

RAPPORT
GJENNOMGANG AV MERKUR-PROGRAMMET



MENON-PUBLIKASJON NR. 131/2021

Av Leo A. Grünfeld, Oddbjørn Grønvik, Elisabeth Angell, Henrik Foseid og Sebastian Gregorius Winther-Larsen

Vurdering av konsekvensene av forslagene i Menon Economics gjennomgang av Merkur-programmet

Distriktssenteret

Rapport

10.6.2022



Distriktssenteret
Kompetansesenter for distriktsutvikling



MERKUR
FOR BUTIKKEN OG BYGDA

Innhold

1.	Om oppdraget	7
2.	Bakgrunn og vurderingsgrunnlag	8
2.1.	Kunnskapsgrunnlag og vurderingsopplegg.....	8
3.	Utfordringer og utviklingstrekk	10
3.1.	Distriktssamfunnene fremover.....	10
3.2.	Utfordringsbildet for distriktsbutikkene.....	13
3.3.	Utfordringsbildet for distrikts-bokhandlerne	15
4.	Vurdering av endringsforslagene fra Menon	17
4.1.	Seleksjonskriteriene	17
4.1.1	Kriterier for å kunne delta i utviklings- og kompetanseprogrammet.....	18
4.1.2	Kriterier for å kunne delta i økonomiske støtteordninger	29
4.1.3	Kriterier for omstillingsordningen	39
4.2.	Tilleggstjenestene.....	41
4.3.	Merkur bok	45
4.3.1	Kriterier for å kunne delta i Merkur bok sitt kompetanseprogram.....	45
4.3.2	Besøksordning, omstillingsordning og utviklingsprosjekt	53
4.3.3	Kriterier for å få utviklingsstøtte for bokhandler	55
4.3.4	Merkur bok sin fremtid.....	60
4.4.	Støtte til drivstoff og ladestasjoner	62
4.4.1	Utfasing av tilskudd til drivstoff.....	62
4.4.2	Tilskudd til ladestasjoner	63
4.5.	Konsulentenes arbeid	65
4.6.	Kjedenes rolle i Merkur-programmet.....	67
4.7.	Samordnet satsing på utviklingsprosjekter	70
5.	Oppsummering av Distriktssenterets anbefalinger.....	73
5.1.	Merkur-programmet rettet mot dagligvarebutikker (jf. kap. 4.1)	73
5.2.	Merkur-programmet rettet mot bokhandler (jf. kap. 4.3)	75
6.	Merkur-styrets vurdering og anbefaling	76
6.1.	Seleksjonskriteriene for dagligvarebutikkene	76
6.2.	Merkur bok	83
6.3.	Kjedenes rolle i Merkur-programmet.....	84
7.	Referanser	85

Tabeller

Tabell 1 Sammenligning av reiseavstand og reisetid - eksempel fra Merkur-butikker	31
Tabell 2 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping - eksempel fra Merkur-butikker.....	34
Tabell 3 Antall bokhandler i kommuner med opptil 15 000 innbyggere.....	46
Tabell 4 Antall bokhandler i forhold til størrelse på tettsted i kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere og 10 000 innbyggere	48
Tabell 5 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping for bokhandler - eksempel 1.....	56
Tabell 6 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping for bokhandler - eksempel 2.....	56
Tabell 7 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping for bokhandler - eksempel 3.....	56

Sammendrag

Den demografiske utviklingen i distriktskommunene med synkende folketall, en sterkt aldrende befolkning, og en økende forsørgerbyrde vil ha stor betydning for disse lokalsamfunnene fremover. Det vil påvirke tilbudet og tilgangen til dagligvarer og grunnlaget for andre private tjenester. Både distriktsbutikkene og distrikts-bokhandlerne står i tillegg overfor store utfordringer knyttet til blant annet økt konkurranse fra netthandel, den teknologiske utviklingen i bransjen og generasjonsskifte. Å oppnå en sunn og økonomisk bærekraftig drift av butikkene blir stadig mer utfordrende.

Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) har vurdert Merkur-programmets innretning i form av hvem det retter seg mot og hvilke kriterier som benyttes for deltakelse i og tildeling av tilskudd fra Merkur-programmet.

I hvilken grad vil forslagene være med på å utvikle Merkur-programmet slik at virkemidlene treffer de store utfordringene Merkurbutikkene står overfor i årene fremover?

Distriktssenteret mener at Menon sine forslag til endringer av innretningen på Merkur-programmet i noen tilfeller treffer de store utfordringene Merkurbutikkene står overfor på en god måte. Et eksempel på dette er Menon sine forslag om å styrke omstillingsordningen både overfor dagligvarebutikkene og bokhandlerne. Flere butikker og bokhandlere vil da kunne få støtte og hjelp til å omstille seg og møte utfordringene på en mer offensiv måte.

Samtidig mener Distriktssenteret at flere av Menon sine forslag til endringer av Merkur-programmet i liten grad vil styrke dagens Merkur-butikker, og i noen tilfeller også kunne bety en svekkelse av dagligvaretilbudet i distriktskommunene. Å gjøre avstandskravet (minimum 10 km eller 10 minutters reisetid til nærmeste butikk) til ett av hovedkravene for å kunne delta i kompetanseprogrammet vil bety at 40 prosent av de Merkur-butikkene som i dag blir tilført kompetanse gjennom dette programmet vil falle utenfor ordningen.

Menon foreslår en utvidelse av Merkur bok-programmet, og foreslår blant annet at bokhandler i småbyer med opptil 15 000 innbyggere skal få delta i Merkur Bok sitt kompetanseprogram. I tillegg foreslår Menon at det heller ikke lenger skal være et krav om at bokhandelen må være eneste bokhandel på tettstedet for å kunne delta. Basert på beregninger gjort av Menon, vil eksempelvis antallet bokhandlere som kan delta i kompetanseprogrammet øke fra 152 til 175 hvis tettstedskravet økes fra maksimalt 10.000 til maksimalt 15 000 innbyggere. Distriktssenteret mener en slik utvidelse av Merkur bok-programmet vil kunne bety at mer av ressursene i programmet blir kanalisert mot større steder og større butikker, på bekostning av små bokhandlere på mindre steder som har stort behov for bistand.

Distriktssenteret mener, i likhet med Menon, at det er naturlig å evaluere resultatene av tiltakene for Merkur Bok om tre år. Da bør det gjøres en vurdering av på hvilken måte Merkur Bok-programmet er viktig for god bokhandel-dekning i distriktet, og om de små bokhandelene fortsatt er viktige møteplasser som bidrar til å gjøre tettsteder og småbyer i Norge til mer attraktive steder å bo og besøke.

Distriktssenteret støtter omtrent halvparten av Menon sine forslag til endringer av Merkur-programmets innretning og kriterier. I de tilfellene hvor Distriktssenteret ikke støtter Menon sine forslag til endringer er dette i hovedsak fordi Distriktssenteret, gitt dagens ressurser i Merkur programmet, vurderer at forslagene ikke, eller i liten grad, bidrar til å sikre innbyggerne i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og med tilleggstjenester som øker omsetningen.

Hvilken betydning vil det ha å endre innretningen på kriteriene for å komme med i Merkur-programmet når det gjelder økonomi, kapasitet og kompetanse i Merkur sitt apparat?

Noen av Menon sine forslag til endringer av Merkur-programmet vil bety at, sammenlignet med dagens situasjon og økonomiske rammer, bli mindre behov for både økonomiske midler til drift og forvaltning av programmet, og mindre behov for ressurser rettet inn mot gjennomføring av kompetanseprogrammet. Endring av avstandskravet og bortfall av 40 prosent av butikkene fra kompetanseprogrammet er et slikt eksempel. Et annet eksempel er forslaget om at tilskuddsordningene skal avgrenses til selveide distriktbutikker. Dette vil blant annet bety at alle Coop-butikkene som i dag er Merkur-butikker (etter Distriktssenterets beregninger per mai 2022; i alt 133 butikker) ikke lenger vil kunne få økonomisk støtte. Gitt dagens økonomiske rammer for Merkur-programmet, beregner Distriktssenteret dette til å utgjøre ca. 9 millioner kroner i reduserte tilsagn om økonomisk støtte.

Flere av Menon sine forslag vil isolert sett bety at flere virksomheter vil komme inn under både kompetanseordningene og de økonomiske støtteordningene. Dette gjelder blant annet forslaget om at bensinstasjoner og sesongbutikker skal kunne få ta del i kompetanseprogrammet. Dersom for eksempel 50 bensinstasjoner og et tilsvarende antall sesongbutikker inkluderes i dette programmet, har Distriktssenteret beregnet at dette vil medføre en ekstra driftskostnad til gjennomføring på ca. 1,6 millioner kroner.

Et annet eksempel er Menon sitt forslag om å endre avstandskravet fra minimum 10 km til 10 minutters reisetid til nærmeste butikk for å kunne ta del i de økonomiske støtteordningene. Dette vil, basert på Menon sine beregninger, øke antall butikker som kan få støtte fra i dag 290 til 328 butikker. Etter Distriktssenterets vurderinger og dagens støttepraksis, vil det også bety et økt årlig tilsagnsbeløp på 4-5 i millioner kroner. Tilsvarende vil en endring fra dagens omsetningskriterium til et maksimalt verdiskapingskriterium på 2,5 millioner kroner for å kunne ta del i de økonomiske støtteordningene, øke behovet for støttemidler i størrelsesorden 5-6 millioner kroner.

Flere av forslagene til Menon, og da de som isolert sett vil øke antall deltakere både i kompetanseprogrammet og i antallet som kan omfattes av de økonomiske støtteordningene, vil kreve ekstra økonomiske ressurser til drift og forvaltning av Merkurprogrammet. Dette er det også gjort beregninger av som en del av konsekvensvurderingene i kapittel 4.

I hvilken grad vil Merkur-programmet måtte bygge ny kompetanse for å kunne levere tjenester til nye virksomheter som kan komme til å bli inkludert i kompetanseprogrammet?

Noen av Menons sine forslag til endringer av Merkur-programmet vil kreve ny kompetanse til oppfølging fra Merkur-konsulentene, til forvaltning og drift. Distriktssenteret mener dette særlig vil være tilfellet dersom bensinstasjoner og storkiosker skal omfattes av kompetanseprogrammet slik Menon foreslår. En god oppfølging av disse, vil kreve at Merkur-konsulentene også kan være gode kompetansepartnere overfor disse aktørene. I dag er Merkur-konsulentene engasjert av Distriktssenteret ut ifra kompetanse på drifts og utvikling av dagligvarebutikker og bokhandlere.

De fleste av Menon sine forslag til endringer av Merkur-programmet er av Distriktssenteret vurdert å kunne utøves på en tilfredsstillende måte med dagens kompetanse hos både administrasjon og de ti Merkur-konsulentene.

Hva er vurderingen av forslaget om at dagligvarekjedene ikke skal være med i styret for Merkur-programmet, og isteden opprette en referansegruppe eller lignende for å sikre dialog med dagligvarekjedene?

Det er Distriktssenterets vurdering at dagens ordning ikke er i tråd med anbefalingene fra DFØ for tilskuddsforvaltning, og at det er en viss risiko for at tilliten til Merkur-programmet kan svekkes over tid. Dette taler for at dagligvarekjedene ikke bør ha egne representanter i styret, men sitte i en faggruppe/referansegruppe.

Distriktssenteret mener at kjedene tilfører Merkur-programmet viktig bransjekunnskap og bidrar til god informasjonsflyt mellom dagligvarekjedene og Merkur-programmet, og at dette har stor strategisk verdi. Dette kan etter Distriktssenteret sin vurdering løses på to måter. Enten gjennom at kjedene ikke er representert i styret, men sitter i et fagråd/referansegruppe, eller ved at en presisering i styreinstruksen om at kjederepresentantene skal fratre når saker fra butikker i egen kjede behandles av Merkur-styret.

Merkur-styret har gjort en selvstendig vurdering av alle Menon sine forslag til endringer av Merkur-programmet, inklusiv kjedenes rolle i Merkur-styret. Det vises her til kapittel 6.

1. Om oppdraget

Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) har på oppdrag for Kommunal og distriktsdepartementet (KDD) foretatt en gjennomgang av Merkur-programmet. Rapporten fra Menon inneholder en rekke forslag og anbefalinger om endringer av Merkur-programmets innretning og seleksjonskriterier.

KDD har på bakgrunn av Menon sin gjennomgang av Merkur-programmet, i brev, datert 01.12.2021, gitt Distriktssenteret følgende oppdrag:

Vi ber om at Distriktssenteret gjer ei samla, fagleg vurdering av konsekvensane av forslaga for måloppnåing for Merkur-programmet, og av korleis forslaga bør følgjast opp. Vi ber om at denne vurderinga vert lagt fram for styret for Merkur-programmet til handsaming, og at dei samla vurderingane og råda frå styret og Distriktssenteret vert oversendt departementet for vidare oppfølging. Vi ønskjer vurderingar og råd knytt til både økonomiske, organisatoriske og strategiske spørsmål.

KDD har stilt disse spørsmålene som en del av Distriktssenterets oppdrag:

- I hvilken grad vil forslagene være med på å utvikle Merkur-programmet slik at virkemidlene treffer de store utfordringene Merkurbutikkene står overfor i årene fremover?
- Hvilken betydning vil det ha å endre innretningen på kriteriene for å komme med i Merkur-programmet når det gjelder økonomi, kapasitet og kompetanse i Merkur sitt apparat?
- I hvilken grad vil Merkur-programmet måtte bygge ny kompetanse for å kunne levere tjenester til nye virksomheter som kan komme til å bli inkludert i kompetanseprogrammet?
- Hva er vurderingen av forslaget om at dagligvarekjedene ikke skal være med i styret for Merkur-programmet, og isteden opprette en referansegruppe eller lignende for å sikre dialog med dagligvarekjedene?

2. Bakgrunn og vurderingsgrunnlag

Målet med Merkur-programmet er å sikre innbyggerne i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og med tilleggstjenester som øker omsetningen, som sikrer videre drift og gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester.

I Forskrift om tilskot frå Merkur-programmet (Kommunal og distriktsdepartementet, 2018) heter det:

§ 3. Kven ordningane gjeld for

Merkur-butikkar er ein daglegvarebutikk som deltek i Merkur sitt kompetanseprogram, sjå merkur-programmet.no. Butikkar som forpliktar seg til å delta i Merkur-programmet kan også søkje. Tilskotsordningane gjeld Merkur-butikkar i område med få innbyggjarar, som har eit varetilbod som dekkjer det alminnelege ernæringsbehovet og andre grunnleggjande behov for daglegvarer i eit hushald, og er opne heile året.

Merkur-programmet ble etablert i 1995 som en videreføring av tidligere støtteordninger for dagligvarehandel i utkantstrøk. Fram til årsskiftet 1997-1998 var programmet finansiert over Nærings- og handelsdepartementet sitt budsjett. Fra 1998 ble ansvaret overført til Kommunal- og regionaldepartementet (i dag KDD).

Merkur-programmet har gjennomgått flere viktige endringer i perioden. Programmets opprinnelige innretning var å heve den butikkfaglige kompetansen til driverne, men ble i 2002 utvidet med virkemidler rettet mot omstillingsstøtte. I 2003 ble programmet ytterligere utvidet med egen utviklingsstøtte. Senere er også investeringsstøtte til ulike formål etablert, med utviklings- og investeringsstøtte til dagligvarebutikker (2010) og investeringsstøtte for drivstoffanlegg (2012).

Programmet har vært gjennom en rekke endringer og utvidelser, og er i dag et omfattende program med et bredt sett av tilskudds- og kompetansetjenester for de minste distriktsbutikkene. I dag er i underkant av 600 butikker definert som Merkur-butikker, og dette tallet har vært stabilt de siste årene. Fra 2008 har Merkur-programmet også omfattet bokhandlere.

Fra 2019 overtok Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret) forvaltningen av Merkur-programmet. Koblingen mellom Distriktssenteret og Merkur-programmet hadde til hensikt å gi et faglig sterkere virkemiddel der butikken sin rolle som lokal samfunnsutvikler, i samarbeid med kommunen, skal løftes fram.

2.1. Kunnskapsgrunnlag og vurderingsopplegg

I tillegg til Menon sin rapport (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021), har Distriktssenteret i arbeidet med å svare ut bestillingen fra KDD.

- fått Menon (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022) til å gjøre en nærmere konsekvensvurdering av endringer i Merkur-programmets seleksjonskriterier. Dette notatet ble levert 15.03.2022
- gjennomført en fysisk samling med de 10 Merkur-konsulentene 16.-17.03.2022. Konsulentene har gitt verdifulle innspill og vurderinger av de forslagene som Menon anbefaler. Dette er innspill og vurderinger som Distriktssenteret også har tillagt vekt i våre konsekvensvurderinger og anbefalinger.

- fått Merkur-styrets innspill og anbefalinger gjennom styrebehandling henholdsvis 16.02.2022, 06.04.2022, 01.06.2022 og 08.06.22. Disse vurderingene og anbefalingene framkommer i kapittel 6 i denne rapporten.
- benyttet kunnskap fra andre utredninger/studier som har vurdert Merkur-programmets støtteordninger. Her kan spesielt nevnes Oxford Research (Hauge, Boysen, Bårnås, Løkken, & Stenersen, 2021) rapport *Tilleggstjenestene i Merkurordningen*. Her er resultater og effekter av tilleggstenester i Merkur-butikker studert, og med et søkelys på hvordan tilleggstenestene kan videreutvikles for å bidra til nasjonale politiske mål om å opprettholde bosetningsmønstrer og fremme levende lokalsamfunn i hele landet.
- benyttet den kunnskapen som Distriktssenteret har på drift og forvaltning av Merkur-programmet, inkludert overført kunnskap fra Mentors forvaltning av programmet.

Nærmere om konsekvensvurderingene

Distriktssenteret har vurdert konsekvensene av forslagene fra Menon langs tre dimensjoner: *Strategiske* -, *økonomiske* – og *organisatoriske konsekvenser*. For alle tre dimensjonene har vi, basert på vårt kunnskapsgrunnlag, vurdert positive -, negative - og utilsiktede konsekvenser.

Med strategiske konsekvenser mener vi:

- Hvordan «treffer» endringsforslaget det utfordringsbilde butikkene og lokalsamfunnene står overfor?
- Hva er konsekvensene sett i lys av målsettingene for Merkur-programmet?
- Støtter forslaget direkte opp om hensikten med Merkur-programmet?
- Hva er konsekvensene av anbefalingene vurdert opp imot nullalternativ, altså hvordan Merkur-programmet fungerer i dag?
- Hva er konsekvensene for innrettingen av Merkur-programmet?
- Er forslaget forenelig med det som interessentene ønsker (lokalsamfunnet og butikken)?

Med økonomiske konsekvenser mener vi:

- Hva er de økonomiske konsekvenser av Menons forslag sett opp mot kostnader ved dagens kriterier?
- Gitt dagens økonomiske ramme; hva vil konsekvensene være av å endre kriterium?

Med organisatoriske konsekvenser mener vi om forslagene:

- Vil føre til endringer i lovverk, organisering og saksbehandlingsprosesser
- Vil kreve utvikling av nye løsninger eller støttefunksjoner, endringer i bemanning, kompetanse og kapasitet
- Vil involvere nye aktører, behov for nye styringslinjer, eller føre til endring av roller etc.

3. Utfordringer og utviklingstrekk

Menon-rapporten (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) peker på flere utfordringer og trender som vil prege både distriktssamfunn og Merkur-butikkene fremover. I det følgende vil vi utdype og komplettere dette utfordringsbilde både sett fra et distriktssamfunns-, distriktsbutikk- og distriktsbokhandelsperspektiv.

3.1. Distriktssamfunnene fremover

Hva vil med stor sannsynlighet kjennetegne lokalsamfunn i Distrikt-Norge de nærmeste 10-20 årene? Det er i det «landskapet» innbyggerne skal ha tilgang til «grunnleggende tjenester», og som Merkur-programmet, som ett av flere virkemidler, skal bidra til å sikre.

I Statistisk Sentralbyrås (SSB) sentralitetsindeks (Høydahl, 2020) blir alle kommunene rangert etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser og private - og offentlige tjenester. Indeksen gir en oppdatert beskrivelse av bosettingsmønster og arbeidsplass- og tjenestekonsentrasjoner i Norge, og klassifiserer kommunene i 6 sentralitetsklasser.

- To av tre av dagens 586 Merkurbutikker er lokalisert i kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, dvs. de to -klassene med lavest sentralitet.
- 209 av landets 356 kommuner ligger i sentralitetsklasse 5 eller 6. Disse 209 distriktskommune representerer 72 prosent av Norges areal, men bare 14 prosent av Norges befolkning. Halvparten av befolkningen i disse distriktskommunene bor spredtbygd, dvs. utenfor det som defineres som tettsted¹.

Demografiutvalget (NOU 2020:15) utredet konsekvenser av demografiutfordringene i distriktene. Utvalget legger til grunn at utfordringene er spesielt knyttet til befolkningsnedgang, aldring og spredt bosetting. Det er ofte langt mellom folk, dvs. lav befolkningstetthet, og langt til større tettsteder. Det pekes på at topografiske forhold som fjell, fjorder, hav og lite utbygd infrastruktur kan gjøre at reisetiden blir lang og kostbar. Lite folk og lang reisetid gjør at arbeidsmarkedene er små, og at omfanget av tjenester er mindre i distriktene.

Folketallsutviklingen

Tre av fire kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 har hatt nedgang i folketallet de siste 20 årene. I tiåret før 2018 bidro nettoinnvandring til å snu nedgang til folketallsvekst i mange distriktskommuner. De tre-fire siste årene har imidlertid lavere innvandring og fruktbarhet, og et sentraliserende flyttemønster gitt nedgang i folketallet i et økende antall distriktskommuner.

I henhold til SSB sin siste² befolkningsfremskrivning (SSB, 2020), skal folketallet i disse kommunene holde seg stabilt fram mot 2040. SSB er tydelige på at framskrivninger er usikre, spesielt langt fram i tid og spesielt i små kommuner.

Telemarksforskning har sin egen modell for befolkningsprognoser. Denne modellen skiller først og fremst fra SSB sin ved hvordan sannsynlighet for flytting beregnes. Sentraliseringskreftene har større betydning i

¹ SSB: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger). Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter.

² 2020 – middelalternativet

Telemarksforskning sin modell enn i SSB sin. Den er også mindre optimistisk med hensyn til framtidige fødetall. For mange distriktskommuner er stort sprik mellom SSB og Telemarksforskning sine prognoser.

I Telemarksforskings regionalanalyse.no (Vareide, 2021) står det; «Vi mener at dette (SSB) er alt for optimistisk og at folketallet i kommunene i sentralitetsklasse 6 samlet sett vil fortsette å synke. Det vil med stor sannsynlighet være eksempler på distriktskommuner som greier å skape høy nok attraktivitet til å få vekst i folketallet de neste årene. Samlet sett vil kommunene i sentralitetsklasse 6 med stor sannsynlighet få nedgang i folketallet.»

Menon har i sin rapport (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 65) vist til SSBs befolknings-framskrivninger fram mot 2050. Menon har ikke tall for utviklingen i befolkningsgrunnlaget til Merkur- og distriktsbutikkene, men forventer at utviklingen fremover vil være enda svakere enn det SSB har lagt til grunn som prognose for kommunene ettersom Merkurbutikkene er lokalisert i de mer perifere delene av kommunene, der fraflytting normalt er sterkest.

Sterkt aldrende befolkning

Distriktskommunene vil oppleve en sterk økning i andelen eldre de kommende årene. Dette gjelder både i kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6. Dette er entydig i alle modeller for framskriving.

For kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 beregner både SSB og Telemarksforskning at antall innbyggere over 80 år fram mot 2040 vil dobles mot antallet i 2020, og at antall innbyggere over 66 år i disse kommunene vil øke med ca. 30 prosent.

Økende forsørgerbyrde

En sterkt økende forsørgerbyrde vil sette sitt preg på, og være utfordrende for mange distriktskommuner fremover. Forsørgerbyrde forstås som forholdet mellom antall personer i aldre der det er vanlig å arbeide og antall personer i aldre der det ikke er vanlig å arbeide.

I 2040 er det, Norge under ett, beregnet at det vil være 2,4 personer i aldersgruppen 20-66 år for hver person over 66 år, altså en forsørgerbyrde på 2,4.

Kommuner i sentralitetsklasse 6 har pr. 2020 i gjennomsnitt en forsørgerbyrde på 2,5. Både SSB og Telemarksforskning sine år 2040-framskrivninger viser at dette tallet har sunket til ca. 1,5, dvs. at det bare vil være 1,5 personer i alderen 20-66 for hver person over 66 år i disse distriktskommunene. Tilsvarende tall for kommunene i sentralitetsklasse 5 vil i 2040 være mellom 1,6 og 1,9.

Den demografiske utviklingen i distriktskommunene med synkende folketall, en sterkt aldrende befolkning, og en økende forsørgerbyrde vil ha stor betydning for disse lokalsamfunnene fremover. Dette vil også i stor grad påvirke tilbudet av kommunale tjenester og framtidig lokalisering av barnehager, skoler, eldresentra m.m. Det vil også påvirke grunnlaget for private tjenester herunder tilbudet og tilgangen til dagligvarer m.m.

Færre innbyggere, men flere årsinnbyggere

Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 66) viser til at økning i antall hytter og fritidsboliger, og økt bruk av disse er et utviklingstrekk ved mange distriktskommuner. Antallet hytter i Norge har økt med 8,5 prosent de siste 10 årene, og fritidsboligene i gjennomsnitt brukes mellom 40 og 50 døgn i året. 80 prosent av hyttene i Norge ligger innen 4 timers kjøretid fra de seks største byene

Demografiutvalget (NOU 2020:15) viser til at analysene av bosettingsmønsteret baserer seg på Folkeregisterets opplysninger om hvor folk bor. Folk tilbringer imidlertid en større del av tiden sin i rurale

områder enn innbyggertallene skulle tilsi. Som eksempel vises det til at i de 77 kommunene som utgjør fjellområdene i Sør-Norge, eies 78 prosent av fritidsboligene av personer som bor utenfor disse kommunene.

Nordregio beregner det de kaller community impact (Slätmo, Vestergård, Lidmo, & Turunen, 2019). Dette er forholdet mellom antall årsinnbyggere ³ og de folkeregistrerte innbyggerne. Store hyttekommuner i Norge som Hol og Vinje har om lag fem ganger så mange årsinnbyggere som folkeregistrerte innbyggere. Mange av fjellkommunene i Sør-Norge har betydelig flere deltidsinnbyggere enn folkeregistrerte innbyggere. Dette er kommuner som har mange hytter, men også en relativt liten befolkning. I tillegg er det mange fritidsboliger langs kysten, men her har kommunene også i gjennomsnitt flere innbyggere, slik at påvirkningen ikke blir like markant.

Bærekraft

Økt oppmerksomhet om bærekraft vil også være med å sette sitt preg på distriktskommunene fremover. Dette vil gjøre seg gjeldende på mange måter.

Vestlandsforskning (Groven & Aal, 2020) har oppsummert noen forhold som de mener vil være særtrekk ved distriktskommuner sammenlignet med større sentrale kommuner når det gjelder vilkår for arbeid med bærekraftig utvikling. Her pekes det både på at distriktskommunene vil ha både spesielle utfordringer og fortrinn i bærekraftarbeidet.

Blant utfordringer pekes det på at:

- mange små distriktskommuner har svak administrativ kapasitet og kompetanse, og er derfor ekstra avhengige av ildsjeler for at bærekraftarbeidet skal bli løfta fram i konkurranse med obligatoriske kommuneoppgaver
- der dårlig kommuneøkonomi og fraflytting bestemmer dagsorden, vil hensynet til bærekraft som kommer i konflikt med arbeidsplasser ofte vike. I utkantkommuner har lokale næringsinteresser derfor hatt en særlig sterk stilling når det gjelder å definere innholdet i det lokale miljøvernet og dermed også det lokale bærekraftarbeidet.

Blant fortrinn pekes det på at:

- der kommuneadministrasjonen består av få folk med ansvar innenfor flere sektorer, ligger det godt til rette for kontakt mellom etatene og dermed tverrsektorielt arbeid. Dette vurderes å være viktig for å styrke arbeidet med bærekraft.
- mens små distriktskommuner kan sies å være spesielt avhengig av ildsjeler, kan disse til gjengjeld få friere spillerom enn de ville hatt i større kommuner. Det kan også legge forholda til rette for at radikale initiativ får sleppe til.
- mange distriktskommuner rommer stedbundne natur- og kulturressurser med potensial for verdiskaping og identitetsbygging.

Senter for utvikling og miljø ved Universitetet i Oslo ⁴ har på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet utarbeidet et kunnskaps- og drøftingsgrunnlag om norske distriktskommuners rolle i klimaomstillingsarbeidet. Her heter det: «Tiltak og virkemidler som kan bidra til levende lokalsamfunn hvor man kan leve gode kortreiste liv og redusere eget klima og miljøfotavtrykk blir

³ Årsinnbyggere = antall fritidsboliger ganger tre pluss antall folkeregistrerte innbyggere

⁴ Rapporten bygger i stor grad på erfaringer fra forskningsarbeid på klima- og miljøomstilling i mange norske distriktskommuner, som Skjervøy, Lyngen, Inderøy, Tingvoll, Vågå, Sør-Aurdal, Etnedal, Vestre Slidre, Finnøy, Hurdal, Rendalen og Sigdal

sentralt. Dette fordrer at lokalsamfunnsutviklingen innrettes på en klima- og miljømessig god måte som bevarer natur, utvikler kommunesentra som sosiale møteplasser, bo- og arbeidsplassområder og ikke minst satser på bærekraftig og sirkulær-økonomisk næringsliv. Dette er like viktig for distriktskommuner som bykommuner.» (Westskog, Tønnesen, Wang, & Grasbekk, 2021, s. 4). Det pekes på at aktuelle tiltak og virkemidler må utformes i dialog med kommunesamfunnet, og at aktuelle løsninger må testes ut. Dette fordrer større fokus på kommunene som tilretteleggere og pådrivere i de lokale omstillingsprosessene. (ibid)

Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020:12) legger til grunn at teknologiutvikling og klimautfordringer påvirker hele samfunnet. At omstillingsdyktige lokalsamfunn og bærekraftige regioner trenger et lønnsomt og vekstkraftig næringsliv. Og at næringslivet må bli grønnere, smartere og mer nyskapende.

Behov for nye løsninger

Demografiutvalget (NOU 2020:15) peker på at få innbyggere innebærer at markedet blir for lite til å tilby enkelte tjenester og varer, og det blir mindre konkurranse blant tilbyderne. De mener de demografiske endringene krever innovasjon og nye løsninger. Tjenesteinnovasjon og -utvikling, blant annet gjennom bruk av ny teknologi, nye metoder og bedre oppgavefordeling, kan bidra til å øke produktiviteten innenfor kommunale tjenesteområder. For mindre distriktskommuner kan det være utfordrende både å delta i innovasjonsprosesser og å ta kunnskapen i bruk i egen virksomhet.

Med få folk i et område vil det som regel ikke finnes grunnlag for så mange tilbud. Tjenesteorganiseringen må derfor utformes innenfor til dels andre rammebetingelser enn dem som gjelder i mer urbane områder. Utvalget mener at løsninger som øker rekkevidden mht. leveranse vil være nødvendig om befolkningen skal sikres fremtidig tilgjengelighet av tjenester. Og at dette vil bety løsninger som reduserer reisetid og reisekostnader forbundet med å nå og bli nådd, eller digitalisering som gir folk tjenestene der de er.

Stortingsmeldingen *En innovativ offentlig sektor* (KMD, 2020) trekker frem samskaping som en nødvendig metode i det å skape morgensdagens tjenester. I *KS Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon* (Kobro, et al., 2018) pekes det på at «den norske velferdsstatsmodellen trenger fornying, og at den er under press. Det største presset er ute i kommunene der folk bor, og nye og nyttige løsninger i velferdsstaten må utvikles der.»

3.2. Utfordringsbildet for distriktsbutikkene

Det er i det «landskapet» beskrevet i kapitlet foran at Merkur-butikkene skal virke og gi innbyggere, næringsliv og besøkende tilgang til varer og tjenester i årene fremover.

Menon peker på flere utviklingstrekk som vil påvirke distriktsbutikkene fremover.

Endring i kundegrunnlaget

Dagens Merkur-butikker er som regel ikke lokalisert i kommunesentra, men i de mer perifere delene av distriktskommunene der fraflytting normalt er sterkest. En slik utvikling vil svekke kundegrunnlaget til butikkene i det kundesegmentet som de fastboende representerer.

«Samlet sett er det gode grunner til å forvente at den demografiske utviklingen med sannsynlig befolkningsnedgang og aldring vil være en betydelig utfordring for Merkur-butikkens lønnsomhet og overlevelse i et lengre perspektiv.» (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 66)

Økning i både antall og bruk av fritidsboliger og hytter, samt økende turisttrafikk i nærheten av Merkur- og distriktsbutikkene blir av kjøpmennene ⁵ vurdert som den viktigste trenden for fremtidig omsetning og overlevelse. (ibid. s. 68)

Dagligvarehandelen i endring

Menon viser til at dagligvarehandelen går gjennom betydelige endringer både teknologisk, markedsmessig og organisatorisk, og at dette også i stor grad påvirker og vil påvirke butikkene i distriktene. (ibid.)

Det vises også til at varehandelen i Norge de siste ti-årene har utviklet seg i retning av at butikker med et bredt vareutvalg har fått en sterkere posisjon og at pris er en viktig konkurransefaktor.

Sterkere oppmerksomhet på klimavennlige løsninger og bærekraft vil også sette sitt preg på og påvirke de små distriktsbutikkene fremover. Dette vil gi seg utslag på mange områder. En økende andel elektriske biler også i distriktene vil påvirke butikkens salg av fossilt drivstoff. Det vil bli økende krav til energieffektivisering, og investeringer i både butikklokaler og utstyr vil bli påvirket av dette. Mer miljøbevisste forbrukere vil påvirke holdning til svinn, hvilke varer som etterspørres, hvordan de er emballert og hvor de er produsertes.

Utviklingen går i retning av at både lokalbefolkningen og fritidsboerne ønsker utvidede åpningstider, og at også distriktsbutikkene fremover må tilby utvidede åpningstider om de skal være aktuelle for kundene. Ny teknologi og stadig flere selvbetjente butikker bidrar positivt til at kundene kan handle når det passer.

