



# Serviceplanering –

helhetssyn utifrån funktionalitet och betydelsen av kommersiell service i den lokala, kommunala och regionala geografin

Kunskapsunderlag för Regional utveckling  
samt regional och kommunal planering,  
Region Östergötland, juni 2019



Europeiska jordbruksfonden för  
landsbygdsutveckling; Europa  
investerar i landsbygdsområden

**Region Östergötland** har sammanställt detta kunskapsunderlag för att inspirera till och underlätta det kommunala arbetet med serviceplaner. Det är fritt att använda texterna i egna dokument. Vissa av bilderna tillhör andra aktörer, och därför behövs källhänvisning om de används. Innehållet i detta kunskapsunderlag utgår från Regionalt serviceprogram Östergötlands län 2014-2020. När ett nytt regionalt serviceprogram antas, kan detta underlag behöva och komma att uppdateras.

Tack till Ödeshögs kommun för gott samarbete under framtagandet av kunskapsunderlaget.

**Författare:**

Malin Gumaelius, Region Östergötland  
Lena Lindgren, Region Östergötland

**Kontaktperson:**

Anders Bäckstrand  
010-103 00 00 vxl  
anders.backstand@regionostergotland.se

# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund .....	4
1.2 Kommunal serviceplan förutsättning för stöd .....	5
<b>2. Regional serviceplanering .....</b>	<b>6</b>
2.1 Regionalt serviceprogram .....	6
2.2 Regionalt Utvecklingsprogram och Regional Utvecklingsstrategi .....	6
2.3 Regional Ortsstruktur .....	7
2.4 Regionala parallella processer .....	8
<b>3. Kommunal serviceplanering.....</b>	<b>9</b>
3.1 Kompetenser .....	9
3.2 Analysmetoder .....	10
3.3 Parallella processer och möjlighet till samordnat arbete .....	12
3.4 Andra pågående arbeten .....	13
3.5 Exempel på serviceplaner .....	13
<b>4. Referenser .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Bilagor .....</b>	<b>16</b>
Förslag till disposition och innehåll kommunal serviceplan.....	16

# 1. Inledning

Region Östergötland har i uppdrag från regeringen att ha ett regionalt serviceprogram, [Regionalt serviceprogram Östergötlands län 2014-2020 \(RSP\)](#). Det regionala serviceprogrammets syfte är att bidra till en god tillgänglighet till kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i Östergötlands landsbygder. Målet är att människor och företag ska kunna bo och verka var de vill i länet och erbjudas god servicenivå inom rimliga avstånd. De verktyg regionen har att använda i genomförandet av RSP är prioriteringar och insatser av stöd och främjande av företagande, samverkan med kommunerna, rumslig planering, utpekande av orter eller noder som viktiga för god tillgänglighet till service, samt kollektivtrafik.

Vid kommunal serviceplanering tydliggörs service som en viktig funktion i samhället genom att integrera service i kommunala processer som fysisk planering, bostadsförsörjningsprogram, ortsutveckling och omsorgsplanering. I arbetet med serviceplanering framkommer möjligheter för kommunen att planera för platsers långsiktiga utveckling och initiera insatser som påverkar tillgänglighet till offentlig och kommersiell service. En kommun måste ha en varuförsörjnings- eller serviceplan<sup>1</sup> för att stöd (kopplade till kommersiell service) till kommunen eller företag i kommunen ska kunna beviljas.

<sup>1</sup> Från början användes begreppet varuförsörjningsplan för de kommunala planerna. Numera används även begreppet serviceplan.

## 1.1 Bakgrund

I juli 1978 beslutade riksdagen om ett statligt stöd till glesbygdsområden i hela Sverige (SFS 1979:638). Stödet syftade till att upprätthålla en tillfredställande försörjning av dagligvaror och drivmedel i hela landet. En förutsättning för stöd var att kommunen genomfört en planering av varuförsörjningen på ett sådant sätt att behovet av stöd skulle gå att bedöma.

Härav följde att kommuner gjorde varuförsörjningsplaner. I riktlinjerna för varuförsörjningsplaneringen ([Prop 1977/78:8](#)) framgick att

- Kommunen ska bilda sig en allmän uppfattning om huruvida det inom kommunen finns områden där problem med varuförsörjningen föreligger eller kan förväntas uppstå.
- En närmare kartläggning skall utföras av befolkningssituationen och handelns utformning och utvecklingstendenser.
- Åtgärder som behöver vidtas skall anges.

Ledning kring serviceplanering och vad en kommunal varuförsörjnings- eller serviceplan bör innehålla finns i [Service i glesbygd](#), en SOU (Statens offentliga utredningar) från 2015.

**Nuvarande förordning** om stöd till kommersiell service säger att kommunen ska planera varuförsörjningen så att behovet av stöd kan bedömas. Det finns inga riktlinjer för vad en sådan planering ska innehålla.

Hur omfattande planeringen ska vara är en fråga för varje kommun att ta ställning till, utifrån sina resurser och behov. Bestämmelsen i nuvarande förordning och i utredningens förslag till förordning gäller enbart planering av varuförsörjningen och handlar om att behovet av stöd ska kunna bedömas.

Det hindrar inte att kommunerna tar ett bredare grepp och också tar upp andra former av kommersiell service i sin planering. Många på lokal och regional nivå arbetar för att få till stånd samordnade servicelösningar.

Därför bör det vara naturligt att också beröra tillgängligheten till andra serviceslag, som drivmedel, post- och apoteksservice samt betaltjänster.

Alla kommuner är unika vad gäller demografi, tillgång till kommunikatörer, offentlig och kommersiell service. Förutsättningarna varierar också lokalt. En analys av nuläge och förväntad utveckling på några års sikt skapar en bättre handlingsberedskap för servicefrågor i kommunernas framtida planeringsprocesser. En varuförsörjningsplan eller serviceplan bör avse tillgängligheten till grundläggande kommersiell service och servicebehoven i olika kommundelar. En sådan plan kan också vara ett underlag till kommunens översiktsplan.

(SOU 2015:35 Service i glesbygd, kapitel 6.3.7 Kommunernas planering för varuförsörjning och annan kommersiell service).

## 1.2 Kommunal serviceplan förutsättning för stöd

I förordningen om stöd till kommersiell service (SFS 2000:284) framgår att kommunen och företag i kommunen kan få stöd genom förordningen, om kommunen har planerat varuförsörjningen så att behovet av stöd kan bedömas. Syftet med förordningen är att främja kommersiell service i gles- och landsbygder. Stödet ska bidra till att uppfylla målen för den regionala tillväxtpolitiken.

Stöd enligt förordningen kan lämnas till kommunen som hemsändningsbidrag och till dagligvarubutiker i kommunen i form av särskilt driftstöd och servicebidrag. De tre stöden handläggs av Region Östergötland och beskrivs nedan.

- ◊ Hemsändningsbidrag kan lämnas till kommuner för att bekosta kommunens hemsändning av dagligvaror till de hushåll som har störst avstånd till eller saknar möjligheter att på annat sätt ta sig till butiken. Syftet med stödet är att bidra till att upprätthålla en försörjning med dagligvaror som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden.
- ◊ Driftstöd till butiker i sårbara och utsatta lägen kan sökas av dagligvarubutiker som är belägna mer än 10 km från annat försäljningsställe, öppna året runt och med en omsättning på högst 11 miljoner kronor. Stödets storlek beräknas utifrån en beräkningsmodell och högsta stödet är 300 000 kronor per år. Syftet med stödet är att bidra till att upprätthålla en försörjning med dagligvaror som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden.
- ◊ Dagligvarubutiker som är prioriterade i RSP kan beviljas servicebidrag. Tillämpningen av servicebidrag är restriktiv. Servicebidrag kan beviljas vid akuta situationer som sjukdom eller liknande. Syftet med stödet är att hindra eller fördröja nedläggning av butiker som är särskilt viktiga ur ett regionalt tillgänglighetsperspektiv. Servicebidrag kan lämnas med 100 000 kr i samband med ägarbyte för att täcka uppstartskostnader.

