 2001. Frågeställningarna avsåg både utvecklingen av den kommersiella servicen och den offentliga servicen. De svar som inkom kom dock till övervägande del att avse utvecklingen av den kommersiella servicen.

Länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen arbetar med servicefrågor oftast med utgångspunkt i stödet till kommersiell service. I detta arbete genereras även kunskap om annan service, framförallt den som tillhandahålls genom ombudsfunktioner hos dagligvarubutikerna. Glesbygdsverkets erfarenhet är dock att denna kunskap varierar mycket mellan de olika länen, troligen beroende på en rad olika orsaker såsom servicefrågornas prioritet, sätt att arbeta, erfarenhet hos ansvariga handläggare etc. Kunskapen begränsas därför i de flesta fall också naturligt till de butiker som får eller nyligen fått någon form av ekonomiskt stöd.

Glesbygdsverket har därför gjort bedömningen att en enhetlig och heltäckande bild av utvecklingen av offentlig service inte går att få enbart genom uppgiftshämtande från länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan. Detta framfördes också till Näringsdepartementet i den dialog som genomfördes under hösten 2002.

Glesbygdsverket har därför byggt denna redovisning på uppgiftsinhämtande från de statliga servicegivarna, dvs. de statliga bolagen Posten Sverige AB, Apoteket AB, Systembolaget AB och AB Svenska Spel över utvecklingen under det gångna året och i framtiden. Frågeställningarna översändes till ansvariga personer på respektive bolag via e-post och följdes därefter upp med telefonsamtal. (Med Posten togs direktkontakt).

Verket har dessutom genom telefonintervjuer ställt ett antal frågor till ett urval av länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen om deras syn på utvecklingen av servicen under 2002. Frågorna har ställts till ansvariga handläggare i följande län: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Värmland, Västmanland, Södermanland, Västra Götaland, Kalmar, Jönköping och Gotland.

Glesbygdsverket har också tagit upp ovan nämnda synpunkter på utformningen av regleringsbrevet i den diskussion som verket haft med Näringsdepartementet under hösten 2002. Under år 2003, inför kommande års redovisningar av serviceutvecklingen, kommer avgränsningen av offentlig service återigen att tas upp till diskussion med

Näringsdepartementet i samband med det uppdrag Glesbygdsverket har att ta fram en plan för uppföljning och utvärdering av servicemålet i den regionala utvecklingspolitiken.

UTVECKLINGEN AV OFFENTLIG SERVICE I GLES- OCH LANDSBYGDER ÅR 2002 ENLIGT BOLAGEN

Följande frågor ställdes till de statliga servicegivarna:

- Vilka förändringar har skett i antalet serviceställen under 2002?
- Är det möjligt att säga var förändringarna har skett?
- Finns det en strategi/regler som styr var serviceställena skall finnas?
Etableringsstrategi?
- Har kriterierna för ombudsetableringar förändrats under de senaste åren?
- Hur ser ni på en framtida modell för varu/tjänsteförsörjning, är ombuden fortsatt viktiga?
- Har ni genomfört och dokumenterat ett arbete kring framtida strategier för distribution av era varor/tjänster?

SAMMANFATTNING AV GÄLLANDE REGLER FÖR ETABLERING AV OMBUDSFUNKTIONER.

Konsumentverket redovisade i januari 2002 sin rapport Projekt Lanthandel.¹ I bilaga 3 till denna rapport görs bl.a. en genomgång av de villkor och etableringskrav som tillämpas av de olika bolagen för etablering och drift av ombudsfunktioner. Här följer en sammanfattning av dessa kriterier:

POSTEN SVERIGE AB

- Avståndskriterium – Inga preciserade kriterier.
- Befolkningsunderlag - Inga preciserade nivåer.
- Omsättning - Inga preciserade nivåer men seriositet och långsiktighet hos ombudet bedöms.

¹ Ombudsfunktioner hos landsbygdshandlare: bilaga 3 till Konsumentverkets rapport Projekt Lanthandel – slutrapport, januari 2002.

- Informationskrav – Varje ombud genomgår viss utbildning.
- Utrymmeskrav – Krävs utrymme för postmodul innehållande disk och monter, förvaringsutrymme eller enbart monter (beroende av vilka tjänster som tillhandahålls samt antalet hushåll inom upptagningsområdet).

APOTEKET AB

- Avståndskriterium - Avstånd och allmänna kommunikationer till närmaste ort med apotek och apoteksombud vägs in i beslutsunderlag, dock inga preciserade kriterier.
- Befolkningsunderlag - Antalet invånare, åldersfördelning samt prognos över befolkningsutveckling vägs in i beslutsunderlag, det finns dock inga preciserade nivåer.
- Omsättning - Antalet medicinförsändelser per år samt prognos över framtida utveckling vägs in i beslutsunderlag, det finns dock inga preciserade nivåer.
- Informationskrav - Information från Apoteket skall finnas tillgänglig.
- Utrymmeskrav - Låsbart skåp eller låda skall finnas.