Netthandel

Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 68) viser til at netthandel og digitalisering av varehandelen tar en stadig større andel av markedet, og at dette også gjelder dagligvarehandel der varene bringes hjem kundene. Det vises også til gjennomført spørreundersøkelse hvor 40 prosent av lederne i Merkur- og distriktsbutikkene opplever økende konkurranse fra netthandel.

Merkur-konsulentene erfarer at netthandel per i dag ikke er en vesentlig trussel for dagligvarebutikkene i Distrikts-Norge. Det registreres imidlertid at aktører som leverer dagligvarer/matvarer hjem til kundene også dekker områder av landet hvor Merkur-butikker er lokalisert.

En utvikling hvor flere av distriktsbutikkene blir selvbetjente vil være med på å frigjøre tid fra betjening av kundene. Dette kan være med å skape muligheter for at flere butikkdrivere kan tilby utkjøring av varer til kunder i nærområdet.

For de butikkene som har pakkeutlevering bidrar den økende netthandel til flere kunder i butikken og dermed også til mer salg av dagligvarer. Løsninger med automatisering av pakkeutlevering, og hvor utlevering skjer utenfor butikkene vil være negativt for Merkur-butikker som i dag har pakkeutlevering.

Generasjonsutfordringer

En undersøkelse utført av Høgskolen i Volda (Båtevik & Halvorsen, 2019) omfattet svar fra 268 av landets Merkur-kjøpmenn. Denne undersøkelsen viser at 39 prosent av denne gruppen er over 55 år, og 20 prosent over 60 år. Vel fire av ti har drevet butikken i mer enn 16 år, og to av tre butikkdrivere er kvinner.

⁵ Survey gjennomført av Menon rettet mot ledere i Merkur- og distriktsbutikker n=267 - 2021.

Den store andelen eldre butikkdrivere betyr at mange av distriktsbutikkene står midt oppe i, eller har behov for å foreta et generasjonsskifte i nær fremtid.

Merkur-konsulentene bekrefter at det å bistå med å få på plass nye og yngre drivere er et område de ofte er involvert i. I mange tilfeller er bistand fra Merkurprogrammet i slike prosesser avgjørende for at nye og yngre drivere kommer inn og at butikktilbudene videreføres. Ny teknologi og selvbetjente butikker virker positivt på interessen hos yngre til å overta i rollen som drivere av distriktsbutikker.

3.3. Utfordringsbildet for distrikts-bokhandlerne

Økende konkurranse fra digitale medier

I følge Menon står distrikts-bokhandlerne overfor større utfordringer enn det dagligvarehandelen i distriktene opplever. Den fysiske boken konkurrerer med alle andre mediealternativ som forbrukeren har tilgang til, og i konkurransen om forbrukernes tid er det de digitale mediene som vinner over de fysiske, der spesielt strømming av lydbøker vokser kraftig. (Menon - Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) I 2020 ble det strømmet 6,6 millioner lydbøker i abonnementstjenestene Storytel og Fabel.

I løpet av tre-fire år har forholdet mellom antallet lyttede bøker og antallet kjøpte papirbøker i bokhandelen blitt nesten 50/50, der summen av disse to størrelsene gir en betydelig økning. (Myhre E. , 2021)

Andelen lesere i befolkningen er relativt stabil, men i aldergruppen 16-24 år er tidsforbruket på lesing redusert fra 16 minutter per dag i 2015 til 6 min per dag i 2020.

Salget av bøker har holdt seg relativt stabilt over lang tid, men det selges færre bøker i norsk bokhandel. I 2020 ble det solgt 8,9 millioner bøker i bok-gruppe 3, 4 og 5, dvs. henholdsvis sakprosa, skjønnlitteratur og billigbøker. Dette er en nedgang fra 11,5 millioner bøker i toppåret 2015. (Myhre E. , 2021)

En økende andel av handelen foretas nå på nett, og andelen salg gjennom bokhandel har blitt redusert fra 49 til 43 prosent, mens salg til sluttbruker har økt fra 16 til 22 prosent. Bokhandlerkjedene har utviklet egne digitale løsninger for bokhandel som integrerer butikkhandel og netthandel, mens bøker også selges i rene nettbokhandler (Myhre E. , 2021). Salget av bøker i bokhandelen i første kvartal i 2022 viser en økning sammenlignet med fjoråret. Det er en økning både i antall solgte bøker og titler. I årets fire første måneder er det solgt til sammen 2 193 258 bøker i bok-gruppene 3, 4 og 5 fordelt på 37 370 titler. Sammenlignet med fjoråret utgjør dette en økning i volum på 11 prosent og i bredde på nesten 5 prosent. Tallene samsvarer med en trend over flere år, der det totale salget av papirbøker har gått noe ned, samtidig som det stadig selges flere unike titler i bokhandelen. (Bokhandlerforeningen, 2022)

I løpet av de siste 10 årene har det forsvunnet nær 100 frittstående bokhandlere ut av bokmarkedet. Antallet fysiske bokhandlere er lavere i dag enn det var i 2010, og andelen kommuner hvor det er fysisk bokhandel har blitt redusert. Omsetningsveksten har i gjennomsnitt vært lav i perioden (2010-2020) og det er bare 10 prosent av butikkene som har vekst. Færre bokhandler og mer netthandel kan gå ut over bredden av leste utgivelser. Samtidig tilbyr bibliotekene på mange måter samme produkt som en bokhandel, bare gratis. Det pekes på at bibliotekene gjennom *Bokhylla*, kan tenkes å erstatte kjøp av bøker. Bokhylla er en ordning med ca. 250 000 bøker som Nasjonalbiblioteket har digitalisert og gjort tilgjengelig for publikum (Menon - Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021).

Generasjonsutfordringer

I en undersøkelse utført av Høgskolen i Volda (Halvorsen & Båtevik, 2019) blant 30 drivere av Merkur-bokhandlerne viser at en av de største utfordringene blant distrikts-bokhandlerne er at de står overfor et krevende generasjonsskifte. 71 prosent av bokhandlerne i undersøkelsen er over 50 år og 37 prosent av

disse er over 60 år. Mange små steder vil stå i fare for å miste bokhandelen sin, om det ikke finnes løsninger for å få til et smidig eierskifte.

Nye trender

Den uavhengige bokanalytikeren Leif Olsson (Olsson, 2022) peker på et mulig trendbrudd i utviklingen for bokhandelen. Den faktiske nedgangen har stoppet opp, og lønnsomheten for den lille bokhandelen har blitt vesentlig forbedret de siste par årene. Mange signaler tyder på at den fysiske og digitale bokhandelen kan leve godt side om side, og kanskje til og med styrke hverandre. Stadig flere kunder vil ha «klikk og hent» løsning der de bestiller boka på nett, og henter boka i bokhandelen.

Den internasjonale trenden er at uavhengige bokhandler oppnår vekst, gjennom egenart, individualitet, personlighet og kreativitet. Dette er ikke så enkelt i et lite land som Norge med små bokhandler. Det betyr at kjedene får ansvar for å fristille bokhandelene fra rigide kjedekonsept og bidra til mangfold og egenart. (Rogne, 2022).

En overraskende trend de siste par årene har ført flere unge til bokhandelen. Det snakkes om digital trøtthet blant ungdom, og TikTok har skapt en lesetrend blant tenåringer. Det finnes egne bok-influensere blant unge, og unge kunder er opptatt av politikk, filosofi, vitenskap og gamle klassikere, med en enorm interesse for sin egen samtid. Bokhandlerkjeden Akademika som har spesialisert seg på studentlitteratur gjør hvert år undersøkelser blant studentene, og de melder om at hovedtyngden av studentene fortsatt ønsker pensumbøker på papir. Bare 5 prosent vil ha digitale løsninger. (Neraal, 2020)

Direktør Jon Thomasgaard (Thomasgaard, 2022) i bokhandlerkjeden Norli spår ytterligere konsolidering i antall bokhandlere i årene som kommer. Han forventer færre og større bokhandler, i godt samspill med nett. Han tror videre at papirbokomsetningen i bokhandel vil falle under 50 prosent, men at den fortsatt vil være viktig. Kunnskap i møte og samtale med kundene vil fortsatt være bokhandelens viktigste konkurransefortrinn. Samtidig med flere selvbetjent løsninger på informasjon og hjelp, og selvbetjente kasser og teknologi for å orientere seg i butikken vil være viktige faktorer for å lykkes.

Ny boklov

Bokavtalen og fastprisen er viktige instrument for god spredning og tilgjengelighet av litteratur i Norge. Det arbeides nå med en ny boklov i Norge under ledelse av direktør i Nasjonalbiblioteket, Aslak Sira Myhre. Innretningen på denne nye bokloven vil være sentral for utviklingen i bransjen og ikke minst for distrikts-bokhandler fremover. (Bokhandlerforeningen, 2022).

4. Vurdering av endringsforslagene fra Menon

Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) vurdert Merkur-programmets innretning i form av hvem det retter seg mot og hvilke kriterier som benyttes for deltakelse og tildeling av tilskudd i Merkur-programmet, jf. kapittel 8 Seleksjon: Hvordan øke programmets treffsikkerhet.

I dette kapittelet drøfter vi først seleksjonen inn i programmet, det vil si kompetanseprogrammet. Derneft drøfter vi kriteriene for tildeling av tilskudd, for til slutt å vurdere bruken av omstillingsordningen.

4.1. Seleksjonskriteriene

Merkur-programmet inneholder ulike komponenter som igjen stiller ulike krav til butikkene for deltakelse. I bunnen ligger deltakelsen i Merkurs kompetanseprogram, som i stor grad definerer butikken som en Merkur-butikk. For å få tilgang til rådgivning, tilskudd og eventuell deltakelse i prosjekter og tilgang til omstillingsmidler, kreves det at man først er definert som en Merkur-butikk.

Menon (ibid.) har vurdert Merkurs seleksjonskriterier ut fra to prinsipper for godt design av virkemidler:

- Et virkemiddel eller en ordning bør i minst mulig grad begrense antallet potensielle brukere av programmet. Ved å rekruttere fra en størst mulig populasjon av bedrifter vil man lettest finne frem til de som har behov. Dersom det er begrensede ressurser, bør man eventuelt rangere søkere/brukere etter utvalgte kriterier.
- Kriteriene for deltakelse/tildeling må være klare og enkle. Antallet unntak og løst definerte kriterier bør holdes minst mulig. Da unngår man usikkerhet og at det gis rom for tolkning og skjønn. Dette har også en tendens til å skape konflikt i forvaltningen og hos brukerne/kundene.

Menon mener at det er et betydelig potensial for å forenkle og tydeliggjøre dagens kriterier og praksis. Et sentralt element i deres forslag er at det bør skilles tydelig mellom kvalifisering på tre nivåer:

1. Kriterier for deltakelse i utvikling- og kompetanseprogram
2. Bruk av omstillingsordningen
3. Tildeling av tilskudd

Menons anbefaling for dagligvarebutikkene:

«For det første anbefaler vi at adgangen til å delta i Merkur-programmets kompetanseprogram vides ut. For dagligvareprogrammet anbefaler vi en oppheving av krav om fullverdig dagligvarehandel og krav om helårig drift. Holdningen vår her er at det ikke er en stor tilleggsbelastning for programmet å inkludere disse butikkene om de ønsker å delta, og samtidig kan det være en fordel for dem og potensielt øvrige deltakere i kurset som drar nytte av at nye perspektiver tilføres programmet. Dette innebærer at kiosker og bensinstasjoner bør kunne delta i Merkur Utvikling.

Vi mener videre at husholdningskravet for deltakelse bør avvikles, både på bakgrunn av at vi observerer stort avvik mellom tall i butikkregisteret og andre observasjoner, og at vi ikke ser dette som et nødvendig og formålstjenlig kriterie.

Vi anbefaler videre at avstandskravet bør endres til et kjøretidskriterie. Det gir en mer rettet vurdering av avstand til andre butikker, fordi det tar høyde for varierende veikvalitet og fartsgrenser. Vi ser for oss et kjøretidskriterie i størrelsesorden 10 min anslått kjøretid til nærmeste andre dagligvarebutikk.

For tilgang til investeringsstøtten anbefaler vi at det vurderes nærmere å justere det øvre omsetningskravet til et øvre verdiskapingskrav. Det retter støtten mer mot butikker som sliter med lønnsomheten. Vi anbefaler samme begrensninger for tilgang til omstillingsordningen som til investeringsstøtten.» (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 10)

4.1.1 Kriterier for å kunne delta i utviklings- og kompetanseprogrammet

I dette underkapittelet drøfter vi kriterier for å kunne delta i Merkurs Utviklings- og kompetanseprogram.

Merkur-programmet har i dag tre vilkår som må oppfylles for at en butikk kan delta i Utviklings- og kompetanseprogrammet:

- Butikken må være eneste dagligvarebutikk i ei bygd eller i et avgrenset geografisk område.
- Butikken må ligge i god avstand fra større byer.
- Butikken må være en fullverdig dagligvarebutikk.

Butikken bør i tillegg oppfylle minst ett av punkta under:

- Ha et nærmarked på under 200 husstander.
- Være lokalisert på et sted uten fast veiforbindelse eller lang avstand, normalt 10 km, til nærmeste alternative innkjøpssted.
- Ha lokalisering i samsvar med kommunens ønske om å opprettholde, eller tilrettelegge for et framtidig godt utbygd tilbud av dagligvarer og andre servicetjenester.
- Være valgt etter spesiell vurdering som er godkjent av Merkur-konsulent og Distriktssenteret.

Menon foreslår å fjerne hovedkravet om å være fullverdig dagligvarebutikk, tilleggskravet om nærmarked på under 200 husstander og tilleggskravet om lokalisering i samsvar med kommunens ønske. Tilleggskravet om 10 km avstand blir foreslått omgjort til et hovedkrav.

4.1.1.1 Oppheve krav om å være fullverdig dagligvarebutikk

Menon foreslår at kravet om å være fullverdig dagligvarebutikk blir opphevet. Kravet om å være fullverdig dagligvarebutikk er i praksis en avgrensning mot at storkiosker og bensinstasjoner som tilbyr et mindre utvalg dagligvarer, skal kunne delta i Merkur-programmet.

I dette underkapittelet drøfter vi om bensinstasjoner og kiosker skal få tilgang til Merkurs kompetanseprogram. Spørsmålet om bensinstasjoner også skal få tilgang til Merkurs støtteordninger, blir drøftet i kap. 4.1.2.6

Distriktssenteret har i stor grad brukt NACE-kode for dagligvarehandel for å skille mellom dagligvarebutikker, storkiosker og bensinstasjoner. Men i noen tilfeller har små butikker knyttet til drivstoffanlegg likevel blitt registrert som Merkur-butikker, etter at Merkur-konsulenten har besøkt butikken og gitt en faglig vurdering av dagligvaretilbudet.

Distriktssenteret har mottatt enkelte søknader om økonomisk støtte fra storkiosker og bensinstasjoner som ønsker å definere seg som Merkur-butikker. Disse butikkene har fått avslag på søknadene sine, med henvisning til gjeldende kriterium. Det har så langt ikke vært stor interesse fra slike bedrifter for å delta i kompetanseprogrammet eller benytte seg av Merkurprogrammets konsulentbistand på annen måte.

Virke Servicehandel har i flere år arbeidet for at bensinstasjoner i distriktene kan bli omfattet av Merkur-programmet. I stortingsmeldingen om konkurransen i dagligvarebransjen (Meldt. St. 27 (2019-2020) Daglegvare og konkurranse - kampen om kundene, 2020, s. 123) heter det: «Virke Servicehandel har komme med framlegg om at Merkur-programmet blir utvida til å omfatte kiosker og bensinstasjoner. Virke meiner det har skjedd ei bransjegliding som gjer at mange servicehandelsverksemdar er med på å oppretthalde eit godt servicetilbod i distrikta, i tråd med føremålet for Merkur-programmet.»

I Virke Servicehandels høringsinnspill til Stortingsmeldingen ble Stortingets næringskomite bedt om å legge til rette for en utvidelse av Merkur-programmet slik at bensinstasjoner vil være sikret et økonomisk driftsgrunnlag i områder der det ikke er andre dagligvare- og servicetilbud, og der man ellers står i fare for at bensinstasjonen over tid må legge ned (Virke Servicehandel, 2020). Hovedpoenget for Virke Servicehandel var at bensinstasjoner i distriktene må få muligheten til å søke om investeringsstøtte til oppgradering av drivstoffanlegg og/eller etablering av ladestasjoner for elbiler.

Stortingets Næringskomite fulgte opp dette innspillet ved å be om at spørsmålet om utvidelse av Merkurprogrammet blir utredet. «Både dagligvarebutikker, kiosker og bensinstasjoner kan representere viktige servicetilbud lokalt. Derfor bør Merkur-programmet vurderes utvidet slik at kiosker og bensinstasjoner som fører et variert tilbud av dagligvarer og har tjenester, som for eksempel post i butikk, og der det ikke er andre tilbud lokalt, kan få støtte gjennom ordningen», uttalte Næringskomiteen.

Menon foreslår at kravet om å være fullverdig dagligvarebutikk for å kunne delta i kompetanseprogrammet blir tatt bort, slik at bensinstasjoner og storkiosker kan få delta.

Menon er ikke helt presis når det gjelder forslaget om å slippe bensinstasjoner og storkiosker inn i programmet. I hovedrapporten blir det sagt at «programmet ... (bør) være åpent for andre som selger dagligvarer eller som ønsker å utvikle utsalg med dagligvarer, ettersom dette bidrar til å bedre tjenestetilbudet til lokalbefolkningen». (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 86)

I oppfølgingsnotatet blir det presisert at det ikke er aktuelt å inkludere alle bensinstasjoner som selger dagligvarer. «Selv om kompetanseprogrammet åpnes opp for de som ønsker, er det grunn til å tro at programmets butikkfaglige profil først og fremst vil være interessant for kiosker og bensinstasjoner med interesse av å utvide dagligvaretilbudet», sier Menon (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 5).

Hovedrapporten (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) peker på at 204 bensinstasjoner har en Merkur-butikk innenfor 10 km avstand. Dersom vi tar utgangspunkt i dagligvarebutikkene, så har 25 prosent av butikkene i dag en bensinstasjon innenfor en radius på 10 km.

Menon (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022) har også gjort noen beregninger med utgangspunkt i sentralitetskriterier. I kommuner med sentralitetsindeks 4,5 og 6, der de fleste Merkur-butikkene befinner seg, er det i dag 381 bensinstasjoner.

I kommuner med sentralitetsindeks 5 og 6 er det 177 bensinstasjoner. Menon konkluderer med at 180-380 bensinstasjoner vil kunne delta i Merkurs kompetanseprogram dersom kravet om fullverdig dagligvarebutikk blir opphevet. Menon gjør samtidig oppmerksom på at antallet stasjoner som faktisk vil være interessert i å delta i programmet, trolig er betydelig lavere.

Strategiske konsekvenser

Menons forslag om å åpne Merkurs kompetanseprogram for storkiosker og bensinstasjoner, vil kunne gi disse servicebedriftene større kompetanse på dagligvarehandel. Bensinstasjoner som er motivert for det, vil kunne bruke denne kompetansen til å utvide sitt dagligvaretilbud. Dette vil være positivt for det lokale servicetilbudet, både for fastboende og besøkende.

For lokalsamfunn som har en bensinstasjon og mangler en dagligvarebutikk, vil det være spesielt positivt om bensinstasjonen utvider dagligvaretilbudet sitt etter å ha fått påfyll av kompetanse gjennom Merkurprogrammet. Det vil være i samsvar med Merkur-programmets målsetting om sikre tilgang til dagligvarebutikk. Et noe begrenset butikktilbud kan være bedre enn å stå helt uten butikk.

Forslaget vil også kunne få negative konsekvenser. Markedet for dagligvarer i Distrikts-Norge er begrenset - og til dels marginalt. I områder med aldrende befolkning, få deltidsboere og liten turisme går totalomsetningen ned. Dersom flere bensinstasjoner utvider vareutvalget og satser mer på dagligvarer, vil det i mange tilfeller kunne gå utover handelen på nærmeste fullverdige dagligvarebutikk. Forslaget om å inkludere bensinstasjoner i Merkurs kompetanseprogram vil i flere lokalsamfunn derfor kunne bety større konkurranse for eksisterende dagligvare-butikker, redusert omsetning og dårligere lønnsomhet. Dette vil i neste omgang kunne føre til at noen av disse butikkene blir nødt til å redusere vareutvalg og åpningstider og til slutt innstille driften. Dette poenget blir også understreket av Menon. En stor andel av Merkur-butikkene vil i praksis bli fjernet dersom alle bensinstasjoner blir regnet som potensielle dagligvarehandler, ettersom mange av disse vil ligge i nærheten av en bensinstasjon som kan være en konkurrerende tilbyder av dagligvarer. (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 5)

En av målsettingene med Merkur-programmet er at butikkene skal tilby tilleggstjenester utover salg av dagligvarer. Mange bensinstasjoner tilbyr også tilleggstjenester, som kiosk, servering, møteplass og i noen tilfeller et verksted. I noen lokalsamfunn kan bensinstasjonen representere det eneste gjenværende servicetilbudet etter at nærbutikken har avviklet sin virksomhet.

Menons forslag må vurderes ut fra målsettingen med Merkur-programmet, som er å sikre tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og med tilleggstjenester som øker omsetningen, som sikrer videre drift og gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester. Bensinstasjoner og storkiosker som har et avgrenset tilbud med dagligvarer, kan ikke oppfylle denne målsettingen fullt ut. Men for et lokalsamfunn som har en bensinstasjon og samtidig har lang avstand til nærmeste dagligvarebutikk, vil bensinstasjonen kunne representere verdifull service.

Distriktssenteret har sett eksempel på bensinstasjoner som gradvis utvider utvalget med dagligvarer og over tid utvikler seg til en dagligvarebutikk med drivstoffsalg som en av flere tilleggstjenester. Disse butikkene har fått tilgang til Merkurs kompetanseprogram i en avgjørende utviklingsfase og slik fått tilgang til veiledning, nettverk og opplæring i butikkdrift. Når Menon nå foreslår at Merkur-programmet skal åpnes for bensinstasjoner som «ønsker å utvikle utsalg med dagligvarer», så er det langt på vei en beskrivelse av dagens praksis.

Menons første forslag om at kompetanseprogrammet bør være «åpent for andre som selger dagligvarer eller som ønsker å utvikle utsalg med dagligvarer» ble oppfattet som en generell åpning for alle bensinstasjoner i Distrikts-Norge, som har et visst salg av dagligvarer. I oppfølgingsnotatet (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 7) er det presisert at forslaget bare omfatter bensinstasjoner som ønsker å satse mer på dagligvarer.

Distriktssenteret er i utgangspunktet positiv til forslaget om at bensinstasjoner som ønsker å utvikle et tilfredsstillende dagligvaretilbud, kan få delta i Merkurs kompetanseprogram. Men det er viktig å se på den lokale markedssituasjonen, slik at Merkur programmet ikke bidrar til at det blir etablert nye dagligvaretilbud nær eksisterende dagligvarebutikker med fare for at ingen av virksomhetene får et tilfredsstillende driftsgrunnlag. Menons oversikt viser at svært mange av bensinstasjonene i Distrikts-Norge har en dagligvarebutikk i nærheten. To dagligvarebutikker innenfor samme lokalk marked vil mange steder ikke være bærekraftig.

Distriktssenteret mener det er viktig å se på lokale variasjoner og utfordringer i vurderingen av om en bensinstasjon kan kvalifisere for å kunne delta i Merkurs kompetanseprogram. Merkur-konsulentene har gode

forutsetninger for å analysere markeds- og service-situasjonen for ulike lokalsamfunn og gjøre gode vurderinger.

Menon har ikke gått nærmere inn på hvilken rolle storkiosker og bensinstasjoner spiller for servicetilbudet i sine lokalsamfunn.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget fra Menon om å inkludere bensinstasjoner og storkiosker i kompetanseprogrammet vil få økonomiske konsekvenser for driften av Merkur-programmet. Men det er veldig usikkert hvor mange bensinstasjoner som kan ønske å utvide dagligvaretilbudet slik at de kan få delta i Merkur-programmet. Menon opplyser at vel 200 bensinstasjoner har en Merkur-butikk innenfor en avstand på 10 km. Redusert salg av fossilt drivstoff og usikkerhet knyttet til store investeringer til anlegg for hurtigladding kan motivere noen av disse til å satse mer på dagligvarer, spesielt dersom lokalsamfunnet i dag er uten dagligvarebutikk.

Merkur-programmet omfatter i dag 580 dagligvarebutikker og vel 60 bokhandler, til sammen 640 enheter. Dersom for eksempel 50 bensinstasjoner blir lagt til, vil tallet på enheter øke med 8 prosent. Merkur-programmet har de siste årene brukt 10-11 millioner kroner til konsulent-oppfølgning, dvs. Besøksordningen, Merkur Utvikling og regionale konferanser. Det å inkludere 50 bensinstasjoner i disse ordningene, vil gi en ekstrakostnad på ca. 850.000 kroner. Tilsvarende, om 200 bensinstasjoner blir inkludert i disse ordningene, vil det gi en ekstra kostnad på ca. 3,5 mill. kroner. I tillegg kommer økt behov for ressurser til utviklings- og omstillingsprosjekt. Om dagens prioriteringer og nivå på konsulenttjenestene skal kunne videreføres, vil det bli behov for større bevilgninger.

Dersom bensinstasjoner blir en del av Merkurs kompetanseprogram uten at de økonomiske rammene økes, mener Distriktsenteret at det bli et dårligere kompetansetilbud for dagens Merkur-butikker.

Organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å inkludere bensinstasjoner i kompetanseprogrammet vil få organisatoriske konsekvenser i den forstand at Distriktsenteret må øke antall tilsatte på drift, forvaltning og utvikling av Merkur-programmet. Det er vanskelig å anslå hvor mange årsverk det vil være behov for, så lenge det er usikkert hvor mange bensinstasjoner som vil være interessert i å delta i kompetanseprogrammet.

Menon foreslår ikke at Merkur-programmet skal tilby kompetanse på drift av bensinstasjoner. Men dersom Merkur-programmet skal tilby kompetanse på dagligvarehandel innenfor rammen av en bensinstasjon, vil både Distriktsenteret og konsulentene ha behov for å bygge opp mer kompetanse på utfordringene knytt til drift av bensinstasjon - og samspillet mellom dagligvarehandel og drivstoffhandel. Merkur-styret vil også kunne ha behov for ny kompetanse dersom bensinstasjoner skal inkluderes i Merkur-programmet.

4.1.1.2 Oppheve krav til helårsdrift

Merkur-programmet har i dag i praksis et krav om helårsdrift, selv om dette ikke er direkte formulert i gjeldende vilkår for deltakelse. Institutt for bransjeanalyser (IBA), som utarbeider årlige analyser over omsetningsutvikling og økonomisk utvikling for dagligvarebutikker i Distrikts-Norge, definerer en Merkur-butikk som en butikk med helårsdrift, fullverdig dagligvaresortiment, beliggenhet i god avstand fra større byer og med status som siste (eneste) dagligvarebutikk i en bygd, eller i et avgrenset geografisk område. (Institutt for bransjeanalyser, 2020)

Menon (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 4) har beregnet hvor mange sesongbutikker i Distrikts-Norge som kan være aktuelle for Merkur-programmet, dersom kravet om helårsdrift blir opphevet.

Menon konkluderer med at det kan være snakk om 40-50 butikker uten helårig drift som potensielt vil kvalifisere seg til å delta i kompetanseprogrammet.

Strategiske konsekvenser

Menons forslag vil være gunstig for sesongbutikker som på denne måten kan få tilgang på verdifull kompetanse gjennom Merkur-programmet. Butikken kan konsentrere seg om perioder med økonomisk forsvarlig drift, styrke lønnsomhet og overlevelse, og dermed bidra til at befolkningen har et sesongtilbud som er tilpasset markedet.

Når sesongen er over, vil butikken bli nedstengt og folk i lokalsamfunnet må kjøre til en butikk lenger unna for å få tilgang på dagligvarer. Merkurs erfaring er at lojaliteten blir dårlig og handelslekkasjen stor for sesongbutikker av denne typen. Sesongbutikk fungerer godt for hyttegjester og andre tilreisende, men gir ofte et lite tilfredsstillende tilbud for lokalbefolkningen. Slike butikker sikrer ikke tilgangen til en nærliggende dagligvarebutikk for de fastboende, som så langt har vært Merkur-programmets viktigste målgruppe. Kjøpmenn på sesongbutikker vil trolig i langt mindre grad enn andre kjøpmenn være motivert for å delta i Merkurs Kompetanseprogram, ettersom de gjerne har andre jobber på andre tider av året.

Dersom kravet om helårsdrift blir tatt bort, er det fare for at marginale butikker som i dag har kraftig reduserte åpningstider vil kunne gå over til sesongdrift for å få en bedre driftsøkonomi. Det kan sikre et butikktilbud i sesongen, men vil svekke det generelle butikk- og servicetilbudet for lokalsamfunnet. Men det er også en mulighet for at fjerning av kravet om helårsdrift vil kunne føre til at motiverte kjøpmenn på sesongbutikker får tilført kompetanse og eventuelt tilskudd ved å bli en del av Merkur-nettverket, slik at de kan utvide til helårsdrift. I så fall vil forslaget være i samsvar med overordnet målsetting for Merkur-programmet.

Distriktssenteret støtter Menons anbefaling om å ta bort kravet om helårsdrift slik dette blir definert i dag. Det bør utarbeides en ny definisjon av begrepet «helårsdrift», der en i større grad ivaretar lokale variasjoner og utfordringer og veier dette opp mot målet om lønnsomhet. Den lokale Merkur-konsulenten har gode forutsetninger for å gjøre slike vurderinger.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget om å ta bort krav om helårsdrift vil få økonomiske konsekvenser for driften av Merkur-programmet. Dersom 40-50 sesongbutikker skal inkluderes i kompetanseprogrammet, vil det gi økte driftskostnader for Distriktssenteret. Det vil bli behov for større bevilgninger til spesielt konsulentoppfølging, Merkur Utvikling og regionale konferanser.

Merkur-programmet omfatter i dag 580 dagligvarebutikker og vel 60 bokhandler, til sammen 640 enheter. Dersom det blir lagt til 40-50 sesongbutikker, vil tallet på enheter øke med 7-8 prosent. Merkur-programmet har de siste årene hatt en årlig kostnad på 10-11 millioner kroner til konsulentoppfølging (besøksordningen), Merkur Utvikling og regionale konferanser. Dersom 40-50 sesongbutikker skal inkluderes i disse ordningene, vil det gi en ekstra driftskostnad på ca. 800 000 kroner.

Dersom sesongbutikker skal bli en del av Merkur-programmet uten at budsjettet blir økt, vil konsekvensen kunne bli et dårligere kompetansetilbud for dagens Merkur-butikker. Når ressursene blir spredd mer utover, vil det bli knapphet på konsulentbistand og færre kjøpmenn fra dagens Merkur-butikker som får plass på kompetanseprogrammet Merkur Utvikling.

Organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å ta bort kravet om helårsdrift vil ikke få organisatoriske konsekvenser av betydning for Distriktssenteret eller Merkur-konsulentene, utover økte driftskostnader.

4.1.1.3 Oppheve tilleggskriteriet om at butikken er lokalisert i samsvar med kommunens ønske

Bakgrunnen for dette kriteriet var et ønske om å samarbeide aktivt med kommunene ved å gi plass for butikker som ellers ville ha falt utenfor Merkur-programmet. Tanken var at dersom en kommune ønsket å støtte opp under et lokalsamfunn med en dagligvarebutikk, så burde denne butikken få delta i kompetanseprogrammet selv om butikken ikke hadde 10 km avstand til neste butikk eller hadde et nærmarked på under 200 husstander.

Strategiske konsekvenser

Dette tilleggskriteriet har i praksis vært svært lite benyttet i Merkur-programmet, i alle fall de ti siste årene. Det vil derfor ikke bety noe for Merkur-programmets måloppnåing om dette punktet blir tatt bort.

Det stilles i dag krav om kommunal uttalelse i forbindelse med søknader om investeringsstøtte. Det blir ikke stilt krav om kommunalt engasjement for at en ny butikk skal kunne bli med i kompetanseprogrammet.

Distriktssenteret har fått i oppdrag fra KDD (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018) å styrke det lokale samfunnsutviklerperspektivet i Merkur-programmet og styrke dialogen med kommunene. Dette har blant annet skjedd ved etablering av serviceavtaler, tilrettelegging for lokale innkjøp mm. Dette arbeidet er ikke avhengig av tilleggskriteriet ovenfor.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å ta bort tilleggskriteriet om kommunalt samarbeid vil ikke få økonomiske eller organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret eller Merkur-konsulentene.

4.1.1.4 Gjøre tilleggskriterium om 10 km avstand til et selvstendig krav

I dag er det ikke noe krav om at butikker som vil delta i Merkur-programmet, skal ha minst 10 km avstand til nærmeste alternative innkjøpssted. Men gjeldende regelverk sier at Merkur-butikker må enten

- ha et nærmarked på under 200 husstander
- eller ha 10 km avstand til neste butikk
- eller være utvalgt etter ønske fra kommunen
- eller være utvalgt etter spesiell vurdering godkjent av Merkur-konsulent og Distriktssenteret.

Menon foreslår at tilleggskriteriet om minst 10 km avstand (eller 10 minutters reisetid) blir ett av tre hovedkriterier for å delta i Merkurs Kompetanseprogram. De argumenterer med at dette kriteriet «vil avgrense kompetanseprogrammets fokusområde til utkantbutikkene».

Forslaget fra Menon betyr at svært mange av dagens Merkur-butikker vil bli utelukket fra å delta videre i programmet. Menon skriver at «det er en forholdsvis høy andel av dagens om lag 575 Merkur-butikker som ikke tilfredsstiller et avstandskriterium på 10 km. Faktisk ser over 40 prosent av dagens Merkur-butikker ikke ut til å tilfredsstille dette kriteriet». Bare 332 Merkur-butikker har i dag 10 km avstand til neste butikk. (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 3)

Menon forklarer dette blant annet med at en stor andel av butikkene befinner seg innenfor 5-10 km avstand til nærmeste butikk, og at det over tid er utøvd betydelig grad av skjønn for å slippe inn mange butikker som ikke tilfredsstiller det kravet på 10 km avstand.