Genom Landsbygdsprogrammet kan stöd till kommersiell service lämnas till dagligvarubutiker, drivmedelsstationer och servicepunkter enligt förordning om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (SFS 2015:406), under förutsättning att investeringarna är förenliga med kommunala planer. Stödet i Landsbygdsprogrammet avser investeringar och handläggs av Länsstyrelsen.

Syftet med investeringsstödet är att upprätthålla och utveckla lokal service i dagligvarubutiker, drivmedelsanläggningar och servicepunkter för dem som bor, verkar på och besöker landsbygden. Stöd enligt förordningen får endast lämnas till dagligvarubutiker, drivmedelsstationer och servicepunkter om det behövs för att det i landsbygdsområden ska kunna upprätthållas en försörjning med dagligvaror och drivmedel som är tillfredsställande med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden.

- ◊ Stöd ges till 50% av investeringskostnaden.
- ◊ 90% investeringsstöd kan enligt förordningen lämnas för förbättrad tillgänglighet, bättre miljö och klimat som exempelvis energieffektivisering och att komplettera ett försäljningsställe med andra grundläggande servicefunktioner.
- ◊ 90% investeringsstöd kan lämnas till investeringar i försäljningsställe för dagligvaror eller drivmedel om de ryms inom område som är prioriterat i regionalt serviceprogram. I Östergötland gäller detta de dagligvarubutiker som är prioriterade i Regionalt serviceprogram Östergötlands län 2014-2020.



## 2. Regional serviceplanering

Tillgänglighet till kommersiell service är en fråga som ingår i flera arbetsområden på regional nivå. Nedan visas på vilket sätt Region Östergötland arbetar med serviceplanering som en integrerad del i regionala processer.

### 2.1 Regionalt serviceprogram

I [Regionalt serviceprogram Östergötlands län 2014-2020](#) (RSP) är de prioriterade områdena

- tillgänglighet till dagligvaror
- tillgänglighet till drivmedel
- tillgänglighet till grundläggande betaltjänster
- kommunal och regional serviceplanering

Målformuleringarna för de prioriterade områden som avser tillgänglighet beskrivs i andel av befolkningen som har visst avstånd eller färdväg i tid till respektive service. För dagligvaror och drivmedel är målet att minska andelen av befolkningen som har mer än 20 minuters färdväg till service. För grundläggande betaltjänster är målet att minska antalet geografiska områden som har mer än 3 miles enkel resa till dagskassedeponering.

Det finns geografiska områden i länet som är strategiskt viktiga för att nå tillgänglighetsmålen. De dagligvarubutiker som ligger så till att de ensamma utgör servicenoder som täcker en geografiskt stor yta prioriteras i RSP. Prioriteringen innebär att särskilda åtgärder kan vidtas för att stärka aktören för att långsiktigt säkra tillgängligheten till service i området. En prioriterad butik kan beviljas servicebidrag från regionen vid ägarskifte och kan söka 90% investeringsstöd genom Landsbygdsprogrammet (se kap 1.2).

Målformuleringen för kommunal och regional serviceplanering ser ut så här:

- Alla kommuner ska under perioden ta fram en varuförsörjningsplan eller liknande.

#### 2.1.1 Betaltjänststrategi för Östergötland

[Betaltjänststrategi för Östergötlands län 2019–2021](#) ger en överblick över hur tillgången till grundläggande betaltjänster ser ut i Östergötlands län och presenterar mål och aktiviteter för att se över och förbättra

tillgången till grundläggande betaltjänster. Betaltjänststrategin utgör bilaga till Regionalt serviceprogram. Det är Länsstyrelsen Östergötland som ansvarar för betaltjänstuppdraget och det övergripande syftet är att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster till rimliga priser. Till grundläggande betaltjänster räknas följande:

- Möjligheten att ta ut kontanter.
- Möjligheten att betala räkningar och ta betalt (betalningsförmedling).
- Möjlighet att sätta in (deponera) dagskassor på bankkonto.

Betaltjänststrategin innehåller fyra olika tillgängligheter: kunskapsmässig tillgänglighet, digital tillgänglighet, geografiskt tillgänglighet och fysisk tillgänglighet.

### 2.2 Regionalt Utvecklingsprogram och Regional Utvecklingsstrategi

I [Regionalt utvecklingsprogram 2030 för Östergötland](#) (RUP) är en av de åtta strategierna Arbeta för utveckling av Östergötlands alla delar.

De rekommendationer som kopplas till strategin och som har direkt påverkansmöjlighet på tillgänglighet till kommersiell service är följande:

- Att koncentrera offentlig service i gleset befolkade områden och därigenom stärka orterna som lokala servicecentra.
- Näringslivsutveckling på landsbygden uppmanar offentliga aktörer att fortsatt stödja en utveckling av näringslivet på landsbygderna genom organiserad rådgivning och ekonomiskt stöd till utvecklingsinsatser.
- Se möjligheter till alternativa lokala servicelösningar t ex genom samverkan med aktörer inom den sociala ekonomin.

För närvarande pågår arbetet med en [regional utvecklingsstrategi](#) (RUS, (en ny RUP)). Tillgänglighetsperspektivet är i centralt i detta arbete, både ur ett geografiskt rumsligt perspektiv, men också med hänsyn till digitalisering.

### 2.3 Regional ortstruktur

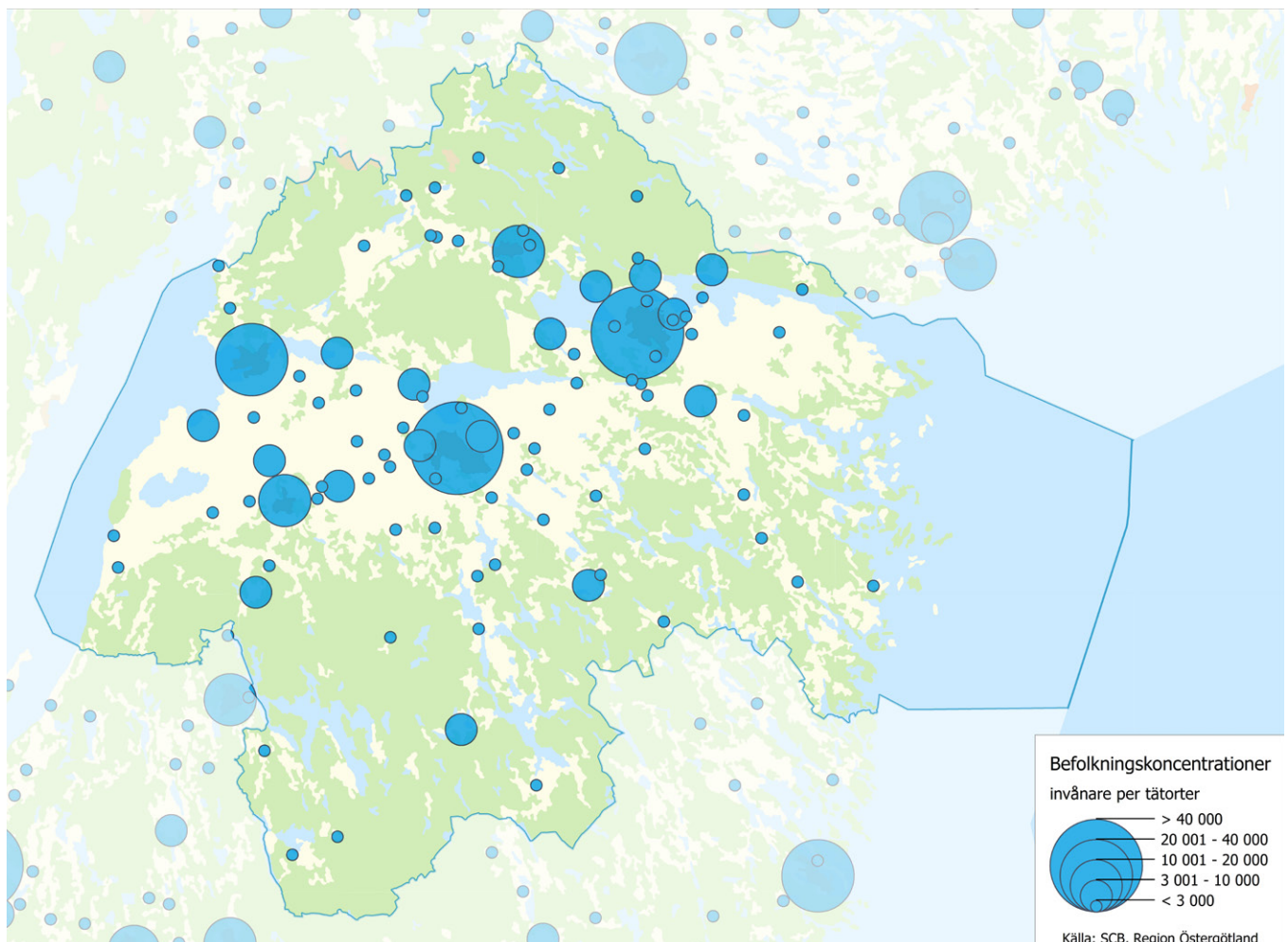
I Östergötland finns flera orter, med olika egenskaper, funktion och läge. Begreppet ortstruktur handlar om hur orterna hänger samman i ett system. Även den service som finns i de olika orterna hänger samman i ett system. En del orter har ett stort serviceutbud, andra har inget alls. I det fortsatta regionala arbetet med serviceplanering kommer systemsynen, ortstrukturen, att vara utgångspunkten.

