

BOKHANDL

Dags att handla nu

Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling



Dags att handla nu

Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling

Stellan Svedström och Helena Holm

Boverket

Titel: Dags att handla nu – Detaljhandeln och en hållbar samhälls-
utveckling

Utgivare: Boverket

Upplaga: 1

Antal: 1 000

Tryck: Danagårds grafiska

ISBN: 91-7147-821-3

Sökord: handel, detaljhandel, extern handel, lokalisering, stads-
kärnor, stadsplanering, kommunal planering, samhällsplanering,
strategisk planering, konsekvenser, samhällsutveckling, hållbart
samhälle, hållbar utveckling, miljö kvalitetsmål, God bebyggd miljö,
plan- och bygglagen, PBL

Foto omslag: Mats Alm, Yollymedia

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

©Boverket 2004

Förord

Handeln förser oss inte enbart med varor, den får oss också att mötas och bygga upp förtroendefulla förhållanden. En levande och konkurrenskraftig handel är nödvändig i ett hållbart samhälle.

Det händer mycket inom handelns område och det sker med lavinartad fart. De bebyggelse- och handelsstrukturer som funnits sedan urminnes tider förändras. Handeln är en förutsättning i våra stadskärnor och nödvändig nära där människor bor. Handeln kan också, i balanserade proportioner vara lämplig i externa lägen. All handel är ju inte lämpad för de centrala kvarteren. Men inte ens i städer har människor längre en självklar närhet till det dagliga brödet.

Den handelsutveckling som vi väljer påverkar i stora delar det samhälle vi kommer att få. Det visar tydligt utvecklingen både i vårt land och i andra länder. Därför behöver Sverige en samsyn inom detta viktiga område.

Handeln berör oss alla. Den här lilla skriften vill väcka frågan, skaka om en hel del och mana till eftertanke. Den vill också visa på de krav och möjligheter som plan- och bygglagen ger när man planerar för handel. Skriften är framtagen av Boverket genom Helena Holm och Stellan Svedström, projektledare. Viveca Berntsson har medverkat som konsult. Dick Larsson har varit ansvarig enhetschef.

Karlskrona juni 2004



Ulf Troedson

chef för samhällsbyggnadsdivisionen



Foto: Pia Lindgren

Vem bestämmer om vi ska ha torghandel?

Vem eller vad styr var handeln ska få finnas?

Lokaliseringsprövningen för att få bygga en sommarstuga är inte artskild från den som ska ske inför beslutet att etablera en extern stormarknad. Däremot är det en milsvidd gradskillnad emellan när det gäller behovet av strategiska överväganden och konsekvensbedömningar.

Märks den skillnaden i tillämpningen? Visar vi från samhällets sida den uthållighet och den konsekvens som behövs i de ställningstaganden som görs när det gäller handeln i samhällsplaneringen? Ser vi till helheten, även över sektors- och kommungränser? Gör vi strategiska bedömningar? Studerar vi alternativa lösningar och gör vi fullödiga analyser av vilka konsekvenser som kan uppstå? Fattar vi beslut som värnar miljön och alla människors lika rätt att delta i samhällslivet? Eller låter vi enskilda intressen ta över?

De här frågorna måste var och en besvara, i sin kommun. Är du med och styr handels- och samhällsutvecklingen i önskad riktning mot uppsatta mål eller tillåter du att andra krafter – krafter som inte har ansvar för helheten – får styra?

Når vi uppsatta mål om vi fortsätter i samma riktning?

Den här skriften redovisar korta fakta som rör handelns och samhällets utveckling. Dessa fakta anger tillsammans en riktning. Om vi tillåter utvecklingen att fortsätta i samma riktning så ger det ett visst framtida samhälle som resultat. Skriften lyfter också fram viktiga mål som vi gemensamt, genom beslut i riksdagen, har beslutat oss för att förverkliga på både nationell, regional och lokal nivå. Detta i syfte att nå ett hållbart samhälle och en god bebyggd miljö.

Om utvecklingen fortsätter i samma riktning som nu, kommer resultatet då att bli att vi når de mål och det samhälle som vi eftersträvar? Eller måste vi ändra riktning? Är det kanske målen som behöver förändras?

Vad anser du? Läs den här lilla skriften, sakta och med eftertanke, och svara sedan ärligt på frågan.

Varför är handeln nödvändig för en hållbar utveckling?

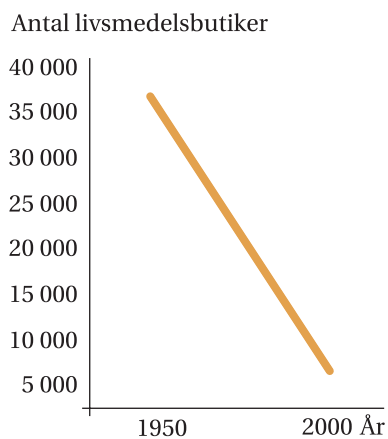
Handeln är nödvändig för allas vår överlevnad. Den skapar naturliga möten och samband oss människor emellan. Handeln kan ses som navet i ett väl fungerande samhälle. Den är en förutsättning för städernas och samhällets framväxt och fortsatta liv.

Handeln är även en viktig del i samhällsekonomin och den sysselsätter många människor. Den påverkar dessutom vars och ens plånbok. Därför är det viktigt att samhället ger förutsättningar för en levande och konkurrenskraftig handel. Och också att samhället ser till att alla får tillgång till en sådan handel; att den är tillgänglig och användbar för alla, även för dem som har svårast att förflytta sig. Vi behöver alla dagligen ha tillgång till varor och förnödenheter.

Handeln är en förutsättning i våra stadskärnor och nödvändig nära där människor bor. Handeln kan också, i balanserade proportioner vara lämplig i externa lägen. Kommunerna ska kunna ge de rätta förutsättningarna och ställa de rätta kraven för en livskraftig handel. Och fysisk planering är det medel som PBL erbjuder.

Hur ser utvecklingen av handeln ut?

36 000 butiker har blivit 6 000.



Så här var det förr

Under 1950-talet fanns det cirka 36 000 dagligvarubutiker i Sverige. De flesta kvarter i våra innerstäder innehöll en mjölkbutik eller ett charkuteri. Nästan alla slog igen på sextiotalet när varuhusen och de stora livsmedelshallarna, snabbköpen, kom. Nu har varuhusen byggts om till gallerior.

Någonstans kring mitten av 1970-talet låg omsättningen i externt belägna stormarknader på ungefär 1 procent av den totala omsättningen i detaljhandeln. Fortfarande år 1992 var omsättningen bara omkring 8 procent. Därefter har utvecklingen gått snabbt; omsättningen i externhandeln ökade kraftigt under 90-talet för att bromsas upp något 1996–1997 innan den accelererade igen.