Menons observasjon er riktig, men Distriktscenteret mener forklaringen er mangelfull. Da Merkur-programmet ble etablert i 1995, gjennomførte Næringsdepartementet en grundig drøfting av hva slags butikker som skulle få være med i programmet. (Distriktscenteret, 2020) I programnotatet ble det gjort følgende avgrensning:

Utvalget av dagligvarebutikker som kan delta i Merkur-programmet omfatter:

- *samtlig butikk som har fått driftsstøtte frem til og med 1994.*
- *andre butikker som har en netto omsetning av dagligvarer mindre enn ca. 3 mill. kroner.*
- *alle butikker som er lokalisert på steder uten fast veiforbindelse eller har en avstand til neste butikk på 10 km eller mer.*

Den gamle ordningen med driftsstøtte til utkantbutikker som gjaldt fram til og med 1994, som det er vist til ovenfor, hadde et avstandskrav på 4 km. Distriktsbutikker som hadde fått driftsstøtte tidligere, fikk altså være med i Merkur-programmet da det ble etablert i 1995, selv om de bare hadde 4 km avstand til neste butikk. Men for nye butikker som ikke hadde fått driftsstøtte tidligere, ble det satt krav om minst 10 km avstand utover 90-tallet. På 2000-tallet ble det åpnet for å inkludere nye butikker med under 10 km avstand til neste butikk, etter en skjønsmessig vurdering. Dette er bakgrunnen for at 40 prosent av dagens Merkur-butikker har under 10 km avstand til neste butikk.

Strategiske konsekvenser

Forslaget om å innføre et krav om 10 km avstand for alle butikker som deltar i Merkur-programmet, har betydelige strategiske konsekvenser. Dette forslaget betyr at over 40 prosent av Merkur-butikkene ikke lenger vil kunne få delta i kompetanseprogrammet og få konsulentbistand, delta i Merkur Utvikling og delta på konferanser eller samlinger. Dette er butikker som i dag står utenfor de økonomiske støtteordningene, der kravet om 10 km avstand for tildeling av investeringsstøtte blir praktisert strengt. Disse butikkene har likevel valgt å delta i Merkur-programmet, fordi de ser at faglig påfyll og kompetanseheving har stor verdi for både kjøpmannen og butikkens utvikling.

Dersom så mange butikker blir ekskludert fra Merkur-programmet, vil det først og fremst svekke programmet som et statlig virkemiddel for å sikre tilgang til grunnleggende private tjenester i distriktene. 580 lokalsamfunn i Norge får i dag konsulenthjelp og -støtte gjennom Merkur-programmet slik at kjøpmannen i bygda får bedriftsrådgivning og større kompetanse på butikkdrift. Bistand fra programmet er avgjørende viktig for å styrke butikkens lønnsomhet, mobilisere lokalsamfunnet til økt handel og til å utvikle samspillet mellom butikken og bygda, viser en rapport fra Høgskulen i Volda. (Halvorsen & Båtevik, 2014)

Dersom Menons forslag blir gjennomført, vil 250 lokalsamfunn ikke lenger få noen form for bistand gjennom Merkur-programmet. Mange av disse butikkene har i utgangspunktet en svak økonomi. For disse butikkene vil konsekvensene kunne bli både et dårligere dagligvaretilbud og færre tjenester knyttet til butikken - og til sist et mindre attraktivt lokalsamfunn å bosette seg i.

Menon argumenterer med at dette forslaget vil legge større vekt på «utkantbutikker», altså butikker med lang avstand til neste butikk. Det kan være at det er større avstand mellom butikkene i kommuner i sentralitetsklassene 5 og 6 sammenlignet med kommunen i sentralitetsklasse 4, men det er ikke gjort beregninger på hvilke butikker som vil bli utelatt og hvilke butikker som vil bli igjen.

Det er heller ikke slik at butikker på øyer eller med 10-20 km avstand til neste butikk nødvendigvis er mer marginale enn butikker med 8-10 km avstand til neste butikk. Mye av bosettingen i Distrikts-Norge er samlet i små og store bygder der butikken ofte er navet i lokalsamfunnet. Butikken er like viktig for tilgang til dagligvarer og gode tjenester uansett om avstanden er over eller under 10 km.

Distriktssenteret kan bruke eventuelt midler som i dag blir brukt på oppfølging av butikker med under 10 km avstand, til en forsterket satsing på butikker med lang avstand til neste butikk. Men Distriktssenteret kan ikke se at dette vil gi noen positiv distriktpolitisk effekt, jf. drøftingen ovenfor.

Forslaget om å sette opp 10 km avstand som hovedkriterium står i motsetning til Menons egne prinsipper for gjennomgang av seleksjonskriteriene. Menon gir uttrykk for at Merkur-programmet i minst mulig grad bør begrense antallet deltakere. Denne argumentasjonen ligger under forslagene om å ta bort krav om fullverdig dagligvarebutikk, krav om helårsdrift, krav om 200 husstander mm. Men når det gjelder avstandskravet, så vil Menon sitt forslag bety en betydelig innskrenkning av antallet deltakere.

Dersom dette forslaget blir gjennomført, er det sannsynlig at det vil møte protester fra mange utsatte butikker som vil oppleve det nye hovedkriteriet som en form for eksklusjon. Butikkene med 7-10 km avstand til neste butikk reagerte kraftig da regelverket for økonomisk støtte ble strammet inn for noen år siden, etter flere år med liberal praktisering av avstandsregelen. Det er de samme butikkene som nå vil reagere negativt dersom de heller ikke får tilgang til kompetanse-programmet. Mye støy på grunn av omfattende eksklusjon av Merkur-butikker vil kunne være svært negativt for programmets omdømme og legitimitet, både på kort og lang sikt.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å innføre et krav om minst 10 km avstand til nærmeste alternative innkjøpssted, vil ha store økonomiske konsekvenser for driften av Merkur-programmet. Dersom over 40 prosent av dagens Merkur-butikker blir satt utenfor programmet, vil det gi store innsparinger på både Besøksordning, Omstillingsordning, Merkur Utvikling og regionale konferanser. Grovt regnet kan et slikt krav gi en innsparing på 5-6 millioner kroner årlig, dersom vi tar utgangspunkt i de fire kompetanse-ordningene ovenfor.

En kraftig reduksjon i antallet Merkur-butikker vil medføre at Merkur-konsulentene får færre butikker i sin portefølje og dermed også et redusert oppdrag i forhold til gjeldende anbud.

For Distriktssenteret vil en vesentlig reduksjon i antall butikker gi større kapasitet til å jobbe med utvikling av de resterende butikkene.

4.1.1.5 Endre avstandskrav fra 10 km til 10 minutters kjøretid

Menon mener at det er mer relevant å benytte et kjøretidskriterium på eksempelvis 10 minutter enn et avstandskriterium på 10 km. Det blir foreslått å bruke oppdaterte kjøretidsestimater fra Elveg eller Google Maps for å finne ut hvilke butikker som kvalifiserer for å delta i Merkur-programmet.

Strategiske konsekvenser

Dette forslaget må ses i sammenheng med forslaget ovenfor (kap. 4.1.1.4) om at 10 km avstand til neste butikk (eller 10 minutters reisetid) skal være ett av tre hovedkriterier for å delta i Merkurs Kompetanseprogram. 10 km-kravet betyr at over 40 prosent av Merkur-butikkene ikke lenger vil kunne få delta i kompetanseprogrammet og få konsulentbistand, delta i Merkur utvikling og delta på konferanser eller samlinger.

Forslaget om å endre avstandskravet til et kjøretidskrav vil også få konsekvenser for hvilke butikker som kan få delta i Merkurprogrammet. Dette forslaget betyr at flere Merkur-butikker i områder med relativt god veistandard, vil falle utenfor programmet fordi reisetiden til nærmeste alternative innkjøpssted vil ligge under 10 minutter. Butikker i områder med dårlig veistandard og under 10 km avstand til neste butikk, vil fortsatt være innenfor ordningen.

For de fleste Merkur-butikker vil en endring fra 10 km til 10 minutters reisetid sannsynligvis være uten betydning. Det er forslaget om å innføre absolutt krav om minste avstand til neste butikk, i form av km-avstand eller kjøretid, som får de største konsekvensene.

Menon har beregnet at antallet Merkur-butikker vil øke fra 332 til 370 dersom det blir innført kjøretidskrav på 10 minutter i stedet for avstandskrav på 10 km. Pr. i dag er det ca. 580 butikker som deltar i Merkur-programmet. Et avstandskrav på 10 km vil altså redusere antallet Merkur-butikker med 36 prosent, fra 580 til 370. Mens et reisetidskrav på 10 minutter vil redusere antallet Merkur-butikker med 42 prosent, fra 580 til 332 (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 3)

Menon (ibid.) opplyser videre at 187 distriktsbutikker som ikke deltar i Merkur-programmet i dag, vil ha potensiale for å bli Merkur-butikker med et kjøretidskriterium på 10 minutter. Dette er snakk om litt større distriktsbutikker som pr. i dag har valgt å ikke bli med i programmet. Det er ingen grunn til å tro at disse butikkene vil ha noe større ønske om å bli med i Merkur-programmet om det kommer et kjøretidskriterium, så lenge de ikke får økonomisk støtte på grunn av for stor omsetning.

Forslaget om å bruke reisetid som kriterium i stedet for kilometer-avstand vil bli positivt mottatt av butikker som er lokalisert i områder med dårlig vei. Det kan argumenteres for at reisetid er mer rettferdig fordi det tar hensyn til veistandard (jf. drøfting og regneeksempel i kap.4.1.2.3).

Forslaget i dette kapittelet vil bety en kraftig begrensning i antallet Merkur-butikker, sammenlignet med dagens praksis der butikker med 5-10 km avstand til neste butikk kan delta i Merkurs Kompetanseprogram, dersom de oppfyller øvrige seleksjonskriterier. Forslaget kan derfor bli møtt med like mye kritikk og støy som forslaget om å innføre 10 km avstand som et hovedkriterium (jf. konsekvensvurderingene i kap. 4.1.1.4).

Distriktssenteret kan ikke se at forslaget om bruk av reisetidskriteriet fremfor kilometer-kriteriet gir bedre måloppnåelse for Merkur-programmet.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å innføre 10 minutters reisetid som kriterium for å delta i Merkur-programmet vil redusere antallet Merkur-butikker, sammenlignet med i dag. Dersom vi legger til grunn at rundt 40 prosent av dagens Merkur-butikker blir utelukket fra programmet og at programmet ikke får tilført nye distriktsbutikker, vil det gi store innsparinger på besøksordning, omstillingsordning, Merkur utvikling og regionale konferanser. Grovt regnet kan dette forslaget gi en innsparing på vel 5 millioner kroner årlig (jf. vurderingene i kap. 4.1.1.4).

Forslaget vil medføre at Distriktssenteret kan bruke vesentlig mindre ressurser på drift og forvaltning av Merkur-programmet, tilsvarende reduksjonen i antall deltaker-butikker.

4.1.1.6 Oppheve tilleggskriteriet om nærmarked på under 200 husstander

Menon foreslår at tilleggskriteriet om et nærmarked på under 200 husstander blir tatt bort. De viser til at det er et stort avvik mellom tallet på husstander i Merkurs Butikkregister sammenlignet med geodata innhentet av Menon, og at det er tydelige tegn til feilrapportering for å komme under kravet. Med bakgrunn i at kravet er både lite relevant og unøyaktig anbefaler de at husholdningskravet blir fjernet.

Da Merkur-programmet ble etablert i 1995, ble det ikke satt noe krav om antall husstander i nærmarkedet for butikkene. Husstandskravet kom inn som et absolutt kriterium i perioden 2000-2010. Det ble gitt følgende definisjon av nærmarked:

«Primærmarkedet (nærmarkedet) kan defineres som den del av markedet hvor beboerne har kortere vei til din butikk enn til konkurrentene. Ved fastslåing av primærmarkedsområdet må det brukes sunn fornuft. For tettsteder vil det være naturlig å beregne markedet felles for butikkene på stedet.» (Distriktssenteret, 2021)

Dersom en butikk har 10 km avstand til nabobutikken, vil altså nærmarkedet utgjøre en radius på minst 5 km rundt butikken.

Det er Merkur-konsulentens oppgave å beregne nærmarkedet for en butikk. Uten tilgang på geodata er dette en krevende oppgave. Konsulentene kan ta kontakt med aktuelle kommuner for å få data om antall husstander, men i noen tilfeller synes det som om kommunen oppgir for høye tall. Den lokale kjøpmannen har ofte god oversikt over hvilke hus som det bor folk i, men han vil kanskje benytte en annen definisjon enn det Merkur-programmet har lagt til grunn, fordi potensielle kunder kan være knyttet til en annen butikk på grunn av reisemønster, nærhet til kommunesenter og andre lokale forhold. Merkur-konsulenter mener at det blir feil å bruke Merkur-programmets definisjon på nærmarked dersom det er lange avstander mellom butikkene.

Da Merkur-forskriften som regulerer støtteordningene ble revidert i 2019, kom det innspill til KDD om behov for oppjustering av husstandskravet. Det ble foreslått at Merkur-programmet burde åpne for butikker med opptil 400 husstander. (Coop Norge AS, 2019) Dette spørsmålet har så langt ikke blitt vurdert.

Strategiske konsekvenser

Størrelsen på nærmarkedet har ikke vært et viktig kriterium for å avgrense hvilke butikker som kan delta i Merkurs kompetanseprogram; i alle fall ikke de siste årene. Men tallet på husstander har noen ganger vært et tema ved behandling av søknader om investeringsstøtte, jf. vurderingene i kap. 4.1.2.2.

Tilleggsriteriet om nærmarked på under 200 husstander ble trolig innført for å målrette Merkur-programmets innsats mot små lokalsamfunn, der butikken spiller en nøkkelrolle for bosetting. Dersom dette kriteriet blir tatt bort, kan det oppfattes slik at butikker i litt større lokalsamfunn også skal få anledning til være med i Merkur-programmet. Da vil det først og fremst være kriteriet om at butikken skal være eneste dagligvarebutikk i lokalsamfunnet og tilleggskriteriet om 10 km avstand (eventuelt 10 minutters reisetid) til neste butikk som regulerer tilgangen til Merkurs kompetanseprogram.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å ta bort husstandskravet vil kunne få økonomiske konsekvenser for driften av Merkur-programmet dersom dette fører til at flere større distriktsbutikker blir inkludert i Merkurs kompetanseprogram. Menon har ikke gitt noen anslag over hvor mange butikker det eventuelt kan være snakk om.

Distriktssenteret vurderer at oppheving av husstandskravet ikke vil få særlig store økonomiske eller organisatoriske konsekvenser.

Distriktssenterets vurdering og anbefaling om kriterier for å kunne delta i utviklings- og kompetanseprogrammet

Menon ønsker å utvide mulighetene for å delta i Merkurs kompetanseprogram ved å ta bort kravet om fullverdig dagligvarehandel og inkludere bensinstasjoner med interesse for å utvide sitt dagligvaretilbud. Videre blir det foreslått å ta bort tilleggskravet om at butikken har et nærmarked på under 200 husstander. Samtidig blir det foreslått at tilleggskriteriet om 10 km avstand blir gjort om til et av tre hovedkriterium og omdefinert til et kriterium på 10 minutters kjøretid.

Summen av disse forslagene vil få store konsekvenser. Dersom 50 bensinstasjoner og 40-50 sesongbutikker skal få tilbud om Merkurs kompetanseprogram, vil det medføre en ekstra årlig driftskostnad på ca. 1,6 millioner kroner på utgifter til besøksordningen, Merkur utvikling og regionale konferanser. Dersom disse butikkene skal inkluderes uten ekstra bevilgning, vil dagens Merkur-butikker få et tilsvarende dårligere tilbud. I tillegg kommer økte administrative kostnader med å betjene en større portefølje.

Forslaget om at minimum 10 km avstand skal bli et kriterium for å delta i Merkur-programmet, vil i praksis utelukke 40 prosent av butikkene som i dag deltar i kompetanseprogrammet. Dette er butikker som i dag har 5-10 km avstand til nabobutikken. Forslaget står i motstrid med Menons intensjoner om å utvide Merkur-programmet og vil svekke programmets muligheter til å følge opp målsettingen om å sikre innbyggerne i distrikta tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk.

Innføring av et krav om 10 km avstand vil kunne gi en økonomisk innsparing på 5-6 millioner kroner. Forslaget om å endre avstandskravet fra 10 km til 10 minutters reisetid, får ingen økonomiske konsekvenser, ettersom tallet på butikker ikke blir endret. Men dette forslaget må sees i sammenheng med 10 km-kravet som isolert sett vil medføre et stort frafall av butikker.

Tilleggskriteriet om at butikken er anbefalt av kommunen har i praksis vært lite benyttet i Merkur-programmet. Det vil derfor ikke bety noe for Merkur-programmets måloppnåing om dette punktet blir tatt bort.

Distriktssenteret anbefaler at kravet om at deltakerne i kompetanseprogrammet må være fullverdige dagligvarebutikker opprettholdes. Men det må legges vekt på lokale variasjoner og utfordringer ved vurdering av om butikken oppfyller dette kravet. Distriktssenteret er i utgangspunktet positiv til forslaget om at bensinstasjoner som ønsker å utvikle et tilfredsstillende dagligvaretilbud, kan få delta i Merkurs kompetanseprogram. Distriktssenteret støtter her delvis Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at kravet til helårsdrift oppheves, slik det blir definert og praktisert i dag. Det bør utarbeides en ny definisjon på begrepet helårsdrift der en i større grad ivaretar lokale variasjoner og utfordringer og veier dette opp mot målet om lønnsomhet. Distriktssenteret støtter her delvis Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at butikker med under 10 km avstand til neste butikk fortsatt får delta i kompetanseprogrammet. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at tilleggskriteriet om et nærmarked på under 200 husstander oppheves. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at tilleggskriteriet om godkjenning av butikker utenom regelverket etter avtale med kommunen oppheves. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.1.2 Kriterier for å kunne delta i økonomiske støtteordninger

I dette kapittelet vil Distriktssenteret drøfte kriterier for å kunne få tilgang til Merkur-programmets økonomiske støtteordninger. Disse kriteriene er regulert gjennom Merkur-forskriften. Noen av kriteriene som gjelder for støtteordningene, gjelder også for deltakelse i Merkurs kompetanseprogram. Her vil det bli vist til drøftingene i kap. 4.1.1.

4.1.2.1 Tilskuddsordningene rettes mot små selveide distriktsbutikker.

Menon foreslår at tilskuddsordningene først og fremst rettes «mot distriktsbutikker som møter kostbar fremmedkapitalfinansiering, dvs. små og selveide butikker» (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 116). Det blir argumentert med at butikker som eies av store dagligvarekjeder bør ha bedre låneevne enn små selvstendig eide butikker. Dette tilsier at behovet for investeringstilskudd er mindre ettersom lån lettere kan etableres og risikopåslaget på renten til banken bør være mindre.

Dette forslaget vil i hovedsak omfatte Coop-butikker, som er eid av store regionale samvirkelag. 133 Merkur-butikker blir i dag profilert som Coop Marked, Coop Prix eller Coop Nærkjøp. Noen av disse butikkene er eid av små og lokale samvirkelag som har bare en eller to butikker. Men de fleste butikkene er eid av regionale samvirkelag som Menon oppfatter som kjeder, etter det Distriktssenteret forstår.

Butikker som er profilert som Nærbutikken, Joker, Bunnpris, Snarkjøp og Matkroken er vanligvis selveide butikker der kjøpmannen har en franchise-avtale med gjeldende kjede. Disse butikkene vil fortsatt være innenfor tilskuddsordningene med Menons forslag.

Strategiske konsekvenser

Menons forslag vil kunne få negative konsekvenser for butikktilbudet i lokalsamfunn med Coop-eide butikker. De store regionale samvirkelagene stiller i utgangspunktet krav om at hver butikk i konsernet over tid skal gå med overskudd. Butikker som over flere år går med underskudd, blir nedlagt eller forsøkt omprofilert til for eksempel Matkroken.

Det er ingen grunn til å tro at regionale samvirkelag vil gå inn med egne investeringsmidler i større grad enn i dag, dersom disse butikkene blir utelukket fra å kunne søke om støtte fra Merkur. Konsekvensen av dette forslaget vil derfor kunne bli at disse butikkene vil måtte investere mindre, sakke akterut i utviklingen og bli mindre attraktive for kundene. Lokalsamfunn med Coop-eide butikker vil med andre ord få et dårligere butikktilbud, og en konsekvens kan være at butikker blir lagt ned.

I flere lokalsamfunn vil nedlagte Coop-butikker i slike tilfeller kunne bli erstattet av nye selveide butikker, slik Distriktssenteret har sett flere eksempel på i forbindelse med tidligere nedleggelser. Når butikken forsvinner, kan det gi grobunn for bygdemobilisering og etablering av en folkefinansiert butikk. Andre ganger kan det være lokale ildsjeler som etablerer ny butikk. Nyetablerte butikker av denne typen vil få støtte fra Merkur-programmet

Menon ønsker at små selveide distriktsbutikker prioriteres i Merkur-programmet. Men konsekvensene av forslaget vil være negative for de lokalsamfunn som blir rammet. En regelendring som fører til at rundt 100 Coop-butikker blir mindre attraktive, får redusert omsetning og kanskje blir nedlagt, vil være i direkte konflikt med Merkur-programmets målsetting om å sikre innbyggerne tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og mange tilleggstjenester.

Forslaget fra Menon vil kunne bli oppfattet som et angrep på Coop-modellen, fordi det rammer denne kjeden spesielt. Forslaget vil uten tvil skape betydelig støy og sterke protester fra denne kjeden og fra lokalsamfunn og kommuner som i dag har Coop-butikker. Dette forslaget vil også kunne bli krevende å

forsvare politisk, fordi det kan bli lest inn i den pågående diskusjonen om kjedemakt og oppfattes som en svekkelse av Coop i forhold til NorgesGruppen, som i dag er Norges største matvarekjede.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Det er vanskelig å vurdere de økonomiske konsekvensene av Menons forslag om at tilskuddsordningene først og fremst rettes mot små selveide butikker, da vi ikke vet hvor mange Merkur-butikker som eventuelt forsvinner.

Dersom 100 av 580 Merkur-butikker ikke lenger kan søke om økonomisk støtte fra Merkur-programmet, kan vi i utgangspunktet si at behovet for støttemidler blir redusert med en sjettedel. Det betyr en innsparing på ca. 9 millioner kroner. Men dersom alle disse butikkene blir erstattet av selveide butikker fra andre kjeder, inkludert Matkroken som er selveide butikker knyttet til Coop, vil det ikke bli noen innsparing. Etterspørselen etter støttemidler vil tvert om kunne bli større, fordi nedleggelse, gjenåpning og omprofilering fra en kjede til en annen medfører betydelige ekstra kostnader sammenlignet med fortsatt drift innenfor samme kjede.

Om mange Coop-butikker får økonomiske problemer fordi de faller utenfor ordningen med investeringsstøtte, vil det føre til kraftig økning i behovet for omstillingsstøtte fra Merkur-konsulentene. Det vil ha en klar kostnadsside for driften av Merkur-programmet, uten at det i dag er mulig å oppgi noe tall.

Forslaget får ingen organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret.

4.1.2.2. Ta ut kravet om under 200 husstander

Merkur-forskriften setter som krav at dagligvarebutikker som skal få økonomisk støtte, må ha et nærmarked på under 200 husstander. Menon foreslår å fjerne husstandskravet både for kompetanseprogrammet og for de økonomiske støtteordningene. Mye av argumentasjonen og diskusjonen vil være den samme for begge forslagene, jf. kap. 4.1.1.6.

Strategiske konsekvenser

Husstandskravet har vært et krevende og vanskelig kriterium å bruke, både for Merkur-konsulenten og for kjøpmannen. Dersom dette kravet blir tatt bort, vil det bli oppfattet som en forenkling og derfor godt mottatt av brukerne. Merkur-konsulenten må uansett lage en markedsanalyse sammen med butikken, dersom konsulenten skal følge opp butikken gjennom omstillingsordningen eller Merkur utvikling.

Forslaget vil åpne for at flere butikker kan søke om tilskudd fra Merkur-programmet, sammenlignet med i dag. Fjerning av husstandskravet vil kunne gi butikker i litt større lokalsamfunn tilgang til støtteordningene, under forutsetning av butikkens omsetning ikke er større enn gjeldende grense på 13 millioner kroner. Dette kan blant annet omfatte butikker i bygdesenter med relativt mange husstander, der butikken har stor handelslekkasje til kommunesenteret.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Det er ikke mulig å beregne økonomiske konsekvenser av forslaget, da Menon ikke har gjort noen analyse på hvor mange nye butikker som kan søke om støtte, dersom husstandskravet blir tatt bort. Dersom forslaget medfører at for eksempel 50 nye butikker kan søke om investeringsstøtte, vil det legge mer press på støtteordningene og større konkurranse om midlene.

Forslaget vil medføre noe forenkling i arbeidet med forvaltning av støtterordningen, ettersom tallet på husstander ikke lenger vil være tema for diskusjoner eller vurderinger. Men totalt sett vil forslaget kunne

medføre behov for noe større ressurser på saksbehandling, etter flere butikker vil være innenfor regelverket for å kunne søke om støtte.

Forslaget har ingen organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret, utover behovet for større kapasitet på behandling av støtte-søknader.

4.1.2.3 Endre avstandskrav fra 10 km til 10 minutters reisetid

Menon foreslår å erstatte avstandskravet på 10 km til neste butikk med et krav om 10 minutters reisetid med bil eller ved ferjebehov. Denne endringen blir foreslått både for kompetanseprogrammet og for støtteordningene. Mye av argumentasjonen og diskusjonen vil være den samme for begge forslagene (jf. kap. 4.1.1.5).

Strategiske konsekvenser

Forslaget vil få konsekvenser for hvilke butikker som kan få støtte fra Merkur-programmet. Butikker i områder med relativt god veistandard, vil falle utenfor Merkur-programmet fordi reisetiden til nærmeste alternative innkjøpssted vil ligge under 10 minutter. Butikker i områder med dårlig veistandard og under 10 km avstand til neste butikk, vil fortsatt være innenfor ordningen.

Menon opplyser at 290 Merkur-butikker vil være kvalifisert til å få investeringsstøtte gitt dagens kriterier. Dersom avstandskravet blir endret til et reisetidskrav, vil tallet på butikker som kan få støtte, øke til 328. (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 7). Menons forslag åpner altså opp for at 38 flere butikker kan søke om støtte.

Distriktssenteret har undersøkt hvordan en endring av regelverket vil slå ut for butikker som har fått avslag på søknader om investeringsstøtte i 2021 på grunn av kravet om minst 10 km avstand. Vi har også tatt en gjennomgang av noen av de butikkene som har fått Merkur-støtte den siste 5-års perioden og som står oppført med 10-11 km avstand i Merkurs butikkregister.

Tabell 1 Sammenligning av reiseavstand og reisetid - eksempel fra Merkur-butikker

Butikker som fikk avslag på søknad om Merkur-støtte i 2021 pga. avstandskrav					
Butikk	Kommune	Avstand km	Reisetid min	Støtte	Konsekvens v. endring
Joker Grytøyra	Fjaler	5,5	8	Nei	Nei
Nærbutikken Melandsjø	Hitra	9,9	8	Nei	Nei
Hjelmås Handelslag	Alver	9,2	11	Nei	Ja
Joker Liland	Evenes	9	11	Nei	Ja
Heggeriset Handel	Engerdal	9,6	8	Nei	Nei
Håkon Lund	Lurøy	5,1	8	Nei	Nei
Butikker som har fått Merkur-støtte - med 10-11 km avstand jf. Merkurs butikkregister					
Butikk	Kommune	Avstand km	Reisetid min	Støtte	Konsekvens v. endring
Coop Marked Veidholmen	Smøla	10,4	13	Ja	Ja
Coop Marked Lesjaverk	Lesja	10,7	11	Ja	Ja
Joker Nordagutu	Midt-Telemark	11,6	13	Ja	Ja
Nærbutikken Omlid	Sirdal	10,1	11	Ja	Ja
Vågstranda handelslag *)	Rauma	9,5	9	Ja	Nei
Eidsland handel	Vaksdal	10,3	15	Ja	Ja
Coop Marked Sjøåsen	Namdalseid	10,4	9	Ja	Nei

*) Innvilget som unntakssak ved bruk av skjønn i 2020

Kilder: Regionalforvalning.no, Merkurs butikkregister, Google Maps

Tabellen viser at to av de seks eksempel-butikkene som fikk avslag, ville ha fått støtte dersom regelverket hadde blitt endret til 10 minutters reiseavstand (merket grønn). To av eksempel-butikkene som har fått støtte, vil ikke lenger kunne få støtte dersom regelverket blir endret til 10 minutters reisetid (merket rød).

Forslaget om å bruke reisetid som kriterium i stedet for kilometer-avstand vil bli oppfattet positivt av butikker som er lokalisert i områder med dårlig veistandard og som nå kan søke om støtte. Dette er butikker som har 9-10 km avstand til neste butikk og såpass dårlig veistandard at reisetiden kommer over 10 minutter. Flere av disse butikkene fikk tilgang til støtte fra Merkur-programmet i perioden 2014-16 da regelverket for støtteordningene ble praktisert mer liberalt enn i dag.

Det kan argumenteres for at reisetid er et mer rettferdig kriterium fordi det tar hensyn til lokale forhold i form av vegstandard. Men kriteriet er ikke entydig, all den stund at reisetiden vil kunne variere mye i forhold til vær- og føreforhold og skiftningene mellom sommer og vinter. Det er usikkert hvordan verktøy som Elveg og Google Maps blir oppfattet av brukerne.

Forslaget om nytt avstandskriteriet vil møte kritikk hos butikker med 10-11 km avstand til neste butikk, som har mottatt støtte fra Merkur-programmet gjennom mange år og som nå vil bli satt utenfor støtteordningen på grunn av god veistandard. Disse butikkene vil kunne skape støy og stille kritiske spørsmål omkring Merkurs støtteordning.

Da KDD endret Merkur-forskriften i 2019, ble følgende setning tilført i §3: «Det kan gjerast særskilde vurderingar for butikkar som har mellom 5 og 10 kilometer avstand til næraste alternative innkjøpsstad». (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). I departementets høringsnotat er dette punktet utdypet slik:

«Hovudregelen er framleis ein avstand på minst 10 kilometer til næraste alternative innkjøpsstad. Formuleringa *særskilte vurderingar* inneber at det unntaksvis kan tildelast investeringstilskot til daglegvarebutikkar som har mellom 5 og 10 kilometer til næraste alternative innkjøpsstad. Det må vere lokale omstende utanom *det vanlege* som tilseier at ein kan gjere unntak. Departementet opnar for at Merkur-styret etter særskilte vurderingar kan tildele investeringstilskot til daglegvarebutikkar der avstanden til næraste alternative innkjøpsstad er meir enn 5 kilometer, men mindre enn 10 kilometer. Styret kan da utøve eit visst skjønn i heilt spesielle tilfeller, der det finnes særegne lokale utfordringar.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019)

Merkur-styret har i liten grad utnyttet denne muligheten for å bruke skjønn ved vurdering av avstand. Distriktssenteret mener at intensjonen med å ta hensyn til reiseavstand på grunn av dårlig vei kan ivaretas ved at skjønns-paragrafen kan brukes noe mer.

Distriktssenteret kan ikke se at forslaget om reisetid gir noen bedre måloppnåelse for Merkur, sammenlignet med dagens kriterium om reiseavstand.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å innføre 10 minutters reisetid vil få økonomiske konsekvenser for forvaltningen av støtteordningene fordi 38 flere butikker vil kunne søke om støtte. Dersom vi tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig støttesum på 182.000 kroner pr butikk (2021-tall) (Distriktssenteret, 2022) og forutsetter at disse butikkene sender én til to søknader om støtte annen hvert år, vil dette forslaget medføre behov for 4-5 millioner kroner ekstra i form av støttemidler. Dersom bevilgningen til Merkur-programmet ikke blir økt, vil det legge mer press på støtteordningene og gi større konkurranse om midlene.

Forslaget har ingen organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret.

4.1.2.4 Endre omsetningskriteriet til et verdiskapingskriterium

Menon foreslår en omlegging av omsetningskriteriet for investeringsstøtte slik at det i stedet blir innført et verdiskapingskriterium. Verdiskapningen blir her definert som summen av butikkens lønnskostnader og driftsresultat.

Menon argumenterer med at dagens omsetningskrav er et problem fordi butikker som satser på tilleggstenester, får så stor omsetning at de går glipp av muligheten for å søke om tilskudd. Et verdiskapingskriterium vil ta høyde for lønnsomhet i butikken. Butikker med moderat omsetning og svært god lønnsomhet, vil ikke prioriteres for støtte ved et slikt målekriterium. Dersom tilleggstenestene skaper mye omsetning, men lite lønnsomhet, vil en butikk fortsatt kunne søke om støtte fordi verdiskapningen ikke blir så lett påvirket.

Menon har regnet på ulike terskelverdier for å prøve å komme fram til et verdiskapingskriterium som treffer de butikkene som har størst utfordringer med lønnsomhet og overlevelse. Dersom det blir satt en verdiskapingsterskel på 2 millioner kroner, vil over 60 prosent av Merkur-butikkene og 40 prosent av distriktsbutikkene utenfor Merkur ligge an til å kunne bli omfattet av støtteordningene (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 95). Ved en terskelverdi på 2,5 millioner kroner vil rundt 80 prosent av dagens Merkur-butikker bli omfattet av Merkur-programmets økonomiske støtteordninger. Knappt 50 prosent av distriktsbutikkene som i dag ikke er med i programmet, vil også med en slik terskelverdi få tilgang til støtteordningene i Merkurprogrammet.

Menon (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022) har beregnet at 290 butikker er kvalifisert til å søke om investeringstilskudd gitt dagens kriterier med 10 km avstand og 13 millioner kroner i dagligvareomsetning. Dersom regelverket blir endret ved at det blir innført 10 minutters kjøretid og et verdiskapingskriterium på 2 millioner kroner, vil 287 butikker være kvalifisert til å søke om tilskudd. Dersom regelverket blir endret ved at det blir innført 10 minutters kjøretid og et verdiskapingskriterium på 2,5 millioner kroner, vil 338 butikker være kvalifisert til å søke om tilskudd. Menon anbefaler at det blir fastsatt en terskel for maksimal verdiskaping på 2,5 millioner kroner.

Strategiske konsekvenser

Forslaget om å innføre verdiskapingskriterium vil medføre endringer i tallet på butikker som kan søke om investeringsstøtte. Dersom terskelverdien blir satt til 2,5 millioner kroner, slik som Menon foreslår, vil 48 flere butikker kunne søke om støtte.

Merkur-butikkene må i dag ha en årsumsetning på under 13 millioner kroner for å kunne få investeringsstøtte. Dersom dette kravet blir erstattet av et krav om at butikkens verdiskaping må ligge på under 2,5 millioner kroner, vil noen av de butikkene som får støtte i dag, ikke lenger ha tilgang til støtteordningen. Samtidig vil noen butikker som har en årsumsetning på over 13 millioner kroner og dårlig lønnsomhet, kunne få støtte. Menon har ikke beregnet hvor mange butikker dette gjelder.