För att tydligare arbeta med servicefrågor ur ett helhetsperspektiv kommer Region Östergötland i kommande RSP (eller motsvarande) att integrera frågan om tillgänglighet till service i det fortsatta arbetet med [strukturbild Östergötland](#), och i ett rumsligt planeringsunderlag för länet. All service i länet kommer att presenteras i kartbilder, det vill säga att även service i tätbefolkade miljöer kommer att ingå i underlaget. På så sätt kan utbudet av service synliggöras och kopplas till rörlighet i form av t ex arbetspendling,

kollektivtrafikmöjligheter och var invånare bor i länet, men även till tillgång till bredband. I underlaget kommer det att framgå var det finns områden i länet (orter eller noder) där tillgängligheten till service är låg, eller sårbarheten hög, och där det finns anledning att göra prioriteringar för att möjliggöra stöd eller andra insatser.

Orter eller noder som kan prioriteras i en kommande RSP bör karaktäriseras av

- Hög sårbarhet genom låg konkurrens, endast en aktör per serviceslag finns.
- Avstånd till närmaste aktör är betydande.
- Avstånd för boende och företag i området ökar i betydande omfattning om servicen i området upphör.
- Funktionella samband med angränsande områden är begränsade.



## 2.4 Regionala parallella processer

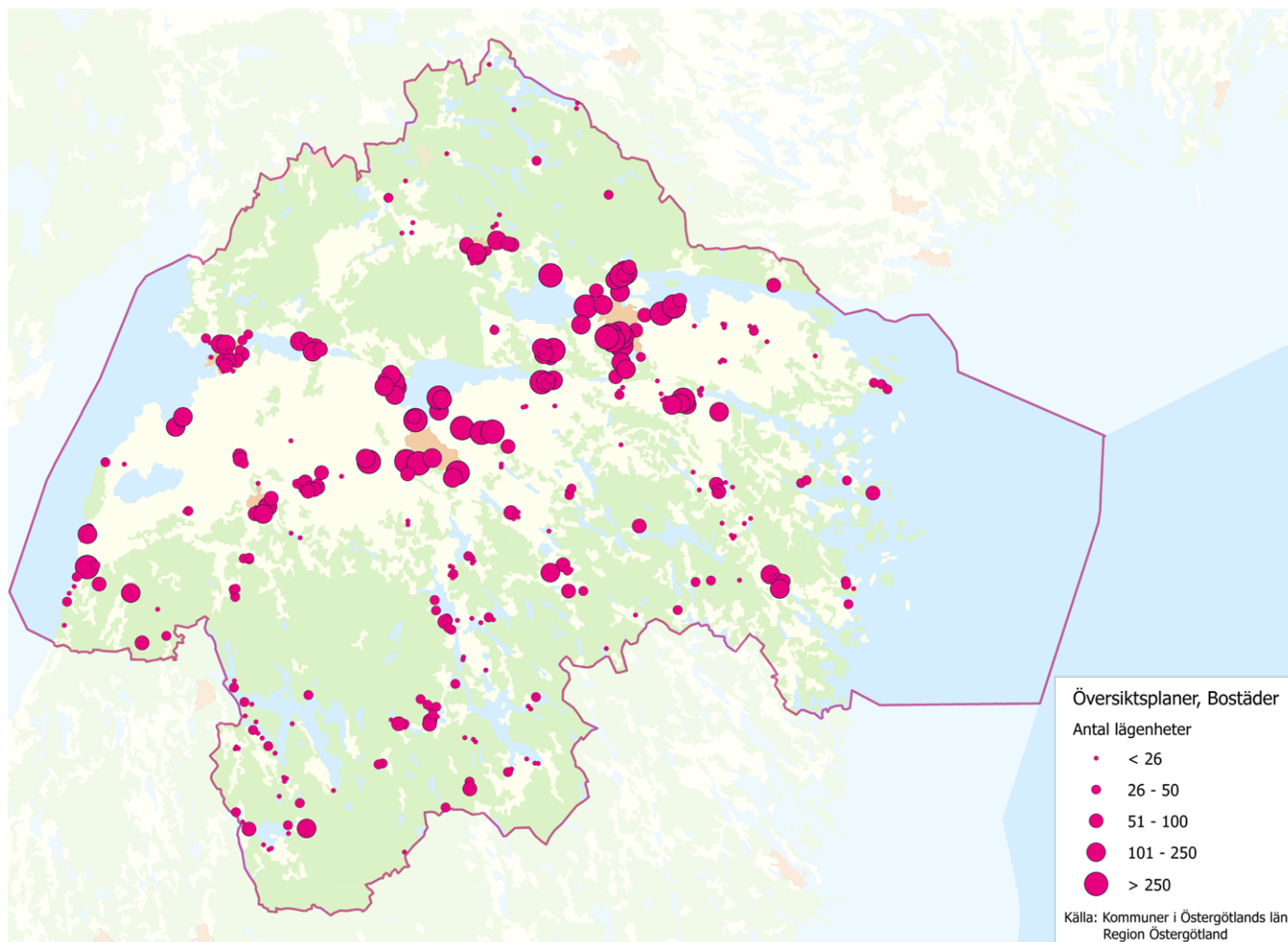
### 2.4.1 Regional rumslig planering

Region Östergötland har ett nationellt uppdrag att ha ett rumsligt perspektiv på det regionala utvecklingsuppdraget. Under 2016 togs en [regional strukturbild](#) fram. Strukturbilden ligger, tillsammans med RUP, till grund för den regionala rumsliga planeringen. Region Östergötland har tagit fram en uppdaterad och utökad sammanställning av underlag till kommande arbete med den regionala utvecklingsstrategin (RUS). Sammanställningen ger en bild över den kommunala planeringen i länet och innehåller kommunal översiktsplanering (ÖP och relevanta FÖP) och en övergripande sammanställd kartläggning av kommunala riktlinjer för bostadsplanering.

### 2.4.2 Kollektivtrafikförsörjning

Region Östergötland är regional kollektivtrafikmyndighet i Östergötland, med politiskt och ekonomiskt ansvar för den samhällsfinansierade regionala kollektivtrafiken i länet. Kollektivtrafiken i Östergötland ska bidra till att skapa ett hållbart transportsystem och att stärka den fysiska tillgängligheten och därigenom binda samman Östergötland.