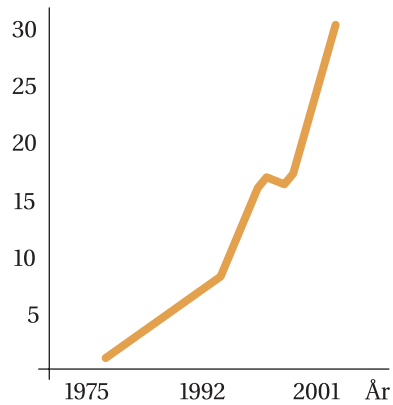
År 1990 omsattes 132 miljarder kronor i varuhus och stormarknader, år 2000 hade siffran stigit till 163 miljarder kronor. Totalt omsatte detaljhandeln det året cirka 360 miljarder kronor.

Som stormarknad betraktar vi en dagligvarubutik större än 2 500 m². Ett köpcentrum skulle från utbudssynpunkt kunna liknas vid en stadskärna. Externhandel (av lat. extra ”utanför”) är med vår definition handel, belägen utanför områden där människor bor och verkar, med syfte att hämta sina kunder från ett stort geografiskt område.

Så här är det nu

Idag är antalet dagligvarubutiker endast cirka 6 000. Detta innebär alltså att butiksenheterna blir allt större. Detaljhandeln flyttar dessutom i allt större omfattning och i allt snabbare takt ut från städer och tätorter till externa lägen. År 2001 kom upp emot 30 procent av omsättningen i detaljhandeln på vissa orter från externt belägna butiker. Den ökade storskaligheten har ställt till en hel del problem, som vi pekar på i det följande, men har också givit en effektivisering och kostnadssänkning.

Omsättning - procent externhandel
av total detaljhandel



I oktober 2003 skickade Boverket ut en enkät till länsarkitekterna. Sammanlagt svarade 17 av landets 21 län. Av svaren från enkäten utläser Boverket följande:

” Vi ser en tendens till att köplador växer upp lite var som helst på bekostnad av de mindre, lokala livsmedelsbutikerna...
Citat ur enkätsvaren.

” Handeln verkar fortsätta expandera i lägen som förutsätter bilburna kunder.
Citat ur enkätsvaren.

” Kraven på trafikorienterade lägen blir allt tydligare. X m. fl. kommuner arbetar dock brett och omsorgsfullt med att göra sitt centrum attraktivt och tillgängligt för handeln och kunder.
Citat ur enkätsvaren.

” Tendensen i de två stora kommunerna i länet (i norr) är en ny öppenhet för externhandel inkluderande dagligvaruhandel. Citat ur enkätsvaren.

Storskalig handel i externa lägen fortsätter att öka

Det är tydligt att externhandeln fortsätter att öka. Enligt de svar som kommit in sker idag en omfattande planering för externa detaljhandelsetableringar i kommunerna. Ungefär en tredjedel läggs på helt nya platser, övriga utgör större utbyggnader av redan befintliga anläggningar. Cirka 25 nya externa köpcentra har enligt enkätsvaren tillkommit sedan 1997. Dessutom har ett stort antal byggts ut under denna period. Den storskaliga detaljhandeln lokaliseras sig alltså fortfarande ofta i externa lägen och stora externa köpcentra blir allt större. Denna utveckling har de senaste åren accelererat kraftigt och fortsätter att öka. Genomgående är att livsmedelsförsäljning förekommer i de flesta fall.

Nya aktörer i mer bostadsnära lägen har tillkommit

Utländska dagligvarukedjor kommer på bred front över landet. I nästan alla län förekommer eller planeras för sådana butiker. Oberoende av läge har deras byggnader samma utformning överallt. De lokaliseras oftast som fristående butiker i anslutning till större bostadskoncentrationer, men är för det mesta samtidigt förhållandevis tillgängliga för bilburna kunder från annat håll. I huvudsak förekommer de i större och medelstora tätorter.

Externhandeln sprider sig norrut

Externhandeln har främst varit koncentrerad till Sveriges södra och centrala delar eftersom de flesta människor bor där. Nu tycks trycket öka även norrut, mot områden som tidigare sannolikt betraktats som mindre intressanta på grund av den glesa strukturen där. Detta tryck visar sig främst i de större kommunerna. Enkäten redovisar att det finns en stor öppenhet för att tillåta externhandel med dagligvaror även i norr.

”Y kommun gör nu en handelsutredning där policyn ingår som en del. Denna framkom mycket pga. att man fick nej från regeringen för att etablera en stormarknad i ett perifert industriområde. Andra kommuner gör inte detta vad jag vet och har inte heller planer på det. Citat ur enkätsvaren.

”Inga strategiska dokument av betydelse – inga regionala diskussioner. Bra att Boverket bevakar frågan. Citat ur enkätsvaren.

”Konsekvenser i form av nedläggningar av stadsdelscentra och landsortsbutiker, ökat bilberoende, minskad tillgänglighet, utarmning av stadsdelsmiljöer och miljöpåverkans effekter negligeras i stor utsträckning till förmån för konkurrens-tänkande med påverkan på den allmänna prisnivån som mål. Citat ur enkätsvaren.

”Kriteriet närhet till god kollektivtrafik tycks dock inte vara särskilt intressant för dem som vill etablera sig. Citat ur enkätsvaren.

Få kommuner har handelspolicies

Handelspolicies förekommer i enstaka kommuner, ofta invävda i översiktsplanen eller fördjupningar av översiktsplanen. Frågan har inte ställts i enkäten, men man kan av svaren ändå dra slutsatsen att dokumenten är av mycket skiftande kvalitet. Det är heller inte ovanligt att kommunen bryter mot sin egen policy om det dyker upp något intressant projekt.

Handelspolicy: ett strategiskt dokument som beskriver hur kommunen med aktiv planering, och i samverkan med lokal handel, näringsliv och medborgare, arbetar för att skapa en god servicestruktur med varierat utbud och låga priser för alla. I Handelspolicyn tas hänsyn dels till befintliga värden i den byggda miljön, dels till handelns behov av ändamålsenliga lokaler till rimliga priser, flexibilitet, rationalitet och utvecklingsmöjligheter. Policyarbetet bör även ske i samverkan med länsstyrelse och grannkommuner.

Regionala eller mellankommunala överväganden

Regionala eller mellankommunala överväganden förekommer nästan aldrig enligt enkäten. Några länsstyrelser har gjort försök att åstadkomma sådana, men med skiftande framgång.

Planering saknas ofta inför detaljhandelns lokalisering

Visserligen har frågan inte ställts uttryckligen i enkäten, men det förefaller ändå som om planeringsperspektivet saknas i många kommuner när det gäller detaljhandelns lokalisering. Är det så, är det särskilt allvarligt eftersom detaljhandeln har grundläggande betydelse för att kunna åstadkomma goda sociala miljöer och ett långsiktigt hållbart samhälle.

Vem har initiativet – kommunerna eller marknadskrafterna?