SYSTEMBOLAGET AB

- Avståndskriterium – Ett ombud kan inrättas om det är mer än 20 km till närmaste systembolagsbutik eller mer än 10 km till närmaste utlämningsställe (gäller för orter med mer än 500 invånare). Om orten har mer än 1 000 invånare skall det vara mer än 15 km till närmaste butik.
- Befolkningsunderlag – Se ovan.
- Omsättning – Vissa avvikelser från kriterier som gäller befolkningsunderlag har gjorts med hänsyn till gränshandel och handlare i områden med mycket turism.
- Informationskrav – Ombuden måste följa de villkor som finns kring marknadsföring av bolagets varor.
- Utrymmeskrav – Det krävs utrymme för diskret förvaring av beställda varor. Varorna skall hållas inlåsta eller under uppsikt.

AB SVENSKA SPEL

- Avståndskriterium - Inga preciserade kriterier.
- Befolkningsunderlag - Inga preciserade kriterier.
- Omsättning – Ombudet skall beroende på plats ha en årsomsättning av spel och/eller lotter som överstiger ett belopp som årligen fastställs. Nya ombud ges en provotid på

sex månader. Seriositeten hos ombuden bedöms också. Det krävs god betalningsförmåga och stabil ekonomi.

- Informationskrav – Obligatoriska utbildningar.
- Utrymmeskrav – Det skall finna utrymmen för spelutrustning (terminal och TV) enligt Svenska Spels butikskoncept. Ombud i glesbygd är undantagna kraven om miljö. Värdehandlingar såsom lotter skall hållas avskilda och säkert förvarade.
- Etableringskostnader – Ombud som har både spel on-line och lotteri betalar installations- och etableringsavgift på 10 000 kr + 15 000 kr. Ombud i glesbygd är befriade från etableringsavgiften. Ombud med enbart lotter betalar 2 500 kr i etableringsavgift.

SERVICEUTVECKLINGEN UNDER ÅR 2002

POSTEN SVERIGE AB

Posten har under det senaste året genomgått stora förändringar då stora delar av det egna kontorsnätet har flyttats över till entreprenader hos andra butiker. På landsbygden har ett antal postkontor stängts och ersatts med entreprenader och ett stort antal gamla Post-i-butik har fortsatt i ny skepnad som Post-hos-partner. Samtidigt har de två delarna postservice och kassaservice tydligt delats i olika bolag.

Servicevärdet består av totalt 3 200 serviceställen med olika grader av service, flertalet av dem tillhandahåller möjligheter för brev, paket och frimärken medan övriga har både mer och mindre omfattande sortiment. Kassaservice tillhandahålls genom ett särskilt kontorsnät under namnet Svensk Kassaservice.

I gles- och landsbygdsområdena utgör lantbrevbärservice ett viktigt komplement till kontorsnäten eftersom de tillhandahåller en fullständig service för kunderna. I hela landet omfattas 700 000 hushåll av lantbrevbärservice och omkring 5 000 hushåll av postväskesystemet som tillhandahåller en något enklare service. Glesbygdverket har under 2002 fört diskussioner med såväl Posten som Post- & telestyrelsen kring hur reglerna för lantbrevbäring skall utformas för att säkerställa en god service i alla delar av landet.

Under de kommande åren ställs Posten inför en stor utmaning att tillhandahålla postservice över hela landet samtidigt som brevvolymer minskar till förmån för elektronisk kommunikation. Enligt Posten minskar mängden adresserade försändelser medan de oadresserade försändelserna ökar, totalt sett minskade brevvolymer med 3-4 procent under år 2001.

Genom bolaget Svensk Kassaservice tillhandahålls en grundläggande kassaservice i alla delar av landet. För denna uppgift erhåller Posten ett årligt bidrag från staten om 400 miljoner, en summa som dock inte fullt ut täcker kostnaderna. I och med att antalet kassaärenden

minskar så minskar också underlaget för att tillhandahålla dessa viktiga tjänster. Posten räknar med att antalet transaktioner kommer att halveras mellan åren 2001 och 2004.

Glesbygdsvverkets kommentarer:

Möjligheten att skicka och ta emot försändelser är mycket viktig för möjligheterna att bedriva näringsverksamhet i alla delar av landet men den postala infrastrukturen är även viktig för de boende i alla delar av landet. Glesbygdsvverket anser därför att det är mycket viktigt att en god postservice upprätthålls i såväl tätorter som gles- och landsbygden.

Glesbygdsvverkets bedömning är att förändringarna i Postens servicenät främst har märkts i tätorterna och att servicen i många fall är oförändrad i gles- och landsbygderna. Dock ser Glesbygdsvverket med oro på försämringar i lantbrevbärarservice och kassatjänst. Dessa försämringar är mest kännbara för företagare och svagare konsumentgrupper. Svensk Kassaservice verksamhet är mycket viktig eftersom de ofta är den sista aktören på en ort som tillhandahåller tjänster av detta slag, för en företagare är det ofta viktigt att kunna lämna in sin dagskassa hos en bank eller liknande för att minska rånrisken och få en effektiv förvaltning av pengarna. Att denna möjlighet finns även i små orter är mycket viktigt för att underlätta småföretagande och levnadsmöjligheter på gles- och landsbygden.

A P O T E K E T A B

Apotekets strategi för etableringar har de senaste 30 åren varit att satsa på vårdnära etableringar. Detta har lett till en tydlig fokusering på apotek i anslutning till vårdcentraler och sjukhus. Apoteket har de senaste åren börjat intressera sig mer och mer för kommersiella lägen.