AB Östgötatrafiken ägs av Region Östergötland och ska på den regionala kollektivtrafikmyndighetens uppdrag upphandla, organisera och samordna den regionala kollektivtrafiken i Östergötland. I det [Regionala Trafikförsörjningsprogrammet](#) (RTP) beskrivs mål och strategier för kollektivtrafikens utveckling i Östergötland. Programmet är det viktigaste dokumentet för styrningen av den regionala kollektivtrafiken. Arbetet med nästa program inleds inom kort.



| Kartläggning av nya bostäder i kommunala översiktsplaner.



### 3. Kommunal serviceplanering

Det finns olika sätt att utforma en kommunal serviceplan. En kommunal serviceplan kan vara ett eget dokument, en del av en landsbygdsstrategi eller ett fördjupat kapitel i översiktsplanen. Serviceplanen kan också vara ett tematiskt tillägg till översiktsplanen.

Kommunen kan i sin serviceplan använda begrepp som serviceort, servicepunkt och servicenod. I serviceplanen är det viktigt att det framgår vem som lovar vad med begreppen och vad begreppen innebär.

En vanlig definition av servicepunkt är att här kan boende, besökare och företag få tillgång till service genom att t ex en dagligvarubutik eller drivmedelsstation har ett avtal med annan part om att utföra eller erbjuda service. Det kan handla om att kommunen har skrivit ett uppdragsavtal med servicelämnaren om att tillhandahålla t ex offentlig toalett, wifi, publik dator, turistinformation eller hjärtstartare.

Det är kommunens uppgift att i en kommunal serviceplan peka ut områden, noder eller orter som är viktiga ur perspektivet god tillgänglighet till service i kommunen. Det vill säga att visa var kommunen ser att offentlig och kommersiell service ska prioriteras för att upprätthålla en god nivå på tillgänglighet.

Kommunernas utpekande av prioriterade områden i sina kommunala serviceplaner kommer att utgöra en av utgångspunkterna för regionala prioriteringar i RSP efter år 2020. När kommunen definierar sina orter eller noder bygger det på gedigen kännedom om kommunen och lokala förutsättningar. Detta ger

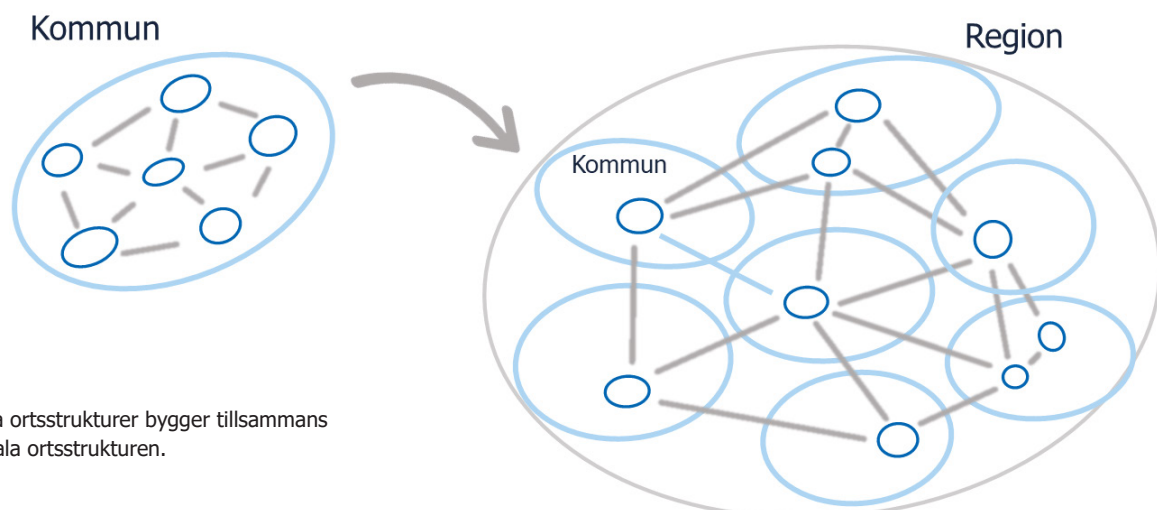
regionen ett genomarbetat kunskapsunderlag att utgå från i prioriteringen i RSP. För att kommunen ska kunna ta ställning till vilka serviceorter eller servicenoder att peka ut i sin serviceplan finns tips på analysmetoder att använda sig av, se kapitel 3.2.

Ett förslag på disposition av och innehåll i en kommunal serviceplan ges i bilaga 1. Här presenteras också exempel på åtgärder som kan ingå i handlingsplanen i en serviceplan.

#### 3.1 Kompetenser

Att göra en serviceplan kan vara ett arbete som knyter an till pågående kommunala processer och där man nyttjar det material som redan finns i organisationen. Arbetet kan utökas med t ex dialogmöten med invånare, föreningar och företag där vardagen i en geografi kan beskrivas av dem som bor och verkar där. Vilken nivå man som kommun väljer att ha på sitt arbete med serviceplanering måste komma ur vilka resurser man anser sig ha och vilja lägga ned i arbetet.

Arbetet med en serviceplan kan engagera en rad olika kompetenser inom den kommunala förvaltningen som planerare, landsbygdsutvecklare, näringslivsstrateg, statistiker, analytiker, GIS-funktion, omsorgsplanerare, utvecklingsstrateg och trafikplanerare. I följande stycken finns förslag på metoder och verktyg som kan användas, och som respektive yrkes- eller kompetenskategori kan medverka i.



Kommunala Ortsstrukturer bygger tillsammans den regionala Ortsstrukturen.

### 3.2 Analysmetoder

De analysmetoder som föreslås är lämpliga att använda i kombination. Metoderna kompletterar varandra och ger en totalbild av de aspekter man behöver få koll på när det gäller serviceplanering. Utgångspunkten är kännedom om det lokala genom ortsanalysen. Den kan byggas på med befolkningsprognoser och simuleringar av tillkommande eller nedläggning av service i Pupos serviceanalys. Underlag och analyser kan få ytterligare dimensioner genom synliggörande av dem i geografiska kartor.