Boverket tycker sig av enkätsvaren utläsa en viss uppgivenhet i kommunerna. Trots att medvetenheten finns om vilka negativa konsekvenser på samhällsstrukturen som kan uppstå och trots tidigare ambitioner att bevara och stärka sina stadskärnor tar nu många stadskärnor stryk. Hur kan kommunerna ges bättre möjligheter att ta sitt ansvar för helheten, för de allmänna intressena och för de svagas rätt?



Har Sverige någon policy på nationell nivå för att strategiskt bedöma och styra handelsutvecklingen? I så fall, hur förs den ut till kommunerna? Och hur följs den upp?

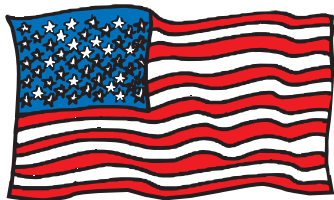
”Kommunerna kan inte styra över handeln.” Denna kommentar, som är uttalad av en kommunpolitiker i en tidningsartikel år 2003, visar på en utbredd missuppfattning.

Så här är utvecklingen i övriga Europa

Även inom övriga Europa har utvecklingen gått från en småskalig handelsstruktur mot en mer storskalig handel i form av stormarknader och köpcentra utanför städer och samhällen. Denna trend har varit mera tydlig i vissa länder, exempelvis Tyskland, England, Belgien och Finland. De länder där förändringarna varit störst har fått uppleva problem med tillgången till service i vissa områden samtidigt med trängselproblem i andra områden. Det har också skett en nedåtgående utveckling av handeln i mindre samhällen.

Förändringarna i handelssektorn är mycket uppmärksammade i alla EU-stater. En del länder, såsom Tyskland, Nederländerna, England, Belgien och Finland, har utvecklat en tydlig politik för att styra kommersiella etableringar på alla planeringsnivåer. Många länder har genomfört förändringar i regelverket i samma syfte. De flesta medlemsländer har någon antagen policy för att strategiskt bedöma och styra handelsutvecklingen, ibland ganska tuff. Följande gemensamma inslag kan urskiljas:

- att bevara och stärka stadskärnornas funktion
- att öka utbudet av servicefunktioner i städer och stadsdelscentra
- att vidmakthålla en balans mellan olika handelsfunktioner i staden
- att förnya nedgångna stadsdelar och att vitalisera problemområden
- att begränsa bilresandet genom en koncentration av serviceutbudet till stadskärnan, till bostadsnära lägen, till noder i kollektivtrafiksystemet etcetera
- att begränsa de negativa effekterna av externa etableringar.



Vill vi att vår handel ska utvecklas som i övriga Europa eller som i USA?

Har vi ännu tid att förebygga en liknande utveckling i Sverige? Eller är vi redan i fällan?

Så här är utvecklingen i USA

I USA har man haft en tydlig utveckling mot alltmer extern handel. Tätorterna har brett ut sig vilket medfört att människor blivit nästan helt beroende av bilen. Stormarknader med självbetjäning tog stora marknadsandelar i USA redan på 1930-talet. Antalet stora köpcentra växte i USA från ett hundratal år 1950 till 22 000 år 1980. Mot slutet av 1980-talet var det vanligt att gamla stadscentra endast stod för 10 procent av handelsomsättningen i sina regioner. Köpcentra och externa stormarknader stod då för cirka 50 procent av handelns omsättningen i landet.

Detta innebär att kunderna valde stormarknaderna från städernas centrala delar som blev ödsliga; följderna blev sänkta fastighetspriser, ökad förslumning och brottslighet i många bostadsområden och downtowns.

Under senare år pågår lyckosamma försök att återta städerna genom samarbete i BIDs, Business Improvement Districts, förenklat översatt till stadsförnyelseprojekt. I USA pågår mellan 1 000 och 2 000 sådana projekt, sedan några år med stöd i lag. Storbritannien följer efter, där har man aviserat en lagstiftning från och med år 2004. Enligt lagen om BIDs kan fastighetsägare, affärsidkare med flera tvingas in i ett samarbete med ibland stora ekonomiska åtaganden för att rusta upp och utveckla ett affärs- och bostadsområde. Syftet är att skapa en bättre ekonomi för de inblandade. Samhällets intresse är de spin-off-effekter en sådan utveckling ger.

Vad har skett med samhällsutvecklingen?

Detaljhandeln har således genomgått stora förändringar. En ökad etablering av stora handelsmarknader utanför städerna påverkar inte enbart själva staden utan också dess omgivningar, även utanför den egna kommungränsen. Men detta har inte skett isolerat.

För att förstå de krafter som styr utvecklingen måste man se tidsandan och de förutsättningar som gällde i Sverige under mitten av nittonhundratalet. Det funktionalistiska stadsbyggnadsidealet var rådande; rymd, ljus och luft skulle ersätta trångboddheten och grannskapet skulle vara självförsörjande med skolor och service. Så byggdes de nya stadsdelarna upp.

Under den senare delen av nittonhundratalet har antalet bilar ökat dramatiskt, servicen har omstrukturerats och flyttat genom att starka ekonomiska intressen fick möjlighet att agera. Därigenom urholkades stadsdelarna och blev i många fall rena bostadsområden. Bostäder, arbetsplatser och andra verksamheter skildes åt och staden delades in i zoner. Tydligheten och sammanhangen liksom tryggheten och trivseln förlorades ofta. Människors vardagsliv påverkades i hög grad.

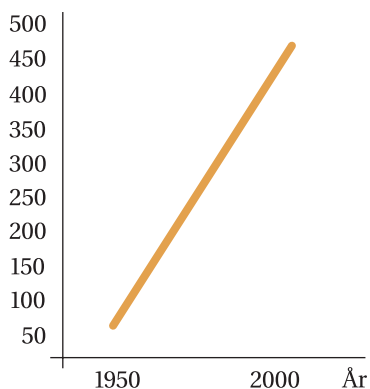
Biltrafiken har ökat

Bilarnas antal i Sverige niodubblades mellan åren 1950 och 2000. Biltätheten ökade under denna tid från 49 bilar till 450 bilar per 1 000 invånare. Detta har givit stor frihet och stora möjligheter för många, men också inneburit en ökande miljöpåverkan. Bilen används numera för flertalet av hushållens och näringslivets långa förflyttningar. Det har inneburit att arbetskraft och kunder kan hämtas från ett större omland.

Påverkas biltrafiken av hur handeln placeras?

Hur kan kurvan vändas?

Antal bilar per 1 000 invånare



Hur långt har du till närmsta livsmedelsbutik?

Ska vi acceptera att tillgänglighet för alla riskerar att bli tillgänglighet för vissa?

En klok planering av staden kan öka dina möjligheter att leva ett normalt liv.

Bilen har också tillåtit ökad storskalighet, centralisering och specialisering, vilket ofta ger underlag för ökade vinster. Nya externt belägna handelsanläggningar har dragit till sig ökad trafik och initierat nya förbifarter som i sin tur har uppmuntrat till nya lokaliseringar av handel och andra verksamheter. Inte sällan har jungfrulig mark, ofta högklassig jordbruksmark, omvandlats till asfalterade ytor.