Apotekets servicestruktur har i stort sett varit oförändrad de senaste åren. På landsbygden har man inte lagt ned några apotek och inte sagt upp några ombud, dock har en del ombud försvunnit i samband med att butiker lagts ned av andra anledningar.

För att etablera ett apotek kräver Apoteket att servicestället skall sysselsätta minst en farmaceut. Detta kräver i praktiken en vårdcentral med minst två läkare. Tillgängligheten är en viktig parameter i besluten om etableringar, ju större avstånden är till närmaste apotek desto mildare tolkas reglerna om underlag, dock krävs alltid sysselsättning för en farmaceut.

Distansapotek

Apoteket bygger nu upp fyra distansapotek för samlade utskick av mediciner till serviceställena. Dessa distansapotek har lokaliserats till Boden, Sollefteå, Falun samt Hässleholm.

Syftet med inrättandet av Distansapoteken är att skapa möjlighet för en mer effektiv logistik totalt sett. Detta berör flera av Apotekets verksamhetsområden:

- mer anpassade och effektiva lösningar för sjukvårdens olika enheter.

- skapa möjlighet att effektivisera dagens "skickningsvolym" (skickning är en leverans som sker till en adress utanför apoteket, dvs. leveranser av varor där kunden inte själv kommer till ett traditionellt apotek och hämtar varan). Detta i en tid då Apoteket har mycket ont om farmaceuter och där andelen farmaceuttid kan minskas om man utnyttjar skalfördelar inom logistiken. På mindre enheter och vid mindre volymer blir andelen farmaceuttid mycket hög eftersom bemanningen på små enheter enbart är farmaceuter. Genom att utnyttja skalfördelar så kan andra kompetenser göra merparten av arbetsprocessen och på sätt frigöra farmaceuter till rådgivning.
- skapa möjligheter till leveranser för både avtalskunder och konsumentkunder till andra platser än apotek genom att beställning kommer att kunna ske via kundcentrum (telefoni) och Internet. Apoteket tror att denna volym kan komma att öka kraftigt. I Apotekets fall är det inte traditionell e-handel då de har ett stort antal kunder som besöker apoteken väldigt många gånger per år för att s.a.s. bara hämta en ny dos av det man redan behandlas med.

De lokala apoteken är basen för Apoteket AB: s verksamhet och på dessa enheter finns farmaceuter som skall tillse att besökande kunder både får läkemedel och tillgång till kunskap om hur man på bästa sätt tillgodogör sig det aktuella läkemedlet. På de flesta ställen i landet råder idag stor farmaceutbrist, vilken lett till att Apoteket tvingats stänga apotek vissa dagar, främst i norrland. Genom att flytta bort skickningsverksamheten avser man frigöra farmaceuter till att arbeta med kunderna i apoteken istället.

Om det visar sig att kunderbjudanden via Internetlösningar med leveranser till annan plats än apotek och information via kundcentrum i framtiden kommer att attrahera kunderna mer än att besöka det lokala apoteket kan det enligt Apoteket leda till att underlaget för ett flertal små apotek kommer att minska.

På något enstaka ställe kan det också vara så att nästan hälften av verksamheten har varit apoteksombudsskickningar och då hotas kanske öppettiderna för vissa dagar. I dessa fall försöker man att skapa nya mer tillgängliga lösningar genom att kombinera de olika komponenterna i verksamheten, apotek, apoteksombud, Internet och kundcentrum t.ex. genom att ha öppet normalt apotek vissa dagar, och i övrigt ha ombud med tillgång till Internet och telefon till kundcentrum. Apoteket har här stora förhoppningar till Multiserviceprojektet hos Konsumentverket.²

På dessa sätt försöker Apoteket motverka att Distansapoteken tar bort underlag för ett flertal små apotek som även servat omlandets ombud.

² Multiserviceprojektet syftar till att utveckla flexibla modulsytem för samordnad service. Dessa skall kunna användas på ett kostnadseffektivt sätt i landsbygdsbutiker eller i andra servicepunkter.

Ett problem kopplat till Distansapoteken är att receptblanketterna nu måste postas till distansapoteket, vilket påverkar ledtiden och behovet av information. Detta gäller när man redan har ett recept hemma - så kallade itererade recept, dvs. när någon redan medicinerar och skall hämta ut nästa tre månaders dos. Läkaren har alltid möjlighet att ringa in ett telefonrecept varpå leveransen går ut vid närmaste möjliga tillfälle - t.o.m. samma dag beroende på när samtalet kom och transporten avgår. För t.ex. Norrbotten är dessutom i princip alla nytskrivna recept elektroniska varför man aldrig behöver posta in ett "nytt" recept. I det första fallet handlar det lite förenklat sagt om att Apoteket på ett bättre sätt måste nå ut med information om att man skall komma ihåg att posta receptet någon dag tidigare än man gjorde förut. Det finns naturligtvis också vissa andra inkörningsproblem med nya leveransmönster, transportvägar och nya kontaktvägar för ombuden.