Distriktssenteret har sett på hvordan et verdiskapingskriterium på 2,5 millioner kroner vil slå ut for noen tilfeldige Merkur-butikker, sammenlignet med dagens omsetningskrav på under 13 millioner kroner (Gul markering: vil kunne søke om støtte. Rosa markering: vil ikke kunne søke om støtte):

Tabell 2 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping - eksempel fra Merkur-butikker

Dagligvarebutikk	År	Omsetning	Driftsresultat	Lønnskostnad	Verdiskaping
Coop/Joker Sel	2022	11 920 132	334 528	1 634 304	1 968 833
Coop Prix Byglandsfjord	2019	10 885 636	351 295	1 531 419	1 882 714
Homborsund Landhandel	2020	13 807 000	344 000	1 713 000	2 057 000
	2019	11 075 000	196 000	1 444 000	1 640 000
	2016	14 847 000	336 000	2 535 000	2 871 000
Eie Landhandel	2020	16 337 000	681 000	2 484 000	3 165 000
	2019	15 212 000	-23 000	2 339 000	2 316 000
	2018	15 293 000	173 000	2 440 000	2 613 000
Fjellbu Handel	2020	19 660 000	1 319 000	2 472 000	3 791 000
	2019	12 498 689	338 000	1 824 000	2 162 000
Matkroken Lurøy	2020	12 580 000	1 433 000	1 663 000	3 096 000

Kilde: Regionalforvaltning.no/Distriktssenteret

Tabellen viser i hovedsak bra samsvar mellom de to kriteriene, slik Menon også understreker i sin rapport. Men her er også avvik. Eksempelvis ville Homborsund Landhandel som hadde litt for høy omsetning for å kunne få investeringsstøtte i 2020, likevel kunne ha fått støtte fordi verdiskapingen lå under terskelverdien på 2,5 millioner kroner. Eie landhandel som hadde over 15 millioner kroner i omsetning i både 2018 og 2019, ville ha fått støtte i 2019 - men ikke i 2018. Matkroken Lurøy var innenfor regelverket for støtte med en omsetning under 13 millioner kroner i 2020, men butikken ville ikke fått støtte på grunn av høy verdiskaping som følge av et godt driftsresultat dersom verdiskapingskriteriet hadde blitt innført.

Verdiskapings-kriteriet kan, som tabellen viser, gjøre det mulig for litt større butikker (13-15 millioner kroner i dagligvareomsetning) med dårlig lønnsomhet å søke om støtte fra Merkur-programmet. Butikker med moderat omsetning (12-13 millioner kroner) og god lønnsomhet kan komme over terskelverdien og bli utelukket fra Merkur-støtte.

Det kan stilles spørsmål om verdiskaping er et objektivt kriterium, eller om det er mulig å bruke regnskapsmessige grep for å justere på tallene for å komme under terskelverdier som gir tilgang til økonomisk støtte.

Verdiskaping er ikke et entydig begrep for kjøpmannen som skal søke om støtte. Dersom et slikt kriterium blir innført, må sentrale begrep som lønnskostnad og driftsresultat defineres nøye for å unngå misforståelser. Skal for eksempel arbeidsgiveravgift og pensjon inkluderes i lønnskostnaden? Hva med andre personalkostnader? Skal offentlig støtte eller «andre inntekter» tas med i beregning av driftsresultat osv.?

Flere kjøpmenn synes at det er krevende å fylle ut søknadskjema for Merkur-støtte på riktig måte, med det regelverket som gjelder og de krav til dokumentasjon som blir stilt i dag. Nye kriterier som gjør det vanskeligere for kjøpmannen å se om butikken er innenfor regelverket, vil kunne gjøre det enda vanskeligere å fylle ut korrekte søknader.

Verdiskaping er et kriterium som tydelig prioriterer butikker med svak lønnsomhet. Dette er i utgangspunktet i samsvar med Merkur-programmets målsettinger om å støtte opp om butikker som har behov for økonomisk støtte for å overleve og formidle dagligvarer og gode tjenester til lokalsamfunnet.

Merkur-konsulentene anbefaler ikke innføring av et verdiskapings-kriterium. De kan ikke se noen faglig begrunnelse for forslaget og mener at det i praksis kan fungere som en premiering av dårlig drift.

Forslaget om nytt kriterium vil medføre at små butikker som har en god drift og god lønnsomhet, ikke lenger vil kunne få støtte. Store butikker med dårlig drift og dårlig lønnsomhet vil fortsatt kunne få støtte. I tillegg vil noen butikker med årsomsetning på over 13 millioner kroner på denne måten bli omfattet av ordningen med investeringsstøtte.

Menon argumenterer med at et verdiskapings-kriterium vil gjøre det mer attraktivt for en butikk å sette i gang med nye tilleggstenester, fordi økt omsetning ikke medfører risiko for at butikken vil miste tilgang til investeringsstøtte. Menon har rett i at verdiskapings-kriteriet kan gjøre det mer fristende for en butikk med omsetning som nærmer seg terskelverdien på 13 millioner kroner, å etablere nye tilleggstenester. Men samtidig argumenterer Menon for at butikken skal satse mer på *lønnsomme* tilleggstenester (jf. kap. 4.2). Dersom butikken lykkes med å få etablert nye tilleggstenester med god lønnsomhet, risikerer butikken uansett å komme over terskelverdien for å kunne få støtte - også ved innføring av verdiskapings-kriterium.

Investeringsstøtten skal etter sitt formål (§10) bidra til at dagligvarebutikker blir moderniserte, mer lønnsomme og gir innbyggerne bedre tjenester (Kommunal og distriktsdepartementet, 2018). Distriktssenteret vil etter en samlet vurdering ikke anbefale at omsetningskriteriet blir erstattet av et verdiskapingskriterium. Distriktssenteret mener at foreslått kriterium ikke bidrar til større grad av måloppnåelse. Dessuten er verdiskapingskriteriet mer krevende å forstå og finne fram til for kjøpmannen. Dette kan for noen medføre en høyere terskel for å søke om støtte.

Menon har også kommet med forslag til terskelverdier for servicestøtten (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022). Disse må vurderes nærmere dersom det blir bestemt å endre kriteriene for investeringsstøtte, som er den største og viktigste støtteordningen.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Forslaget om å innføre et verdiskapingskrav på 2,5 millioner kroner vil få økonomiske konsekvenser for forvaltningen av støtteordningene fordi 48 flere butikker vil kunne søke om støtte. Dersom vi tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig støttesum på 182.000 kr pr butikk (2021-tall) (Distriktssenteret, 2022) og forutsetter at disse butikkene sender én til to søknader om støtte annen hvert år, vil dette forslaget medføre behov for 5-6 millioner kroner ekstra i form av støttemidler. Dersom bevilgningen til Merkur-programmet ikke blir økt, vil Menons forslag legge mer press på støtteordningene og gi større konkurranse om midlene.

Forslaget har ingen organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret, men vil medføre noe større behov for ressurser til saksbehandling.

4.1.2.5 Kopling mellom støtteordninger og deltakelse i Merkur-programmet

For å få tildelt tilskudd krever Merkur-forskriften at butikken er en Merkur-butikk i form av at den har gjennomført eller forpliktet seg til å gjennomføre et kompetanseprogram. Menon mener det kan være fornuftig å formulere krav om en viss aktiv deltakelse i programmet for å opprettholde status som Merkur-butikk. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 90) De mener at kravet bør være forholdsvis enkelt formulert, for eksempel at det stilles krav om deltakelse på konferanse eller annet opplegg en gang iblant, for å fortsatt kunne kvalifisere til støtte.

Strategiske, økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Menon foreslår ikke noen endringer av dagens praksis når det gjelder koplingen mellom støtteordninger og deltakelse i kompetanseprogrammet. Forslaget har derfor ingen konsekvenser hverken strategisk, økonomisk eller organisatorisk.

4.1.2.6 Inkludere bensinstasjoner og kiosker

Når Menon foreslår at bensinstasjoner og kiosker får ta del i Merkurs kompetanseprogram (jf. kap. 4.1.1.1), åpnes spørsmålet om de også bør ha rett på økonomisk støtte gjennom ordningen med investeringsstøtte.

Virke Servicehandel har satt fram ønske om at Merkur-programmet blir utvidet slik at bensinstasjoner får sikret et økonomisk driftsgrunnlag i form av investeringsstøtte i områder der det ikke er tilgjengelig andre dagligvare/service tilbud (Virke Servicehandel, 2020). Menon anbefaler ikke dette.

Menon viser til at støtteordningene er rettet mot de som faktisk driver dagligvarehandel. Dette er direkte knyttet opp mot Merkur-programmets formål, som er å sikre innbyggerne tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet.

«Det er derfor formålstjenlig å stille som krav at et utsalg har et tilstrekkelig vareutvalg til å kunne kategoriseres som en fullassortert dagligvareleverandør. Dersom en kiosk eller bensinstasjon velger å ta inn et større utvalg dagligvarer, er det naturlig at de også får tilgang til service- og investeringsstøtte. Bredde på utvalget bør være like stor som dagligvarebutikken med smaleste utvalget blant Merkur-butikkene som er med i en kjede.» (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 91) .

Strategiske konsekvenser

Menons foreslår i praksis ingen endringer i tilgang til Merkurs støtteordninger for bensinstasjoner og kiosker, sammenlignet med det som er situasjonen i dag. Bensinstasjoner som utvikler sitt dagligvaretilbud og tilbyr et utvalg på linje med de minste dagligvarebutikkene, kan søke om investeringsstøtte til dagligvarebutikk på lik linje med butikker som ikke har salg av drivstoff.

I Merkur-programmet er det også en ordning med investeringsstøtte til drivstoffanlegg i tilknytning til dagligvarebutikk. Anlegg som får støtte, må være avgjørende for å sikre lokalbefolkningen tilgang på drivstoff. Denne ordningen gjelder i utgangspunktet for Merkur-butikker. Men andre virksomheter som driver eller eier et drivstoffanlegg, kan i spesielle tilfeller også bli omfattet av ordningen. Merkur-forskriften (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019) stiller krav om at slike virksomheter (f.eks. en bensinstasjon uten dagligvaretilbud) må ha minst 20 km avstand til nærmeste drivstoffanlegg, eller være eneste drivstoffanlegg på en øy eller et sted uten fast veiforbindelse for å kunne få støtte. Merkur har gitt investeringsstøtte til flere drivstoffanlegg som ikke har vært knyttet til dagligvarebutikk gjennom denne ordningen. Menon har ikke drøftet denne ordningen.

Distriktssenteret støtter Menons anbefaling om å stille krav om at bensinstasjoner må ha et fullverdig dagligvaretilbud for å kunne få tilgang til ordningen med investeringsstøtte til dagligvarebutikk.

Formålet med Merkur-programmet er først og fremst å sikre et tilfredsstillende dagligvaretilbud der markedet er marginalt, og det er behov for statlig støtte i form av kompetanse og tilskuddsmidler. Bensinstasjoner tilbyr først og fremst service i form av salg av drivstoff, pluss kioskvarer og noen dagligvarer. Utvalget av dagligvarer på en vanlig bensinstasjon kan ikke sammenlignes med det som en fullverdig dagligvarebutikk kan tilby. En slik bensinstasjon vil først og fremst fungere som en suppleringsbutikk.

Dersom bensinstasjoner i Distrikts-Norge skal omfattes av Merkur-programmet på generelt grunnlag og få tilgang til investeringsstøtte, må hele målsettingen for Merkur-programmet endres og utvides.

Økonomiske konsekvenser

Dersom bensinstasjoner og storkiosker skal få tilgang til investeringsstøtte-midler gjennom Merkur-programmet, slik Virke Servicehandel ønsker, vil det få store økonomiske konsekvenser. Menon opplyser at det finnes 381 bensinstasjoner som har mer enn 10 km avstand til en dagligvarebutikk og som dermed kan være kvalifisert til å søke om støttemidler. (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022, s. 5)

Dersom vi tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig støttesum på 182.000 kroner pr butikk (2021-tall) (Distriktssenteret, 2022) og forutsetter at bensinstasjonene sender én til to søknader om støtte annen hvert år, vil det føre til behov for 40-50 millioner kroner ekstra i økonomisk ramme. I 2021 ble det til sammenligning gitt tilsagn om 54,7 millioner kroner i støtte til dagligvarebutikkene.

Virke Servicehandels ønske om å endre regelverket for tildeling av Merkur-tilskudd slik at bensinstasjoner kan søke om investeringsstøtte, vil med andre ord kreve langt større årlige bevilgninger over statsbudsjettet enn det Distriktssenteret får i dag.

Organisatoriske konsekvenser

Distriktssenterets kapasitet på tilskuddsforvaltning må økes dersom bensinstasjoner skal få tilgang til investeringsstøtte, på lik linje med dagligvarebutikker. Distriktssenteret disponerer i dag ca. 1,3 årsverk til behandling av søknader om økonomisk støtte. Vi anslår at kapasiteten minimum må økes til 2 årsverk ved å ta inn bensinstasjoner i ordningen. Dette utgjør ca. 700.000 kroner i merkostnader.

Distriktssenterets vurderinger og anbefaling om kriterier for å kunne delta i økonomiske støtteordninger

Menon foreslår at tilskuddsordningene blir spisset mot små selveide butikker og at store dagligvarekjeder ikke lenger får tilgang til støttemidler. Dette forslaget vil ramme rundt 100 Coop-butikker og vil skape usikkerhet for butikkens framtid i like mange lokalsamfunn.

Menon foreslår at kravet om nærmarked på under 200 husstander blir tatt bort som vilkår for støtte, på samme måte som det blir tatt bort som vilkår for å delta i kompetanseprogrammet. Kravet om 10 km avstand blir likeledes foreslått erstattet av et krav om 10 minutters reisetid.

Forslaget om å innføre et reisetids-kriterium vil totalt sett gi noen flere butikker mulighet for å søke om støtte. Dette vil gi behov for 4-5 millioner kroner ekstra pr. år i form av støttemidler. Samtidig vil dette kravet utelukke flere butikker som har hatt tilgang til støtte siden 2010.

Forslaget om å erstatte dagens omsetningskriterium med et verdiskapingskriterium vil gi noen flere butikker mulighet for å søke om støtte. Dette vil gi behov for 5-6 millioner kroner ekstra pr. år i form av støttemidler.

Menon foreslår ingen endringer når det gjelder tilgang til investeringsstøtte for bensinstasjoner.

Distriktssenteret anbefaler ikke at støtteordningene blir spisset mot selveide butikker. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler ikke at kravet om 10 km avstand til nærmeste alternative butikk blir omgjort til et krav om 10 minutters reisetid. Merkur-styret kan i større grad bruke skjønnsparagrafen i Merkur-forskriften og gi tilskudd til butikker med under 10 km avstand til neste butikk der det er spesielt dårlig vei. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at kriteriet om nærmarked på under 200 husstander oppheves. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler å beholde dagens omsetningskrav og ikke innføre verdiskaping som alternativt kriterium. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler ikke at bensinstasjoner og kiosker får tilgang til investeringsstøtte, dersom virksomheten ikke kan karakteriseres som en fullassortert dagligvareleverandør. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.1.3 Kriterier for omstillingsordningen

Omstillingsordningen der Merkur-konsulenten gir ekstra oppfølging til en butikk med spesielle behov, blir både av Menon og i tidligere evalueringer framhevet som et særlig viktig virkemiddel for Merkur-programmets måloppnåelse. Bruken at omstillingsordningen er ikke rammet inn av noen eksplisitte kriterier utover at butikkene må være definert som Merkur-butikker. Det er gitt eksplisitte anbefalinger om at man bør legge vekt på de mindre butikkene fordi dette er de mest sårbare. Utover dette er det få føringer.

Ettersom denne ordningen reelt sett er en form for støtte, som potensielt kan være ganske betydelig, og det er et poeng å sikre at ressursene rettes mot de butikkene som er særlig viktige for programmet, mener Menon at det er behov for at det trekkes opp noen tydelige vilkår for slik rådgivningsstøtte.

Menon foreslår at det blir stilt samme krav til mottaker av disse omstillingstjenestene som man stiller til butikker som søker om investeringsstøtte. Det vil si minst 10 minutters reisetid til nærmeste konkurrerende dagligvarebutikk og verdiskaping under maksimalnivå på 2,5 millioner kroner.

Strategiske konsekvenser

Menon foreslår i utgangspunktet tre «inngangsdører» med ulike seleksjonskriterier for hver dør, for butikker som ønsker å benytte seg av Merkur-programmet ulike ordninger.

- Første dør er kompetanseprogrammet
- Andre dør er omstillingsordningen
- Tredje dør er støtteordningene.

I praksis foreslår Menon at kriteriene for andre og tredje dør skal være de samme. Omstillingsordningen blir da en ordning for butikker som har middels/lang avstand til nærmeste butikk og svak lønnsomhet. Når tilgangen til konsulenthjelp gjennom denne ordningen blir begrenset til butikker med verdiskaping på under 2,5 millioner kroner, vil det innsnevre målgruppen sammenlignet med i dag, da alle Merkur-butikker i prinsippet kan få ekstra bistand fra Merkur-konsulent gjennom denne ordningen.

Menon oppgir at 338 butikker vil være omfattet av deres forslag til kriterium for tilgang omstillingsordning. Det betyr at 42 prosent av de 580 Merkur-butikkene ikke vil få tilgang ekstra oppfølging av konsulent dersom Menons forslag blir gjennomført.

Distriktssenteret har ikke detaljert oversikt over reiseavstand eller lønnsomhet for de butikkene som i dag får hjelp gjennom omstillingsordningen. Det er et vilkår for å få bistand fra konsulent gjennom ordningen at det gjøres rede for den økonomiske situasjonen og omstillingsbehov til butikken. utfordringer med lønnsomhet er i dag ett kriterium for å få hjelp til omstilling. Men ordningen blir også brukt for å kunne gi ekstra konsulentbistand i forbindelse med eierskifte, etablering av kommune/butikk-samarbeid, innføring av teknologi for selvbetjening, utvikling av drivstoffanlegg og andre prioriterte formål.

Dersom tilgangen til omstillingsmidler blir begrenset til butikker med minimum 10 minutters reisetid til nærmeste butikk og svak lønnsomhet, vil 4 av 10 Merkur-butikker ikke lenger ha mulighet for å få ekstra bistand fra Merkur-konsulent til slike formål.

Distriktssenteret og Merkur-styret har i økende grad brukt omstillingsordningen for å rette konsulentenes innsats mot prioriterte arbeidsoppgaver, alt etter hva slags utfordringer butikkene står overfor. Ordningen har fungert som et viktig strategisk virkemiddel. Både Distriktssenteret og styret har behov for en slik fleksibel ordning med rom for skjønn. Menons forslag vil svekke muligheter til å realisere strategisk prioriterte oppgaver innenfor rammen av Merkur-programmet.

Forslaget om å reservere omstillingsordningen til butikker med lang avstand til nærmeste butikk og svak lønnsomhet vil gjøre det mulig å bruke større ressurser på disse butikkene. Det vil være positivt for overlevelse og utvikling for disse butikkene, som også har tilgang på betydelig økonomisk støtte. Men totalt sett vil dette forslaget etter Distriktssenterets vurdering gjøre det vanskeligere å finansiere en målrettet konsulent-innsats i hele Distrikts-Norge ut fra de strategiske prioriteringene som Distriktssenteret og styret gjør til enhver tid.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

I Merkur-programmet er det de to siste årene satt av 3,5 millioner kroner til omstillingsordningen. Dersom 4 av 10 Merkur-butikker ikke lenger vil få tilgang til disse midlene, vil det gi en teoretisk innsparing på 1,5 millioner kroner.

Alle søknader om omstillingsmidler blir vurdert av Distriktssenteret som gir tilsagn til søker (Merkur-konsulent). Dersom ordningen blir mindre brukt på grunn av endringer i regelverket, vil Distriktssenteret få frigjort noe tid til saksbehandling.

Dersom frigjorte midler blir benyttet til en forsterket innsats for butikker med svak lønnsomhet, vil det ikke bli noen innsparing.

Distriktssenterets vurderinger og anbefaling om kriterier for omstillingsordningen

Menon foreslår en innstramming på bruken av omstillingsordningen slik at tilgangen til forsterket innsats fra Merkur-konsulent blir reservert butikker med lang avstand til nærmeste butikk og svak lønnsomhet. Dette vil føre til at 4 av 10 Merkur-butikker blir stilt utenfor denne ordningen.

Forslaget vil kunne gi en teoretisk innsparing på 1,5 millioner kroner på driften av kompetanseprogrammet, dersom ikke midlene blir benyttet til å hjelpe andre butikker som vil være innenfor nytt regelverk for ordningen.

Merkur-programmet har behov for en fleksibel omstillingsordning hvor Distriktssenteret og Merkurstyret gjør prioriteringer av søknadene basert på i hvilken grad prosjektene bidrar til å sikre innbyggerne i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og med tilleggstjenester som øker omsetningen, som sikrer videre drift og gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester.

Distriktssenteret anbefaler at det fortsatt skal utøves skjønn og prioritering av søknader om omstillingsmidler basert på prosjektenes bidrag til å nå Merkur-programmets målsetninger.

Distriktssenteret anbefaler ikke at tilgangen til forsterket konsulentbistand gjennom omstillingsordningen blir begrenset til butikker med minst 10 minutters reisetid til nærmeste dagligvarebutikk og verdiskaping under maksimalnivå på 2,5 millioner kroner. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

4.2. Tilleggstjenestene

I dette kapittelet vurderer Distriktssenteret konsekvensene av Menon sin anbefaling om en mer fokusert satsing på utvalgte tilleggstjenester for butikkene.

Menon oppsummerer og begrunner sitt forslag slik:

Vi finner en begrenset sammenheng mellom økt antall tilleggstjenester og utvikling i omsetning og lønnsomhet. Vi tror derfor at det brede fokuset på tilleggstjenester bør justeres noe. Selv om tilleggstjenester kan gi et positivt bidrag til butikkenes omsetning, har det også en kostnadsside, som det etter vår oppfatning er tegn på at ofte kan undervurderes. Vi anbefaler derfor en mer kritisk vurdering av hva man skal satse på.

Når det gjelder samspillet med kommunen, tror vi det er grunn til å legge noe mindre vekt på tjenesteavtaler med kommunene. Vi finner tegn på at det er krevende å få en slik satsing til å kaste av seg. Samtidig finner vi et større potensial for kommunen i rollen som kjøper av varer, og vi anbefaler at det satses tyngre på dette. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 10)

Strategiske konsekvenser

Valg av tilleggstjenester

Menons funn og anbefaling om tilleggstjenester står i motsetning til tidligere rapporter/evalueringer. I Møreforsknings evaluering (Halvorsen & Båtevik, 2014) ble en bred satsing på tilleggstjenester vurdert til å være svært vellykket og noe som bør videreføres. Det ble anbefalt at søknader om investeringsstøtte som har som formål å etablere tilleggstjenester, bør prioriteres. «Entreprenørielle» tilleggstjenester, i betydningen marina, kafé/pub og turistanlegg, hadde større betydning for omsetningsutviklingen enn andre tjenester. Utvikling av denne typen tjenester ble anbefalt som en god strategi for butikker med stor hytte- og fritidsbefolkning.

Oxfords undersøkelse av tilleggstjenester (Hauge, Boysen, Bårnås, Løkken, & Stenersen, 2021, s. 1) hevder også at tilleggstjenestene bidrar positivt inn mot Merkur-programmets overordnede målsetting om å sikre at innbyggere i distrikter har tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk. Tilleggstjenestene gir butikken flere økonomiske bein å stå på og bidrar til å skape kundelojalitet til butikken. Oxford mener at det ikke mulig å peke på enkelttjenester som er viktigst for Merkur-butikkens bærekraft. Det er sammensettingen av flere tilleggstjenester som gir den største effekten. Hvilke tilleggstjenester som bør tilbys, er et resultat av kjøpmannens forståelse av behov i lokalsamfunnet og tilgang til ressurser og kompetanse for å kunne utvikle disse.

Menon anbefaler at Merkur-konsulentene og Distriktssenteret konsentrerer kompetansehevingen og rådgivningen til de tjenestene som vil bety mest for butikkene fremover, i form av lønnsomhet. De mener at post og pakke vil bli viktig, mens tipping, drivstoff og apotekvarer er tilleggstjenester som vil gi lav lønnsomhet fremover.

Utvikling av nye og flere tilleggstjenester gjennom butikken har vært en viktig del av Merkur-programmets strategi så lenge programmet har eksistert. Målsettingen har vært tosidig. Tilleggstjenestene har bidratt til lønnsomhet ved at butikken har fått flere bein å stå på. Samtidig har befolkningen fått flere tjenester gjennom butikken. Uten inntektene fra tilleggstjenester ville svært mange av de miste butikkene måtte innstille driften. (Institutt for bransjeanalyser, 2020, s. 106)

Menons forslag betyr i praksis at det legges større vekt på bedriftsøkonomiske vurderinger ved etablering av nye tilleggstjenester, og ved vurdering av om eksisterende tjenester skal videreføres eller avvikles. Det er ikke noe nytt at Merkur-konsulenten og kjøpmannen vurderer lønnsomheten knyttet til ulike tilleggstjenester. Men både konsulent og kjøpmann har vært opptatt av å se det store bildet og ikke vurdere så strengt hver enkelt tjeneste ut fra lønnsomhet. For eksempel har flere butikker etablert drivstoffanlegg med relativt dårlig lønnsomhet for å unngå at kundene må reise til kommunesenteret for å få tak i drivstoff; noe som lett vil medføre at de også handler dagligvarer på lavprisbutikken der. Flere av dagens tilleggstjenester har isolert sett svak lønnsomhet. Men jo flere tjenester butikken tilbyr, jo flere grunner har lokalbefolkning og tilreisende for å komme til butikken. Slik kan mindre lønnsomme tjenester likevel være verdifulle og lønnsomme for butikken.

Oxford (Hauge, Boysen, Bårnås, Løkken, & Stenersen, 2021) sier at det ikke er mulig å peke på hvilke enkelttjenester som er viktigst for Merkur-butikkens bærekraft. Det er sammensetningen av flere tilleggstjenester som gir den største effekten. Hvilke tjenester som blir tilbudt, er resultat av kjøpmannens forståelse av behov i lokalsamfunnet og tilgang på ressurser for å kunne utvikle nye tjenester. Kjøpmannens engasjement i lokalsamfunnet er den faktoren som har størst betydning for hva slags resultat som skapes for brukerne.

Den overordnede målsettingen for Merkur-programmet, slik den blir uttrykt i KDDs tildelingsbrev til Distriktssenteret for 2022 (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021), er å sikre «tilgang til grunnleggende private tjenester i distriktene». Dette omfatter både tradisjonelle butikkjenester og tilleggstjenester av forskjellige slag.

Dersom Merkur-programmet skal justeres slik at tilleggstjenestene blir vurdert mer kritisk ut fra bedriftsøkonomiske lønnsomhets-kriterium, vil det kunne føre til at butikkene tilbyr færre tjenester enn i dag. En større bevissthet på lønnsomme enkelt tjenester vil med andre ord kunne være i konflikt med ønsket om å tilby et bredt utvalg av tjenester knyttet til butikken. Dette vil kunne bidra til å svekke tjenestetilbudet i distriktene og på den måten ikke bidra til Merkurprogrammet målsetting, jf. å gi innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester.

Menon kommer med råd om at butikkene bør satse på post og pakke-levering som tilleggstjenester, i tillegg til serveringstilbud. Post og pakke har vært viktig for butikkene, ikke minst på grunn av den sterke veksten i nettbestillinger og pakkeutlevering. Men overgang til smarte utleveringsbokser som blir operert elektronisk og ikke er avhengig av kjøpmannens tjenester og levert hjem tjenester, gjør det mer usikkert om butikkene kan opprettholde dagens inntekter eller få del i veksten som er i dette markedet.

Samspill med kommunen

Menon er kritisk til Merkur-programmets satsning på kommune/butikk-samarbeid og arbeidet med å få etablert formelle avtaler der butikker får status som kommunale servicepunkt og kommunen betaler for tjenestetilbudet. Menon mener at kommune-avtaler har et begrenset potensial for å skape lønnsomhet og kundetilfredshet for butikken, og at Merkur-programmet derfor i større grad bør vri innsatsen inn mot kommunen som kjøper av varer. Dette gjelder særlig der butikken ligger i nærheten av kommunale institusjoner som skole og sykehjem.

Grunnlaget for denne anbefalingen er tilbakemeldingene fra butikkleder-undersøkelsen, kundesurveyet, tilbakemeldinger fra konsulentene og erfaringene fra utviklingsprosjektet «Kommunen og nærbutikken» som ble avsluttet i 2019. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 104)

Distriktssenteret vil hevde at noe av grunnlaget for denne anbefalingen kan være feilaktig. I rapporten blir det vist til at kjøpmennene rangerer kommunale tjenester lavest når det gjelder lønnsomhet (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 99) sammenlignet med andre typer tilleggstjenester.

Menon har i epost av 10.12.21 til Distriktssenteret (Grønvik O. , 2021) opplyst at 51 av 275 respondentene i sine spørreundersøkelser krysset av for at de hadde kommunale tjenester; det tilsvarer 18 prosent av respondentene. Men pr. 31.12.2021 var det kun 20 butikker over hele landet som hadde kommunal serviceavtale; det tilsvarer vel 3 prosent av alle Merkur-butikker. Dette tolker vi slik at de aller fleste kjøpmennene og kundene som oppgav lav score på kommunale tjenester i Menons undersøkelse, faktisk ikke hadde betalte kommunale tjenester i butikk gjennom etablering av serviceavtale. Butikkene hadde kanskje en muntlig avtale om at kommunen kan sende sakspapir til kommunestyremøter for utlegging i butikkens kaffekrok eller at butikken kan formidle turistbrosjyrer eller annen kommunal informasjon. Dette er en type enkle kommunale tjenester som noen butikker tar på seg uten økonomisk godtgjøring fra kommunen.

Etablering av tettere samarbeid mellom kommune og butikk har vært en prioritert oppgave for Merkur-konsulentene de to siste årene. Flere steder er det etablert kontakt mellom kommune og butikk og satt i gang prosesser for få etablert formelle samarbeidsavtaler. Dette arbeidet er krevende; ikke minst når pandemien har gjort det vanskelig å gjennomføre fysiske møter og bygge tillit mellom partene.

Menon refererer til Merkur-konsulenter som sier at det er vanskelig å få til formaliserte avtaler med kommunene uten å få egne midler til dette. Merkur-programmet har de to siste årene tilbudt omstillingsmidler til konsulenter som ser muligheter for å jobbe med kommune-samarbeid. I 2021 ble det satt i gang 8 omstillingsprosjekter der formålet var etablering av kommune/butikk-samarbeid.

Distriktssenteret mener at Menon setter arbeid med etablering av kommunale serviceavtaler opp mot arbeid for å få kommunen til å handle lokalt på nærbutikken (og bokhandelen). Distriktssenteret mener disse to områdene kan ses i sammenheng, og at dette langt på vei kan være to sider av samme sak.

Dialogen med kommunene er styrket etter at programmet ble en del av Distriktssenteret i 2019. Den største utfordringen i dette arbeidet er å få kommunene til å se hvilken viktig rolle den moderne nærbutikken spiller i sitt lokalsamfunn, både som leverandør av dagligvarer og tilleggstjenester, som bygdas møteplass og som nav i lokalsamfunnet. Først når kommunen får kjennskap til og forstår nærbutikkens rolle som nøkkelinstitusjon i små lokalsamfunn, er det mulig å gå videre og diskutere potensiale for samarbeid for eksempel i form av en serviceavtale. Denne forståelsen er også en nøkkel for å få kommunen til å endre innkjøpspolitikk på en slik måte at det blir mulig for dagligvarebutikker, bokhandler og andre mindre bedrifter å levere anbud og få kommunen som kunde, jf. offentlige anskaffelser.

Distriktssenteret er enig med Menon i at det er krevende å få på plass kommunale serviceavtaler. Men vi erfarer at det også har vært krevende å utfordre kommunene på innkjøpspolitikk og få på plass anbudsprosesser som gjør det mulig for små butikker å få levere varer til lokale skoler og barnehager.

En kommunal serviceavtale kan være svært verdifull for butikken fordi den gir butikken betaling for mange tjenester som tidligere har vært utført mer eller mindre gratis. En avtale med kommunen er også en aksept for den rollen som butikken spiller som lokalt servicesenter. Kjøpmenn med kommunal avtale forteller at de nå blir sett av kommunen, på en helt annen måte enn før. Distriktssenteret erfarer at etablering av serviceavtale gjør det lettere å diskutere andre former for samspill med kommunen, f.eks. etablering av boligfelt eller hyttefelt nær butikken eller muligheter for flere lokale innkjøp.

Distriktssenteret er usikker på om butikkene vil få noen økonomisk gevinst av Menons forslag om å trappe ned arbeidet for å få til kommunale serviceavtaler - og trappe opp arbeidet med å få til kommunale innkjøp på butikken. For det første vil det være like krevende for konsulentene å arbeide med kommunale innkjøp som det er å arbeide med kommunale serviceavtaler. For det andre vil begge oppgavene være usikre med tanke på sluttresultat. Butikken har ingen garanti for å få kommunen som kunde, selv om den får anledning til å delta i en anbudskonkurranse. Det er mulig at butikken kan få større fortjeneste på en innkjøpsavtale enn på en serviceavtale. Men fortjenesten på en innkjøpsavtale vil variere veldig fra avtale til avtale, avhengig av konkurranse-situasjonen.

Forslaget fra Menon bør også vurderes ut fra Merkur-programmets målsetning om å sikre tjenestetilbudet i små lokalsamfunn. En kommunal serviceavtale sikrer innbyggerne i lokalsamfunnet bedre og nærmere tjenester, i tillegg til å gi butikken flere bein å stå på.

Demografiutvalget har signalisert at det er behov for nye løsninger med samspill mellom private og offentlige aktører for å dekke tjenestebehovet i Distrikts-Norge. Kommunale tjeneste-avtaler er et av flere mulige svar på denne utfordringen og vil kunne medvirke til å gi Merkur et sterkere lokalsamfunnsperspektiv.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Menons forslag om tilleggstjenester har så vidt vi kan se ingen økonomiske eller organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret eller driften av Merkur-programmet.