Tätorterna har brett ut sig – avstånden har ökat

De svenska städerna var från början täta, blandade och överskådliga, byggda för människor som tog sig fram till fots eller med häst och vagn. Man förflyttade sig lätt i staden och självklara stråk ledde dit man ville.

De nya stadsbyggnadsidealerna och den möjlighet bilen gav medförde att städernas utbyggnad under den senare hälften av 1900-talet i stället präglades av utglesning och utbredning. Medan befolkningen har ökat med drygt 50 procent sedan mitten av 1900-talet har tätortsarealen samtidigt mer än sexdubblats.

Följden har blivit längre avstånd till service, inte bara i glesbygden utan även i staden. Medelavståndet till närmsta livsmedelsbutik per familj i Sverige var 1,5 kilometer år 2003. För några decennier sedan hade de flesta inte mer än fem minuters promenad till en livsmedelsaffär.

Sedan 1996 har mer än 450 tätorter förlorat sin sista dagligvarubutik. Och ytterligare flera hundra landsbygdshandlare befarar att deras verksamhet kommer att vara nedlagd inom de närmsta åren.

Underlaget för kollektivtrafiken har urholkats

Ursprungligen har markanvändningen och kollektivtrafiken hängt ihop. Järnvägar och spårvägar har genom tiderna varit grunden för tillkomsten av både stationssamhällen, städer och stadsdelar. Men samtidigt med städernas strukturförändringar och utbredning har underlaget för kollektivtrafiken tunnats ut, vilket har medfört sämre service för resenärerna och högre kostnader för kommun och landsting. Kollektivtrafiken har på de flesta håll inte haft möjlighet att hänga med; den och bebyggelsen har inte byggts ut i samspel med varandra.

Människor har blivit uteslutna

Som tidigare nämnts står numera den externt belägna handeln för uppemot 30 procent av detaljhandelns omsättning och det har inneburit att många butiker, främst livsmedelsbutiker, har försvunnit nära människors bostäder. För de flesta människor upplevs

kanske inte detta som någon nackdel. Men för dem som inte har tillgång till bil, 25 procent av de svenska hushållen, har denna utveckling inneburit stora inskränkningar i det dagliga livet. Bland dessa finns särskilt funktionshindrade, ensamstående kvinnor, pensionärer och ungdomar under 25 år.

Frågan är dessutom om idén med storskalig externhandel går att förena med bussåkande i någon större utsträckning. För närvarande kommer cirka 5 procent av omsättningen från kunder som åker buss. Den ökade rörlighet som bilen har möjliggjort har således i stället fått till följd att närheten generellt har förlorats.

Friheten har beskurits för somliga

Ett besök i kvartersbutiken är för många, särskilt äldre, en viktig del av vardagslivet som till stor del har gått förlorad. I butiken fanns det dagliga sociala nätverket. Det var en fråga om livskvalitet.

För dem som varken kan, vill eller vågar färdas längre sträckor och ta sig till den alltför avlägsna butiken har friheten beskurits. Man kan kalla detta för en inlåsningsseffekt som på sikt kan öka ensamheten. Det kan också innebära att allt fler äldre fortsätter att köra bil för att klara det dagliga livet trots att de egentligen inte vill det.

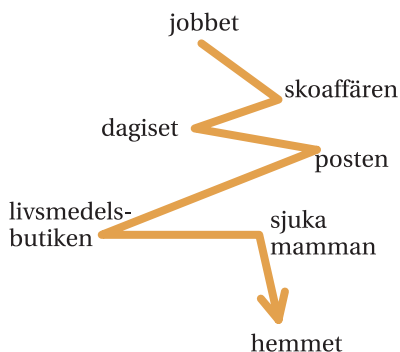
Samhällets kostnader har ökat

För att begränsa samhällets kostnader och samtidigt öka människors livskvalitet och oberoende är samhällets mål att alltfler äldre ska kunna bo kvar hemma så länge som möjligt i stället för att hamna i institutionsvård. Detta har skett med hjälp av hemtjänst och färdtjänst eller av anhöriga. Drygt 400 000 eller nästan var tjugonde invånare hade tillstånd att använda färdtjänst år 1999. De senaste åren har dock besparingar skett genom striktare behovsbedömning och samåkning, vilket ofta ger väntetider eller för tidiga transporter. Många anser det också såpass dyrt med färdtjänst att de väljer att stanna hemma.

På de platser där butiksstrukturen har glesats ut på sådant sätt att det inte finns butiker på gångavstånd, har hemtjänsten eller någon annan i allt större utsträckning fått hjälpa dem som inte längre kan göra sina dagliga inköp själva. Detta kan på sikt visa sig samhällsekonomiskt olönsamt. Enligt beräkningar från Svenska Kommunförbundet kommer rekryteringsbehovet av baspersonal inom äldreården att uppgå till mer än 120 000 personer fram till år 2010, vilket samtidigt innebär en ökning av personalstyrkan från cirka 173 000 till cirka 197 000 personer.

Så här sade min åttionioåriga pappa: Vad ska man med internet till? Det räcker gott med ettan, tvåan, fyran och eurosport. Och inte vill jag handla på internet. Då får jag ju inte träffa flickorna på Malmborgs livs!

En kvinnas väg hem genom staden kan liknas vid en snitslad bana



Är handelsanläggningar undantagna från kraven på anpassning och estetisk kvalitet?

Särskilt kvinnors vardagsliv har påverkats

Kvinnor och män har enligt statistiken olika vardagsliv och skilda resmönster. Fler kvinnor än män går, cyklar och åker kollektivt. Ändå är det oftast kvinnorna i familjen som bär ansvaret för att vardagslivet fungerar. Kvinnor sköter dagligvaruhandeln mer än män, de hämtar också barn och fixar andra ärenden i högre utsträckning än män. Det kan innebära många målpunkter på samma sträcka. Är då inte målpunkterna belägna nära varandra kan det skapa problem.

En annan viktig aspekt på tillgänglighet är att våga röra sig i staden. Forskningen visar att särskilt kvinnor känner rädsla för att råka ut för överfall utomhus. Många av de nya och storskaliga miljöerna kan kännas hotande. Kvinnor går inte gärna ut ensamma kvällstid och väljer inte heller bussen när de ska hem från jobbet sent, om det innebär att de måste stå och vänta vid en hållplats som de uppfattar som otrygg. Då bör man också tänka på att handelsanställda till övervägande del är kvinnor.

Stadens utseende har förändrats

Staden är sinnebilden för skönhet, kultur och mänskligt liv. Människor väljer alltmer var de vill bo utifrån hur attraktiv en stad eller ort uppfattas vara. Och näringslivet följer efter. Dessutom är turismen en ständigt ökande näring där våra svenska städer är intressanta turistmål. Värdet av goda stadsmiljöer kan alltså uttryckas i lönsamhet. Medvetenheten om detta har blivit allt större.