Den stora fördelen med distansapoteken är att genom en effektivare logistik så frigörs rådgivningsresurser för bättre läkemedelsanvändning och rådgivning (farmaceuter) - som nu är en bristvara. Genom dygnetrunt- öppna kundcentrum och Internetapoteket har också tillgängligheten till läkemedelsinformation ökat väsentligt.

Reglerna för ombudsetableringar har varit de samma i flera år. Det finns en regel om hur långt det skall vara till närmsta annan apoteksservice för att etablera ett ombud. Denna regel är dock inte absolut utan anpassas till det lilla samhällets förutsättningar. Med en stor andel utpendlare ses inte behovet som lika stort som i ett samhälle med många äldre eller personer som även arbetar på orten.

Gällande framtiden så ser man inga stora förändringar i servicestrukturen de närmsta åren. Funderingar pågår kring att starta försäljning via Internet med eventuell leverans via exempelvis post. De har dock inga tillstånd för detta ännu eftersom det är svårt att förena med kraven på läkemedelsupplysning.

Glesbygdsverkets kommentarer

Glesbygdsverket har i brev uppmärksammats på olägenheter som uppstått vid inrättandet av distansapotek. En distriktsläkare från Hälsingland påtalar att stopptiderna för beställningar är framflyttade ett dygn så att man måste beställa medicinen senast klockan 14.00 för leverans nästa dag. Allvarligare är dock att det enligt uppgift kan ta upp till en vecka att få leveranser till apoteksombud.

På centralt samordningsforum den 14/6 2002³ redogjorde Apoteket för deras mål och ambitioner för service i gles- och landsbygder. Av genomgången framkom bl.a. att oavsett var

³ Minnesanteckningar från centralt samordningsforum den 14 juni 2002. Centralt samordningsforum är ett av Konsumentverket lett forum för samverkan och samråd kring aktuella servicefrågor. I forumet deltar bl.a. företrädare för dagligvarukedjorna, de statliga servicegivarna, Föreningen Landbygdshandelns Främjande, Svenska Kommunförbundet, länsstyrelserna, Glesbygdsverket och Konsumentverket.

i Sverige man bor har man tillgång till hela läkemedelssortimentet inom 24 timmar. På fråga om hur Apoteket klarar läkemedelsförsörjningen inom 24 timmar i hela landet svarade Apotekets företrädare att man ser till att alltid lösa akuta problem inom 24-timmar.

Ett orosmoln i framtiden skulle kunna vara om diskussionerna om att avskaffa Apotekets monopol aktualiserades. Ett avskaffande av monopolet skulle enligt Glesbygdsverkets bedömning leda till en försämrad service i gles- och landsbygd eftersom det knappast är lönsamt att tillhandahålla servicen i dessa områden.

SYSTEMBOLAGET AB

Systembolagets affärsstruktur består bl.a. av butiker i småkommuner och ombud ute i gles- och landsbygd spritt över hela landet. Under år 2002 har 17 nya ombud tillkommit och 11 ombud har försvunnit vilket alltså ger en nettoökning av antalet ombud med 6 st. Samtidigt har 3 nya butiker etablerats, 2 av dessa har ersatt tidigare ombud.

För närvarande gäller samma regler och strategier för etableringar av ombud som funnits de senaste åren. Enligt Systembolaget gjordes en viss lättnad i etableringskraven för något år sedan. Systembolaget kommer att se över hela ombudsverksamheten, inkluderande regler, krav för etableringar etc. En förstudie när det gäller ombuden ligger precis i startgroparna. Avsikten med denna översyn är att skapa en tydligare strategi. Enligt Systembolaget kommer kriterier såsom avstånd till närmaste butik och krav på befolkningsunderlag troligen inte ändras. Möjligen kommer det att ställas högre krav på ombuden när det gäller butiksutformning, tydliggörande av Systembolagets koncept m.m. Översynsarbetet beräknas vara klart efter sommaren.

Systembolaget kommer också att göra en övergripande strategi för hela butiksnätet med beslut under år 2003.

Den framtida utvecklingen för Systembolaget syftar till:

- att bli tydligare som avsändare.
- en effektivare varuförsörjning.
- ett större sortiment.

Systembolaget arbetar med affärsutveckling och där ingår också ombudsverksamheten som en viktig del. Ombuden svarar för ca 2 % av Systembolagets omsättning. I det översyns- och utvecklingsarbete som pågår vill man förtydliga ombudens roll.

För framtiden är det avgörande att hitta vettiga och kostnadseffektiva lösningar. Det finns alltid en avvägning mellan kostnadseffektivitet och service.

I Systembolagets varuförsörjningsmodell ingår också på vissa platser i landet hemsändning via lantbrevbäring, på vissa båtlinjer och vissa busslinjer. Detta sker dock endast där det saknas alternativ inom rimliga avstånd. Diskussioner har också förts kring hemleveranser men bl.a. av alkoholpolitiska skäl har man inte infört detta.

Glesbygdsverkets kommentarer

En liten nettoökning av antalet ombud har skett under år 2002. Likaså har det tillkommit någon ytterligare butik. I övrigt verkar det inte ha hänt något speciellt under 2002.