Distriktssenterets vurderinger og anbefaling om tilleggstjenester

Tilleggstjenestene må vokse fram ut fra kundebehov og lokale forutsetninger både hos kjøpmannen og lokalsamfunnet. Merkur-konsulentens oppgave er å hjelpe kjøpmannen til å utvikle tilleggstjenester som både gir butikken bedre lønnsomhet og lokalsamfunnet bedre tjenester. Summen av tilleggstjenester for en butikk kan være lønnsom, selv om ikke hver tjeneste isolert sett er bedriftsøkonomisk lønnsom.

Distriktssenteret er enig med Menon i at flere butikker kan få økte inntekter og økt lønnsomhet dersom de kan få kommunen som kunde. Men flere butikker har også potensiale for økte inntekter og økt lønnsomhet ved å få en serviceavtale med kommunen, som gir betaling både for tjenester som i dag blir tilbudt gratis og som kan tilføre butikken flere tjenester.

Det er ingen motsetning mellom å satse på serviceavtaler og å satse på kommunale innkjøp. Begge deler handler om å gjøre butikken mer synlig for kommunen og tilføre større inntekter. Etablering av serviceavtaler er i tillegg en direkte oppfølging av Merkur-programmets målsetting om å utvikle flere og bedre tjenester i lokalsamfunnet.

Distriktssenteret mener at kjøpmann og Merkur-konsulent i fellesskap har de beste forutsetninger for å velge hvilken strategi som kan gi best resultat når det gjelder forholdet til kommunen. Etablering av serviceavtaler vil være mest aktuelt der det er store avstander mellom kommunesenteret og nærbutikken. Kommunale innkjøp vil først og fremst være aktuelt der det finnes skole, barnehage eller omsorgsboliger i det lokalsamfunnet der butikken er lokalisert.

Distriktssenteret anbefaler ikke at Merkur-programmet spisses mot hva som isolert sett er de mest lønnsomme tilleggstjenestene for butikkene. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler ikke at Merkur-programmet skal satse mindre på kommunale serviceavtaler. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler videre satsing på kommunale innkjøp. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.3. Merkur bok

Merkur Bok ble etablert i 2008 og er et kompetanse- og utviklingsprogram for bokhandlere i distriktene og skal bidra til å sikre bok- og kulturtilbud i Distrikts-Norge. Målet for programmet er at deltakerne skal oppnå positiv utvikling knyttet til lønnsomhet, flere tilleggsoppgaver og større lojalitet fra innbyggerne. Det overordna målet for programmet er å sikre at folk i distriktet fremdeles skal ha tilgang til et bredt utvalg av bøker og kultur. På samme måte som for dagligvarebutikker, er det mindre strenge krav for bokhandlerne å delta i kompetanseprogrammet enn for å få økonomisk støtte.

Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021) har en rekke forslag til hva som bør gjøres for å øke Merkur Bok-programmet sin relevans og attraktivitet.

I dette kapittelet drøfter Distriktssenteret først kriterier for seleksjonen av bokhandler inn i kompetanseprogrammet til Merkur bok, bruken av besøks- og omstillingsordningen, så drøfter vi kriteriene for tildeling av utviklingstilskudd for bokhandel, og til slutt forslaget om å fase ut hele Merkur Bok-ordningen.

4.3.1 Kriterier for å kunne delta i Merkur bok sitt kompetanseprogram

Menon har vurdert programmets innretning i form av hvem det retter seg mot og hvilke kriterier som benyttes for deltakelse og tildeling av tilskudd i Merkur-programmet. Dette er gjort i et eget kapittel for bokhandler i Merkur. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, ss. 126-127).

Merkur-programmet inneholder ulike komponenter som stiller ulike krav til butikkene for deltakelse. For å få tilgang til kompetanseprogrammet med rådgivning, tilgang til omstillingsmidler og eventuell deltakelse i prosjekter, kreves det at man først er definert som en Merkur-bokhandel. I dag får alle bokhandlere som er en del av Merkur-programmet tilbud om et kompetanseprogram som består av ulike elementer; et utviklingsprogram - Merkur utvikling for bok, besøksordning, omstillingsstøtte, kompetansepåfyll og erfaringsutveksling i webinar og Handle lokalt kampanje. I dag får alle bokhandlere som er en del av Merkur-programmet tilbud om et kompetanseprogram som består av ulike elementer; et utviklingsprogram - Merkur utvikling for bok, besøksordning, omstillingsstøtte, kompetansepåfyll og erfaringsutveksling i webinar og Handle lokalt-kampanje.

Følgende kriterier gjelder i dag for at en bokhandel skal kunne bli en del av Merkur Bok-nettverket og få tilgang til kompetanseprogrammet:

- Butikken må være en distriktsbokhandel på et tettsted eller i en småby
- Butikken må være eneste bokhandel på stedet eller i et avgrensa geografisk område.
- Butikken må ha sin primærvirksomhet som bokhandel og være medlem av Bokhandlerforeningen med litteraturabonnement – minimum grunnabonnement
- Spesialbokhandel for studentlitteratur regnes ikke inn under ordningen
- Bokhandleren må være motivert for å forbedre egen drift, og være aktiv kulturbærer og bidragsyter i eget lokalsamfunn
- Bokhandelen kan være valgt etter spesiell vurdering som er godkjent av Merkur-konsulent eller Distriktssenteret

For å øke tilfanget av relevante bokhandler i Merkur bok-nettverket gir Menon fire anbefalinger knyttet til seleksjonskriteriene som bokhandlerne må oppfylle for å kunne få ta del i kompetanseprogrammet i Merkur Bok:

1. Det skal ikke stilles krav til at bokhandelen må være eneste bokhandel på tettstedet

2. Bokhandler i småbyer med opptil 15000 innbyggere skal få delta i Merkur Bok
3. Kravet om at Merkur-bokhandler skal være med i Bokhandlerforeningen blir foreslått tatt ut.
4. Kravet om litteratur-abonnement blir foreslått tatt ut

4.3.1.1. Merkur Bok gjøres tilgjengelig for flere bokhandler, og det stilles ikke krav til at bokhandelen må være eneste bokhandelen på tettstedet

Menon mener det er viktig å forsøke å utvide antall mulige deltakere i nettverket. Merkur Bok treffer i dag en betydelig del av bokhandelen i distriktene, men kan treffe enda flere. Menon har vurdert innretningen på Merkur bok og foreslår at det ikke stilles krav til at bokhandelen må være eneste bokhandel på tettstedet, og at utviklingsprogrammet blir gjort tilgjengelig for flere butikker enn i dag. At det finnes flere bokhandlere på et tettsted, mener Menon kan være sunt for konkurransen. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 127)

Strategiske konsekvenser

Merkur Bok hadde 69 registrerte bokhandler i desember 2021. 11 i region Nord, 27 i region Øst og 31 i region Vest. Tallet omfatter bokhandlere som de tre Merkur Bok-konsulentene har hatt kontakt med og gitt veiledning til i 2021. I tabell 3 ser vi antall Merkur-bokhandler per innbygger og kommune. Denne viser at 78 kommuner bare har en bokhandel, av disse er 44 med i Merkur-programmet og 34 er ikke med. Uten å åpne opp nettverket for steder med flere bokhandler kan Merkur bok nettverket få et betydelig tilfang av flere butikker. Disse 34 bokhandlene bør undersøkes nærmere for å avgjøre om de kan ha nytte av programmet, og om de er innenfor kriteriene for å delta. Se tabell under:

Tabell 3 Antall bokhandler i kommuner med opptil 15 000 innbyggere

Region	Kommuner uten bokhandel	Kommuner med 1 bokhandel	Kommuner med 2 bokhandler	Kommuner med 3 bokhandler	Kommuner med 4 bokhandler	Sum bokhandler
Nord		10	1			11
Vest		17	4	2	2	25
Øst		17	7	1		25/33*
Sum i Merkur bok		44	11	3	1	61/69*
Ikke i Merkur bok		34	7	0	1	42
Sum	180	78	18	3	2	101/109*

*8 butikker ligger i kommuner med mer enn 15 000 innbyggere i kommunen.

Kilder: Bokhandlerforeningens medlemsregister per 31.12.2021, [SSBs befolkningsstatistikk](#)(hentet ut 3.1.22), Distriktssenterets oversikt over Merkur bokhandler.

Merkur-programmet skal sikre at det finnes et bok- og kulturtilbud på mindre steder, gjennom å støtte bokhandler i distriktet der markedet er marginalt. På disse stedene er det vanskelig å ha kundegrunnlag for mer enn en bokhandel. Disse er primærmålgruppen for Merkur. Distriktssenteret vurderer dette til å samsvare dårlig med Menons forslag til å åpne opp nettverket for steder der det ligger flere bokhandler. Her er det et marked som fungerer, og grunnlaget for å få offentlig støtte faller bort. Argumentet for at flere bokhandlere er sunt for konkurransen er også vanskelig å forstå opp imot hensikten med Merkur-programmet. Merkur-programmet skal virke på steder der markedet er marginalt, der konkurranse ikke er mulig. På disse stedene vil utfordringene fremover være enda større enn på større steder, og vil derfor fordre både oppmerksomhet og bistand fremover.

Menons forslag om å åpne opp nettverket har også positive sider ved seg. Et attraktivt nettverk med flere bokhandlere å lære av er en viktig ressurs for de minste og mest sårbare butikkene. Derfor kan det være positivt med flere bokhandlere i nettverket, flere å lære av og flere og dele kunnskap og erfaring med. Men i stedet for å åpne opp nettverket på steder med flere bokhandlere, så ønsker Distriktssenteret å fortsatt holde fast ved det den opprinnelige ideen om å støtte bokhandlere i marginale markeder. Samtidig ønsker vi å tilføre nettverket flere bokhandlere til inspirasjon og kunnskapsdeling, og mener dette kan gjøres gjennom å fokusere på de som inngår i primærmålgruppen til Merkur. På denne måten sørger vi for at Merkur-programmet ikke gir offentlig støtte til butikker som er i stand til å klare seg selv, i et marked som fungerer, og vi holder oss innenfor et grunnleggende prinsipp for offentlig støtte.

I praksis åpner Merkur-programmet i noen tilfelle opp for å ha med bokhandler som ligger på steder med mer enn én butikk. Da er dette gjort etter vurdering av Merkur-konsulent og Distriktssenteret. Det som ofte legges til grunn er at det er to typer bokhandler på disse stedene. Der den ene tar et stort ansvar som kulturbærer og bruker butikken sin som en aktiv kulturarena, mens den andre ikke gjør det, og i tillegg ofte ligger på et kjøpesenter. Tabellen over viser at Merkur-programmet har med 11 bokhandler som ligger i kommuner med to bokhandler, tre bokhandler i kommuner med 3 bokhandler, og 1 bokhandel i en kommune med 4 bokhandler. Dette er alle småbyer i kommuner med under 15 000 innbyggere, og der bokhandlerne i de fleste tilfeller er alene i på sine steder, men ikke i sin kommune. Distriktssenteret ønsker å opprettholde muligheten for å kunne bruke skjønn i noen tilfeller. Her vil vi kunne vurdere å ta inn de minste bokhandlerne som ikke er i stand til å opprettholde et litteraturabonnement, og bokhandlere som ligger i distriktet og tar et spesielt bok og kulturansvar, men der det er to bokhandler på stedet.

Økonomiske konsekvenser

Det betyr lite økonomisk om en fraviker kriteriet med bare en bokhandel på stedet, dersom en holder seg til kommuner med under 15 000 innbyggere. Men det vil bety mye om alle bokhandlerne i de 34 kommunene med bare en bokhandel, som ikke er i nettverket fra før blir med i Merkur bok.

Snittkostnaden på det tilbudet Merkur-programmet i dag gir til Merkur-bokhandel er i dag på 37 431 kroner per bokhandler. Med en økning fra 69 bokhandler til 103 bokhandler blir snittsummen redusert til 25 075 kroner med samme økonomiske ramme. Besøksordninga for Merkur Bok koster i dag ca. 6300 kroner per butikk. Om en øker antallet med 34 butikker vil det bli behov for å øke besøksordninga med 214 000 kroner for å holde dagens nivå. Alternativt redusere til 4200 kroner per bokhandel, dvs. 2000 kroner mindre per bokhandel, en reduksjon på 50 prosent. Med samme økonomiske ramme for Merkur bok vil dette føre til mindre ressurser til hver bokhandel, mindre mulighet til råd og veiledning og mindre mulighet til tilskudd per bokhandel.

Organisatoriske konsekvenser

Den største organisatoriske konsekvensen ligger ikke i å åpne opp for steder med flere butikker, men å ta inn flere av de som ligger på steder med bare en butikk. Om mange av de 34 som ikke er med i nettverket i dag blir med, vil dette kunne medføre økt press på besøksordningen og omstillingsordningen, og større behov for å få gjennomført flere program med Merkur utvikling og endring i dagens kapasitet og kompetansebehov.

4.3.1.2 Bokhandler i småbyer med opptil 15 000 innbyggere skal få delta i Merkur Bok

Det stilles i dag krav om at bokhandelen skal være den eneste bokhandel på tettstedet. Det er ikke nærmere redegjort for hva som definerer en småby eller et tettsted. I Norge finnes det 1000 tettsteder med over 200 innbyggere basert på SSBs definisjon. Av disse er det knappe 40 som har over 15 000 innbyggere. Vi har ingen oversikt som kobler dagens bokhandler til tettsteder, men Menon tror at maksimumskriteriet for å kvalifisere til kompeanseprogrammet bør være så høgt at bokhandlere i småbyer får innpass. Dette er

et kompetanseprogram som mange kan ha nytte av. Det er også viktig at et tydelig kriterium ikke diskvalifiserer eksisterende deltakere i programmet. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 127)

Menon anbefaler et mer åpent krav for deltakelse i Merkur Bok på maksimum 15 000 innbyggere på tettstedet. Basert på registrerte tall i Brønnøysundregistrene er det 475 bokhandler totalt i Norge som har en omsetning på over 500 000 kroner. Menon tar utgangspunkt i disse.

Tabell 4 Antall bokhandler i forhold til størrelse på tettsted i kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere og 10 000 innbyggere

Størrelse på tettsted	Alle	Der kommunen har mindre enn 15 000 innbyggere	Der kommunen har mindre enn 10 000 innbyggere
Under 10 000	152	110	67
Under 15 000	175	112	67
Over 15 000	300	0	0
Total	475		

Kilde: Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022.

Dersom man benytter 10 000 innbyggere som kriterium vil 152 bokhandler være kvalifisert til deltakelse, og dersom man øker grensen til 15 000 innbyggere så øker antallet kvalifiserte bokhandler til 175.

Strategiske konsekvenser

God tilgang til bokhandler er et litteraturpolitisk mål. Ved utgangen av 2021 var det 480 bokhandler i Norge og 89 % av befolkningen bor i en kommune med minst en bokhandel. Halvparten av landets kommuner har en bokhandel. De kommunene som ikke har en bokhandel, har færre enn 3000 innbyggere. Norge har en bokhandel per 11000 innbyggere, til sammenligning har Sverige ca. en bokhandel per 34 000 innbyggere og Danmark ca. en bokhandel per 19 000 innbyggere. (Bokhandlerforeningen, 2022)

Når målet med Merkur Bok er å sikre et godt bok- og kulturtilbud i hele landet, så betyr et mer åpent krav for å ta del i Merkur Bok-nettverket, at flere steder kan få tilgang til tilbudet, og en styrke måloppnåelse med Merkur-programmet.

Da tilbudet til bokhandlerne kom med i Merkur-programmet, var målgruppen «distriktbokhandlere». Under forarbeid med ordningen ble det lagt til grunn at aktuelle bokhandler skulle ha et nærmarked på opptil 10 000 personer. Hvis vi ser på antall bokhandler på tettsted med under 10 000 innbyggere i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere, så ser vi at det finnes 67 bokhandler. Det er i hovedsak på disse stedene Merkur-programmet har sine bokhandler i dag, og det viser at dekningen vår er god i disse områdene. I dagens kriterier for å være med i Merkur-Bok legges det vekt på å definere småbyer og tettsteder i distriktsonråder. Sentralitet er en viktig forklaringsfaktor i forståelsen av distrikt. Størrelsen på stedet og sentralitet er viktige parameter for å avgjøre om bokhandlene er innenfor seleksjonskriteriene til Merkur-programmet. Det er som eksempel stor forskjell på distriktskommunen Senja med ca. 15 000 innbyggere som har spredt bosetting og én bokhandel, og Malvik kommune som også har én bokhandel og ca. 15 000 innbyggere, men er en forstad til Trondheim.

De 69 bokhandlene som er med i Merkurprogrammet i dag befinner seg i stor grad på tettsteder med mellom 2000 – 7000 innbyggere og i kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, dvs. de kommunene som etter SSB sin sentralitetsindeks har lavest sentralitet. Om grensen heves til 15 000 innbyggere betyr dette at Merkur-programmet vil kunne støtte ca. 40 flere bokhandler enn slik kriteriene er i dag. Noen av disse stedene er tettbygd, ligger svært bynært og med velfungerende marked. Disse vil ikke ha de samme distriktsutfordringene som steder med en mindre marked og som ligger lenger unna større byer. Med 15 000

innbyggere som øvre grense for nærområdet til bokhandlerne for å kunne delta i Merkur-programmet, kan et resultat bli at programmet kanaliserer ressurser til større steder og større butikker, på bekostning av de små som har mer behov for hjelp.

Markedet for litteratur er i kraftig endring, drevet både av endringer i teknologi, endringer i befolkningens preferanser og endringer i markedsstruktur. En raskt økende andel av handel gjøres gjennom netthandel og andelen strømmetjenester øker. Dette er krevende for bokhandler, og påvirker stadig flere, også på steder der det tidligere var et velfungerende marked. Derfor kan det i likhet med dagligvaresektoren være riktig å bidra med støtte til bokhandler både av litt større størrelse, og på steder med større kundegrunnlag, for å sikre nødvendig fornying av en bokhandlere på disse stedene.

I underlaget tabell 3 ser vi at 25 kommuner med steder på mellom 7 000 og 15 000 innbyggere har bare en bokhandel, og 13 kommuner med mellom 7000 og 15 000 innbyggere, har ikke bokhandel i det hele tatt. Med utgangspunkt i at målet for Merkur programmet er bidra til at det finnes tilbud om bokhandel og kultur tettsteder og i småbyer i distriktet, så mener Distriktssenteret det er viktigere for Merkur-programmet å bidra på de mindre tettstedene og småbyene, enn å gå inn i småbyer med mer velfungerende marked og flere bokhandler.

Økonomiske konsekvenser

I 2021 ble det brukt 3 083 565 kroner i Merkur Bok-programmet. Av disse gikk 403 770 kroner til besøksordning, ca. 700 000 kroner til omstillingsordning, 500 000,- til utviklingsstøtte og resten til Merkur utvikling - bok, webinar og utviklingsprosjekt for Merkur bok.

Om ordningen blir utvidet til å omfatte steder som har opptil 15 000 innbyggere, så kan dette bety mer enn 100 nye bokhandler i nettverket. Kostandene for å opprettholde besøksordningen på dagens nivå vil mer enn doubles, og vi må også regne med at antall omstillingsprosjekt også øker, slik at kostnadene her også stiger. Alternativt at en legger om kriteriene for å få tilgang til de ulike ordningene og deler kriteriene inn i ulike nivå. Det vil medføre at antallet bokhandler som får tilgang til den mest ressurskrevende delen av programmet ikke vil øke så mye.

Organisatoriske konsekvenser

Dersom antall butikker i nettverket øker med 100 prosent eller mer, vil dette påvirke den kapasiteten til Merkur-konsulentene har til å opprettholde spesielt besøksordningen og omstillingsordningen. I region vest og øst som har flest butikker, kan det bli krevende å kombinere rollen både som Merkur-konsulent for bokhandel og dagligvare. Ordningen med Merkur Bok vil i et slikt tilfelle kunne bli så stor at den i tilfelle bør vurderes organisert og gjennomført mer «uavhengig» av ordningene rettet mot dagligvarebutikkene i Merkur-programmet. Endringen vil også medføre behov for økt kapasitet hos Distriktssenteret.

4.3.1.3 Det bør ikke stilles krav om å være med i Bokhandlerforeningen

Kravet om at Merkur-bokhandler skal være med i Bokhandlerforeningen blir foreslått tatt ut. Menon mener dette er unødvendig, og at krav om medlemskap i en organisasjon er juridisk komplisert. De mener videre at det ikke er selve medlemskapet i Bokhandlerforeningen som bidrar til at det ønskede seleksjonskriteriet nås. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 126)

Strategiske konsekvenser

I dag er det et krav at bokhandlere i Merkur-programmet skal være medlemmer av Bokhandlerforeningen. Dette medlemskapet skal være med å sikre at boka og formidling av litteratur utgjør en sentral del av den totale virksomheten.

Sammenlignet med store deler av verden, har Norge et helt unikt bokhandlernettsverk av store og små bokhandlere, som i sine byer eller bygder er kulturaktører og er en vesentlig faktor i distribusjonen av norsk litteratur. (Myhre A. S., 2021)

At Norge fortsatt har så mange bokhandlere er ikke en tilfeldighet, men et resultat av en villet politikk og et godt regulert bokmarked. Dette er et lagspill mellom alle aktørene i bransjen der Bokhandlerforeningen er en viktig part som støttespiller for bokhandelen og som representant for alle bokhandlerne i forhandlingene om en videreføring av den nasjonale bokavtalen. Bokhandlerforeningen er en viktig aktør i dette arbeidet. Bokhandlerforeningen er en samlende interesseorganisasjon for alle som driver detaljhandel av bøker som eget forretningsområde gjennom bokhandel. De har 480 medlemmer, og de fleste bokhandler i Norge, fra små distrikts bokhandler til de største bokhandlerkjedene, er medlemmer i Bokhandlerforeningen. (Bokhandlerforeningen, 2022)

På den ene siden kan man si at det er greit å ta ut kriteriet om at bokhandelen må være med i Bokhandlerforeningen for å bli med i Merkur Bok-nettverket, for de fleste bokhandler er med der uansett. Alle deltakerne i Merkur Bok-nettverket er i dag med i Bokhandlerforeningen. Samtidig er det et viktig signal for Merkur-programmet at det bidrar til å støtte opp om Bokhandlerforeningen. Et grunnleggende mål i Merkur-programmet er å sikre innbyggerne i distriktet tilgang til bokhandel med god kvalitet, og et godt bok og kulturtilbud. Bokhandlerforeningen er med på å bidra til dette, gjennom å sikre bokhandlerne forutsigbare rammevilkår, og bidra til at folk i hele landet får tilgang til mangfoldig litteratur. I 2008, da bokhandlerne ble innlemmet i Merkur-programmet, var Bokhandlerforeningen en viktig pådriver for å få dette til. Bokhandlerforeningen har samme mål som Merkur-programmet, men Merkur har et spesifikt fokus på de minste bokhandlerne, på de minste tettstedene og småbyene i distriktet.

Distriktssenteret mener at det er et kvalitetsstempel for bokhandlerne at de er med i Bokhandlerforeningen som er med på å sikre at Merkur-bokhandler er kvalitetsbutikker, som bidrar til å få et mangfold av litteratur ut til flest mulig. Derfor mener Distriktssenteret at kriteriet om medlemskap i Bokhandlerforeningen opprettholdes slik det er i dag.

4.3.1.4 Det stilles ikke krav om å ha litteraturabonnement – minimum grunnabonnement

I Merkurprogrammet i dag stilles det krav om at butikkene har litteraturabonnement – minimum grunnabonnement. Litteratur-abonnementene er utformet slik at de sikrer størst mulig spredning av litteratur, og eksponering av nye bøker.

Menon mener at dette litteratur-abonnementet gjennom bokavtalen tvinger de små bokhandlerne til å ta inn opptil 700 nye bøker i året, noe som igjen går ut over lønnsomheten til bokhandlerne, til tross for at det gis store rabatter. Ved å fjerne kravet til medlemskap vil man fritt kunne stille andre krav til bokutvalg. Eksempelvis kan man kreve at bokhandelen skal ha minst et antall titler tilgjengelig i bokhandelen ved årsskiftet, hvorav en gitt prosentandel skal være utgitt det siste året. Det vesentlig er at bokkjøpere har tilgang til et relevant og assortert utvalg. Stor bredde kan sikres gjennom netthandel og bestilling. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 127)

Litteraturabonnementene er en viktig del av bokavtalen som sikrer størst mulig spredning av et bredt utvalg av ny litteratur, og støtter opp under det overordna målet for Merkur-programmet. 86 prosent av alle norske bokhandler har litteraturabonnement per 1.1.2022 (Bokhandlerforeningen, 2022)

Bokavtalen er en frivillig, politisk forankret avtale mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen om omsetning av bøker. Bokavtalen har eksistert siden 1962, og er det viktigste instrumentet Norge har for å sikre bredde, kvalitet og tilgjengelighet i et lite språksamfunn som det norske. Avtalen omfatter en tidsavgrenset fastpris, litteraturabonnement, skaffeplikt og leveringsplikt. Enhver bokhandel har, etter forespørsel fra kundene, plikt til å skaffe de bøker som lagerføres av forlagene. Forlagene har leveringsplikt til bokhandlerne, og litteraturabonnementet skal sikre størst mulig spredning av ulik litteratur. Bokavtalen skal fremme kultur- og kunnskapsformidling og stimulere til leseinteresse og kunnskap. (Bokhandlerforeningen, 2022)

Strategiske konsekvenser

Gjennom å tegne litteraturabonnement sikrer bokhandelen at bredden av nye bøker er tilgjengelig over hele landet, og nærmere 9 av 10 bokhandler har et litteraturabonnement. I Grunnabonnement 1, mottok bokhandlerne ca. 271 titler av skjønnlitteratur for voksne i 2021, og for grunnabonnement 2, ca. 112 titler for barn og unge. Dette abonnementet er tilrettelagt for de minste butikkene med bokinnkjøp på under 500 000 kroner (Bokhandlerforeningen, 2022). Dette er måten partene i bokbransjen og staten har blitt enige om å sørge for mangfold og spredning av litteratur, og det er viktig at Distriktssenteret også støtter opp under denne ordningen. Dette bidrar til å sikre at folk i distriktene får tilgang til et bredt utvalg av bøker.

Samtidig vet vi at lønnsomheten er synkende hos de små bokhandlerne som et resultat av en krevende markedssituasjon på mange områder. Sett i lys av dette kan litteraturabonnementene være krevende for de minste. Likevel har de aller fleste bokhandlerne i Norge minst ett litteraturabonnement. Eksempelvis blir all ny norsk skjønnlitteratur for barn og voksne påmeldt til innkjøpsordningene, og eksponert i alle Norlis bokhandler rundt om i landet. Nesten 60 prosent av Fri bokhandlerne har også et litteraturabonnement. (Bokhandlerforeningen, 2022) Det betyr at ca. 20 butikker ikke kan være med i Merkur-programmet på grunn av mangel på litteraturabonnement.

For å både ivareta de minste bokhandlerne som ikke klarer å ha litteraturabonnement, og samtidig understøtte de nasjonale virkemidlene for å spre bredden av bøker over hele landet foreslår Distriktssenteret å beholde muligheten for skjønn i vurderingen av bokhandler til nettverket.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

I realiteten betyr det å fjerne litteraturabonnement ikke noe økonomisk for Merkur-programmet. Om kravet om litteraturabonnement fjernes, og at det etableres særordninger med antall titler slik som Menon foreslår, kan dette medføre at vi må følge opp dette og bruke mer tidsressurser på kontroll.

Distriktssenterets vurderinger og anbefaling om Merkur Bok sitt kompetanseprogram

Merkur bok er et tilbud for å sikre at folk i distriktene skal ha tilgang til bøker og kultur, med støtte til de minste bokhandlene. Derfor ønsker ikke Distriktssenteret å åpne opp for at bokhandler på steder med flere bokhandler og et velfungerende marked med inntil 15 000 innbygger skal få tilgang til tilbudet i nettverket. I et utfordrende marked vil dette dreie ressursene Merkur bok har til rådighet i feil retning.

Et attraktivt nettverk med flere bokhandlere å lære fra er en viktig ressurs. Distriktssenteret mener derfor det er riktig å åpne opp for at steder med en bokhandel og inntil 10 000 innbyggere skal få tilgang til Merkur Bok sitt kompetanseprogram, og at det jobbes aktivt for å få flest mulig av disse bokhandlerne inn i Merkur Bok nettverket.

For å sikre kvaliteten på bokhandlene, bredden i boktilbudet på de minste stedene, og støtte opp under Bokavtalen som et nasjonalt instrument for å fremme kultur- og kunnskapsformidling, mener Distriktssenteret det er riktig å beholde kriteriet om medlemskap i Bokhandlerforeningen og litteraturabonnement.

Distriktssenteret anbefaler at det fortsatt skal være krav om at bokhandelen må være eneste bokhandel på tettstedet for å være med i Merkur Bok. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at bokhandler i småbyer med opptil 10 000 innbyggere skal kunne delta i Merkur bok. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at det fortsatt skal være krav om at bokhandelen er med i Bokhandlerforeningen og må ha et litteraturabonnement. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at det åpnes opp for skjønn for å i spesielle tilfeller ta inn bokhandlere som ikke oppfyller alle kriteriene for å få tilgang til kompetanseprogrammet i Merkur bok.

4.3.2 Besøksordning, omstillingsordning og utviklingsprosjekt

I dette kapittelet vurderer vi Menon sine forslag til endring av besøksordninga og omstillingsordninga.

4.3.2.1 Besøksordningen tones ned og omstillingsordningen styrkes

I likhet med Merkur-programmet for dagligvarebutikker anbefaler Menon at besøksordningen tones ned i omfang, i form av at kravene til fysisk besøk tones kraftig ned. Her bør man erstatte med digital oppfølging, der det er mulig.

Tilsvarende som for ordningen for dagligvarebutikker mener Menon at Distriktssenteret og konsulentene bør fokusere mer på omstillingsordningen med tilhørende bruk av utviklingsstøtte. Det innebærer konkret at ressurser flyttes fra besøksordningen og over til midler for omstilling. Menon mener at det er på dette området at konsulentene har en type kompetanse som beriker og utfyller kjedenes kompetanse. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 127)

Menon ser at konsulentinnsatsen gir resultater hos butikkene. Bokhandlerne som har fått bistand til omstilling, har fått en bedring i driftsmarginen. Derfor blir det foreslått økt fokus på omstillingsordningen. Budsjettet til omstillingsarbeid for Merkur Bok har økt fra 138 246 kroner i 2020 til 735 592 kroner i 2021, og økt fra to omstillingsprosjekter til ti.

Strategiske konsekvenser

Besøksordningen er etablert for at butikkene skal få nødvendig oppfølging av Merkur-konsulenten. Hovedmålet med ordningen er å gi målrettet innsats gjennom dialog, sparring og oppfølging til de butikkene som har størst behov. Fram til og med 2021 har det vært formulert et krav om at hver konsulent skal ha minst ett fysisk besøk årlig til sine bokhandlere. Men pandemien har gjort dette ekstra utfordrende å gjennomføre i praksis. Samtidig har den digitale kompetansen økt og det er blitt mye enklere å møtes på digitalt. Bokhandlerne har respondert svært positivt med godt oppmøte på webinar og digitale samlinger spesielt i region Nord.

Tilsvarende som for besøksordningen for dagligvarebutikkene, har Distriktssenteret justert på forventningene til besøksordningen gjennom sitt reviderte tilsagnsbrev til konsulentene for 2022. Det blir nå forutsatt at den enkelte Merkur-konsulent i hvert enkelt tilfelle vurderer hva som er den mest effektive og smarte måten å ha dialog med butikkene på, og om kontakt og oppfølging skal skje gjennom fysisk besøk, digitalt eller gjennom samlinger i Teams og liknende. Poenget har vært å utnytte ressursene på en bærekraftig, effektiv og treffsikker måte. Distriktssenteret har derfor allerede langt på vei fulgt opp Menons anbefaling om å tone ned på besøksordningen og gjøre den om til en kontaktordning.

Merkur Bok-regionene ble organisert fra 10 til 3 regioner ved forrige konsulentutlysning. Det innebar at tre konsulenter nå har mye større geografiske regioner å følge opp, og flere bokhandler hver. Det har medført at det i større grad har vært behov for å gjennomføre en runde med fysiske besøk i butikkene, for å bygge opp tillit og gode relasjoner mellom bokhandlere og konsulenter.

Nedtoning av fysiske besøk i butikk vil kunne medføre redusert kontakt mellom bokhandler og konsulent, og den nødvendige koblingen mellom Besøksordningen og Omstillingsordningen kan reduseres.

Omstillingsordningen har fått økte ressurser fordi det er en ordning som har god effekt og som kan skreddersys til hver enkelt butikk. Menons forslaget om ytterligere satsing på denne ordningen, representerer ikke noen endringer i det som over tid har vært Merkur-programmets strategi.

Økonomiske konsekvenser

Besøksordningen fungerer i dag som en grunnfinansiering for Merkur-konsulentene. En endring i hvordan besøksordningen blir utført, med mer vekt på oppfølging fremfor fysisk besøk, vil i utgangspunktet ikke ha noen store økonomiske konsekvenser. Etter omleggingen fra ti til tre bok-regioner vil Distriktssenteret evaluere modellen for beregning av den økonomiske størrelsen på besøksordningen ut ifra de erfaringene man gjør seg med 3 store bokregioner.

Menon foreslår at disse midlene blir vridd fra besøksordningen til omstillingsordningen, slik at forslaget samlet sett ikke vil medføre hverken innsparing eller ekstra utgifter.

Organisatoriske konsekvenser

Besøksordningen er en type rammefinansiering der Merkur Bok-konsulenten får tilsagn om midler og rapporterer på bruken av disse midlene. Omstillingsordningen er noe mer arbeidskrevende for Distriktssenteret, fordi konsulenten må søke om midler til hvert prosjekt for å få tilsagn og senere utbetaling. En større satsing på omstillingsordningen vil derfor kunne medføre noe større ressursbehov på saksbehandling i Distriktssenteret. Konsulentene vil også måtte bruke litt mer tid til å skrive søknader.

Utover dette vil ikke forslaget få organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret.

4.3.2.2 Utviklingsprogram og utviklingsprosjekt blir foreslått sammenslått

I følge Menon er det vanskelig å se forskjellen mellom utviklingsprogram og utviklingsprosjekt i Merkur bok. De mener vi med fordel kan operere med en type betegnelse, og at samordnede utviklingssatsinger kan ha noe for seg i tiden fremover.