Varje stad har sin historia och sina unika drag. Men svenska städer har ändå vissa generella kvaliteter som skiljer dem från andra länders, de är till exempel förhållandevis glesa, gröna och måttfulla till sin skala.

Genom att bilen snabbt blev dominerande i stadsbilden under andra hälften av 1900-talet har detta delvis förändrats. Det fysiska resultatet har på många håll blivit en stad som till stora delar är ett trafiklandskap. Ringvägar och stora trafikplatser har byggts i de nyare delarna.

Senare års storskaliga handelsanläggningar har inte heller alltid kunnat ta hänsyn till den stadsmiljö som redan fanns. Även handelsanläggningarna utgör ju till stor del trafikplatser. De nya byggnadernas skala och handelns krav på rationalitet motsvarar sällan plan- och bygglagens krav på estetisk kvalitet.

Stadskärnorna har utvecklats

Det har hänt mycket positivt i många av våra stadskärnor, ofta i bred samverkan mellan kommunen, fastighetsägarna, detaljhandeln och

Hur mycket betyder din stadskärna för dig?

stadens invånare. Föreningen Svenska Stadskärnor har och har haft stor betydelse för detta stadsförnyelsearbete som kännetecknas av ett frivilligt partnerskap. Cirka 100 kommuner är medlemmar i föreningen och fler har inspirerats av de arbetsmodeller för samverkan som lyfts fram. Svenska Stadskärnor, och även Stadsmiljørådet, har också genom årliga utmärkelser uppmärksammat goda insatser som gjorts för att främja ett gott stadsliv.

Stadskärnan är, förutom handelsplatsen, alltmer även platsen för möten och rekreation. Och det behövs restauranger, uteserveringar och andra platser att mötas på, eftersom cirka 40 procent av hushållen i Sverige är enpersonshushåll.

Varierad handel, kultur, utbildning och service tillsammans med fysisk förnyelse och estetisk upprustning av stadens centrala delar har visat sig vara framgångsfaktorer för tillväxt och utveckling av staden. Detsamma har centralt belägna högskolor och gymnasier. Är dessutom centralstationen, busstationen eller stadens resecentrum strategiskt placerade i stadskärnan kan människor lätt nå det de önskar.

För att en stad ska fungera i sin region och för att hela staden ska fungera måste dess kärna vara frisk. Stadskärnornas avgörande betydelse som navet för stadens liv och kommunikationer uppmärksammas alltmer. Även närliggande mindre samhällen och landsbygd är beroende av detta. Stadskärnan är också nära förknippad med en stads identitet, man kan se den som en sorts varumärke för staden.

Handel utanför stadskärnorna

Externt eller halvexternt belägen handel har i flera städer, med passande varusortiment och dimensionering, på ett positivt sätt kunnat komplettera stadskärnans handel. All handel är ju inte lämpad för de centrala kvarteren. Det finns också en trend att större livsmedelshallar förläggs till mer bostadsnära lägen. Detta ger många gånger fördelar för servicestrukturen, men uppenbarligen också för denna handel. När det gäller prisnivån i detaljhandeln kan man konstatera att priserna i externhandeln oftast, i förhållande till sitt omland; stadskärnan, bostadsområden och så vidare, normalt ligger någon eller några procentenheter lägre. På nationell nivå finns dock stora skillnader och det är i första hand lågprishandeln som har mest gynnsam effekt på prisnivån. Sortimentet i storhandeln är normalt flera gånger större än i övriga butikstyper. För bland annat barnfamiljer med tillgång till bil kan dessa butiker vara praktiska om man vill storhandla. Men de externa anläggningarna utesluter

“Gärna konkurrens, men inte på vilka villkor som helst.”
Uttalande i TV av ett kommunalråd i en mindre tätort.

många och de kan aldrig ersätta stadskärnans mångfald av kulturhistoria, skönhet, verksamheter och liv.

Alltför ofta har balansen förlorats

I de fall när externhandeln har tillåtits konkurrera ut stadskärnan har det inte varit lyckosamt för stadens utveckling. Erfarenheterna visar att nya invånare och nya verksamheter inte lika lätt låter sig lockas till staden om inte stadskärnan är vital. Städer som har råkat ut för detta och som har lyckats vända utvecklingen åter har fått ta till mycket kraft och resurser.

I kommuner som inte tillhör tillväxtkommunerna har det visat sig näst intill omöjligt att vända trenden. Tomma lokaler i centrum gör att fastighetsvärdena sjunker. Erfarenheterna ger vid handen att om man då vill investera i om- eller tillbyggnad av butikslokaler för att locka till sig handel så anser sig inte bankerna kunna ställa upp. Det kan också vara svårt att få andra aktörer som krävs för en positiv stadskärneutveckling att vilja investera. Man hamnar lätt i en nedåtgående spiral som är svår att bryta och den regionala snedvridningen späs på.

Bensinstationernas nya roll som jourbutiker är också problematisk. De är lokaliserade i lägen som är valda för att de lätt ska kunna nås med bil. Men som närbutiker är de oftast olämpligt placerade, särskilt för oskyddade trafikanter.

Den regionala samordningen har brustit

När nya handelsetableringar i externa lägen diskuteras har det visat sig att enskilda kommuner ofta har haft svårt att hävda sig tillräckligt gentemot stora handelsföretag och etablerare med avsevärda resurser. Utan regional samordning riskerar kommuner att spelas ut mot varandra och resultatet kan bli att alltför många handelsetableringar tillåts, utan att kommunen gjort de strategiska överväganden som krävs för att få en långsiktigt hållbar utveckling. Man varken vill eller vågar säga nej, av rädsla för att förlora en attraktiv etablering eller för att kanske grannkommunen i stället ska säga ja.

Till detta kommer att länsstyrelserna hittills oftast har intagit en alltför passiv roll inom sitt ansvar som bevakare och samordnare av mellankommunala, regionala och nationella intressen.

Lågprishandeln har sänkt priserna

Vissa hävdar att kommunerna måste tillåta mer externt belägen handel för att sänka priserna. Prisbilden är dock betydligt mer komplicerad än att enbart bero av butikernas lokalisering. Den beror av en mängd faktorer som transportkostnader, lönenivåer,

Vem bevakar egentligen att det blir en positiv handelsutveckling för alla i en region?

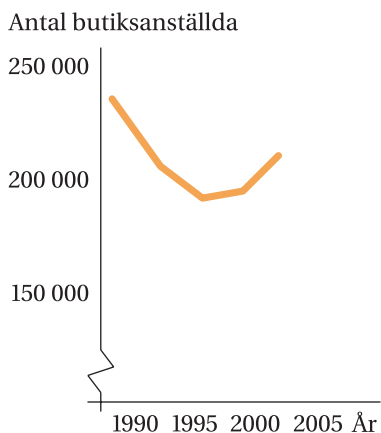
Kan vi lära oss av erfarenheterna vad det är som faktiskt påverkar priserna?

växelkurser med mera. Externa lägen ger inte nödvändigtvis lägre priser även om priserna initialt minskar. Orter som har haft externhandel under många år har inte en generell lägre prisnivå. Längre avstånd till butiken innebär också en kostnad för bilresor som ofta inte räknas in i prisbilden.