#### 3.2.1 Ortsanalys

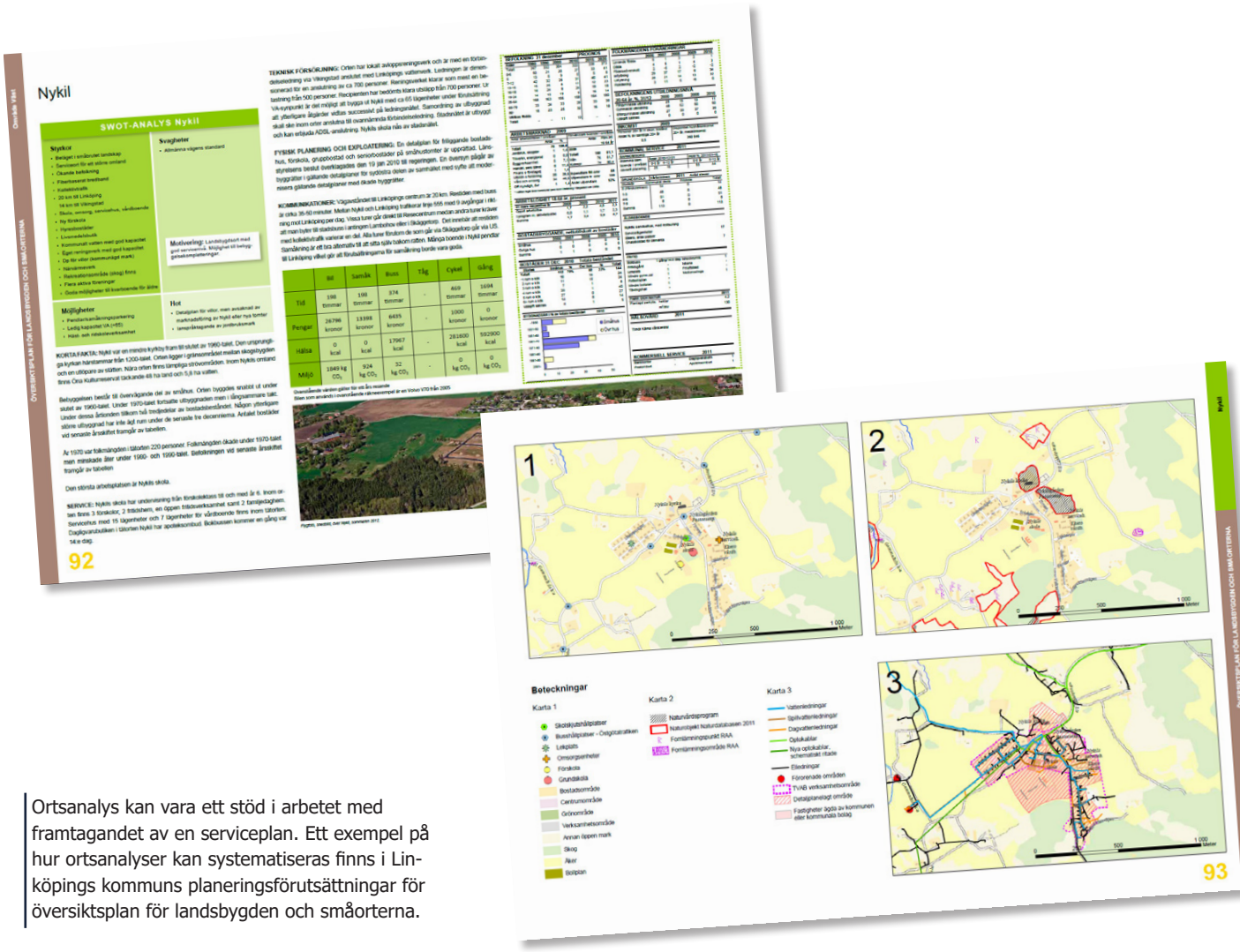
Ortsanalys är en process med tre viktiga delar; analys av platsen, analys av livsmiljön och ortens roll i regionen. Lokal kunskap tas till vara i arbetet och olika sektorer integreras. En ortsanlys visar ortens egenskaper, funktion och hur den förhåller sig till andra

orter (läge). Resultatet ger kommunen en handlingsberedskap och ett underlag för dialog om orternas betydelse för kommunens och regionens utveckling. Att använda metodiken ortsanlys kan ha flera syften. För kommunerna är det ett stöd i arbetet med serviceutveckling och framtagandet av service- eller varuförsörjningsplaner.

För regionen är ortsanalyser ett kunskapsunderlag i framtagandet av nytt regionalt serviceprogram (eller motsvarande) och ett stöd i arbetet med Ortsstruktur som är en del i strukturbildsarbetet.

Metodikken ortsanlys presenteras bland annat i skriften [Lär känna din ort – metod att analysera orter och stadsdelar](#) av Boverket.

Ett exempel på hur ortsanalyser kan systematiseras finns i [Linköpings kommuns planeringsförutsättningar för översiktsplan för landsbygden och småorterna](#). Se även bilder nedan.



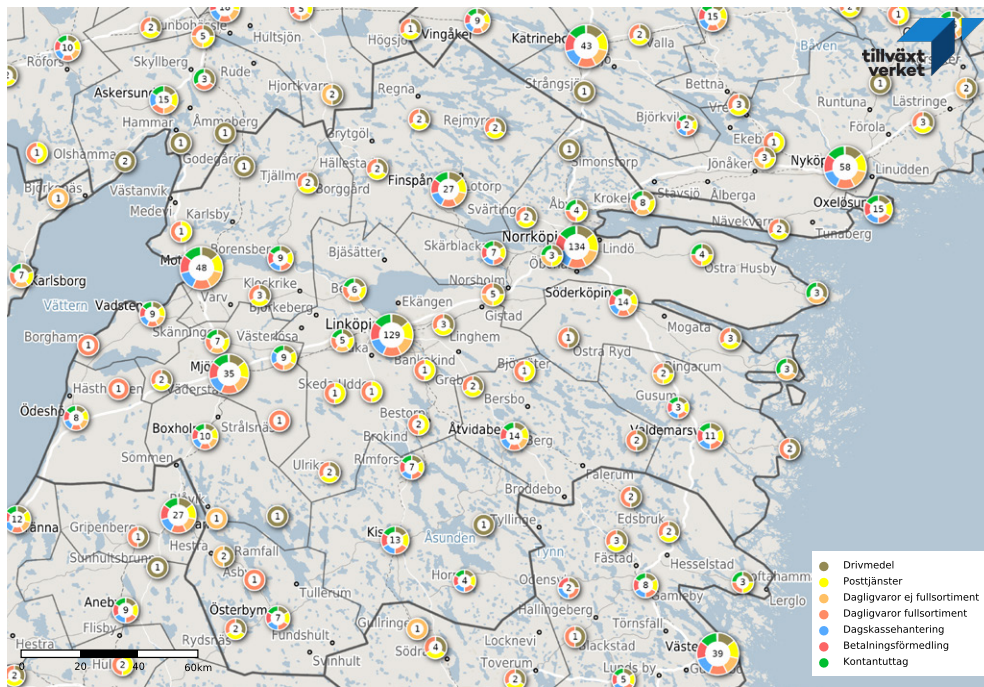
Ortsanalys kan vara ett stöd i arbetet med framtagandet av en serviceplan. Ett exempel på hur ortsanalyser kan systematiseras finns i Linköpings kommuns planeringsförutsättningar för översiktsplan för landsbygden och småorterna.

### 3.2.2 GIS

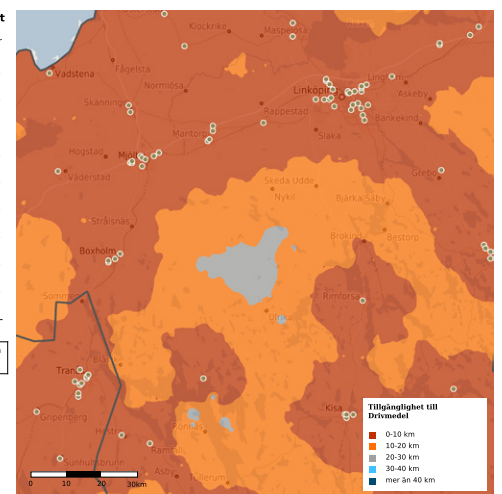
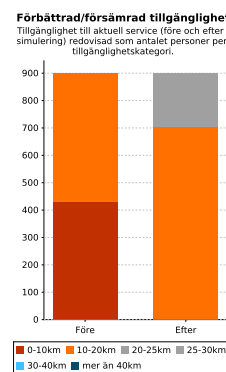
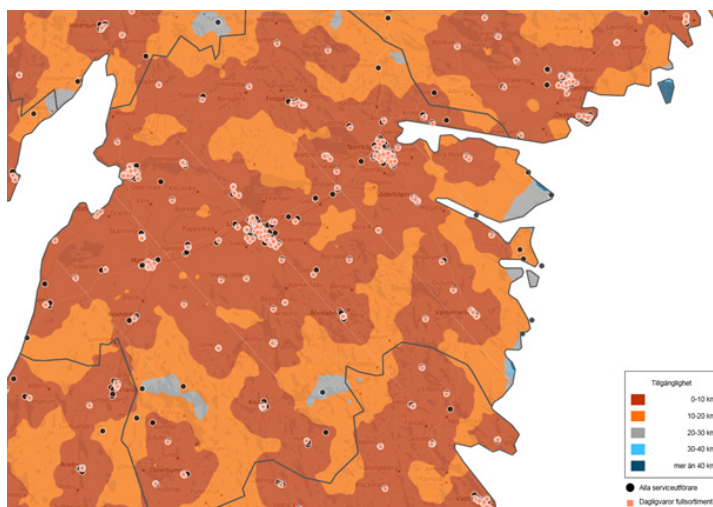
Tillväxtverkets analysverktyg Pipo Serviceanalys innehåller grundläggande uppgifter om vilken service som finns, befolkning och avstånd till service. I programmet kan analyser göras, för att visa på sårbarhet i tillgänglighet till service i ett geografiskt område, t ex hur många invånare som får hur mycket längre

till service om en aktör försvinner. Region Östergötland har tillgång till verktyget och kan hjälpa till med analyser. Tillväxtverket har som ambition att bjuda in kommuner som användare av verktyget senast vid årsskiftet 2019-2020.