Vi har bedt Menon om å presisere dette nærmere, og de bekrefter at de ikke har sett forskjellen på Merkur utvikling for bok, og det å drive utviklingsprosjekt for bokhandlerne. (Grünfeld L. , 2022)

Merkur Bok er et samlingsbasert kompetanseprogram som tilbys til nye bokhandlere i nettverket, med samlinger med kompetansepåfyll og oppfølging mellom samlingene. Mens utviklingsprosjekter handler om at Distriktssenteret i samarbeid med Merkur-konsulentene definerer områder som det kan være nyttig å pilotere for å skaffe seg ny kunnskap. Eksempel kan være «Bokhandelen som kulturarena» og «Bokhandel og kommune».

Distriktssenteret vurderinger og anbefaling om besøksordning og omstillingsordning

Menons forslag om å gjøre besøksordningen om til en kontaktordning og samtidig styrke omstillingsordningen er i samsvar med de strategier som Distriktssenteret har fulgt for utviklingen av Merkur-programmet de siste årene.

Distriktssenteret mener at det fortsatt er viktig at Merkur-konsulentene i noen tilfeller gjennomfører fysiske besøk hos bokhandlerne, for å bygge opp tillit og identifisere utviklings- og omstillingsbehov.

Distriktssenteret anbefaler at besøksordningen gjøres om til en kontaktordning og at omstillingsordningen styrkes. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.3.3 Kriterier for å få utviklingsstøtte for bokhandler

I dette kapittelet vil Distriktssenteret drøfte kriterier for å kunne få tilgang til de økonomiske støtteordningene i Merkur Bok-programmet. Disse kriteriene er regulert gjennom Merkur-forskriften.

Utviklingsstøtte for bokhandel

Bokhandlerne har tilbud om en økonomisk støtteordning – Utviklingsstøtte. Denne støtten skal brukes til tidsavgrensa tiltak som skal utvikle bokhandelen som kulturarena og møteplass i lokalsamfunnet. Den kan også brukes til tiltak for å styrke og utvikle driften av butikken, blant annet bla for tilrettelegging for tilleggfunksjoner. Hver butikk kan søke om inntil 50 000 kroner hvert år. Det er søknadsfrist den 15. oktober hvert år, og den totale ramma for ordninga er 500 000 kroner.

Kriterier for utviklingsstøtte til bokhandler

Det kan gis tilskudd til bokhandler som:

- er lokalisert på et tettsted i distriktene
- er den eneste bokhandelen på tettstedet eller i handelsområdet
- har en totalomsetning på mindre enn 7 millioner kroner eks mva.

Menon har flere endringsforslag i forhold til disse kriteriene:

4.3.3.1 Endre omsetningskriteriet til et verdiskapingskriterium

I dag stilles det krav om at bokhandleren må ha mindre enn 7 millioner kroner i totalomsetning for å kvalifisere til Utviklingsstøtte. Ca. 40 prosent av bokhandlerne faller inn under dette kriteriet. I likhet med tilskuddet for dagligvare ser Menon et poeng i å vri dette kriteriet over på verdiskapingsmål. Et slikt mål vil både hensynta størrelse og lønnsomhet/lønnsevne i butikken. Menon tror øvre nivå på verdiskaping (lønn+driftsresultat) i området 1,5 til 3 millioner kroner vil egne seg godt. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 127)

Menon foreslår en omlegging av omsetningskriteriet for Utviklingsstøtte til bokhandel slik at det i stedet blir innført et verdiskapingskriterium. Verdiskapningen blir av Menon definert som summen av butikkens lønnskostnader og driftsresultat.

Menon argumenterer med at et verdiskapingskriterium vil ta høyde for lønnsomhet i butikken. Bokhandler med moderat omsetning og svært god lønnsomhet, vil ikke prioriteres for støtte ved et slikt målekriterium.

I notatet Konsekvenser av endringer i Merkur-programmets seleksjonskriterier (Grønvik, Winther-Larsen, & Grünfeld, 2022) er det gjort en analyse av konsekvensene for nærbutikken ved å gjøre denne endringen. Denne analysen har ikke blitt gjennomført for bokhandel. Menon har regnet på ulike terskelverdier for å prøve å komme fram til et verdiskapingskriterium som treffer de butikkene som har størst utfordringer med lønnsomhet og overlevelse. For bokhandlerne har de landet på et spenn mellom 1,5 og 3 millioner kroner. Distriktssenteret har sett på 26 bokhandler som har søkt utviklingsstøtte siden 2017 og analysert konsekvensen av å endre fra omsetningskriteriet på 7 millioner kroner til verdiskaping i to terskler, henholdsvis 1,5 og 3 millioner kroner.

Eksempel

Tabell 5 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping for bokhandler - eksempel 1

Bokhandel	År	Omsetning	Driftsresultat	Lønnskostnad	Verdiskaping
Ølen Bok og Papir	2020	5 958 094	309 137	1 325 722	1 634 859
	2019	5 508 046	94 692	1 398 397	1 493 089
Norli Evje	2020	5 810 000	1 202 000	956 000	2 158 000
	2019	4 472 000	562 000	856 000	1 418 000
Sveio Bok & Leker AS	2020	3 218 851	17 089	830 816	847 905
	2019	3 094 535	-199 365	903 936	704 571
Lødemel Bok & Interiør	2020	1 180 420	54 067	376 270	430 337
	2019	1 076 859	64 075	259 854	323 929
Norli Odda	2020	5 148 000	1 195 000	804 000	1 999 000
	2019	4 529 000	913 000	748 000	1 661 000

Kilde: Regionalforvaltning.no/Distriktssenteret

Flere bokhandler med i underkant av 6 millioner kroner i årsomsetning, som i dag oppfyller vilkåra for utviklingsstøtte, vil med Menon sitt forslag om verdiskapingskrav på under 1,5 mill. kroner falle utenfor ordninga. Dette er butikker med omsetning under 7 millioner kroner, der driftsresultat og/eller lønnskostnader er høye.

Tabell 6 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping for bokhandler - eksempel 2

Bokhandel	År	Omsetning	Driftsresultat	Lønnskostnad	Verdiskaping
Gjølberg bok- og papirhandel	2019	6 558 384	-153 739	1 492 000	1 338 261
	2018	7 073 505	113 504	1 517 789	1 631 293
Leselysthuset AS	2020	7 120 152	499 836	914 775	1 414 611
	2019	3 339 554	-156 512	975 189	818 677
	2018	3 442 844	-128 822	981 659	852 837

Kilde: Regionalforvaltning.no/Distriktssenteret

Noen bokhandler med over 7 millioner kroner i omsetning vil kunne få støtte med Menon sitt forslag, mens andre med lik og lavere omsetning vil falle utenfor. Oppsettet viser at butikker med høy lønnskostnad og/eller høyt driftsresultat har større sannsynlighet for å falle utenfor.

Tabell 7 Sammenligning av tall for omsetning og verdiskaping for bokhandler - eksempel 3

Bokhandel	År	Omsetning	Driftsresultat	Lønnskostnad	Verdiskaping
Lunde Bok og Papirhandel	2017	1 783 842	563 827	58 962	622 789
	2016	1 862 132	499 498	57 146	556 644
Ryfylke Bok & IT AS	2016	12 642 907	-123 852	2 909 625	2 785 773
	2015	12 228 908	470 885	3 219 142	3 690 027
Stokmarknes Aktietrykkeri	2016	9 386 453	515 645	1 758 763	2 274 408
	2015	9 973 742	489 443	1 632 674	2 122 117

Kilde: Regionalforvaltning.no/Distriktssenteret

Dersom vi setter verdiskapingskravet til maksimalt 3 mill. kroner i stedet for 1,5 millioner kroner, vil større bokhandler på mellom 7 og 12-13 millioner kroner i omsetning komme inn under ordninga. Distriktssenteret har ikke oversikt over hvor mange dette vil utgjøre.

Strategiske konsekvenser

Forslaget om å innføre verdiskapingskriterium vil medføre endringer i tallet på butikker som kan søke om Utviklingsstøtte. Dersom terskelverdien blir satt til 1,5 millioner kroner, slik som Menon foreslår, ville 3 av de 15 som søkte Utviklingsstøtte i 2021 ikke kunne søkt om støtte.

Sammensetningen av butikk-gruppen som kan søke om støtte, vil bli endret med overgang fra omsetningskriterium til verdiskapingskriterium. Noen butikker som kan få støtte i dag, vil ikke lenger få mulighet for støtte, samtidig som butikker som ikke får støtte i dag, kan få mulighet for å få støtte. Menon har ikke beregnet hvor mange butikker dette gjelder.

Dersom et verdiskapingskriterium blir innført, må sentrale begrep som lønnskostnad og driftsresultat defineres nøye for å unngå misforståelser. Skal for eksempel arbeidsgiveravgift og pensjon inkluderes i lønnskostnaden? Hva med andre personalkostnader? Skal budsjettposten «andre inntekter» tas med i beregning av driftsresultat osv.?

Verdiskaping er et kriterium som tydelig prioriterer butikker med svak lønnsomhet. Dette er i samsvar med Merkur-programmets målsettinger om å støtte opp om butikker som har behov for økonomisk støtte for å overleve og formidle varer og gode tjenester til lokalsamfunnet.

Verdiskapings-kriteriet kan gjøre det mulig for litt større butikker med 9-15 millioner kroner i totalomsetning med dårlig lønnsomhet å søke om støtte fra Merkur-programmet. Butikker med moderat omsetning og god lønnsomhet kan komme over terskelverdien og bli utelukket fra Merkur-støtte. Eksempel kan være Norli Odda og Norli Evje.

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser

Med dagens ordning kommer i underkant av 30 butikker inn under ordninga om Utviklingsstøtte. Forslaget om å innføre et verdiskapingskrav på 1,5 millioner kroner ville i 2021 ha medført at 3 av de 15 som søkte ikke var søkeberettiget. Med verdiskapingskrav på 3 millioner kroner ville flere bokhandler være søkerberettiget. Uansett er det ikke lagt opp til å øke totalomfanget av ordningen. Derfor vil en omlegging ikke ha økonomiske konsekvenser i programmet, dette vil bare medføre en omfordeling av midler.

Forslaget har ingen organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret.

Menon foreslår ikke noen endringer av dagens praksis når det gjelder koblingen mellom støtteordninger og deltakelse i kompetanseprogrammet. Forslaget har derfor ingen konsekvenser hverken strategisk, økonomisk eller organisatorisk.

4.3.3.3. Endring av maksimalt støttenivå.

I følge Menon har Utviklingsstøtten mange fellestrekk med servicestøtten for dagligvarehandel. Den stiller ikke strenge krav til investering som formål. Menon tror at utviklingsstøtten til bokhandel kan tilpasses egenskapene ved servicestøtten, og at maksimalt støttebeløp per søknad økes fra 50 000 kroner til 100 000 kroner. I tillegg foreslår Menon at utbetalinger kommer på forskudd. De mener dette vil gjøre ordningen mer attraktiv og vil muliggjøre noen større utviklingsprosjekter. Menon mener at det ikke nødvendigvis er behov for å øke rammen, så lenge man holder på en relativ tydelig seleksjonspraksis. Det vil bety at færre får støtte og at saksbehandlingen blir noe mindre omfattende. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 127)

Strategiske konsekvenser

Målet med utviklingsstøtten rettet mot bokhandlere i Merkur-programmet er å støtte opp under bokhandelen som kulturell møteplass. Et viktig satsningsområde for å understøtte rollen som et sted der folk møtes, får inspirasjon og tilgang til et mangfold av litteratur. Når bransjefolk i næringa trekker frem hva som blir viktig fremover for bokhandelen så er ett av områdene det pekes på det å utvikle bokhandelen som kulturarena. Bokhandlerne må satse på å finne sin personlighet og dyrke rollen som kulturformidler.

Utviklingsstøtten er viktig for å gjøre det mulig for bokhandlerne å oppfylle sin rolle som kulturarena på de stedene der de ligger. Disse midlene gir butikkene både mulighet til å gjøre mindre investeringer i inventar som skal til for å gjennomføre arrangement, og til å skape aktivitet av ulikt slag i butikken.

Ordningen har vært forholdsvis lite attraktiv, og tilbakemeldinger fra bokhandlerne i nettverket tyder på at kjennskapen til ordningen er liten, at det er usikkerhet rundt egenandel og hvordan man søker, og det oppfattes som svært krevende å rapportere på disse midlene.

Ser vi på forholdet mellom bokhandel og dagligvare butikker i Merkur-programmet, med hensyn til midler til kompetanseprogram og økonomisk støtte, så gir dette et interessant perspektiv. For dagligvarebutikkene brukte Merkur-programmet i 2021 ca. 13 – 14 millioner til kompetanseprogrammet, mens de mottok 45 millioner i økonomisk støtte. Tilsvarende forhold mellom kompetanseprogrammet og økonomisk støtteordning for bokhandlerne er kr 2 583 565,- til kompetanseprogrammet og 500 000,- til økonomisk støtteordning. Skulle forholdet mellom kompetanseprogram og utbetaling av økonomisk støtte vært det samme for bokhandlerne som for dagligvarebutikkene, skulle Merkur-programmet ha betalt ut ca 7 millioner til bokhandlerne og ikke kr 500 000,-.

Distriktssenteret mener dagens ordning med utviklingsstøtte til bokhandlere bør vurderes erstattet av nye ordninger, og at det bør gjøres en gjennomgang av behovet for økonomisk støtte fra Merkur-programmet til bokhandlerne. Økonomiske støtteordninger for bokhandlerne må i større grad ivareta bokhandlernes behov, og tilrettelegges slik at det forenkler søker og forvalter sitt arbeid med ordningen.

Servicestøtten for dagligvare har til hensikt å bidra til å opprettholde de minste butikkene og fungerer som betaling for den servicen som butikken yter til innbyggere og virksomheter i samfunnet. Maksimalt støttebeløp per år er 100 000 kroner. For å kunne søke om støtten må du ha minst tre tilleggstjenester. Det skal ikke søkes om støtte til konkrete tiltak. Servicestøtten skal dekke utviklings- og driftskostnader som butikkene har for å fylle rollen som lokalt servicesenter. Støtten kan også dekke mindre investeringer som bidrar til å nå målet mot ordninga. Det er ikke søknadsfrist på denne ordninga.

Servicestøtten for dagligvare har mange gode elementer i seg som også kan gagne bokhandlerne, men Distriktssenteret mener det krever en nærmere utredning rundt hva som er beste løsning. Målet må være å skape en ordning som understøtter bokhandelen som møteplass og kulturarena. Ordningen må være lett å søke og lett å administrere, og den må være forutsigbar for bokhandlerne. Distriktssenteret mener at økt søknadsbeløp som treffer veldig få, er ikke nok til å gjøre støtteordninga mer attraktiv for bredden i nettverket.

Økonomiske konsekvenser

Det er ikke foreslått at den økonomiske rammen på 500 000 kroner skal økes eller endres. Det betyr at forslaget til Menon ikke har noen økonomiske konsekvenser i forhold til dagens ordning.

I 2021 søkte 15 bokhandlere på ordninga med et søknadsbeløp på 900 000 kroner. Det gitt tilsagn om støtte 12 bokhandlere med tildeling på mellom 33 000 - 50 000 kroner. Ved å øke støttebeløpet til 100 000 kroner

uten å øke rammen på 500 000 kroner, så betyr dette at bare 5 bokhandler får støtte. Hvis vi ser for oss at nettverket skal bli større med flere som kan søke støtteordningen, er det negativt at så få får støtte.

For en liten bokhandler betyr denne støtten mye. Eksempelvis så må bokhandelen omsette for 200 000 - 300 000 kroner for å tjene inn 50 000 kroner.

Organisatoriske konsekvenser

For Distriktssenteret påvirkes den administrative ressursen først og fremst av flere søknader til Utviklingsstøtten, og behov for mer saksbehandlings-ressurser. I dag har 48 butikker mulighet til å søke Utviklingsstøtte. Om vi øker grensen til 10 000 innbyggere vil 73 bokhandlere være kvalifisert til støtteordningen og 81 om vi øker til 15 000 innbyggere. I 2021 hadde vi 14 søknader. Om dette dobles, øker omfanget av administrativ ressurs til det dobbelte.

I følge Menon så medfører det mindre administrative kostnader fordi det blir færre bokhandlere som får tildelt midler. Dette er en antagelse som ikke trenger å medføre riktighet. Hvis like mange søker ordningen vil det medføre like mye arbeid, kanskje mer, å saksbehandle og prioritere søkere. Det krever finmaska kriterier for å kunne skille søknadene fra hverandre, og gjøre prioriteringer som finner frem til de fem som er mest berettiget til midlene.

Distriktssenterets vurderinger og anbefaling om kriterier for å få utviklingsstøtte for bokhandler

Distriktssenteret mener at verdiskapingskriteriet medfører lite endring i gruppen som er berettiget til støtte, og bidrar på denne måten ikke i særlig grad til større måloppnåelse. Samtidig er verdiskapingskriteriet mer krevende å forstå, og finne frem til, og vil kunne medføre en høyere terskel for å søke.

Distriktssenteret mener at dagens budsjetttramme for utviklingsstøtten ikke gir rom for å øke maksimalt støttebeløp ut over dagens 50.000 kroner. Samtidig kan søknadsprosessen med fordel forenkles.

Distriktssenteret anbefaler ikke at kriteriet for utviklingsstøtte for bokhandler endres fra et omsetningskriterie til et verdiskapingskriterie. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler, gitt dagens budsjetttramme for ordningen på 500.000 kroner, ikke å øke maksimal beløpsgrense for utviklingsstøtte fra 50 000 til 100 000 kroner. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at rutiner og kriterier for søknad, behandling og rapportering av utviklingsstøtten gjennomgås med formål å forenkle prosessen både for søker og forvalter.

Distriktssenteret anbefaler at det blir gjort en vurdering av eventuelt nye økonomiske støtteordninger for Merkur bok.

4.3.4 Merkur bok sin fremtid

I dette kapittelet redegjør Distriktssenteret for revitaliseringen av Merkur Bok og hva vi gjør for å oppnå bedre måloppnåelse, samt at vi ser på konsekvensene av en eventuell avvikling av virkemidlet Merkur Bok.

Menon uttrykker tvil om Merkur Bok-programmet er liv laga. Dagens ordning er kostbar og når forholdsvis få bokhandler. Men ettersom Distriktssenteret i 2020 begynte å legge om ordningen og siden har satset mer målbevisst på distriktsbokhandler, anbefaler Menon at Distriktssenteret får tre år på seg til å revitalisere Merkur bok. Deretter bør departementet sammen med Distriktssenteret vurdere veien videre. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 125)

Strategiske konsekvenser

Merkur-programmet for bokhandel er viktig for å sørge for at de små distriktsbokhandlerne overlever i sine lokalsamfunn. Distriktssenteret har identifisert spesielt tre viktige områder for å støtte Merkur bokhandlerne. Dette er å bistå med å forbedre lønnsomhet, gjennomføre eierskifte og støtte i arbeidet med å få kommunen til å handle i den lokale bokhandelen.

Siden høsten 2019 har Merkur Bok blitt revitalisert for å imøtekomme disse utfordringene. Tiltakene som er satt i verk er for det første at vi har gått fra 10 Merkur-konsulenter til tre dedikerte Merkur bok konsulenter. Disse tre Merkur Bok-konsulentene jobber spesifikt mot bokhandlerne i tre regioner. En viktig oppgave for disse konsulentene har vært å gjøre seg kjent med bokhandlerne og behovene deres, og legge til rette tiltak som kan bedre lønnsomhet og overlevelsessevne. I dette arbeidet har Distriktssenteret prioritert webinarer med kunnskapsdeling på tvers mellom bokhandlerne.

Antall omstillingsprosjekt for bokhandel er økt fra to til ti, med stor vekt på generasjonsskifte, samarbeid med kommunen for offentlige innkjøp og bedre lønnsomhet. Merkur utvikling - bok er også startet opp med vekt på ledelse, lønnsomhet og samarbeid med kommune og lokalsamfunn. Vi tilbyr Handle lokalt-kampanje for alle bokhandlere knyttet til den internasjonale bokdagen, og vi gjennomfører utviklingsprosjekt for å skaffe kunnskap som bokhandlerne kan dra nytte av. Det siste som er på trappene handler om den digitale bokhandelen, et prosjekt som kan få stor betydning for å løfte små distriktsbokhandler digitalt.

Det viktigste resultatet av Distriktssenteret sin revitalisering av arbeidet i Merkur Bok til nå, er at vi ser at Merkurkonsulentene har bidratt til gjennomføring av eierskifte i flere bokhandler som kanskje ikke hadde blitt gjennomført uten deres bistand. Gjennomsnittsalderen hos Merkur-bokhandlerne er høy. En undersøkelse gjort av Høgskolen i Volda i 2019, på oppdrag av Distriktssenteret, viser at 2 av 3 bokhandler er over 55 år. Dette betyr at vi nå og fremover må gjennomføres et generasjonsskifte i store deler av bransjen. Det er et prioritert område fremover for Merkurkonsulentene å bidra med støtte til smidige eierskifter hos bokhandlerne, og et viktig bidrag til at bokhandel-tilbudet opprettholdes på tettsteder og i småbyer.

Distriktssenteret mener i likhet med Menon at det er naturlig å evaluere resultatene av tiltakene for Merkur Bok etter tre år, for å sjekke ut grad av måloppnåelse og i hvilken grad Merkur-programmet er en viktig medspiller i arbeidet med å bidra til god bokhandel-dekning i distriktet, slik at de små bokhandlerne kan fortsette å være møteplass med bøker, kunnskap og kultur, og være med å gjøre tettsteder og småbyer i Norge til mer attraktive steder å bo og besøke.

Økonomiske konsekvenser

Om vi legger ned Merkur Bok får vi, med utgangspunkt i årets budsjett, frigitt ca. 3 millioner kroner.

Organisatoriske konsekvenser

Ressursene hos Distriktssenteret og Merkur-konsulentene flyttes over til andre oppgaver. Det frigis tid fra besøksordning, omstillingsordning, utviklingsprosjekt og Merkur Utvikling.

Distriktssenterets vurderinger og anbefaling om Merkur Bok sin fremtid

God tilgang til bokhandler er et litteraturpolitisk mål. Distriktssenteret mener Merkur Bok-programmet fortsatt vil være et viktig virkemiddel for at Norge fortsatt skal ha god bokhandel-dekning også på tettsteder og i småbyer i distriktet.

Distriktssenteret anbefaler å bruke tre år på å revitalisere ordningen med Merkur bok, og at det etter denne perioden blir gjennomført en vurdering av veien videre. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.4. Støtte til drivstoff og ladestasjoner

Dette kapitlet vurderer Distriktssenteret konsekvensene av Menon sin anbefaling knyttet til tilskuddsordningen for drivstoff og ladestasjoner.

Menon oppsummerer og begrunner sitt forslag slik (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 10):

I dag er tilskudd til drivstoff vurdert som viktig for lønnsomheten, men vi mener dette vil bli mindre betydningsfullt over tid. Dette understrekes særlig av utviklingen i nybilsalget og overordnede klimapolitiske mål.

Vi anbefaler derfor at denne støtten bør fases ut over tid. Når det gjelder støtten til ladestasjoner, anbefaler vi fortrinnsvis at dette heller samordnes under en større paraply, for å ha et mer enhetlig støttesystem. Vi tror det er mer hensiktsmessig at denne støtten finner sin plass utenfor Merkur-programmet. Hvis ladestøtten videreføres, er vår oppfatning at denne bør rettes mot butikkene med høyt innslag av hyttekunder og/eller gjennomreisende.

Litt om ordningen

Ordningen med investeringsstøtte for drivstoffanlegg ble etablert som en del av Merkur-programmet i 2012. Begrunnelsen var å bidra til å sikre tilgang på drivstoff i distriktene. 261 Merkur-butikker selger drivstoff. Tilskudd til drivstoffanlegg har fra 2014 til 2021 årlig utgjort 10 -15 prosent av Merkurs tilskuddsmidler, og ca. 20 søknader er innvilget pr år med innvilget årlig beløp i gjennomsnitt ca. 5,5 millioner kroner. Det er hovedsakelig gitt støtte til oppgradering av eksisterende anlegg.

Fra 2019 har det vært mulig å søke om tilskudd til etablering av ladestasjoner. Foreløpig er det svært få Merkur-butikker som har søkt støtte til etablering av ladestasjoner. Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 107) viser til at det har vært til sammen tre søknader i 2019 og 2020, hvorav 2 er avslått.

4.4.1 Utfasing av tilskudd til drivstoff

Strategiske konsekvenser

Selv om kundeundersøkelsen gjort av Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 106) viser at tilskudd til drivstoffanlegg i liten grad er noe som er løftet fram som et viktig behov fra kundenes side, vil et bortfall av tilskuddordningen for opprusting/automatisering av drivstoffanlegg kunne ha som resultat at mange butikker avvikler sitt tilbud om drivstoff. Det vises her til at drivstoff som tilleggstjeneste av Merkur-kjøpmennene er vurdert å ha stor betydning for lønnsomheten til butikkene, og dermed også ha betydning for butikkens overlevelsessevne.

Halvparten av Merkur-butikkene som har mottatt støtte til drivstoff fra 2015 til og med 2021 har færre enn 35 husstander i sine nærområder. Det er altså små lokalsamfunn hvor det også ofte er lange avstander til nærmeste større tettsted med tilbud om drivstoff. Nettopp på grunn av de lange avstandene, er også utbredelsen av elbiler lavere i distriktene enn i sentrale strøk. I tillegg vil Distriktssenteret argumentere for at næringslivet, som for eksempel de som driver i primærnæringene, i mange år fremover vil være avhengig av tilgang til diesel og bensin i sin drift. Vi mener derfor at en utfasing av drivstofftilskuddet vil utgjøre en reell fare for at tjenestetilbudet for innbyggerne og næringsliv i distriktene svekkes.

Økonomiske konsekvenser

Tilskuddet til drivstoffanlegg har siden 2015 utgjort mellom 10-15 prosent av Merkur-programmet samlede tilskuddsordninger. Det er i hovedsak gitt støtte til å opprettholde eksisterende tilbud gjennom tilskudd til opprusting av eksisterende anlegg og da gjerne investeringer i nye pumper, tanker og chipautomater.

En utfasing av tilskudd til drivstoffanlegg vil gi et potensial for omfordeling i størrelsesorden 5 millioner kroner årlig. Dette ut fra siste års bevilgninger/støttebeløp.

Organisatoriske konsekvenser

Utfasing av tilskuddet til drivstoff, slik Menon foreslår, vurderes av ikke å ha organisatoriske konsekvenser av betydning for Distriktsenteret eller driften av Merkur-programmet. Dersom eventuelt bortfall av tilskudd til drivstoff medfører økning av tilskuddsrammen for andre ordninger, vurderes ikke de administrative kostnadene med tilskuddsforvaltningen av Merkur-programmet å bli endret ved utfasing av drivstofftilskuddet. Det samme resonnementet er lagt til grunn når det gjelder omfanget av Merkur-konsulentenes ressursbruk.

4.4.2 Tilskudd til ladestasjoner

Strategiske konsekvenser

Etablering av ladestasjoner i regi av Merkur-butikker skjer i dag i svært liten grad. Betydelige investerings- og driftskostnader gjør at dette i liten grad er et tilbud som disse vurderer som lønnsomt. Dette understrekes også at svært få søknader er fremmet på ordningen etter at det ble åpnet for slik støtte gjennom Merkur-programmet.

Det vil fremover være en økende etterspørsel etter ladestasjoner også i små distriktssamfunn med lange avstander til nærmeste større tettsted. Dette gjelder særlig områder med stort innslag av fritidshus og hytter. Dagens høye drivstoffpriser, og en ytterligere økning i andelen el-biler de nærmeste årene vil bidra til å øke etterspørselen etter ladestasjoner også i distriktene.

I følge ENOVA (ENOVA, 2022) var det per april 2022 70 kommuner i landet der det ikke var tilgang til hurtigladere, og fortsatt mange veistrekninger med over 50 km mellom ladestasjonene. ENOVA har fra 2015 støttet etablering av ladestasjoner og lanserte i april 2022 en ny tilskuddsordning med inntil 100 millioner kroner. Denne støtteordningen⁶ retter seg inn mot etablering av ladeinfrastruktur i områder hvor denne er dårlig utbygd.

Med bakgrunn i ENOVAs ambisjon om å bidra til å bygge ut en landsdekkende ladeinfrastruktur vurderes det som lite hensiktsmessig at det skal eksistere en egen støtteordning for dette formålet innenfor Merkur-programmet. Under forutsetning av at ENOVA også de nærmeste årene vil operere med statlig tilskudd til slik infrastruktur i distriktene, blir det viktig at Distriktsenteret og Merkur-konsulenter har dialog med ENOVA om behovet for ladeinfrastruktur i tilknytning til butikker i Distrikts-Norge. Et slikt samarbeid mellom ENOVA og Distriktsenteret for å ivareta distriktenes behov vil være å anbefale fremfor at det etableres flere statlige støtteordninger.

⁶ <https://www.enova.no/bedrift/landtransport/ladeinfrastruktur-for-elbil/>

Økonomiske konsekvenser

Et opphør av støtte til etablering av ladestasjoner vurderes, gitt dagens svært beskjedne pågang av søknader, ikke å ha økonomiske konsekvenser.

Det å utløse ny infrastruktur for ladestasjoner i et stort omfang i Distrikts-Norge vil kreve betydelig statlig - /offentlig støtte. Det vises her til at ENOVA fra 2015 til 2022 har bevilget 150 millioner i tilskudd til etablering av ca. 250 ladestasjoner, og at det nye støtteprogrammet i 2022 har en tilskuddsramme på 100 millioner kroner.

Organisatoriske konsekvenser

Bortfall av ordningen med tilskudd til ladestasjoner vurderes ikke å ha konsekvenser av betydning for Distriktssenteret eller driften av Merkur-programmet

Distriktssenterets vurdering og anbefaling om støtte til drivstoff og ladestasjoner

Menon foreslår at tilskuddet til drivstoffanlegg utfases over tid, samt at støtte til ladestasjoner samordnes under en større paraply, for å ha et mer enhetlig støttesystem, og da utenfor Merkur-programmet.

Distriktssenteret mener at det er for tidlig å fase ut støtte til drivstoffanlegg fra Merkur-programmet. Dette begrunnes først og fremst med den strategiske betydningen tilgang til drivstoff fortsatt vil ha i distriktssamfunn med store avstander til nærmeste større tettsted. I tillegg har slik tilleggstjeneste stor betydning for lønnsomheten de mange Merkurbutikken som har slike tjenester.

Under forutsetning av at ENOVA også de nærmeste årene vil operere med statlig tilskudd til ladeinfrastruktur i distriktene, mener Distriktssenteret at tilskudd til ladestasjoner ikke skal være en del av Merkur-programmet. Det er viktig at ENOVA og Distriktssenteret samarbeider for at behovet for ladestasjoner i tilknytning til distriktsbutikker blir ivaretatt.

Distriktssenteret anbefaler ikke å fase ut støtte til drivstoffanlegg fra Merkur-programmet. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at tilskudd til ladestasjoner samordnes under en større paraply for å få et enhetlig støttesystem i regi av ENOVA. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.5. Konsulentenes arbeid

I dette kapittelet vurderer Distriktssenteret konsekvensene av Menon sitt forslag om mer fokusert satsing i Merkur-konsulentenes arbeid.

Menon anbefaler at Merkur-programmet tilrettelegger for at konsulentene lettere kan konsentrere sine ressurser til de butikken som virkelig trenger det. Dette kan gjøres gjennom å legge mer ressurser i omstillingsordningen og gjennom å tone ned vektleggingen av besøksordningen.

Menon finner klare tegn på at fokusert konsulentinnsats kaster mye av seg. Butikkene som har fått bistand til omstilling, har fått en bedring i driftsmarginen. Derfor blir det foreslått å oppprioritere omstillingsordningen.

Dette forslaget er i samsvar med anbefalingene fra Møreforsking, som i 2014 evaluerte Merkur på oppdrag av KDD. Distriktssenteret har fulgt opp dette. Budsjettet til omstillingsarbeid har økt fra 2,0 millioner kroner i 2016 til 3,5 millioner kroner i 2022.

Menon mener at besøksordningens plass bør tones ned og fortrinnsvis gjøres om til en rutine for konsulenten om oppfølging uten krav om besøk. Menon argumenterer med at konsulentene må bruke mye tid til reise og at dette framstår som lite effektiv ressursbruk. I stedet for å kreve at alle butikker skal ha et fysisk besøk pr. år, bør de butikkene som trenger tettere oppfølging, kunne få dette gjennom omstillingsordningen. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, ss. 109-110)

Strategiske konsekvenser

Besøksordningen er etablert for at butikkene skal få nødvendig oppfølging av Merkur-konsulenten. Hovedmålet med ordningen er å gi målrettet innsats gjennom dialog, sparring og oppfølging til de butikkene som har størst behov. Fram til og med 2021 har det vært formulert et krav om at hver Merkur-konsulent skal ha minst ett fysisk besøk årlig til sine 50-60 butikker. Men pandemien har gjort det ekstra utfordrende å gjennomføre i praksis. Samtidig har allmenn tilgang til videokonferanse-utstyr gjort det mye lettere å samhandle uten å sitte ansikt til ansikt.

Distriktssenteret har justert på forventningene til besøksordningen gjennom sitt reviderte tilsagnsbrev til konsulentene for 2022. Det blir nå forutsatt at den enkelte Merkur-konsulent i hvert enkelt tilfelle vurderer hva som er den mest effektive og smarte måten å ha dialog med butikkene på, og om kontakt og oppfølging skal skje gjennom fysisk besøk, digitalt eller gjennom samlinger i program og liknende. Poenget har vært å utnytte ressursene på en bærekraftig, effektiv og treffsikker måte. Distriktssenteret har således langt på vei fulgt opp Menons anbefaling om å tone ned på besøksordningen og gjøre den om til en kontaktordning.

Merkur-konsulentene har åremålskontrakter med Distriktssenteret. Det betyr i praksis at én eller flere konsulenter blir skiftet ut hvert fjerde år. Ved engasjement av nye konsulenter vil det i større grad være behov for å gjennomføre en runde med fysiske besøk i butikkene, for å bygge opp tillit og gode relasjoner mellom kjøpmann og konsulent. Erfaringene viser også at fysiske besøk er viktig for å identifisere utviklings- og omstillingsbehov.

Nedtoning av fysiske besøk i butikk vil kunne medføre redusert kontakt mellom kjøpmann og konsulent. For noen butikkdrivere kan et fysisk besøk gjøre det lettere for kjøpmannen å være åpen overfor konsulenten, samtidig som det blir lettere for konsulenten å gjøre seg opp sin egen mening om hva slags utfordringer eller utviklingspotensial butikken har.