Däremot finns tecken på att etableringar av lågpriskoncept har en prispressande effekt. Som exempel har Göteborgsregionen enligt återkommande undersökningar från DN konsument Sveriges lägsta matpriser. Där har man inte externhandel i någon större omfattning, men sedan länge lågprishandel även i centrum och i bostadsområden.

I en undersökning från 2002 som gjorts av Konkurrensverket konstaterades att Sverige har bland de högsta priserna i Europa på livsmedel. Detta har ofta använts som argument att Sverige skulle bygga mer handel i externa lägen. I själva verket har vi redan en mer liberal syn på sådana lokaliseringar än de flesta andra länder i Europa. Trots detta är matpriserna höga i Sverige.

Hur ser kurvan ut om några år?



Arbetsstillfällena har totalt minskat

Det är lätt att man låter sig styras av förhoppningar om att den nya stormarknaden ska få allmänt positiva effekter i form av nya arbetsstillfällen, ökade skatteintäkter, ett nytillskott av kunder och en allmänt positiv utveckling för kommunen. Man kanske då avstår från att göra ordentliga utredningar och konsekvensbedömningar inför möjligheten att få en nyetablering i den egna kommunen. Åtminstone när det gäller skatteintäkter och arbetsstillfällen är risken stor att effekten blir den motsatta.

Arbetsstillfällena inom handeln har minskat från cirka 225 000 år 1988 till cirka 185 000 år 1996. De allra senaste åren har det skett en långsam ökning till drygt 200 000 år 2002, troligen beroende på ökad omsättning och överetablering. Kommer kurvan att återigen vända nedåt när utvecklingen har hunnit ifatt?

Idén med stormarknader är ju bland annat att med låga priser skapa en hög omsättning och att med låg personaltäthet hålla nere kostnaderna. Den handel som drabbas drivs ofta i småföretagsform med hög personaltäthet. Risken är uppenbar att de arbetsstillfällen som vinnas i stormarknaden går förlorad med råge hos de mindre handelsföretagen och att både enskilda kommuninvånare och kommunen blir ekonomiskt drabbade på sikt. Skatten på inkomster i bolaget går dessutom till staten.

Vilket samhälle har vi – genom riksdagen – beslutat oss för?

Längtan efter att återskapa den attraktiva, blandade och livfulla staden för alla har vuxit sig stark under senare år. Denna längtan tar sig uttryck i den pågående stadsbyggnadsdebatten och även i de mål som regering och riksdag har beslutat för en hållbar samhällsutveckling.

Kommunerna har ingen lätt uppgift. De nationella mål som ska förverkligas i den kommunala planeringen blir allt fler och är ibland motstridiga. Avvägningarna mellan olika intressen måste göras lokalt och utgå från platsen och människorna där. Kraven på samord-

ning och samverkan utifrån ett helhetsperspektiv på samhället har stärkts i såväl internationella som nationella dokument. Här nedan följer ett urval av de nationella mål som har samband med handelns utveckling.

En långsiktigt hållbar samhällsutveckling

Detta övergripande mål greppar över många andra mål. Det innebär kort att vi ska lämna ifrån oss ett samhälle som är mer hållbart än det vi har till kommande generationer. En hållbar samhällsutveckling kräver att ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella intressen ska tas tillvara.



Foto: Anders Abrahamsson

Den ljusnande framtid är vår.

God bebyggd miljö

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär att alla bebyggelsemiljöer ska utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer. Den fysiska planeringen ska användas som ett styrmedel för att nå målet.

Senast år 2010 ska fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska. Detta kräver en bättre helhetssyn och samordning, både inom och mellan den nationella, regionala och lokala nivån.

Målet är således att snabbt återgå till den blandade staden. Det bör rimligen påverka handelns utveckling.



Stadsliv - Kommers, kultur, service, möten och avkoppling.

Foto: Lars Nyberg

Goda sociala förhållanden

Samhällets socialtjänst ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Enskildas och grupper egna resurser ska frigöras och utvecklas. Men det ska ske med hänsyn tagen till människans ansvar för sin och andras sociala situation.

Till socialtjänstens uppgifter hör att medverka i samhällsplaneringen och verka för goda miljöer och kommunikationer. Dagligvaruförsörjningen måste anses tillhöra det som är viktigt att bevaka.



Klart man kan handla själv när det inte är långt till affären! Foto: Anders Abrahamsson

Demokrati och delaktighet

En bärande tanke från FN-konferensen i Rio 1992 och i Agenda 21-arbetet är att önskvärda förändringar måste bygga på delaktighet från enskilda medborgare. Även Habitatagendan från FN:s konferens i Istanbul 1996 om boende, bebyggelse och stadsutveckling utgick från att en hållbar utveckling måste formas lokalt där människor bor, där företag utvecklas och där verksamheter bedrivs.

Delaktighet och samverkan ses som grundläggande både mål och medel för att skapa goda livsmiljöer. Plan- och bygglagen både kräver och ger möjligheterna till inflytande. Flera olika nationella mål ser till att alla ges möjligheter att delta: jämställdhetslagen krä-

ver delad makt och delat ansvar mellan kvinnor och män, enligt barnkonventionen ska barnen tillfrågas, ungdomars engagemang ska tas tillvara, äldre ska kunna ha inflytande över sin vardag och personer med funktionshinder har rätt till full delaktighet.

Alla är beroende av att lätt kunna nå en butik där man kan köpa det man behöver till vardags. Och alla har viktig kunskap och viktiga synpunkter att bidra med.



Foto: Anders Abrahamsson

Alla har rätt att vara med och påverka var den nya butiken ska byggas.

Ett långsiktigt hållbart transportsystem

Transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i landet, en transportförsörjning som ska vara tillgängligt för alla och svara mot både mäns och kvinnors transportbehov.

Transporterna är inte långsiktigt hållbara idag och de fortsätter att öka. Detaljhandeln har en del i detta; den har under de senaste åren genomgått stora förändringar som har påverkat städernas struktur och därigenom även trafiken. Därför är regeringens bedömning att etableringar av externa stormarknader ska övervägas både i ett centralt och i ett lokalt perspektiv.

Begränsad klimatpåverkan

Beslut finns att koldioxidutsläppen från vägtrafiken ska minska, vilket kan medföra att kraven på vägtrafiken skärps i framtiden. Detta är också något att ta hänsyn till vid lokaliseringen av nya handelsanläggningar. Åtagandena i Kyotoprotokollet innebär bland annat att utsläppen av växthusgaser ska minska för EU som helhet med 8 procent till år 2008–2012 i förhållande till 1990 års nivå. Endast Sverige och Storbritannien har hittills levt upp till målsättningarna.