Nedan visas exempel på hur Pipo serviceanalys kan användas i arbetet med kommunal serviceplanering.



Grundläggande information i Pipo serviceanalys är var det finns vilken slags service. Cirkelarna visar serviceslag och antal aktörer på en plats.



Pipo serviceanalys visar tillgänglighet till olika serviceslag för invånarna i länet. Områden i grått och blått har längre än 20 km till en dagligvarubutik med fullsortiment, och visar alltså var i länet man inte når upp till tillgänglighetsmålen i Regionalt serviceprogram.

Sårbarheten i ett område kan visas i Pipo serviceanalys genom simuleringar. Bilden visar ett exempel på hur tillgängligheten i avstånd förändras för boende i ett område om drivmedelsstationen på platsen upphör. Det simulerade exemplet är från Ulrika, Linköpings kommun.

### 3.2.3 Metoder för ortsutveckling

En LEA är ett verktyg för lokalekonomiska analyser som företrädesvis används av lokala utvecklingsgrupper. I verktyget ingår ett statistiskt underlag från Statistiska Centralbyrån **SCB**. I arbetet med LEA skapas en uppfattning om förutsättningarna som lokalsamhället erbjuder och en statistisk bild av invånare, aktörer och aktiviteter. Verktyget LEA kan vara en del i bygdens utveckling eftersom det ger ett underlag att diskutera kring när det gäller t ex utbud och tillgänglighet till service. En LEA kan vara en utgångspunkt i diskussioner om lokal utveckling mellan lokala nivå och kommunen. En väl genomarbetad LEA kan kopplas till kommunal planering som ett underlag vid t ex översiktsplanering.

Ett exempel på hur en LEA kan se ut och vad den kan innehålla är den **LEA** som gjorts i Rörbäcksnäs i Dalarna.

**BID** står för Business Improvement District och är en samverkansmodell mellan offentlig sektor (kommun) och privat sektor (företag, fastighets- och markägare). Syftet med BID är att utveckla städer, byar och destinationer genom samarbete. Business Improvement District kan till exempel handla om att man enas om ett område på orten där man vill rusta upp och göra platsen attraktiv och säker för både kommuninvånare och besökare. Tanken med BID är att alla parter ska vara med och finansiera förändringarna.

### 3.2.4 Demografi- och befolkningsprognoser

Statistiska Centralbyrån **SCB** gör varje år en **befolkningsprognos** för Sverige fördelad på ålder, kön och födelselandsgrupp. Vart tredje år görs en mer omfattande analys av den framtida befolkningsutvecklingen där ett huvudalternativ och alternativa framskrivningar tas fram. För mellanliggande år görs uppföljningar och revideringar.

I en demografisk analys från **SCB** analyseras händelser som barnafödande, dödsfall och migration för olika grupper i samhället. Dessutom studeras bland annat parbildning och separationer. Analyserna ger också underlag för de antaganden som ligger till grund för de årliga befolkningframskrivningarna. Kommuner kan göra egna framskrivningar och prognoser som kan baseras på orter, geografiska områden eller andra relevanta indelningar.

## 3.3 Parallella processer och möjlighet till samordnat arbete

I arbetet med serviceplanering kan det vara resurs-effektivt att haka på pågående kommunala och regionala processer som bygger på strukturer, statistik och kunskapsunderlag som också kan användas kopplat till service. Ett tydligt mervärde är att samarbetet kring processerna ökar samsynen kring hur olika delar i kommunal och regional planering hänger samman.

### 3.3.1 Kommunal översiktsplanering och fysisk planering

Fysisk planering handlar om hur mark och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska lokaliseras och hur den bör vara utformad. **Plan- och bygglagen** styr kommunernas fysiska planering. Det finns tre typer av kommunala fysiska planer: översiktsplaner (inkl tematiska planer och fördjupningar), områdesbestämmelser och detaljplaner. Översiktsplanen ska täcka hela kommunens yta och hållas aktuell. Den visar i stora drag hur kommunen vill att stad och land ska utvecklas, vilka områden som bedöms vara lämpliga för ny bebyggelse och var det inte bör byggas av olika skäl. Översiktsplanen vägleder detaljplanering och bygglov men är inte bindande. Områdesbestämmelser görs för områden främst för att få en markanvändning i enlighet med översiktsplanen och ger ingen byggrätt. Detaljplaner upprättas i allmänhet när det ska byggas nytt i en tätort eller annan sammanhållen bebyggelse. De reglerar mer i detalj var nya byggnader får placeras och hur de ska utformas. En detaljplan omfattar ofta ett eller några kvarter. Den ger byggrätt och är bindande, det vill säga det som anges i detaljplanen är också det som blir en laglig rättighet att bygga.

### 3.3.2 Riktlinjer för bostadsförsörjning

Enligt **lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar** ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i kommunen. **Riktlinjer för bostadsförsörjning** ska visa kommunens mål för bostadsbyggande och för utveckling av de bostäder som redan finns. Arbetet med att ta fram riktlinjerna är en process där kommunen utreder och analyserar hur mycket bostäder som behövs och vilken typ av bostäder som behövs. Processen består också av att redogöra för hur kommunen ska arbeta för att bostäderna ska byggas, t ex genom att planera mark för bostäder.

### 3.3.3 Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) är ett första steg i en kedja som syftar till att reducera risker, minska sårbarheter i samhället och att förbättra förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser samt extraordinära händelser. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalys är att se som en ständigt pågående utvecklingsprocess. Samtliga kommuner ska i en risk- och sårbarhetsanalys

- analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa,
- identifiera samhällsviktiga verksamheter och beroenden,
- analysera risker och sårbarheter samt
- identifiera behov av åtgärder.

Vart fjärde år ska kommunen sammanställa och rapportera resultatet av arbetet med sin RSA till länsstyrelsen. [Myndigheten för samhällsskydd och beredskap](#) har sammanställt föreskrifter och allmänna råd, lagar, förordningar och överenskommelser kring vad som är kommunens och andra myndigheters ansvar samt metoder för att göra risk- och sårbarhetsanalyser.

### 3.4 Andra pågående arbeten

Annat arbete som pågår inom den kommunala förvaltningen som har nära anknytning till serviceplanering kan vara traditionella och helt vardagliga delar. Exempel kan vara hur planering av lokaler för kommunal förvaltning görs, var olika kommunala verksamheter lokaliseras i geografin samt initiativ som involverar den första lokala nivån. Även här kan samverkan resultera i en bättre samsyn och att förståelsen ökar för hur olika aspekter påverkar varandra, t ex hur en förskolas lokalisering kan påverka hur människor rör sig i vardagen och därmed stärka kommersiell service, eller hur tillgängligheten till service påverkar omsorgsplanering för äldre invånare.

Exempel på andra pågående arbeten och projekt:

- Lokalplanering
- Förskolor, skolor
- Särskilda boenden
- Samverkan över kommungränser

### 3.5 Exempel på serviceplaner

För att ge exempel på hur en serviceplan kan se ut och hur innehållet kan variera finns nedan länkar till tre olika serviceplaner med olika utformning.