Under år 2003 kommer Systembolaget att göra en översyn av hela ombudsverksamheten. Enligt Systembolaget kommer dock kriterier såsom avstånd till närmaste butik och krav på befolkningsunderlag troligen inte ändras. Möjligen kommer det att ställas högre krav på ombuden när det gäller butiksutformning, tydliggörande av Systembolagets koncept m.m. Översynsarbetet beräknas vara klart efter sommaren. Glesbygdsverket bör följa upp vad denna översyn leder till.

AB SVENSKA SPEL

Vid årsskiftet hade Svenska Spel 6 509 ombud. Av dessa var 3 501 spelombud och 3 008 lottombud. Av spelombuden omfattades 308 st. av det s.k. glesbygdskonceptet.⁴ Av glesbygdsombuden ligger ca 30 % under den försäljningsnivå (4 000:-/vecka) som i mitten på 1990-talet fastställdes i samråd med Konsumentverket och Glesbygdsverket. Svenska Spel har ej för avsikt att under året vidta några åtgärder mot dessa glesbygdsombud.

Antalet ombud ändras både lite upp och ner över tiden. Förändringar sker löpande under tiden över alla branscher. Svenska Spel ser dock att en del av de traditionella spelombuden överlåter/säljer sina butiker i större utsträckning än tidigare. Beträffande glesbygdskonceptet så har Svenska Spel enligt egna uppgifter ej aktivt sagt upp något ombud pga. dålig försäljning. De gånger ett sådant ombud avförts beror det på omständigheter som nedlagd butik pga. andra orsaker.

Etableringar av ombud sker i enlighet med Svenska Spels etableringspolicy. Kriterierna har inte förändrats under de senaste åren.

Under år 2002 gick 97 % av Svenska Spel omsättning (exklusive Jack- och Miss Vegas samt casino) via ombuden, resterande 3 % gick över Internet. Omsättningen via ombuden ökade med 1,3 % så det är en tillväxt på marknaden också. Svenska Spel kommer och skall finnas där konsumenten finns med ett konkurrenskraftigt erbjudande.

När det gäller framtida strategier för distribution av era varor/tjänster följer Svenska Spel övergripande rådande konsument- och detaljhandelstrender.

⁴ När Svenska Spel utvecklade sina speltjänster on-line infördes också s.k. glesbygdskoncept för ombud i glesbygd. Dessa betalar en lägre kostnad vid etablering och undantas kraven om lokal och miljö. (Uttdrag ur rapporten Ombudsfunktioner hos landsbygdshandlare: bilaga 3 till Konsumentverkets rapport Projekt Lanthandel – slutrapport, januari 2002.)

Glesbygdsverkets kommentarer

Enligt Svenska Spel förändras antalet ombud upp och ned över tiden men man har inte aktivt sagt upp något ombud som omfattas av det s.k. glesbygdskonceptet med hänvisning till för låg omsättning. I de fall något ombud försvunnit så beror det enligt Svenska Spel på att butiken lagts ned av andra orsaker.

En uppfattning som förs fram i intervjuerna med länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan är att de krav och villkor som ställs på ombuden i många fall upplevs som för höga. Framförallt gäller detta Svenska Spels krav på en viss omsättning för att få bli och behålla ombudskap. Uppfattningen finns också att Svenska Spel i vissa fall säger upp ombudskapet för butiker med hänvisning till låg omsättning.

Ersättningarna till ombuden uppfattas också av många som allt för låga. En målsättning borde här kunna vara att ombuden har full kostnadstäckning för sina insatser med att samordna servicen.

UTVECKLINGEN ENLIGT LÄNSSTYRELSE OCH REGIONALA SJÄLVSTYRELSEORGAN

Följande frågor ställdes till länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan:

- Hur ser serviceutvecklingen i gles- och landsbygd ut under år 2002 när det gäller Postservice, Apoteksservice, Systembolaget och Svenska Spel?
- Har dessa förändringar skett hos de lanthandlare som fungerar som ombud för dessa tjänster?
- Har ni kunskap/information om övriga förändringar när det gäller dessa serviceslag och där servicen finns tillgänglig utanför lanthandlarna t.ex. i egna butiker (Apoteket, Systembolaget), eget kontorsnät (Posten) eller där andra än lanthandlarna är ombud?
- Vilka utvecklingstendenser och orsaker till dessa ser ni inom ert län när det gäller dessa serviceslag?
- Har någon dialog eller samråd skett med dessa parter under året i samband med gjorda eller planerade förändringar?
- Andra kommentarer?

SYNPUNKTER FRÅN LÄNSSTYRELSER OCH REGIONALA SJÄLVSTYRELSEORGAN

Apoteket

Beträffande apoteksservicen så uppges förändringarna av antalet ombud vara relativt små. Flera län anger att det inte skett några förändringar alls medan några län anger att något enstaka ombud försvunnit. Troligen har detta skett i samband med butiksnedläggelser.

Ett problem som förs fram av några län är att Apoteket har dragit ned på sortimentet hos ombuden. Synpunkter finns också på att beställningar till ombuden görs från centralapoteken och inte från mindre apotek i ombudens närområden. Detta drar undan underlag från dessa mindre apotek och innebär också att kompetens försvinner.

Ett annat problem som förs fram från något län är att de flesta ombuden inte får leveranser av receptförskrivna medel. Tidigare har man kunnat lämna ut också sådana beställningar.

Det finns också exempel på lanthandlare som nekats att bli ombud.