Transportsektorn anses fortfarande vara det största hotet mot att detta mål ska kunna nås. Utsläppen inom transportsektorn har ökat med 20 procent sedan år 1990.



Hit behöver du inte ta bilen.

Foto: Anders Abrahamsson

Tillgänglighet för alla

Tillgänglighet för alla innebär att samhället ska vara användbart och tillgängligt för alla. Människor med funktionshinder i alla åldrar, både flickor och pojkar, kvinnor och män, ska kunna delta fullt ut i samhällslivet. Detsamma ska gälla för människor från andra kulturer och för de 25 procent av hushållen som inte har tillgång till bil.

Nationalencyklopedin definierar begreppet tillgänglighet som ”möjligheter att ta del av något eftersträvansvärt”. Tillgänglighet kan också beskrivas som att det består av både närhet och nåbarhet. Man vill ha det man önskar nära, alternativt ska man lätt kunna nå det. Att enkelt kunna köpa det man behöver till vardags måste anses vara eftersträvansvärt för alla.



Ny bebyggelse ska utgöra positiva tillskott.

Foto: Anders Abrahamsson

En estetiskt tilltalande miljö

Det handlingsprogram som tagits fram för arkitektur, formgivning och design anger att intresset för hög kvalitet inom arkitektur och offentlig miljö ska stärkas och breddas. Kvalitet och skönhetsaspekter ska inte underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden. Ny bebyggelse ska enligt arkitekturpropositionen utgöra positiva tillskott till den befintliga miljön. Kravet på att estetiska värden ska beaktas och tas tillvara har stärkts i PBL. Detta gäller all bebyggelse, således även handelns anläggningar.

Konkurrens- och konsumentpolitiken är till för konsumenterna

Både konkurrenspolitiken och konsumentpolitiken utgår från konsumentperspektiv och ska med olika medel säkerställa att handeln fungerar till nytta för konsumenterna. En förutsättning för detta är att det finns starka och välinformerade konsumenter. En annan är att marknadens inneboende tendenser till koncentration inte går så långt att den mångfald och variation som är en förutsättning för marknadsekonomi förhindras.

Detta att konkurrenspolitiken utgår från konsumenterna kan stå i motsatsställning till det producentperspektiv som betonar företagens konkurrenskraft. För att konkurrensen ska bli mer effektiv måste därför konsumenternas ställning på marknaden stärkas. Riksdagen har antagit fem konsumentpolitiska mål: inflytandemålet, hushållningsmålet, hälsa och säkerhetsmålet, miljömålet och kunskapsmålet. För att människor ska kunna hushålla effektivt med sina resurser krävs en väl fungerande marknad där, bland annat, olika aktörer konkurrerar med varandra. En annan förutsättning är att tillgängligheten till butiken är god. Om den är dålig leder det till att alltför mycket resurser i form av tid och pengar går till att ta sig till och från butiken. Detta motarbetar en långsiktigt hållbar utveckling.

Den regionala utvecklingspolitiken

Det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Detta gäller såväl kommersiell som offentlig service i tillräcklig omfattning. Det ska vara möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner.

Med "hållbar" avses att politiken ska bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden.

Regional utvecklingspolitik omfattar åtgärder inom i princip samtliga politikområden. Statens viktigaste roll är att skapa goda grundförutsättningar och nödvändiga strukturer för en hållbar tillväxt och en god servicenivå i alla delar av landet. Detta kräver att strategier för de viktigaste samhällsområdena utvecklas på lokal och regional nivå. En bred samlad utvecklingsstrategi för hållbar regional utveckling kan sedan ligga till grund för olika delprogram. Regionala tillväxtprogram och regionala utvecklingsprogram är sådana delprogram. EU:s strukturfondsprogram utgör också en viktig del av politiken.

Sektorssamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden är centralt för en framgångsrik regional utvecklingspolitik. Detta gäller i hög grad handelns utveckling.



Till konsumenternas fromma.

Foto: Pia Lindgren

Hur styrs handeln enligt PBL?

Alla beslut om att få ta mark i anspråk för bebyggelse, anläggningar och verksamheter ska, enligt Plan- och bygglagen, PBL, grundas på planering. PBL, med sina krav på översiktsplanering, ger ramen för beslut om markanvändningen och ställer krav på att kommunen ska skapa det goda och långsiktigt hållbara samhället i enlighet med de mål som satts upp.

Syftet med planeringen

PBL, miljöbalken och andra föreskrifter har samma grundsyn om ett gott liv. Där anges hur vi ska använda mark, naturresurser och vatten så att vi, våra barn och barnbarn får bästa möjliga levnadsvillkor. I PBL:s portalparagraf uttrycks syftet med planeringen.

”Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (PBL 1 kap 1 §).

Kommunen har rätt och skyldighet att bestämma. Det är kommunen själv som bestämmer hur mark och vatten ska användas inom kommunen och som avgör om, när och för vilket eller vilka ändamål en detaljplan ska upprättas. Tidpunkten för planläggning bestämmer kommunen också själv. Om kommunen inte anser att det finns behov av att detaljplanlägga för ett visst ändamål kan ingen tvinga fram en sådan planläggning. Kommunen kan också vägra bygglov med motiveringen att en detaljplane-

läggning skulle krävas utan att för den skull vara tvungen att upprätta en plan.

Detta benämns det kommunala planmonopolet och är både en rätt och en skyldighet.

Stora handelsanläggningar kräver alltid detaljplan och ordentliga utredningar.

Kommunen ska beakta och väga alla intressen

Av första kapitlets femte paragraf framgår att kommunen ska ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen när man tar beslut i lokaliseringsfrågor. En bestämmelse som kan tyckas oansenlig, men som kanske är den mest betydelsefulla i lagen. Här ställs nämligen krav på att kommunen ska väga styrkan i olika intressen och markanvändningsanspråk mot varandra innan man fattar beslut. Och det är kommunen själv som bär huvudansvaret för att de allmänna intressena beaktas.

Detta ställer krav på beslutsunderlaget, det vill säga kraven på att göra utredningar, analyser och konsekvensbedömningar som tar sikte dels på nyttan från allmänna och enskilda utgångspunkter, dels på den påverkan på omgivningarna som ett genomförande av en plan kan förväntas få. Ju större påverkan på omgivningarna; det kan till exempel vara i form av ökad trafik, nedlagda butiker, ökat buller, en förfulad stadsmiljö eller förlusten av en grön lunga i staden, desto större är kraven på beslutsunderlaget. Det ställer också höga krav på en öppenhet som innebär att så många intressenter som möjligt ska ha chansen att delta i planprocessen.

Vet du vad det innebär att beakta allmänna intressen?

Hänsyn som ska tas i planeringen

I PBL:s andra kapitel preciseras de hänsyn som ska tas för att uppnå syftet med planeringen. Man uttrycker det som att där beskrivs de allmänna intressen som ska beaktas i planeringen.