Omstillingsordningen har fått økte ressurser fordi det er en ordning som har god effekt og som kan skreddersys til hver enkelt butikk. Menons forslaget om ytterligere satsing på denne ordningen, representerer ikke noen endringer i det som over tid har vært programmets strategi.

Økonomiske konsekvenser

Besøksordningen fungerer i dag som en grunnfinansiering for Merkur-konsulentene. Det er utviklet en modell der konsulenten får et grunntilskudd pr. butikk, pluss et distriktstillegg som er avhengig av reiseavstander mm. Dersom måten å gjennomføre besøksordningen blir endret, vil det være behov for å se nærmere på honoreringssystemet for ordningen. Med mindre fysiske reiser må en vurdere å redusere distriktstillegget, som er ment som en betaling for konsulentens tidkrevende reiser i regioner med store avstander og mange øybutikker.

Besøksordningen har i dag en ramme på 4 millioner kroner. Omlegging av besøksordningen til en kontaktordning vil i utgangspunktet kunne gi en innsparing i driften av Merkur-programmet, på anslagsvis 0,5-1,0 millioner kroner.

Menon foreslår at disse midlene blir vridd fra besøksordningen til omstillingsordningen, slik at forslaget samlet sett ikke vil medføre hverken innsparing eller ekstra utgifter.

Organisatoriske konsekvenser

Besøksordningen er en type rammefinansiering der Merkur-konsulent får tilsagn om midler og rapporterer på bruken av disse midlene. Omstillingsordningen er mer arbeidskrevende for Distriktssenteret, fordi konsulenten må søke om midler til hvert prosjekt for å få tilsagn og senere utbetaling. En større satsing på omstillingsordningen vil derfor medføre noe større ressursbehov på saksbehandling i Distriktssenteret. Konsulentene vil også måtte bruke litt mer tid til å skrive søknader.

Utover dette vil ikke forslaget få organisatoriske konsekvenser for Distriktssenteret

Distriktssenteret vurderinger og anbefaling om konsulentenes arbeid

Menons forslag om å gjøre besøksordningen om til en kontaktordning og samtidig styrke omstillingsordningen er i samsvar med de strategier som Distriktssenteret har fulgt for utviklingen av Merkur-programmet de siste årene.

Distriktssenteret vil understreke at fysiske besøk i noen tilfeller fortsatt er viktig for at Merkur-konsulenten skal kunne følge opp butikkene på en god måte. Prioritering av omstillingsordningen medfører ikke noen endring fra dagens praksis.

Distriktssenteret anbefaler at besøksordningen endres til en kontaktordning. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

Distriktssenteret anbefaler at omstillingsprogrammet fortsatt blir gitt høy prioritet. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

4.6. Kjedenes rolle i Merkur-programmet

I dette kapittelet vurderer Distriktscenteret konsekvensene av Menon sitt forslag om endring av kjedenes rolle i Merkur-programmet.

Menon mener:

«Det er viktig å være bevisste på oppgavefordelingen mellom kjeder og Merkur-konsulentene. Med økt fokus på omstillingsordningen, vil Merkur-konsulentene få en klarere avgrensning i sitt arbeid, sett opp mot kjedekonsulentene roller. Vi tror det kan være ryddig at kjedene ikke er representert i Merkur-styret. Vi mener heller det bør opprettes en referanse- eller arbeidsgruppe som får en viktig rolle for informasjonsflyt og diskusjon om utviklingen av programmet.» (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 11)

Menon vurderer at det er uheldig at de som representerer tilskuddsmottakerne deltar i det besluttende organet som delegerer kompetanseressursene og som innvilger omstillingsmidler utover administrativ ramme. Menon slår fast at dette fremstår som uryddig og kan bidra til å undergrave troverdigheten til programmet. Anbefalingen er at styrerepresentantene bør ha en mer uavhengig tilknytning til beslutningene styret skal fatte, og at kjedene ikke er representert i styret, men heller i en referansegruppe som ikke fattet beslutninger som berører tildeling av støttebidrag. (Ibid. side 116-117)

Strategiske konsekvenser av forslaget

I følge DFØs veiledere for statlig tilskudsforvaltning (DFØ, u.d.) er det sentralt at man i saksbehandlingen ivaretar Forvaltningslovens kapittel II om habilitet. (ibid.) Reglene gjelder for alle som utfører oppgaver for et forvaltningsorgan uavhengig av om man er ansatt eller ikke. Et sentralt moment i habilitetsvurderinger er ikke om en tjenestemann handler upartisk, men om befolkningen har tillit til at de gjør det. Målet er å opprettholde forvaltningens legitimitet i befolkningen.

I sjekklisten for utvalgte prosesser i tilskudsforvaltning (DFØ, u.d.) heter det i punkt 11c: *«Dersom hele eller deler av søknadsbehandlingen er delegert eller overlatt til andre, er det sikret mot mulige interessekonflikter (for eksempel at den som tildeles myndighet også er innenfor gruppen av potensielle tilskuddsmottakere).»*

Menon argumenterer for at kjedenes representasjon i Merkur-styret ikke er i tråd med moderne forvaltningsskikk og at dette kan undergrave troverdigheten til beslutningene styret fattet. Slik veiledningen for tilskudsforvaltning med tanke på habilitet er formulert, er det en risiko for at det med dagens styresammensetning kan fremstå som at styrerepresentantene er med og fattet beslutninger som kommer egne butikker til gode.

Dagens Merkur-styret er første klageinstans på enkeltvedtak om tildeling av støttebidrag, Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) er andre klageinstans. Styret fattet også vedtak om omstillingsmidler ut over grensen for de administrative fullmaktene. Dette innebærer at dagligvarekjedenes styrerepresentanter deltar i behandlingen av klager på avslag om tildeling til enkeltbutikker tilknyttet egen dagligvarekjede. Tidligere og nåværende instruks understreker begge at forvaltningslovens krav skal ligge til grunn for saksbehandlingen. I den nye styreinstruksen er følgende presisering lagt inn:

«Styrets representanter skal til enhver tid vurdere om det kommer saker til behandling som kan innebære at en bør vurdere spørsmål om habilitet, jf. forvaltningsloven kapittel II. Dersom styret skal behandle en sak der en av styrerepresentantene leder, har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling

for et selskap som er part i saken, må inhabilitet i så fall vurderes i den konkrete saken. Habilitet i styret følger normale regler for habilitet, jf. §6 i forvaltningsloven»

Det er ikke krav i styreinstruksen at den aktuelle styrerepresentanten skal fratre i klagebehandlingen av saker som omhandler butikker i egen kjede, og det har heller ikke vært praksis i dagens styre når klagesaker behandles at enkeltrepresentanter fratrer når klagesaker behandles. Det er ikke utarbeidet interne retningslinjer som beskriver hvordan dette skal håndteres.

Merkur-konsulentenes vurdering viser at det er delte meninger om hvorvidt kjedenes representasjon i styret utgjør en risiko for svekket tillit til Merkur-programmet.

Dagens ordning kan ikke sies å være fullt ut i tråd med anbefalingene i DFØs sjekkliste om tilskuddsforvaltning pkt. 11c (DFØ, u.d.) om å unngå potensielle interessekonflikter i saksbehandlingen. En konsekvens på lang sikt kan være at tilliten til styrets, og videre Merkur-programmets upartiskhet svekkes, og at programmets omdømme skades og den politiske forankringen svekkes. Dersom dagens ordning beholdes bør Merkur-styret vurdere om de bør endre praksis ved klagesaksbehandling, og om det bør utarbeides interne retningslinjer for styrets saksbehandling.

En av Merkur-programmets styrker har vært at styret og beslutningene som fattes er «tett på» virkeligheten ute i butikkene og i bransjen. Programmet har evnet å videreutvikle nye støtteordninger, nytt innhold i kompetansedelen, i tråd med endrede utfordringer i dagligvarebransjen og i distriktsbutikkens hverdag. Kjedenes representasjon i styret skal bidra med sentral bransjekunnskap, herunder innsikt i trender, muligheter og utfordringer i bransjen nasjonalt og internasjonalt. Kjederepresentantene skal også fungere som gode ambassadører for Merkur-programmet inn i egne kjedesystem, og skal bidra til god informasjonsflyt mellom programmet og egen organisasjon. Et flertall av Merkur-konsulentene peker på at dette har stor verdi.

God informasjonsflyt med, og tilfang av bransjekunnskap fra kjedene kan ivaretas uavhengig av om kjedene sitter som representanter i styret eller i en tilhørende referansegruppe med dette som formål. Det er en risiko for at deltakelse i en referansegruppe istedenfor et besluttende styre vil være mindre attraktivt for representanter fra sentralt ledernivå i dagligvarekjedene. Men dersom formålet med kjederepresentasjon er informasjonsflyt mellom og faglige innspill fra kjedene til Merkur programmet er det lite trolig at en slik endring vil ha alvorlige konsekvenser. Det vil være i dagligvarekjedenes egen interesse at Merkur-programmets satsinger og prioriteringer bygger på oppdatert bransjekunnskap om utfordringer og muligheter, uavhengig av om kontaktpunktet med dagligvarekjedene er i styret eller en referansegruppe.

Økonomiske konsekvenser

Menon foreslår at dagligvarekjedene ikke lenger får egne representanter i Merkur-styret, men at styret beholdes og at det i tillegg blir opprettet en ekstern referansegruppe hvor informasjonsflyt og faglige innspill mellom dagligvarekjedene og Merkur programmet blir ivare tatt. Dette innebærer at sekretariatsfunksjonen til styret blir opprettholdt, men at det i tillegg kommer kostnader til en ekstern referansegruppe som må ha jevnlig møter. Det som vil tilkomme av ekstra utgifter vil være knyttet til honorar/refusjon/reiseutgifter til deltakerne i referansegruppen.

Om størrelsen på dagens styre opprettholdes i tillegg til etablering av en referansegruppe vil det kreve en økning i budsjettet til sekretariatsfunksjonen. Men dersom man vurderer at antall styremedlemmer kan reduseres tilsvarende vil den totale kostnadsrammen bli lik som i dag. Dagens sekretariatsfunksjon vil med stor sannsynlighet kunne ivareta oppgaver knyttet til en referansegruppe og styret innenfor dagens kapasitet og kostnadsramme forutsatt samme antall honorarberettigede personer som i nullalternativet.

Oppsummert betyr dette at Menons forslag om at dagligvarekjedene går ut av styret og at det opprettes en ekstern referansegruppe hvor kontakten med dagligvarekjedene ivaretas har svært små økonomiske konsekvenser.

Organisatoriske konsekvenser

I dag er det Merkur-styret som er første klageinstans for enkeltsaker om klager på avslag om tilskudd. Dersom dagligvarekjedene går ut av styret og over i en faglig referansegruppe, men styret som organ beholdes, vil styret fortsatt kunne være klageinstans slik det er definert i dagens instruks. Ved opprettelse av en referansegruppe må styreinstruksen oppdateres med mandat for og rollebeskrivelse til referansegruppen, samt en beskrivelse av sammenhengen mellom referansegruppen, styret og Distriktssenteret.

Distriktssenterets rolle som sekretariat for styret vil ikke påvirkes av om dagligvarekjedene går ut av styret, men dagens rutiner må legges om for å sikre fortsatt tett og godt samarbeid med kjedene når kontakten skal skje i egne møter utenom styrets arbeid. Dersom det opprettes en referansegruppe kan sekretariatsfunksjonen også ivareta det praktiske arbeidet knyttet til denne uten at det utløser behov for endringer i organisering eller rammer utover oppdatering av dagens rutiner. Men møtefrekvens og størrelsen på styret/en eventuell referansegruppe spiller inn på kapasitetsbehovet i sekretariatsfunksjonen, og bør tas med i vurderingen av innretning.

Distriktssenteret vurdering og anbefaling om kjedenes rolle i Merkur-programmet

Distriktssenteret vurderer at dagens ordning ikke er i tråd med anbefalingene fra DFØ for tilskuddsforvaltning, og at det er en viss risiko for at tilliten til Merkur-programmet kan svekkes over tid. Dette taler for at dagligvarekjedene ikke bør ha egne representanter i styret, men sitte i en faggruppe/referansegruppe.

God tilgang til bransjekunnskap og informasjonsflyt mellom dagligvarekjedene og Merkur-programmet er av stor strategisk verdi, men kan også løses på andre måter. En presisering i styreinstruksen om at kjederepresentantene skal fratre når saker fra butikker i egen kjede behandles av styret kan være en slik løsning. Det er ingen økonomiske eller organisatoriske konsekvenser av betydning knyttet til forslaget.

Distriktssenteret anbefaler at styringen av Merkur-programmet bedre må tilpasses DFØs anbefalinger for tilskuddsforvaltning.

Distriktssenteret anbefaler at dagligvarekjedene enten:

- ikke er representert i styret, men sitter i et fagråd/referansegruppe.**
- er representert i styret, men med en presisering i styreinstruksen om at kjederepresentantene skal fratre når saker fra butikker i egen kjede behandles av styret.**

Distriktssenteret støtter her delvis Menon sin anbefaling.

4.7. Samordnet satsing på utviklingsprosjekter

I dette kapittelet vurderer Distriktssenteret konsekvensene av Menon sitt forslag om å rette en større del av ressursene i programmet til satsinger som inkluderer flere butikker, det som Merkur-programmet definerer som utviklingsprosjekt.

Det er ikke gjort en nærmere vurdering av de to konkrete forslagene Menon har til samordnet satsning da de er vurdert til å representere eksempel fra Menon sin side, jf. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, ss. 113,114) *Samordnet satsing på fritids- og turistkonsumet og Mer samordnet satsing inn mot kommunen som kjøper av varer.*

Menon anbefaler at en støtteandel av ressursene i programmet rettes mot - eller knyttes til - denne typen samordnede satsninger. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, ss. 111-114)

Merkur-programmet har dels fokus på å bistå enkeltbutikker og dels fokus på å utvikle kompetanse og vilkår for butikkdrift gjennom fellesprosjekter. Menon har gjort en vurdering av å styrke Merkur-programmet sin satsning på denne typen fellesprosjekter for å teste ut nye løsninger og ta ut potensialet i markeder som i dag ikke er fullt utnyttet, og på den måten hjelpe flere butikker samtidig, derfor begrepet samordnet satsning.

Menon mener det ligger et betydelig potensial i samarbeid og samfinansiering av slike prosjekt med KS, fylkeskommunene og Forskningsrådet gjennom f.eks. forkommune-programmet. Menon mener videre at Distriktssenteret bør ta en aktiv rolle som utvikler og samkjører av nye felles satsninger for butikker der man om nødvendig forsøker å gå opp nytt terreng. Gjennom å satse på utvikling i form av piloter tar man stegvis grep som kan gjøre det lettere å teste ut om nye koordinerte løsninger kommer i konflikt med andre hensyn i næringen. Menon trekker frem «Kommunen og nærbutikken», «Ny teknologi og delvis selvbetjente butikker» og «Handle lokalt kampanjer» som eksempler på samordnet satsning.

Menon beskriver to eksempel på mulige samordnet satsning, dette er fritids- og turistkonsumet og satsning inn mot kommunen som kjøper av varer. Menon mener det ligger et potensiale i omsetningsvekst i Merkur butikker i tilknytning til veksten i fritidsboliger. Ut fra dette anbefaler Menon at det jobbes mer systematisk for å komme i kontakt med eiere av fritidsboliger og turister som kommer innom og gjennomføre et utviklingsprosjekt for bedre samspill med fritidsbeboere.

Menon mener videre at det ligger et stort potensial i å aktivere kommunene som kunder, og at et rettet, samordnet arbeid som synliggjør handlingsrommet for kommunene, gjennom informasjonsmateriell og prioritert arbeidsinnsats fra Merkur konsulentene vil kunne bidra til å ta ut potensialet.

Strategiske konsekvenser

Erfaring fra tidligere utviklingsprosjekt viser at en målrettet og samordnet satsing slik Menon anbefaler bidrar til å bygge opp under hovedmålet til Merkur-programmet og bidrar positivt til utvikling av den enkelte butikk med tilhørende lokalsamfunn, gitt at satsingene treffer mht. behov, utfordringsbilde o.l. Et sentralt element i dette er kunnskapsdeling fra utviklingsprosjektene. Innovasjon og pilotering innebærer en risiko for at ressurser blir brukt på prosjekt som ikke styrker målsettingen med Merkur-programmet, men om en lykkes vil erfaringene fra slike satsninger danne grunnlag for strategiske prioriteringer som møter fremtidige

utfordringer på en god måte. Forslaget til Menon om å bruke en større andel av ressursene til programmet på utviklingsprosjekt blir ikke vurdert til å ha strategiske konsekvenser mht. mål for programmet og hvordan en arbeider i programmet i dag.

Økonomiske konsekvenser

I budsjett 2022 for Merkur-programmet er det satt av 3 millioner kroner til utviklingsprosjekt av den kategori som Menon omtaler. De økonomiske midlene vil bli prioritert brukt på ett stort og to-tre mindre prosjekter. Menons anbefaling om at en større andel av ressursene i programmet blir rettet mot eller knyttet til en samordnet satsning har den konsekvens at en må omprioritere innenfor eksisterende rammer og dermed redusere ressursbruken på andre områder, f.eks. at det blir stilt mindre økonomiske midler tilgjengelig gjennom tilskuddsordningene eller at en trapper ned andre aktiviteter i kompetanseprogrammet som f.eks. ressurser til «handle lokalt»-kampanje eller regionale konferanser.

I tillegg til de økonomiske ressursene for å drifte enkeltprosjekter under satsningen viser erfaring fra tidligere utviklingsprosjekt at en slik satsning vil få best effekt om den må følges opp gjennom å endre prioriteringer ved tildeling av investeringstilskudd. Andre typer investeringer har dermed blitt mindre prioritert ved tildeling av tilskudd.

Gitt de økonomiske rammene som Merkur-programmet har i dag vil konsekvensen av forslaget være at det må gjøres en omprioritering både innenfor kompetanseprogrammet og innenfor tilskuddsordningene. Dette trenger i seg selv ikke være negativt vurdert ut fra en samlet måloppnåelse.

Organisatoriske konsekvenser

Distriktssenteret og Merkur styret sine oppgaver, roller og forventninger er definert blant annet med utgangspunkt i strategiprosesser. Videre er Merkur-konsulentene sitt ansvarsområde definert i oppdragsavtaler som blir fulgt opp med utviklingssamtaler. Det blir gjennomført prosesser som involverer de ulike aktørene i forkant av at Merkur-styret vedtar en strategi med årlige satsingsområder som skal ligge til grunn for konkrete utviklingsprosjekt. Strategien legger til grunn at det i løpet av et år vil komme innspill fra Merkur-konsulentene, Merkur-styret, Distriktssenteret eller andre på mulige utviklingsprosjekter og søknad om finansiering av disse.

Et større utviklingsprosjekt i regi av Merkur-programmet har normalt en varighet på ett til to år og har gjerne hatt en kostnadsramme på 1,5 – 2 millioner kroner. Oppfølging av denne typen prosjekt er tidsmessig ressurskrevende både for Distriktssenteret og involverte Merkur-konsulenter. Ut fra dagens ressurser og prioriteringer vil det ikke være kapasitet til å ha mer enn ett stort utviklingsprosjekt av denne typen gående til enhver tid. I tillegg til ett stort prosjekt vil vi ha noen mindre prosjekter. Disse prosjektene krever også oppfølging fra Distriktssenteret, og krever både kapasitet og kompetanse hos de involverte konsulentene som går ut over det som ligger fast i avtalene med Merkur-konsulentene.

Ut fra de rutiner og den arbeidsfordeling som i dag praktiseres rundt utviklingsprosjekt vurderer Distriktssenteret ikke at Menon sitt forslag om mer samordnet satsning vil få vesentlige organisatoriske konsekvenser. Menon sin anbefaling samsvarer i stor grad med hvordan en i dag arbeider med utviklingsprosjekt i Merkur-programmet og at dagens rutiner, roller og kompetanse vil ivareta en gjennomføring av Menon sine anbefalinger.

Distriktssenteret vurderinger og anbefaling om samordnet satsing på utviklingsprosjekter

Merkur-programmet har gjennomført en rekke fellesprosjekter under fanen utviklingsprosjekt der satsingen er samordnet i form av at flere butikker er med på et prosjekt, ofte definert som en pilot. Erfaringene som er opparbeidet gjennom en slik samordnet satsning er svært gode, og prosjektene har hatt stor betydning for å utvikle Merkur-butikkene med tanke på å møte nye utfordringer. Prosjektene har også gitt verdifull kunnskap som grunnlag for strategiske prioriteringer. Konsekvensen av økte bevilgninger og ressursbruk til slike prosjekter vil være reduksjon på andre områder i Merkur-programmet og eventuelt Distriktssenterets øvrige arbeid mot distriktskommuner. Alternativet vil være å øke programmets samlede ressurser. Dette vil kunne bidra til høyere måloppnåelse samlet sett da en i større grad kan skaffe kunnskap og erfaring for fremtidig utvikling.

Distriktssenteret anbefaler at arbeidet med samordnede satsinger i form av utviklingsprosjekt blir styrket ressursmessig. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5. Oppsummering av Distriktssenterets anbefalinger

Distriktssenteret har i kapittel 4, i samsvar med bestillingen fra KDD, foretatt en konsekvensvurdering av alle forslag som Menon har gjort i sin gjennomgang av Merkur-programmet (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021). Med utgangspunkt i disse vurderingene oppsummeres Distriktssenterets anbefalinger slik:

5.1. Merkur-programmet rettet mot dagligvarebutikker (jf. kap. 4.1)

5.1.1 Kriterier for å kunne delta i utviklings- og kompetanseprogrammet (jf. kap. 4.1.1)

- Distriktssenteret anbefaler at kravet om at deltakerne i kompetanseprogrammet må være fullverdige dagligvarebutikker opprettholdes. Men det må legges vekt på lokale variasjoner og utfordringer ved vurdering av om butikken oppfyller dette kravet. Distriktssenteret er i utgangspunktet positiv til forslaget om at bensinstasjoner som ønsker å utvikle et tilfredsstillende dagligvaretilbud, kan få delta i Merkurs kompetanseprogram. Distriktssenteret støtter her delvis Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at kravet til helårsdrift oppheves, slik det blir definert og praktisert i dag. Det bør utarbeides en ny definisjon på begrepet helårsdrift der en i større grad ivaretar lokale variasjoner og utfordringer og veier dette opp mot målet om lønnsomhet. Distriktssenteret støtter her delvis Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at butikker med under 10 km avstand til neste butikk fortsatt får delta i kompetanseprogrammet. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at tilleggskriteriet om et nærmarked på under 200 husstander oppheves. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at tilleggskriteriet om godkjenning av butikker utenom regelverket etter avtale med kommunen oppheves. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5.1.2 Kriterier for å kunne delta i økonomiske støtteordningene (jf. kap. 4.1.2)

- Distriktssenteret anbefaler ikke at støtteordningene blir spisset mot selveide butikker. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler ikke at kravet om 10 km avstand til nærmeste alternative butikk blir omgjort til et krav om 10 minutters reisetid. Merkur-styret kan i større grad bruke skjønnsparagrafen i Merkur-forskriften og gi tilskudd til butikker med under 10 km avstand til neste butikk der det er spesielt dårlig vei. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at kriteriet om nærmarked på under 200 husstander oppheves. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler å beholde dagens omsetningskrav og ikke innføre verdiskaping som alternativt kriterium. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler ikke at bensinstasjoner og kiosker får tilgang til investeringsstøtte, dersom virksomheten ikke kan karakteriseres som en fullassortert dagligvareleverandør. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling..

5.1.3 Kriterier for omstillingsordningen (jf. kap. 4.1.3)

- Distriktssenteret anbefaler at det fortsatt skal utøves skjønn og prioritering av søknader basert på prosjektenes bidrag til å nå Merkur-programmets målsetninger.
- Distriktssenteret anbefaler ikke at tilgangen til forsterket konsulentbistand gjennom omstillingsordningen blir begrenset til butikker med minst 10 minutters reisetid til nærmeste dagligvarebutikk og verdiskaping under maksimalnivå på 2,5 millioner kroner. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.

5.1.4 Tilleggstjenestene (jf. kap. 4.2)

- Distriktssenteret anbefaler ikke at Merkur-programmet spisses mot hva som isolert sett er de mest lønnsomme tilleggstjenestene for butikkene. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler ikke at Merkur-programmet skal satse mindre på kommunale serviceavtaler. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler videre satsing på kommunale innkjøp. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5.1.5 Støtte til drivstoff og ladestasjoner (jf. kap. 4.4)

- Distriktssenteret anbefaler ikke å fase ut støtte til drivstoffanlegg fra Merkur-programmet. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at tilskudd til ladestasjoner samordnes under en større paraply for å få et enhetlig støttesystem i regi av ENOVA. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5.1.6 Konsulentenes arbeid (jf. kap. 4.5)

- Distriktssenteret anbefaler at besøksordningen endres til en kontaktordning. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at omstillingsprogrammet fortsatt blir gitt høy prioritet. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5.1.7 Kjedenes rolle i Merkur-programmet (jf. kap. 4.6)

- Distriktssenteret anbefaler at styringen av Merkur-programmet bedre må tilpasses DFØs anbefalinger for tilskuddsforvaltning.
- Distriktssenteret anbefaler at dagligvarekjedene enten:
 - ikke er representert i styret, men sitter i et fagråd/referansegruppe.
 - er representert i styret, men med en presisering i styreinstruksen om at kjederepresentantene skal fratre når saker fra butikker i egen kjede behandles av styret.Distriktssenteret støtter her delvis Menon sin anbefaling.

5.1.8 Samordnet satsing på utviklingsprosjekter (jf. kap. 4.7)

- Distriktssenteret anbefaler at arbeidet med samordnede satsinger i form av utviklingsprosjekt blir styrket ressursmessig. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5.2. Merkur-programmet rettet mot bokhandler (jf. kap. 4.3)

5.2.1 Kriterier for å delta i Merkur bok sitt kompetanseprogram (jf. kap. 4.3.1)

- Distriktssenteret anbefaler at det fortsatt skal være krav om at bokhandelen må være eneste bokhandel på tettstedet for å være med i Merkur bok. Distriktssenteret støtter ikke Menon sin anbefaling om å ta bort dette kravet.
- Distriktssenteret anbefaler at bokhandler i småbyer med opptil 10 000 innbyggere skal kunne delta i Merkur bok. Distriktssenteret støtter ikke Menon sin anbefaling om en øvre grense på 15 000 innbyggere.
- Distriktssenteret anbefaler at det fortsatt skal være krav om at bokhandelen er med i Bokhandlerforeningen og må ha et litteraturabonnement. Distriktssenteret støtter ikke Menon sin anbefaling om å ta bort disse to kravene.
- Distriktssenteret anbefaler at det åpnes opp for skjønn for å i spesielle tilfeller ta inn bokhandlere som ikke oppfyller alle kriteriene for å få tilgang til kompetanseprogrammet i Merkur bok.

5.2.2 Besøks- og omstillingsordningen (jf. kap. 4.3.2)

- Distriktssenteret anbefaler at besøksordningen gjøres om til en kontaktordning og at omstillingsordningen styrkes. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

5.2.3 Kriterier for å få utviklingsstøtte for bokhandler (jf. kap. 4.3.3)

- Distriktssenteret anbefaler ikke at kriteriet for utviklingsstøtte for bokhandler endres fra et omsetningskriterie til et verdiskapingskriterie. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler, gitt dagens budsjetttramme for ordningen på 500.000 kroner, ikke å øke maksimal beløpsgrense for utviklingsstøtte fra 50 000 til 100 000 kroner. Distriktssenteret støtter her ikke Menon sin anbefaling.
- Distriktssenteret anbefaler at rutiner og kriterier for søknad, behandling og rapportering av utviklingsstøtten gjennomgås med formål å forenkle prosessen både for søker og forvalter.
- Distriktssenteret anbefaler at det blir gjort en vurdering av eventuelt nye økonomiske støtteordninger for Merkur bok.

5.2.4 Merkur bok sin fremtid (jf. kap. 4.3.4)

- Distriktssenteret anbefaler å bruke tre år på å revitalisere ordningen med Merkur bok, og at det etter denne perioden blir gjennomført en vurdering av veien videre. Distriktssenteret støtter her Menon sin anbefaling.

6. Merkur-styrets vurdering og anbefaling

Styret for Merkur-programmet (Merkur-styret) har fulgt opp Menon sin gjennomgang av Merkur-programmet på følgende måte:

- Styreleder Wenche Fresvik har vært med i referansegruppen
- Styremøte 2. desember 2021 – sak 53/21; Orientering om Menon-rapporten ved Leo Grünfeldt og Oddbjørn Grønvik
- Styremøte 16. februar 2022 – sak 09/22; Menon-rapporten til vurdering – innspill fra styret
- Styremøte 6. april 2022 – sak 26/22; Drøfting av Menon-rapportens forslag til endringer i Merkurprogrammet (kafedialog, plenumsdiskusjon).
- Styremøte 1. juni 2022 – sak 27/22; Første gangs behandling av Merkur-styrets vurderinger og anbefalinger
- Styremøte 8. juni 2022 – sak 29/22; Endelig behandling av Merkur-styrets vurderinger og anbefalinger.

Merkur-styret har i vurderingene av Menon sine forslag, og dermed også i grunnlaget for anbefalingene, spesielt tatt utgangspunkt i utfordringsbildet som butikkene og distrikt-bokhandlerne står overfor, samt målsettingen med Merkur-programmet slik dette er formulert per i dag. Merkur-styret har også sett på de konsekvensvurderingene, som Distriktssenteret har gjort i kap. 4. I tillegg har Merkur-styret fått innblikk i hva Merkur-konsulentene har kommet med av vurderinger og innspill på Menon sine forslag, jf. kap. 2.1 Kunnskaps- og vurderingsgrunnlag.

Merkur-styret er opptatt av at Merkur-programmet skal utvikles i takt med de utfordringer og muligheter som vil prege mange av distriktssamfunnene i årene fremover. Her er både butikk- og lokalsamfunnsperspektivet viktig. Merkur-styret mener en slik programutvikling nettopp har vært et kjennetegn ved Merkur-programmet siden etableringen i 1995. Dette er en viktig forklaring til at Merkur-programmet i dag har en solid posisjon som et viktig distriktpolitisk virkemiddel.

I den videre utviklingen av Merkur-programmet, vil dagens Merkur-styret legge stor vekt på sin strategiske rolle og sitt handlingsrom gitt i gjeldende styreinstruks. Dette innebærer blant annet å gi strategiske føringer for arbeidet med Merkur-programmet, gjennom å vedta overordna budsjett for midlene avsatt til Merkur-programmet, fordele midler mellom de ulike tilskuddsordningene og kompetanseprogrammet sine aktiviteter. Den grundige prosessen styret har gjennomført i tilknytning til Menon sine forslag til utvikling av Merkur-programmet, har bidratt til å øke Merkur-styrets bevissthet om sin strategiske rolle.

6.1. Seleksjonskriteriene for dagligvarebutikkene

I dette kapitlet drøfter Merkur-styret Menon sine forslag til endring av seleksjonskriteriene for å kunne være en del av Merkurs kompetanseprogram og Merkur sine støtteordninger.

6.1.1 Kriterier for å kunne delta i kompetanseprogrammet

I kap. 4.1.1. har Distriktssenteret gjort rede for dagens kriterier for dagligvarebutikkens deltakelse i Merkurs kompetanseprogram, dvs. besøksordningen, omstillingsordningen og regionale konferanser, samt Menons forslag til endringer av disse kriteriene. Merkur-programmet har i dag tre vilkår som må oppfylles for at en butikk kan delta i kompetanseprogrammet:

- Butikken må være eneste dagligvarebutikk i ei bygd eller i et avgrenset geografisk område.
- Butikken må ligge i god avstand fra større byer.
- Butikken må være en fullverdig dagligvarebutikk.

Butikken bør i tillegg oppfylle minst ett av punkta under:

- Ha et nærmarked på under 200 husstander.
- Være lokalisert på et sted uten fast veiforbindelse eller lang avstand, normalt 10 km, til nærmeste alternative innkjøpssted.
- Ha lokalisering i samsvar med kommunens ønske om å opprettholde, eller tilrettelegge for et framtidig godt utbygd tilbud av dagligvarer og andre servicetjenester.
- Være valgt etter spesiell vurdering som er godkjent av Merkur-konsulent og Distriktssenteret.

Menon ønsker å utvide mulighetene for å delta i Merkurs kompetanseprogram ved å ta bort kravet om fullverdig dagligvarehandel og inkludere bensinstasjoner med interesse for å utvide sitt dagligvaretilbud. Videre blir det foreslått å ta bort tilleggskravet om at butikken har et nærmarked på under 200 husstander. Samtidig blir det foreslått at tilleggskriteriet om 10 km avstand blir gjort om til ett av tre hovedkriterium og omdefinert til et kriterium på 10 minutters kjøretid.

Om kravet om fullverdig dagligvarebutikk

Merkur-styret mener i utgangspunktet at kompetansen i Merkur programmet og i nettverket av kjøpmenn og konsulenter bør gjøres tilgjengelig for så mange distrikts-butikker som mulig. Ved å fjerne dagens krav om at butikkene skal være fullverdige dagligvarebutikker for å kunne delta i kompetanseprogrammet vil flere butikker omfattes av ordningen. Dette vil i så fall kreve mer ressurser inn i et fremtidig kompetanseprogram.

Merkur-styret vil vise til at formålet med Merkur programmet i dag er å sikre at innbyggerne har tilgang til en dagligvarebutikk av god kvalitet og at det blir lagt til rette for tilleggstjenester. Det kan argumenteres for at en utvidelse av kompetanseprogrammet til også å omfatte bensinstasjoner, sesongbutikker og butikker med et begrenset varesortiment ikke oppfyller intensjonene og formålet med Merkur-programmet slik det er definert i dag. Merkur-styret anbefaler derfor at det fortsatt bør være krav om fullverdig dagligvarebutikk for å kunne delta i kompetanseprogrammet. Merkur-styret støtter her ikke Menon sitt forslag.

Merkur-styret mener imidlertid at en bør se nærmere på hvordan en definerer en fullverdig dagligvarebutikk slik at de butikkene som av demografiske årsaker ikke kan ha det same varesortimentet og åpningstidene hele året kan få delta.

Om kravet om helårsdrift

Merkurstyret vil her vise til at formålet med Merkur-programmet er å sikre et tilfredsstillende dagligvaretilbud der folk bor, over hele landet. Merkur-styret mener sesongbutikker, hvor åpningstider i stor grad er tilpasset deltidsinnbyggere eller turister, ikke vil gi de fastboende tilgang til et godt nok dagligvaretilbud i nærområdet.