Systembolaget

Även för Systembolagsservicen anges förändringarna vara små. Något enstaka ombud har försvunnit i samband med nedläggning av butiker men några ombud har också tillkommit.

Åsikter förs också fram om att Systembolaget lättat något på sina etableringskrav de senaste åren och mjukat upp sin inställning något och blivit mer flexibla.

Något län anger att Systembolaget är svåra att få kontakt med och att få att samarbeta. Ett län anger också att flera lanthandlare nekats att bli ombud.

Om beställningar kunde göras via Internet och varorna därefter kunde hämtas i butik vore det en lösning som skulle vara speciellt fördelaktig i gränshandeln.

Svenska Spel

När gäller Svenska Spel så har det försvunnit något enstaka ombud i de flesta län enligt de uppgifter som framkommit i intervjuerna. Samtidigt har också något ombud tillkommit. Orsakerna till att ombuden försvunnit uppges i flera fall vara för låg omsättning.

En uppfattning som förs fram av flera län är att omsättningskraven är för höga vilket innebär att många som ansöker om att bli ombud nekats detta. I något fall har också de regionala parterna agerat för att lanthandlare skall få bli ombud men detta har inte påverkat Svenska Spels beslut. Uppfattningen finns också att Svenska Spel i vissa fall säger upp ombudskapet för butiker med hänvisning till låg omsättning.

En annan åsikt som förs fram är att Svenska Spel borde ha en mer flexibel tillämpning av sina kriterier. Om en butik anses särskilt strategisk borde den kunna undantas även om den inte fullt når upp till det omsättningskrav som finns.

Flera län för också fram åsikten att staten borde ställa högra krav på bolagen så att de tar större hänsyn till gles- och landsbygd. Lönsamhetskraven gör att de små kommer i kläm.

Posten

De förändringar som Posten genomfört i sitt servicenät uppfattas inte ha påverkat gles- och landsbygden i någon större utsträckning. Så länge det finns lantbrevbäring i nuvarande omfattning verkar servicen oftast fungera bra.

Ett län anser att postens nya roll kan ifrågasättas. Att Posten ökar antalet serviceställen är bara halva sanningen – det blir konsekvenser för dem som skall tillhandahålla servicen och för kunderna. Man menar att villkoren för att bo på landsbygden har skärpts.

Det framkommer också att många saknar posten som den var förut och att det finns en oro för att kassaservicen skall försvinna på sikt.

Glesbygdsverkets kommentarer

Av de intervjuer som Glesbygdsverket gjort med länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan framkommer att förändringarna i utbudet av service avseende antalet ombudsfunktioner inte varit särskilt stor under år 2002. I några län har ett mindre antal ombud försvunnit men det har även tillkommit några ombud vilket innebär att nettoförändringarna inte är så stora.

Det finns i dagsläget inga aktuella siffror över utvecklingen av dagligvarubutiker under år 2002. Inget tyder dock på annat än en fortsatt minskning av antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd. Antalet butiker påverkar starkt möjligheten till samordning av all service, inte bara den service som tillhandahålls av de statliga servicegivarna utan också service i ett vidare perspektiv. Det är därför viktigt att inte skapa nya konkurrenter som stormarknader eller lågprisbutiker med strategiska lägen som drar undan underlag för landsbygdsbutikerna eftersom det riskerar att bidra till utarmning av all service i gles- och landsbygd. Befintliga och planerade stormarknader anges också i intervjuerna som ett hot mot lanthandeln och därmed också annan service. I ett län har man politiskt begränsat möjligheterna till ytterligare lågprisbutiker för att värna om lanthandeln.

En uppfattning som förs fram i intervjuerna med länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan är att de krav och villkor som ställs på ombuden i många fall upplevs som för höga. Framförallt gäller detta Svenska Spels krav på en viss omsättning för att få bli och behålla ombudskap.

En annan åsikt som förs fram är att de statliga bolagen borde kunna ha en mer flexibel tillämpning av sina kriterier. Om en butik anses särskilt strategisk borde den kunna undantas även om den inte fullt når upp till de etableringskrav som finns.

Flera län för också fram åsikten att staten borde ställa högre krav på bolagen så att de tar större hänsyn till gles- och landsbygd. Betoningen av lönsamhetskraven gör att de små ombuden kommer i kläm.

Det finns också en rad andra exempel på hur de statliga servicegivarnas krav på ombuden uppfattas som allt för höga.⁵ Bl.a. inom ramen för Konsumentverkets projekt ”Affär på landet” och i arbetet med de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service har det framkommit flera exempel på att butiker som är på väg att prioriteras inom dessa projekt har blivit uppsagda som ombud eller att de inte uppfyller kraven för att bli ombud.

⁶Genom att de statliga bolagen förmodligen också kommer att delta i arbetet med de lokala utvecklingsprogrammen, där ambitionerna bl.a. är att kunna prioritera och stärka de butiker eller servicepunkter som anses mest strategiska, torde programmen i sig kunna utgöra ett betydande kunskapstillskott vid bedömning av etablering av ombud.

Ersättningarna till ombuden uppfattas också av många som allt för låga. En målsättning borde här kunna vara att ombuden har full kostnadstäckning för sina insatser med att samordna servicen.