**1. Del av landsbygdsstrategin.** I Örnsköldsviks kommun är serviceplanen ett kapitel i [landsbygdsstrategin](#). I strategin tar kommunen ett helhetsgrepp över förutsättningarna för att leva, bo och verka i landsbygderna.

Kommunen pekar ut en rad serviceorter där invånarna kan förvänta sig offentlig service som barnomsorg, skola, bibliotek, räddningstjänst, fritidsgård, omsorgsboende och kommunikationer. I dessa orter kommer kommunen att arbeta för och föra dialog med andra aktörer om att möjliggöra annan service som t ex tandvård, vårdcentral, dagligvaror och drivmedel. Örnsköldsviks kommun pekar också ut platser där servicepunkter kan finnas.

Strategin ger en samlad bild av förutsättningar, strategiska val och behov av insatser.

**2. Processen det viktiga.** Tillväxtverket lyfter gärna [Krokoms kommuns serviceplan](#) och process kring framtagandet av planen som ett gott exempel. Krokoms kommun har valt att ha en lång och bred process kring framtagandet av serviceplanen och har involverat både kommunala förvaltningar och första lokala nivån i arbetet.

**3. Lättillgänglig utformning.** [Falu kommuns serviceplan](#) är en broschyr i ett lättillgängligt format. I planen ingår beskrivningar av orter. Man listar utvecklingen av service och beskriver orternas förutsättningar, särart och t ex tillgänglighet till kollektivtrafik.

**En lokal servicepunkt** är ett sätt att arbeta för utökad service på landsbygden främst med fokus på tillgänglighet till dagligvaror och drivmedel. En servicepunkt är oftast förlagd till en dagligvarubutik alternativt drivmedelsförsäljning. Hit ska man kunna komma och träffas över en kopp kaffe, göra sina ärenden över nätet, ta del av information via broschyrer och mycket annat.

Servicepunkten ska vara den naturliga mötesplatsen i en by/ort. I utbyte mot att affären eller bensinstationen tillhandahåller denna utökade service får näringsidkaren en ersättning av kommunen om maximalt 50.000 kronor per år.

(Landsbygdsstrategi för Örnsköldsviks kommun 2014-2018).

## 4. Referenser

### **NATIONELLA OCH REGIONALA PROGRAM OCH STRATEGIER**

Betaltjänststrategi för Östergötlands län 2019–2021  
<https://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/lantbruk-och-landsbygd/utveckling-av-landsbygder/grundlaggande-betaltjanster.htm>

En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020, Regeringen  
<https://www.regeringen.se/4a8706/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-20152020.pdf>

Regionalt Serviceprogram Östergötlands län 2014-2020, Region Östergötland  
[https://wssex.regionostergotland.se/regsam/Samhallsbyggnad/Landsbygd och skärgård/Regionalt serviceprogram för Östergötland 2014-2020 reviderat 2019.pdf](https://wssex.regionostergotland.se/regsam/Samhallsbyggnad/Landsbygd%20och%20skargard/Regionalt%20serviceprogram%20for%20ostergotland%202014-2020%20reviderat%202019.pdf)

Regional Strukturbild för Östergötland, Region Östergötland  
<https://wssex.regionostergotland.se/regsam/Samhallsbyggnad/Fysisk%20planering/Regional%20strukturbild%20for%20ostergotland%20beslutat%202016%202012.pdf>

Regionalt Trafikförsörjningsprogram för Östergötland 2030, Region Östergötland  
<https://wssex.regionostergotland.se/Politiska%20dokument/Trafik%20och%20samhallsplaneringsnamnden/Regionalt%20trafikforsorjningsprogram%202030.pdf>

Regionalt Utvecklingsprogram 2030 för Östergötland, Region Östergötland  
<https://www.regionostergotland.se/Regional-utveckling/Samhallsplanering/Regional-serviceutveckling/>

Regional Utvecklingsstrategi 2040 för Östergötland, Region Östergötland, under arbete  
<https://www.regionostergotland.se/Regional-utveckling/Samhallsplanering/Regional-utvecklingsplanering/>

Riktlinjer för framtagande och genomförande av regionala serviceprogram 2014-2018, Tillväxtverket  
<https://tillvaxtverket.se/download/18.a42722f156a11d234d609bb/1473253765959/Riktlinjer%20Regionala%20serviceprogram%202014-2018.pdf>

Utvärdering av regionala serviceprogram 2010-2013, Tillväxtanalys  
[http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.1d7fbce414d2f83fc76a0926/1431507357810/WP\\_PM2012\\_07.pdf](http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.1d7fbce414d2f83fc76a0926/1431507357810/WP_PM2012_07.pdf)

### **KOMMUNALA PLANER**

Kommersiell serviceplan för Krokoms kommun 2015-2020, Krokoms kommun  
<https://www.krokom.se/>

Landsbygdsstrategi för Örnköldsviks kommun 2014-2018, Örnköldsviks kommun  
[http://www.ornskoldsvik.se/download/18.35fde78f1504881c21f11506/1445940021637/landsbygdsstrategi\\_8+Lag.pdf](http://www.ornskoldsvik.se/download/18.35fde78f1504881c21f11506/1445940021637/landsbygdsstrategi_8+Lag.pdf)

Serviceplan för Falu kommun 2016-2020, Falu kommun  
<https://www.falun.se/bygga-bo--miljo/landsbygd/service.html>

Översiktsplan för landsbygden och småorterna, planeringsförutsättningar, Linköpings kommun  
<https://weblisher.textalk.se/linkoping/20140709-3/>

### **LAGAR OCH FÖRORDNINGAR**

Förordning (SFS 1979:638) om statligt stöd till glesbygder

Förordning (SFS 2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015406-om-stod-for\\_sfs-2015-406](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015406-om-stod-for_sfs-2015-406)

Stöd inom ovan förordning:

Landsbygdsprogrammet, investeringar i kommersiell och offentlig service, Jordbruksverket

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/stodilandsbygdsprogrammet/investeringar/kommersiellservice.4.6ae223614dda2c3dbc45022.html>

Förordning (SFS 2000:284) om stöd till kommersiell service

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2000284-om-stod-till-kommersiell\\_sfs-2000-284](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2000284-om-stod-till-kommersiell_sfs-2000-284)

Stöd inom ovan förordning:

Stöd inom kommersiell service, Region Östergötland  
<https://www.regionostergotland.se/Regional-utveckling/Samhallsplanering/Regional-serviceutveckling/>

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20001383-om-kommunernas\\_sfs-2000-1383](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20001383-om-kommunernas_sfs-2000-1383)

Plan- och bygglag (2010:900)

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900)

Regeringens proposition 1977/78:8 om åtgärder på distributionsområdet

[http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-atgarder-pa-distributionsområdet\\_G1038/html](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-atgarder-pa-distributionsområdet_G1038/html)

SOU 2015:35 Service i glesbygd

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2015/03/sou-201535/>

## METODER OCH PROCESSER

Bostadsförsörjningsprogram, Boverket

<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/>

Business Improvement District (BID), Svenska Stads kärnor

<https://www.svenskastadskarnor.se/var-bid-modell/>

Demografi- och befolkningsprognoser, Statistiska Centralbyrån

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/>

Lokalekonomisk Analys (LEA), Fria metoder

<http://friametoder.se/?cat=88>

Lokalekonomisk Analys (LEA), Statistiska Centralbyrån

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/>

Lär känna din ort – metod att analysera orter och stadsdelar, Boverket

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2006/lar-kanna-din-ort/>

Risk- och sårbarhetsanalys, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Risk--och-sarbarhetsanalyser/Kommuners-RSA/>

## 5. Bilagor

### Bilaga 1

#### Förslag till disposition och innehåll kommunal serviceplan

##### DISPOSITION:

1. Bakgrund
2. Syfte
3. Regionala mål
4. Kommunala mål
5. Serviceplanen och andra kommunala processer

##### Analys:

6. Nuläge
7. Sårbarhet - olika grupper
8. Framtida utveckling
9. Orter
10. Kommunal Ortsstruktur (behovet av stöd ska kunna bedömas)
11. Handlingsplan

##### INNEHÅLL:

#### 1. Bakgrund

För att en plats ska vara attraktiv för boende, besökare och företag behövs en grundläggande nivå av kommersiell service. Det handlar om att det ska gå att få en fungerande tillvaro och vardag avseende tillgänglighet till dagligvaror, drivmedel, betaltjänster, apoteksvaror och paketutlämning. Offentliga aktörer som kommunen och regionen kan påverka förutsättningarna för tillgänglighet på olika sätt.