Slike sesongbutikker kan også, i noen tilfeller tenkes å svekke markedsgrunnlaget for en lokalbutikk som holder oppe hele året. Merkur-styret mener hensynet til de fastboende og dermed til hva som er til nytte for lokalsamfunnet gjennom hele året må veie tungt i vurderingen av hva slags butikker som skal få anledning til å delta i kompetanseprogrammet. Merkur-styret vil derfor ikke anbefale, slik Menon gjør, at kravet om helårsdrift oppheves som kriterium her.

Om endring av avstandskriteriet

Menons forslag om å gjøre avstandskriteriet (minimum 10 km eller 10 minutters reisetid) til nærmeste alternative dagligvarebutikk til ett av tre hovedkrav for å kunne delta i Merkurs kompetanseprogram, vil redusere antallet Merkur-butikker, sammenlignet med i dag. Beregninger gjort av Menon (Grønvik, Winther-Larsen, & Gründfeld, 2022), tilsier at ca. 40 prosent av dagens Merkur-butikker i så fall blir utelukket fra å

delta i programmet. Merkur-styret er opptatt av at et slikt forslag vil føre til at mange av dagens Merkur-butikker og butikk-drivere da vil miste et viktig tilbud om kompetanseheving og -utvikling. Dette vil kunne svekke lønnsomheten og i verste fall føre til at noen av disse butikkene avvikles. Dette vil ikke være i tråd med Merkurprogrammets formål slik det er definert i dag.

Merkur-styret anbefaler heller ikke, slik Menon forslår, at avstandskravet omformes fra minimum 10 km avstand til minimum 10 minutters reisetid til nærmeste alternative dagligvarebutikker. For det første vil dette ikke bety noe vesentlig for antall butikker som omfattes av ordningen/tilbudet, og for det andre mener Merkur-styret at reisetid er vanskelig å beregne. Dårlige veier, vanskelige værforhold, stenging på grunn av ras osv. er virkeligheten i mange av disse lokalsamfunnene vi her snakker om. Reisetid på sommerstid vil derfor kunne være noen helt annet enn reisetid på vinterstid. Merkur-styret mener at det fortsatt må kunne utøves skjønn i forhold til hvilke butikker som kvalifiserer for å delta i kompetanseprogrammet, og at lokale forhold blir tillagt stor vekt.

Om kommunens ønske om å tilrettelegge for dagligvare og servicesenter

Ett av fire tilleggskrav, som i det minste må være oppfylt for å kunne delta i Merkurs kompetanseprogram i dag, er at butikken har en lokalisering som samsvarer med kommunens ønske om å opprettholde, eller tilrettelegge for et framtidig godt utbygd tilbud av dagligvarer og andre servicetjenester. Argumentet for dette kriteriet har vært at dersom en kommune ønsket å støtte opp under et lokalsamfunn med en dagligvarebutikk, så burde denne butikken få delta i kompetanseprogrammet selv om butikken ikke hadde 10 km avstand til neste butikk eller hadde et nærmarked på under 200 husstander.

Merkur-styret mener det er viktig med en god dialog mellom distriktsbutikkene og kommunen. Dette er en relasjon som Merkur-styret mener bør styrkes. Her kan også Merkur-konsulentene være en viktig brobygger. Merkur-styret ser, i likhet med Menon, ikke behovet for at tilleggskravet slik det er formulert i dag, trenger å være et eget kriterium for at butikken får delta i kompetanseprogrammet.

Om kravet om et nærmarked på under 200 husstander

Merkur styret mener at det ikke må være mer enn 200 husstander i nærmarkedet til butikken for å kunne delta i Merkurs kompetanseprogram, er et vanskelig kriterium å håndheve. Hva defineres som en husstand, hva er nærmarked osv.? Merkur-styret er enig med Menon i at dette er et uklart kriterium Menon (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021, s. 88), og anbefaler derfor at dette kravet tas ut i vurderingen av hvilke butikker som kvalifiserer for fremtidig deltakelse i Merkurs kompetanseprogram.

6.1.2 Kriterier for å kunne delta i de økonomiske støtteordningene

Menon foreslår:

- at tilskuddsordningene blir spisset mot små selveide butikker og at store dagligvarekjeder ikke lenger får tilgang til støttemidler.
- at kravet om nærmarked på under 200 husstander blir tatt bort som vilkår for støtte
- at kravet om minimum 10 km avstand til nærmeste butikk erstattet av et krav om minimum 10 minutters reisetid
- at dagens omsetningskrav erstattes med et verdiskapingskriterium

Om spissing mot selveide butikker

Merkur-styret mener forslaget om å spisse de økonomiske støtteordningene mot små selveide butikker vil ha den konsekvensen at ca. 100 av dagens Coop-butikker vil falle utenfor mulighetene til å søke støtte gjennom Merkur-programmet. Dette vil ramme et tilsvarende antall små lokalsamfunn i distriktene hvor

disse butikkene i dag i stor grad er eneste nærliggende dagligvaretilbud for innbyggere. Merkur-styret mener at Menon sitt forslag vil representere en risiko for avvikling av kjedeeide små distriktsbutikker, og et svekket vare- og tjenestetilbud for innbyggerne. Dette vil ikke være i tråd med målsettingen til Merkur-programmet slik den per i dag er definert.

Merkur-styret anbefaler ikke at Merkur-programmets støtteordninger blir spisset mot små selveide butikker. Merkur-styret støtter her ikke Menons forslag.

Om kravet om nærmarked på under 200 husstander

Merkur-styret viser her til argumentasjonen tilhørende samme kriterium i kap. 6.1.1, og mener de momentene som der er anført også har gyldighet i spørsmålet om hvilke butikker som skal omfattes av de økonomiske støtteordningene. Dette kriteriet har vist seg vanskelig å praktisere, og har invitert til stor grad av skjønnsmessige vurderinger, og risiko for feilrapportering. Merkur-styret mener husstandskravet heller ikke er nødvendig da andre seleksjonskriterier fungerer godt for seleksjon av butikker inn mot Merkurprogrammet.

Merkur-styret anbefaler i likhet med Menon, at dette husstandskravet tas ut i vurderingen av hvilke butikker som kvalifiserer for fremtidig deltakelse i Merkurs støtteordninger.

Om endring av avstandskravet

En streng praktisering av avstandskravet på 10 km for å være støtteberettiget til Merkurs ordninger, vil resultere i at butikker som ligger 9,5 km fra nærmeste alternative butikk og med en dårlig vei imellom ikke får støtte, mens en butikk hvor avstanden er noen få hundre meter lenger og hvor det er god veistandard imellom kan få støtte fra Merkur. Merkur-styret har forståelse for at butikken i den første kategorien opplever dette som urimelig.

Merkur-styret mener det kan være argumenter for både å benytte 10 km- og 10 minutters-kriteriet, og anbefaler at det fremover i større grad bør åpnes for å kunne bruke skjønnsparagrafen i Merkur-forskriften som utgangspunkt for endelig seleksjon av butikkene som kan få økonomisk støtte fra Merkur-programmet.

Om endring fra krav om maksimal omsetning til et verdiskapingskriterium

Merkur-styret mener intensjonen med Menons forslag om å erstatte dagens krav om maksimal omsetning til krav om maksimal verdiskaping er god, nemlig å støtte opp butikker med dårlig lønnsomhet. Butikker med relativt høy omsetning, men med lav verdiskaping⁷ vil med en slik endring kunne få støtte, mens butikker med relativt lav omsetning, men god lønnsomhet vil kunne fall utenfor støtteordningene.

Merkur-styret mener likevel at omsetning er et bedre kriterium å benytte for seleksjon fordi lønnsomheten lett kan påvirkes ved for eksempel å justere på lønnskostnader, husleie og andre faktorer som er med på å definere verdiskaping til butikken. Omsetnings-kriteriet er mer klart og entydig.

Merkurstyret vil anbefale at omsetningskrav fortsatt benyttes som kriterium for seleksjon fremfor verdiskaping slik Menon foreslår.

⁷ Av Menon definert som driftsresultat + lønnskostnader

Om kravet om helårsdrift

Merkur-styret viser her til argumentasjonen tilhørende samme kriterium i kap. 6.1.1, og mener de momentene som der er anført også har gyldighet i spørsmålet om hvilke butikker som skal omfattes av de økonomiske støtteordningene.

Merkur-styret vil altså ikke anbefale, slik Menon gjør, at kravet om helårsdrift oppheves som kriterium for å kunne delta i de økonomiske støtteordningene til et fremtidig Merkur-program.

6.1.3 Konsulenttjenestene (besøksordning og omstillingsordningen)

Merkur-styret mener Merkur-konsulentene gjør en viktig og verdifull jobb overfor butikkene som i dag inngår i programmet. Dette kommer også tydelig frem i Menon sin gjennomgang av Merkur-programmet. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021). Merkur-styret vil også understreke viktigheten av en god oppgave- og rollefordeling og dialog mellom Merkur-konsulentene og kjedenes butikk-konsulenter i saker som påvirker fremtidig utvikling av butikkene. Dette er et samarbeid som har utviklet seg positivt de siste årene.

Merkur-styret mener det er viktig at flest mulig av Merkur-butikkene i utgangspunktet må kunne omfattes av de to viktigste aktivitetene inn under konsulentenes oppdrag, nemlig besøksordningen og omstillingsordningen. Merkurstyret vil derfor ikke anbefale at konsulenttjenestene, og da spesielt besøksordningen, begrenses til færre butikker.

Videre mener Merkur-styret at fortsatt er viktig at konsulentene avlegger kjøpmennene fysiske besøk fra tid til annen. Her vektlegges at konsulentene aldri vil få samme inntrykk av butikken og omgivelsene uten å være ute og se, prate om og oppleve utfordringene og mulighetene sammen med butikkdriverne. Å få en helhetsvurdering av en Merkur-konsulent blir ikke det samme på Teams.

Merkurstyret mener videre at fysiske besøk ute i butikkene er med og styrke tillit mellom konsulent og kjøpmann, noe som bidrar til å fremme kontakt og dialog dem imellom. Dette gjør at mer av samarbeidet mellom konsulent og kjøpmann etterpå også kan fungere godt per telefon, på teams og/eller per epost.

Merkur-programmet bør tilrettelegge for at alle Merkur-butikkene bør tilbys minst ett fysisk besøk av konsulent hvert 4. år, og at butikker besøkes oftere når spesielle utfordringer og omstendigheter tilsier dette. Det kan for eksempel handle være i forbindelse med generasjonsskifte/ny butikkdriver, større investeringsprosjekter, utvikling av tilleggstenester. Fysiske besøk vurderes også som viktig i det å avdekke, identifisere omstillingsbehov.

Menon foreslår at besøksordningen tones ned som en del av Merkur-programmets tjenester og fortrinnsvis gjøres om til en kontaktordning uten krav om fysiske besøk. Merkurstyret anbefaler derimot at ordningen med konsulentbesøk fortsatt skal være en viktig del av Merkur-programmet, men at mye av fremtidig kontakt mellom konsulent og butikkledelse kan og må skje på andre måter. Det er viktig at Merkurkonsulentene gis handlingsrom for å kunne foreta vurderinger om når det er mest hensiktsmessig med fysiske besøk versus andre former for kontakt med butikkene.

Merkur-styret mener, i likhet med Menon, at omstillingsordningen er og blir viktig også i et fremtidig Merkur-program. Utfordringsbildet som mange av distriktsbutikkene står ovenfor, jf. kap. 3.2, tilsier at det blir viktig å kunne bidra med/prioritere ekstra ressurser til butikker som står overfor betydelige omstillingsutfordringer, og hvor butikken vurderes å være avgjørende for å sikre lokalbefolkningen tilgang til dagligvarer og viktige tjenester. Merkur-styret vil ikke anbefale, slik Menon gjør, at konsulentbistand gjennom Merkurs omstillingsordning begrenses til butikker med minst 10 minutters reisetid til nærmeste dagligvarebutikk.

6.1.4 Tilleggstjenestene

Merkur-styret mener tilleggstjenestene er viktig for de mange Merkur-butikkene og for innbyggerne i de mange distriktssamfunnene hvor disse butikken spiller en avgjørende rolle for folks tilgang og nærhet til viktige tjenester.

Merkur-styret mener videre at tilleggstjenestene må vokse frem ut fra lokale behov og interesse, og at bredden og omfanget av tilleggstjenestene derfor må være lokalt tilpasset. Ingen butikker og lokalsamfunn i Distrikts-Norge er like, og det må derfor ikke være et krav om at alle butikkene skal tilby de samme tilleggstjenestene.

Merkur-styret argumenterer for at det viktig at verdien av hver enkelt tilleggstjenestene for butikkene ikke måles i kroner og øre isolert sett. For eksempel trenger ikke kan kafekroken å være lønnsom isolert sett, når alle kostnadene regnes inn. Det at en slik tilbud finnes i butikker trekker flere folk innom og skaper merhandel og -omsetning. Merkur-styret mener derfor det er viktig at flere tilleggstjenester og forhold blir sett i sammenheng når lønnsomhet av tilleggstjenester vurderes.

Merkur-styret vil også understreke viktigheten av å ta med kundene, dvs. innbyggerne, fritidsboere, og lokalt næringsliv med på å definere hva slags tilleggstjenester det lokalt bør satses på. Dette er med på å fremme at tilleggstjeneste oppleves og blir bærekraftige i vid forstand for alle interessentene i og rundt butikken

Merkur-styret mener, i likhet med Menon, at leveranser til kommunene, utgjør et viktig potensial for mange Merkur-butikker, og at dette er et viktig satsingsområde. Merkur-styret vil derimot ikke anbefale at arbeidet med å få til kommunale serviceavtaler tones ned slik Menon foreslår. Slike serviceavtaler, der butikkene også blir tilgodesett økonomisk for det de yter og leverer av tjenester på vegne av kommunen, anses som viktige også fremover. Dette er også ordninger som fremmer kontakt mellom butikk og kommune og bidrar til å øke bevisstheten i kommunene om betydningen av distriktsbutikkene som viktig lokalsamfunnsaktør. Mange butikker som i dag ikke har slike serviceavtaler, yter likevel tjenester uten noen form for godtgjøring fra kommunen.

6.1.5 Støtte til drivstoffanlegg og ladestasjoner

Drivstoffanlegg

Merkur-styret viser til at ordningen med investeringsstøtte til drivstoffanlegg ble etablert som en del av Merkurprogrammet i 2012, og at begrunnelsen var å sikre tilgang på drivstoff i distriktene. Merkur-styret mener denne støtteordningen, som i hovedsak er benyttet til oppgradering av gamle drivstoffanlegg, har bidratt til nettopp å sikre mange lokalsamfunn tilgang til drivstoff.

Menon viser i sin utredning til at 261 Merkur-butikker selger drivstoff. Dette utgjør 45 prosent av alle butikkene som i dag er med i programmet. (Grünfeld, Grønvik, Angell, Foseid, & Winther-Larsen, 2021). Distriktssenteret viser til, jf. kap. 4.4, at ca. 20 søknader om tilskudd til drivstoffanlegg er innvilget per år siden ordningen ble innført, og med et samlet årlig tilskuddsbeløp i størrelsesorden 5,5 millioner kroner.

Merkur-styret mener tilgang til drivstoff i distriktssamfunn, hvor det er lange avstander til større tettsteder fortsatt, vil være viktig i lang tid fremover. En utfasing av denne støtteordningen, slik Menon foreslår, vil etter Merkur-styrets vurderinger ha som konsekvens at mange av de butikkene som i dag tilbyr drivstoff vil avvikle sitt tilbud de kommende årene. Dette vil bety at lokalbefolkningen, lokalt næringsliv og tilreisende i mange tilfeller vil få et klart svekket tjenestetilbud i sitt nærområde. I mange tilfeller vil det være mange mil til nærmeste alternative bensin- og dieselpumpe. På grunn av de lange avstander og også en næringsstruktur med stor andel primær-næring og bygg- og anleggsvirksomhet som kjennetegner mange distriktssamfunn, mener styret at det i lang tid fremover vil være behov for bensin og diesel i Distrikts-Norge.

Et annet moment som Merkur-styret også vektlegger, er at hvis drivstoff må handles i et større tettsted og ikke i tilknytning til distriktsbutikken, så vil flere heller ikke handle dagligvarene i distriktsbutikken. Dette vil da redusere omsetning og i verste fall også være en trussel for distriktsbutikkens eksistens.

Merkur-styret anbefaler at Merkur-programmet fortsatt kan støtte investeringer i drivstoffanlegg i tilknytning til butikkene, og at denne ordningen profileres som for eksempel Merkur Drivstoff.

Ladestasjoner

Distriktssenteret viser i kap. 4.4 til at det i svært liten grad etableres ladestasjoner i regi av Merkur-butikker i dag, og at dette forklares med høye investerings- og driftskostnader og manglende lønnsomhet i slike etableringer.

Merkur-styret er opptatt av å være en pådriver for at det også i distriktene etableres en ladeinfrastruktur som et ledd i det grønne skiftet, og mener det er viktig at staten bidrar til å stimulere framveksten av ladeinfrastruktur på steder hvor slike investeringer per i dag vanskelig lar seg gjennomføre uten offentlig støtte. Det at det per april 2022 fortsatt er 70 kommuner i landet hvor det ikke finnes hurtigladere for el-biler og fortsatt mange veistrekninger med over 50 km mellom ladestasjonene (ENOVA, 2022), er med å understreke behovet for en satsing på dette området.

Merkur-styret har merket seg at ENOVA fra og med 2015 har støttet etablering av hurtigladepunkter for el-biler, og at de også i 2022⁸ lyste ut en ny konkurranse på en støtteordning med inntil 100 millioner. Denne ordningen er nettopp rettet mot etablering av ladeinfrastruktur i områder hvor denne er dårlig utbygd.

Gitt at ENOVA også de nærmeste årene bidrar til å støtte ytterligere utbygging av ladeinfrastruktur i distriktene, vil Merkur-styret primært oppfordre Distriktssenteret og Merkur-konsulentene å få til et samarbeid med aktuelle butikker i distriktene med stort behov og interesse for å få etablert ladeinfrastruktur i tilknytning til butikkene, og at en da søker å utnytte ENOVAs statlige støtteordning for dette formålet.

6.1.6 Utviklingsprosjekter i Merkur programmet

Menons anbefaler

- at en større andel av Merkur sine ressurser rettes mot utviklingsprosjekt der man kan hjelpe mange butikker samtidig
- Distriktssenteret bør ta en proaktiv rolle som utvikler og samkjører av nye felles satsinger for butikkene
- videre satsing på selvbetjente butikker
- større fokus på hytte-/turistsegmentet
- mer satsing på kommunen i rollen som innkjøper av varer

Merkur-styret er enig i at det er viktig å prioritere utviklingsprosjekter i Merkurprogrammet, men er samtidig opptatt av at dette hele tiden må avveies opp imot prioriteringer av resten av midlene. Merkur-styret presiserer at bruken av midler til utviklingsprosjekter ikke må gå ut over økonomisk støtte til enkeltbutikkene.

I etterkant av utviklingsprosjektene må det settes av midler til å støtte opp med finansiering, slik at flere butikker kan dra nytte av det som kommer ut av utviklingsprosjektene. Et godt eksempel kan være økonomisk støtte til digitale investeringer til flere butikker i etterkant av pilotprosjektet «Fleksibel åpningstid med ny teknologi». Både investeringer i digitalisering, enøk og opplæring i bruk av ny teknologi, er viktig for

⁸ Med søknadsfrist 23.05.2022

Merkur-programmet å støtte opp om, slik at nærbutikkene klarer å henge med i den teknologiske utviklingen.

6.2. Merkur bok

6.2.1 Kriterier for å kunne delta i Merkur sitt kompetanseprogram

Merkur bok sitt kompetanseprogram består av ulike elementer; et utviklingsprogram - Merkur Utvikling for bok, besøksordning, omstillingsstøtte, kompetansepåfyll og erfaringsutveksling i webinar og Handle lokalt kampanje.

Merkur-styret mener at deltakelse i kompetanseprogrammet kan utvides til å omfatte flere bokhandlere enn i dag. Dette er i tråd med Menons anbefaling. Dette vil styrke nettverket for de som allerede deltar, og det vil bli lettere å rekruttere bokhandlerne som er interessert og motivert til å kunne benytte seg av kunnskapsdeling og kompetanseheving selv om de ikke er eneste bokhandel på stedet. Merkur-styret anbefaler at det bør være rom for å utvise skjønn på dette nivået. Bokhandlernes motivasjon er viktigere enn stedets innbyggertall.

For å ta del i konsulentbistand med besøksordning bør imidlertid dagens krav om å være eneste bokhandel på stedet eller i et avgrenset geografisk område fortsatt gjelde.

Merkur-styret anser det som viktig at kravet om å være medlem av Bokhandlerforeningen opprettholdes. Bokavtalen (bransjeavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen) danner grunnlaget for omsetningen av bøker i Norge, og er en forutsetning for eksempelvis momsfritak og unntak fra konkurranse-loven. Foreningens abonnementsordning sikrer at medlemmene oppfyller de litteraturpolitiske mål og forpliktelser som bransjeavtalen er tuftet på. Merkur-styret mener det er viktig at Merkur-deltakere både er medlem av foreningen og deltar i abonnementsordningen. Dette vil bidra til å sikre at deltakerne i Merkur Bok har bokhandel som sin primærvirksomhet. Litteraturabonnementet er et gode som sikrer bredde i bokutvalget over hele landet.

Besøksordningen og omstillingsordningen

Merkur-styret støtter Menon i at besøksordningen kan tones ned i omfang, og i større grad erstattes med digital oppfølging. Nye teknologiske muligheter som digitale møter og webinarer kan benyttes, slik at flere aktiviseres samtidig. Det er likevel viktig å gjennomføre fysiske møter og fysiske besøk i bokhandelen fra tid til annen, både for at konsulenten skal ha kjennskap til, og forståelse for bokhandelens utvikling, og for at deltakerne skal oppleve Merkur-programmet som en reel bidragsyter og sparringspartner. Besøksordningen/kontaktordningen kan også endres og utvikles ved å i større grad trekke veksler på nettverket.

6.2.2 Økonomisk støtteordning

Merkur-styret mener at dagens inntakskriterier for tildeling av utviklingsstøtte ikke bør endres, dersom ordningen opprettholdes og praktiseres som i dag. Dersom rammen på 500 000 kroner opprettholdes, bør maskbeløp 50 000 kroner bestå slik at flere bokhandlere kan ta del i støtteordningen. Det bør imidlertid vurderes å doble rammen slik at utviklingsstøtten kan økes til maks 100 000 kroner, slik Menon foreslår. Merkur-styret mener dette vil gjøre ordningen mer attraktiv og muliggjøre noen større utviklingsprosjekter.

Det bør fortsatt være et mål at inntil ti bokhandlere kan få tildelt støtte pr. år, slik det er i dag. Det bør vurderes om tiden er inne for å løse opp/utvide begrensningene som ligger i denne ordningen. Utvikling av bokhandelen som kulturarena og møteplass – andre formål med støtten bør kunne vurderes. Den

økonomiske støtteordningen bør evalueres og utvikles, og det bør utredes forslag til nye former for støtteordninger som er tilpasset Merkur bok.

6.2.3 Merkur Bok sin fremtid

Bokbransjen har endret seg dramatisk de siste 15 årene. Både endrede handelsvilkår (som i sin tid gjorde at Merkur Bok så dagens lys), den teknologiske utviklingen og nye handlemønstre har ført til at bokhandelen har måttet endre seg og utvikle seg på nær sagt alle områder. Målet for den norske bokhandelen er imidlertid ikke endret: «Bokhandelens rolle er å skape lyst til å lese, og gjøre bøkene tilgjengelig der leseren er».

Målet for Merkur Bok er å sikre et godt bok- og kulturtilbud i hele landet. Dette er ikke mindre viktig i dag enn da programmet startet i 2008. Dersom det litteraturpolitiske målet om å sikre god tilgang til litteratur skal opprettholdes og hvis Norge skal fortsette å ha god dekning av bokhandler også på mindre steder, vil Merkur bok være viktigere enn noen gang. Det vil bli færre bokhandler i framtiden, men Merkur-programmet kan bidra til at det fortsatt vil være bokhandler i distriktene. Distriktsbokhandelen kan spille en stor og viktig rolle i fremtidens lokalsamfunn, hvis de klarer å omstille og utvikle seg. Kultur og sosial infrastruktur blir stadig viktigere for at folk skal trives med å bo i Distrikts Norge.

Merkur-styret vil bidra til å øke attraktiviteten til Merkur Bok i lys av hele Merkur-programmet og tjenestetilbudet i distriktene. Merkur-styret ønsker å ta en strategisk rolle, og være tett på prosessen med å revitalisere Merkur Bok. Merkur Bok får en fast plass på agendaen i styremøtene, og på denne måten vil Merkur-styret spille en aktiv rolle i forhold til prioriteringer av Merkurbokhandler frem mot evaluering av programmet.

Merkur-styret støtter den pågående revitaliseringen av programmet og møteser en evaluering etter tre år.

6.3. Kjedenes rolle i Merkur-programmet

Menon anbefaler

- at det er mer ryddig at kjedene ikke er representert i Merkur-styret. Det opprettes en referansegruppe som møtes jevnlig der Distriktssenteret og Merkur-styret deltar

Merkur-styret er uenig med Menon sin anbefaling om at butikk-kjedene ikke skal ha en plass i Merkur-programmet sitt styre. Dette er ikke et styre som i et aksjeselskap. Det er et strategisk styre, for nærbutikkene, for Merkur-programmet og for distriktene. Butikk-kjedene har en viktig plass i dette styret. De sitter med viktig kompetanse og nettverk som Merkur programmet har bruk for, og som andre styremedlemmer ikke besitter.

Habilitet har ikke vært et problem tidligere, og de formelle utfordringene rundt habilitet kan presiseres i en styreinstruks der kjedene fratrer når saker som omhandler egen kjede behandles.

7. Referanser

- Coop Norge AS. (2019, Juli 25). *regjeringen.no*. Hentet fra Høyringsvar fra Coop Norge AS:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring/id2646111/?uid=b0b0b28a-0c62-4d96-880a-bba0bfb25f5e>
- Bokhandlerforeningen. (2022, mai 5). (Bokhandlerforeningen) Hentet mai 15, 2022 fra Økning i boksalg 2022 - både i bredde og volum: <https://bokhandlerforeningen.no/okning-i-boksalg-2022-bade-i-bredde-og-volum/>
- Bokhandlerforeningen. (2022). *Bokavtalen*. Hentet Mai 15, 2022 fra Bokavtalen:
<https://bokhandlerforeningen.no/politikk-og-mening/bokavtalen/>
- Bokhandlerforeningen. (2022). *Bokhandelforeningen.no*. Hentet Mai 5, 2022 fra Våre medlemmer:
<https://bokhandlerforeningen.no/om-oss-2/vare-medlemmer/>
- Bokhandlerforeningen. (2022). *bokhandlerforeningen.no*. Hentet fra Våre medlemmer:
<https://bokhandlerforeningen.no/om-oss-2/vare-medlemmer/>
- Bokhandlerforeningen. (2022). *bokhandlerforeningen.no*. Hentet Mai 15, 2022 fra Letteraturabonnement:
<https://bokhandlerforeningen.no/politikk-og-mening/bokavtalen/litteraturabonnement/>
- Bokhandlerforeningen. (2022, Jan 5). *bokhandlerforeningen.no*. Hentet Mai 15, 2022 fra Antall bokhandler per innbygger og kommune: <https://bokhandlerforeningen.no/antall-bokhandler-har-holdt-seg-stabilt-siste-tre-ar/>
- Bokhandlerforeningen. (2022, Mai 13). *Hva mener Bokhandlerforeningen om bokloven - og hvorfor?* Hentet Mai 15, 2022 fra bokhandlerforeningen.no: <https://bokhandlerforeningen.no/hva-mener-bokhandlerforeningen-om-bokloven-og-hvorfor/>
- Båtevik, F., & Halvorsen, L. (2019). *Notat - nr 5/2019 Resultat frå undersøking blandt drivarar av Merkur-butikkane i 2019*. Volda: Høgskulen i Volda.
- DFØ. (u.d.). *www.dfo.no*. Hentet 05 05, 2022 fra Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger:
<https://dfo.no/fagomrader/tilskudd/veiledningsnotat-om-forvaltningslovens-og-ekonomiregelverkets-krav-til-utformingen-og-forvaltningen-av-statlige-tilskuddsordninger>
- Distriktssenteret. (2020, 10 27). Kriterium for å vere Merkur-butikk - styresak 60/20.
- Distriktssenteret. (2021, 12 2). Nærmarknaden som vurderingskriterie for tildeling av tilskot - styresak 57/21.
- Distriktssenteret. (2022, 2 16). Statusrapport støtteordningene 2021 - styresak 04/22.
- ENOVA. (2022, April 5). *ENOVA vil tette hullene i ladekartet*. Hentet 05 03, 2022 fra enova.no:
<https://presse.enova.no/pressereleases/enova-vil-tette-hullene-i-ladekartet-3173581>
- Groven, K., & Aal, C. (2020). *Korleis kan distriktskommunar arbeide med berekraftig utvikling?* Vestlandsforskning. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/litteratur/korleis-kan-distriktskommunar-arbeide-med-berekraftig-utvikling/>
- Grünfeld, L. (2022, Mars 2). Epost: Spørsmål knyttet til gjennomgang av Merkur Bok - 2022/184. Oslo.

- Grünfeld, L. A., Grønvik, O., Angell, E., Foseid, H., & Winther-Larsen, S. G. (2021). *Gjennomgang av Merkur-programmet*. Oslo: Menon Economics.
- Grønvik, O. (2021, 12 10). Spørsmål om Merkur-rapporten. Epost arkivert som 2021/3735 (6).
- Grønvik, O. M., Winther-Larsen, S., & Gründfeld, L. A. (2022). *Konsekvenser av endringer i Merkur-programmets seleksjonskriterier*. Menon Economics.
- Halvorsen, L. J., & Båtevik, F. O. (2014). *Merkur leker ikke butikk. Resultateffektivitet og forvaltningseffektivitet ved KMDs satsing på utkantbutikker*. Volda: Møreforskning.
- Halvorsen, L. J., & Båtevik, F. O. (2019). *Notat - nr 6/2019 Resultat frå ei undersøking blant drivarar av Merkur-bokhandlarane i 2019*. Volda: Høgskulen i Volda.
- Hauge, E. S., Boysen, K. R., Bårnås, K. S., Løkken, J., & Stenersen, M. (2021). *Tilleggstjenestene i Merkur*. Kristiansand: Oxford Research.
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra S.
- Institutt for bransjeanalyser. (2020). *Analyse av Merkurbutikkens omsetning 2019*. Oslo: Institutt for bransjeanalyser.
- Institutt for bransjeanalyser. (2020). *Bygdebutikkens økonomi 2018*. 2020: Institutt for bransjeanalyser.
- Institutt for bransjeanalyser. (2020). *Bygdebutikkens økonomi 2018*. Institutt for bransjeanalyser.
- KDD. (2019). *Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- KMD. (2020). *Meld. St. 30 (2019–2020) En innovativ offentlig sektor — Kultur, ledelse og kompetanse*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kobro, L. U., Kristensen, K., Andersen, L. L., Espersen, H. H., Skar, C., & Iversen, H. (2018). *La oss gjøre det sammen*. Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Kommunal og distriktsdepartementet. (2018). *Merkurforskrifta*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018, 12 18). Tildelingsbrev 2019 - Distriktssenteret. *Tildelingsbrev 2019 - Distriktssenteret*. Oslo, Norge: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019, 05 23). Høringsnotat Forskriftsendringer - Merkur-forskrifta.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *Merkur-forskrifta*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021, 12 21). Tildelingsbrev - Distriktssenteret. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- (2020). *Meldt. St. 27 (2019-2020) Daglegvare og konkurranse - kampen om kundene*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

- Myhre, A. S. (2021, November 19). *Startskuddet for arbeidet med ny boklov*. Hentet Mai 15, 2022 fra bokhandlerforeningen.no: <https://bokhandlerforeningen.no/startskuddet-for-arbeidet-med-ny-boklov-ble-markert-19-november/>
- Myhre, E. (2021, desember 20). *dokplayer.me*. (ERMY Consulting AS) Hentet mai 15, 2022 fra Utviklingstrekk i bokmarkedet: <https://docplayer.me/222804444-Utviklingstrekk-i-bokmarkedet.html>
- Neraal, A. (2020, Mars). Med fokus på pensumslitteratur. (V. Rogne, Red.) *Bok og Samfunn 1:2022 - Fremtidens bokhandel*.
- NOU 2020:12. (2020). *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet - Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2020:15. (2020). *Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Olsson, L. (2022, Mars). Betinget svensk bokhandel-optimisme. *Bok og Samfunn 1-2022 Fremtidens Bokhandel, 2022*.
- Rogne, V. (2022, Mars). *Bok og samfunn 1-2022. Fremtidens bokhandel*.
- Slätmo, E., Vestergård, L. O., Lidmo, J., & Turunen, E. (2019). *Urban–rural flows from seasonal tourism and second homes: Planning challenges and strategies in the Nordics*. Stockholm: Nordregio. Hentet fra <https://nordregio.org/publications/urban-rural-flows-from-seasonal-tourism-and-second-homes-planning-challenges-and-strategies-in-the-nordics/>
- SSB. (2020). *Befolkningsfremskrivninger fram til 2050*. SSB.
- Thomasgaard, J. (2022, Mars). Vinnerresepten: Bøker fra gulv til tak. *Bok og Samfunn 1-2022 Framtidens bokhandel, 2022*.
- Vareide, K. (2021). *Regional analyse*. (Telemarksforskning) Hentet 03 26, 2022 fra Sammendrag for utviklingen 2020: <https://regionalanalyse.no/rapport/12011/0/1>
- Virke Servicehandel. (2020, 10 27). Innspill i forbindelse med høring stortingsmelding dagligvare. *Videokonferansehøring: Daglegvare og konkurranse - kampen om kundane (Meld. St. 27 (2019-2020))*. Hentet 04 29, 2022 fra <https://stortinget.no/nn/kva-skjer-pa-stortinget/hoyring/hoyringsinnspel/?dnid=14092&h=10004204>
- Westskog, H., Tønnesen, A., Wang, L., & Grasbekk, S. B. (2021). *Klimaomstilling med kvalitet*. Senter for utvikling og miljø - Universitetet i Oslo.



Sandnessjøen – Steinkjer – Leikanger

distriktssenteret.no
merkur-programmet.no

Telefon 48 16 82 80