Arbetet med servicefrågor på länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan skiljer sig naturligtvis åt mellan de olika länen, förmodligen beroende på en rad olika orsaker såsom länens skilda geografiska struktur, ambitionsnivåer, frågornas prioritet, erfarenheter hos ansvariga handläggare osv. En bild som dock framträder som gemensam för länens sätt att arbeta med servicefrågor är att utgångspunkten är det kommersiella stödet till dagligvarubutikerna. Den kunskap och information som finns hos länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan om serviceutvecklingen grundar sig till allra största delen i arbetet med detta stöd. Genom kontakter med lanthandlare får handläggarna också information och kunskap om den statliga servicen eftersom den i de allra flesta fall finns som ombudsfunktioner i dessa butiker. De service som tillhandahålls genom de statliga bolagen betraktas också i vissa fall som kommersiell service, det råder alltså även här en viss oklarhet i vad som är att betrakta som kommersiell respektive offentlig service.

Några län nämner dock i sammanhanget offentlig service även kommunal och landstingskommunal service eftersom även denna typ av service på många orter finns samordnad och samlokaliserad med den kommersiella servicen. Detta innebär inte att länen jobbar aktivt med dessa serviceslag (möjligen finns något undantag) men det visar på vikten av att alla ingående delar stärker helheten och att om någon funktion försvinner, exempelvis

⁵ Minnesanteckningar från Centralt samordningsforum den 29 november 2002.

⁶ Minnesanteckningar från Centralt samordningsforum den 29 november 2002.

ombudsmannaskap för Svenska Spel, så minskar också möjligheterna för annan service, både offentlig och kommersiell, att finnas kvar.

Inget av de intervjuade länen anger att de haft något samråd eller dialog med de statliga bolagen under år 2002. Något län har dock tagit sådana kontakter inför arbetet med de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service. Under år 2003 har eller kommer även övriga län att ta motsvarande kontakter med bolagen i samband med att arbetet med de lokala utvecklingsprogrammen kommer igång.

Flera län lyfter också fram det arbete som pågår och/eller kommer att startas upp inom ramen för projekten ”Affär på landet” och de lokala utvecklingsprogrammen för kommersiell service. Man hoppas att genom dessa insatser kunna stärka butikerna på olika sätt. Genom att i samråd med berörda parter utse strategiska servicepunkter hoppas man också kunna samordna satsningarna på service.

Ett län beskriver utvecklingen som att man under många år har gett lanthandeln flera ben att stå på. Förutom ombud så finns därför också i många fall kommunal service, distriktssköterska, byakontor m.m. samordnade med lanthandeln. ”Om inte staten kan hålla lanthandeln vid liv så faller allt.”

De förhållanden för lanthandeln som uppmärksammades i förra årets rapport verkar bestå. Problem finns med dagskasshantering kopplat till försäkringsvillkor, säkerhetsaspekter när det gäller kontant- och kassatransporter som utförs av lantbrevbärare, tröskelgränser för transporter av dagskassar och avgiftssystemet för dagskasshantering när konkurrens eller alternativ saknas.

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OM SERVICEUTVECKLINGEN I GLES- OCH LANDSBYGD UNDER ÅR 2002

Glesbygdsverket visade i rapport till regeringen i mars 2002 i enlighet med uppdrag i regleringsbrev utvecklingen av kommersiell och offentlig service i gles- och landsbygder. Av redovisningen framgick att antalet dagligvarubutiker i glesbygd och tätortsnära landsbygd minskat med ca 70 butiker eller ca 3 %.

Förändringarna av antalet lanthandelsbutiker under år 2002 finns ännu inte tillgänglig men kommer att kunna redovisas i Glesbygdsverkets Årsbok 2003. Trots att det inte finns några aktuella uppgifter om hur antalet dagligvarubutiker förändrats under år 2002 tyder inget på annat än att det skett en minskning även detta år. Den bild som framkommer från länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan tyder på att det i de flesta län försvunnit någon eller några butiker även under det senaste året.

Glesbygdsverket har inte i detta sammanhang i uppdrag att redovisa utvecklingen av kommersiell service i gles- och landsbygd men de servicefunktioner som tillhandahålls av de

statliga servicegivarna, dvs. Apoteket AB, Posten AB, Systembolaget AB och AB Svenska Spel är i väldigt hög utsträckning beroende av att det finns en fungerande och någorlunda spridd struktur av dagligvarubutiker i dessa områden. Om en butik läggs ned eller försvinner av andra skäl finns oftast ingen annan som kan överta de ombudsfunktioner som funnits i butiken. Samtidigt äventyras och försämras även möjligheterna för annan service, en samlingspunkt i byn försvinner och möjligheterna att hitta andra samordningslösningar försvinner ofta.

Glesbygdsverket redovisade år 2002 i rapport till regeringen om serviceutvecklingen i gles- och landsbygder att de statliga bolagens regler för etableringar av ombud och de krav som sedan sätts på befintliga ombud för att få behålla ombudsskapet uppfattas som allt för höga. Enligt en rapport om Sveriges landsbygdshandlare⁷ som Demoskop gjort på uppdrag av Föreningen Landsbygdshandelns Främjande och Konsumentverket framgår att ombudsfunktionerna värderas högt av lanthandlarna, såväl för kunderna som för den egna butiken. Samtidigt så avslås många lanthandlares ansökningar om att bli ombud, framförallt för Svenska Spel. Detta är också en bild som framkommer i de intervjuer med länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan som Glesbygdsverket gjort i denna rapport.