Vid kommunal serviceplanering tydliggörs service som en viktig funktion i samhället genom att integrera service i kommunala processer som fysisk planering, bostadsförsörjningsprogram, Ortsutveckling och omsorgsplanering. I arbetet med serviceplanering framkommer möjligheter för kommunen att genomföra insatser som påverkar tillgänglighet till offentlig och kommersiell service och att planera för orters långsiktiga utveckling. En kommun måste ha en serviceplan för att stöd (kopplade till kommersiell service) till kommunen eller företag i kommunen ska kunna beviljas.

#### 2. Syfte

Beskriv hur kommunen avser att arbeta strategiskt med serviceplanering och tillgänglighet till service. Hur avser man att jobba med servicefrågor integrerat med andra utvecklingsfrågor i kommunen. Hur sätts servicefrågor i ett sammanhang.



### 3. Regionala mål

Region Östergötland har i uppdrag från regeringen att ha ett regionalt serviceprogram (RSP). Det regionala serviceprogrammets syfte är att bidra till en god tillgänglighet till både kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i Östergötland. Målet är att kvinnor och män ska kunna bo var de vill och företag verka var de vill i länet och erbjudas god servicenivå inom rimliga avstånd. De verktyg regionen har att använda i genomförandet av RSP är prioriteringar och insatser av stöd och främjande av företagande. Samverkan med kommunerna, rumslig planering, utpekande av orter eller noder som viktiga för god tillgänglighet till service, samt kollektivtrafik är andra verktyg att använda.

I Regionalt serviceprogram Östergötlands län 2014-2020 (RSP) är de prioriterade områdena:

- tillgänglighet till dagligvaror
- tillgänglighet till drivmedel
- tillgänglighet till grundläggande betaltjänster
- kommunal och regional serviceplanering

Målformuleringarna för de prioriterade områden som avser tillgänglighet beskrivs i andel av befolkningen som har visst avstånd eller färdväg i tid till respektive service. För dagligvaror och drivmedel är målet att minska andelen av befolkningen som har mer än 20 minuters färdväg till service. För grundläggande betaltjänster är målet att minska antalet geografiska områden som har mer än 3 mils enkel resa till dagskassedeponering.

Målformuleringen för kommunal och regional serviceplanering ser ut så här:

- Alla kommuner ska under perioden ta fram en varuförsörjningsplan eller liknande.

### 4. Kommunala mål

Beskriv kommunens övergripande mål och strategiska inriktningar. Resonera kring om det finns andra relevanta mål, t ex i översiktsplanen. Vad är relevant att koppla ihop när det gäller tillgänglighet till service.

### 5. Serviceplanen och andra kommunala processer

Beskriv på vilket sätt man har arbetat med serviceplanen. På vilket sätt kopplas serviceplanering till exempelvis översiktsplanering, bostadsförsörjningsprogram och risk- och sårbarhetsanalys.

### 6. Nulägesanalys

- Var bor man?
- Var finns företag/arbetsställen?
- Var finns besöksmål/målpunkter för besökare?
- Var finns service? (dagligvaror, drivmedel, betaltjänster, post/paket, apoteksvaror)
- Hur rör man sig i vardagen? (även arbetsställen och målpunkter i angränsande kommuner)
- Var trafikerar kollektivtrafiken?
- Hur får man tillgång till service? Finns ojämlikhet i tillgänglighet beroende på t ex kön, ålder?

## 7. Analys av sårbarhet

- Vilka grupper har svårt att få tillgång till service?
  - Kvinnor/män, yngre/äldre, bilburna/ej, personer med funktionsvariation.
- Vilka geografiska områden har långt till service?
- Behov av insatser för att tillgängliggöra service.

## 8. Framtida utveckling

- Tillgänglighet till service (t ex vad innebär digitaliseringen, ny teknik, befolkningsprognoser, obemannade butiker och klimatmål kring fossiloberoende)
- Behov av service (förändras våra beteenden och behov i framtiden)
- Utsatta grupper eller områden (T ex vem tar inte del i det digitala samhället? Var blir det långa avstånd?)

## 9. Ortsanalys

- Helhetsbild över respektive ort, t ex befolkning, verksamheter, skolor, kultur, kommunikationer.
- Planer: t ex framtida markanvändning, offentlig service.
- Ortens egenskaper, funktion och hur den förhåller sig till andra orter.
- Ortens betydelse i kommunen.

## 10. Kommunal ortstruktur (Behovet av stöd ska kunna bedömas)

Identifiera serviceorter och prioritera orter eller noder. Serviceorter eller servicenoder som prioriteras för att där möjliggöra insatser och stöd bör karaktäriseras av:

- Hög sårbarhet genom låg konkurrens, endast en aktör per serviceslag finns.
- Avstånd till närmaste aktör är betydande.
- Avstånd för boende och företag i området ökar i betydande omfattning om servicen i området upphör.
- Funktionella samband med angränsande områden är begränsade.

För att stödmyndigheterna region och länsstyrelse ska anse att kommunen uppfyllt kriteriet att behovet av stöd ska kunna bedömas behöver det i serviceplanen tydligt framgå var målen kring tillgänglighet i RSP inte nås idag och var en minskning av serviceutbudet skulle få det som konsekvens.

## 11. Handlingsplan

Vilka insatser kommer att göras, till exempel:

- Integrera frågor kring lokalisering av och tillgänglighet till service i kommunala processer.
- Delta i regionalt arbete med serviceutveckling.
- Skapa lokala servicelösningar/servicepunkter.
- Skapa samverkansöverenskommelser, t ex med dagligvarubutiker om att kommunen köper livsmedel i händelse av kris.
- Erbjud hemsändning till utpekade grupper eller geografiska områden för att öka tillgängligheten till dagligvaror.
- Arbeta för att boende i kommunen har kännedom om vilka möjligheter som finns att nyttja kollektivtrafik för att få tillgång till service.
- Initiera satsningar på ökad digital tillgänglighet för grupper som riskerar att hamna utanför det digitala samhället.
- Arbeta för ökad diversifiering av drivmedel för att minska sårbarhet, t ex investera i laddinfrastruktur.
- Öppna upp för mindre aktörer att lämna anbud enligt Lagen om Offentlig Upphandling, LOU.
- Se över kommunala tillsynsavgifter t ex för servicelämnare som är ombud för apoteksvaror.
- Ge kommunala bidrag till platser/orter/byar som vill arbeta med lokal service genom lokalekonomisk analys, LEA.
- Se till att det finns en utpekad kontaktperson, som till exempel landsbygdsutvecklare eller näringslivsansvarig som servicegivare kan vända sig till och som kan agera vägvisare till kommunala funktioner.
- Informera om stöd till servicegivare.
- Genomföra företagsbesök hos servicegivare och informera om möjligheter till rådgivning, coaching och mentorskap genom t ex Almi, Nyföretagarcentrum och Företagsjouren.

Ansvar för genomförande och uppföljning av insatser.



Region  
Östergötland

Region Östergötland, 581 91 Linköping

010-103 00 00 (växel)

[region@regionostergotland.se](mailto:region@regionostergotland.se)

[www.regionostergotland.se](http://www.regionostergotland.se)