Sammantaget visar Glesbygdsverkets kartläggning att den problembild som redovisades i förra årets kartläggning kvarstår. Ombudsfunktionerna uppfattas som viktiga för dagligvarubutikerna men även servicegivarna är beroende av ett fungerande och spritt nät av ombud i gles- och landsbygd. Butikerna är därför ofta en förutsättning för att den service som tillhandahålls av de statliga bolagen skall kunna finnas kvar i gles- och landsbygdsområden.

Inget tyder alltså på annat än att antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd fortsätter att minska och med dessa även annan service. Samtidigt uppfattas de statliga servicegivarnas krav och villkor på ombuden i många fall vara för höga. Behovet av skärpta regler och hänsynstagande till speciella förhållanden i gles- och landsbygd istället för fokusering på vinstkrav och lönsamhet lyfts fram av flera länsstyrelser och självstyrelseorgan och man anser att staten som ägare bör ta ett större ansvar för servicen i gles- och landsbygd.

Glesbygdsverket anser att det är viktigt att ambitionerna i proposition (2001/02:4) ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet” fullföljs på serviceområdet. En tydligare styrning och tydligare instruktioner för de statliga bolagen att ta ansvar även för utvecklingen i gles- och landsbygder bör därför utformas. Dessutom bör tillsynsverksamheten förstärkas genom bl.a. utökat stöd i lag och förordning samt i resurser för tillsynsmyndigheterna. Ägardirektiv bör innehålla krav på bolagen att beakta möjligheter till samordning av service.

Glesbygdsverket redovisade år 2002 i rapport till regeringen om serviceutvecklingen i gles- och landsbygder att ca två tredjedelar av länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen

⁷ Sveriges landsbygdshandlare. En enkät på uppdrag av Föreningen Landsbygdshandelns Främjande och Konsumentverket, oktober 2001, Demoskop.

angett konkurrensen från stormarknader, lågprisetableringar eller köpcentra i tätorter som en starkt bidragande orsak till den fortsatta minskningen av antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd. Problemen för lanthandeln torde inte minska de närmaste åren och troligen kommer ytterligare butiker att behöva läggas ned. Detta påverkar också i hög grad annan service, både kommersiell och offentlig, och möjligheterna att hitta nya samordningslösningar. Glesbygdsverket anser därför att frågan om externetableringarnas betydelse för serviceutvecklingen i såväl landsbygden som stadskärnorna bör utredas grundligt innan ytterligare etableringar genomförs.

De förhållanden för lanthandeln rörande dagskassehantering som uppmärksammades i förra årets rapport till regeringen verkar bestå. Problem finns med dagskassehantering kopplat till försäkringsvillkor, säkerhetsaspekter när det gäller kontant- och kassatransporter som utförs av lantbrevbärare, tröskelgränser för transporter av dagskassar och avgiftssystemet för dagskassehantering när konkurrens eller alternativ saknas. Glesbygdsverket föreslog i förra årets rapport till regeringen att dessa frågor borde utredas. Då dessa problem fortfarande verkar kvarstå anser Glesbygdsverket att en utredning bör tillsättas för att belysa dessa frågor.

En kartläggning av offentlig service med den definition som här används blir därför väldigt starkt knuten till lanthandeln och utvecklingen av dagligvarubutikerna i gles- och landsbygd. För att underlätta rapporteringen av utvecklingen av de statliga bolagens ombudsservice borde därför uppdraget vara kopplat till ett uppdrag att redovisa utvecklingen av antalet dagligvarubutiker i gles- och landsbygd.

Bilaga 1:

NÅGRA PÅGÅENDE PROJEKT OCH UPPDRAG INOM SERVICEOMRÅDET:

- Konsumentverkets och länsstyrelser/regionala självstyrelseorgans arbete med lokala utvecklingsprogram för kommersiell service.
- Konsumentverkets och Föreningen Landsbygdshandelns Främjandes projekt ”Affär på landet”.
- Konsumentverkets multiserviceprojekt⁸. Studier bland lanthandlare samt erfarenheter från olika projekt så som Lanthandel på nätet, Österåker/Malexander, Allt i butik i Östmark, Statlig service i lokal regi, visar att det finns ett behov av utveckla flexibla modulsystem för samordnad service. Dessa skall kunna användas på ett kostnadseffektivt sätt i landsbygdsbutiker eller i andra servicepunkter. Det övergripande målet är att ge konsumenter i gles- och landsbygd tillgång till ett brett utbud av kommersiell eller annan service. Det centrala multiserviceprojektet skall utgå från erfarenheter som görs på olika håll och underlätta för framtida tillhandahållande av ombudsfunktioner och etablering av ombud.

⁸ Minnesanteckningar från centralt samordningsforum den 29 november 2002.

GLS
BYGDS
VERKET

SAMUEL PERMANS GATA 2, 831 30 ÖSTERSUND
TEL 063- 57 67 00, FAX 063-57 67 99. www.glesbygdsverket.se