När det gäller detaljhandels lokalisering är bestämmelserna i andra och fjärde paragraferna av särskild betydelse. I andra paragrafen framgår att planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten ska främjas. Hänsyn ska tas till förhållanden i angränsande kommuner.

Särskilt om konkurrens

Det finns en utbredd missuppfattning att PBL inte ställer krav på konkurrenshänsyn och eller att en fri konkurrens hämmas om man tillämpar lagen. Båda dessa uppfattningar är felaktiga. Lagen innehåller i och för sig inget uttryckligt krav på att hänsyn ska tas till för-

Vill du veta mer så finns en diskussion om vikten av att skapa goda konkurrensförhållanden i prop. 1996/97:34, Handelsändamålet i detaljplan.

Det lönar sig att utveckla handeln där människor bor.

strategisk nivå



bindande beslut

Ju följsammare de bindande markanvändningsbesluten är mot översiktsplanen, desto snabbare och smidigare blir både planprocess och genomförande.

Alla har rätt att få veta och säga sin mening först – men kommunen beslutar.

utsättningarna att skapa goda konkurrensförhållanden i detaljhandeln. Däremot ställer lagen allmänna krav som ska beaktas. Till exempel anses bestämmelsen att kommunen ska sträva efter att skapa goda sociala förhållanden innebära en skyldighet att skapa goda förhållanden för konsumenterna, inte minst när det gäller tillgänglighet, utbud och priser.

PBL kräver en rimlig servicenivå

I fjärde paragrafen ställs krav på att det i eller i närheten av området med bebyggelse ska finnas möjligheter att anordna en rimlig grad av samhälls- och kommersiell service. Betydelsen av en god servicenivå för att utveckla attraktiva städer som drar till sig både boende och näringsliv kan knappast överskattas. Likaså är en god servicenivå nödvändig för lands- och glesbygdens möjligheter att överleva.

Kommunen bör alltså se till att det finns förutsättningar att vidmakthålla och utveckla servicen där människor bor.

Planeringen sker stegvis

Planeringen sker stegvis från en strategisk nivå där kommunen beskriver sina ambitioner om den önskvärda utvecklingen till allt mer bindande beslut om markanvändningen efter hand. Idealet är alltså att det som kommer till uttryck i den översiktliga strategiska planen efter hand manifesteras i efterföljande planer. Därigenom genomförs de strategiska övervägandena och kommande planläggning och bygglovsprövningar underlättas.

En stabil och konsekvent strategisk planering ger kommunen trovärdighet; detta skapar trygghet och investeringsvilja. Dessutom kan man förvänta sig att ju följsammare de bindande markanvändningsbesluten är mot översiktsplanen, desto snabbare och smidigare blir både planprocess och genomförande. Nya eller ändrade anspråk av någon betydelse, till exempel en större handelsetablering, bör alltid bedömas inom ramen för den översiktliga planeringen. Särskilt gäller detta sådana etableringar som kan förväntas få omfattande konsekvenser även för omkringliggande kommuner. Konsekvenserna av föreslagna åtgärder blir då ordentligt belysta.

PBL ger alla rätt till inflytande och delaktighet

Kommunen ska enligt lagen ha samråd under planprocesserna. Många kommuner beskriver svårigheterna att få medborgare och näringsliv att engagera sig i den översiktliga planeringen, trots att man vet att det egentligen finns ett stort intresse. Det kan bero på att planformen upplevs för övergripande för att beröra. Det gäller

då att finna vägar som lockar till engagemang och att också våga visa på både positiva och negativa konsekvenser av ett visst förslag.

Kommunala politiker vill ofta få saker att hända direkt. Men även om det kan vara frestande med snabba beslut så lönar det sig bäst att följa lagens uttryckliga krav och redan från början föra en öppen dialog med alla berörda. Ofta handlar det ju om stora och viktiga projekt med avsevärd påverkan på omgivningen och på människors vardagsliv. Sådana beslut, till exempel lokaliseringen av en större handelsetablering, bör diskuteras brett och övervägas extra noga i ett översiktligt sammanhang.

Låt oss gå mot det samhälle vi vill ha

Att handeln får en positiv utveckling är viktigt om man ska nå ett långsiktigt hållbart samhälle. Hur ska man då göra? Det varken kan eller ska Boverket tala om. Vi kan endast lyfta fram hur man kan göra – vad som är viktigt att tänka på.

En samlad strategi för kommunens utveckling behövs

För att kunna skapa sig en helhetssyn och gå i riktning mot en hållbar samhällsutveckling finns det behov av en samlad strategi för kommunens utveckling. I många kommuner använder man den obligatoriska översiktsplanen som strategidokument och följer då PBL:s öppna planprocess.

I andra kommuner blir översiktsplanen mer av en markanvändningsplan. Då måste man ändå i någon form som passar den egna kommunen samla och väga samman alla olika översiktliga program och tematiska planer till ett sektorsövergripande strategidokument. En strategi för markanvändningen och transportsystemet kan där utgöra en av flera delar tillsammans med en handelspolicy, ett åtgärdsprogram för tillgängligheten, ett arkitektoniskt handlingsprogram, en grönstrukturplan, en bullerutredning och så vidare. Strategidokumentet ska utgå från de nationella, regionala och lokala målen och samtidigt bygga på platsens förutsättningar och medborgarnas behov.

Här beskrivs de viktigaste inslagen i en nyligen (2003) antagen kommunal handelspolicy:

- storsatsningar ska konsekvensanalyseras
- invånarna ska ha minst en bra dagligvarubutik inom gång- eller cykelavstånd
- alla parter ska anstränga sig för att ordna rationella lokaler med bra tillgänglighet för dagligvaruhandeln
- butiker med sällanköpsvaror, exempelvis kläder, ska först och främst beredas plats i city.

En samlad strategi för regionens utveckling behövs också

Vi kan notera att det i Sverige på senare tid har utvecklats ett växande intresse för regional planering hos kommuner och näringsliv. Detta har kunnat märkas bland annat i att allt fler kommuner samverkar kring olika mellankommunala frågor för att stärka den egna regionen, till exempel i form av regionförbund.

Detta stärker ytterligare behovet av att de kommuner som ska samarbeta har strategier för den egna utvecklingen. Dessa strategiska diskussioner ger i sin tur ett underlag för att kunna föra samtal med grannkommunerna och med länsstyrelsen, som enligt PBL har möjlighet att ingripa när det handlar om mellankommunal samverkan. På så sätt kan man skapa en balans mellan större och mindre orter i regionen, där de större städerna kan fungera som motorer för de mindre och för landsbygden.

Bygg upp en beredskap

Grunden för en bra planering för handel är således att man ska bygga upp en beredskap i form av en strategisk, övergripande och långsiktig planering för kommunen som helhet i vilken man ger möjligheter för handeln att utvecklas på strategiska platser i stadskärnan, i olika stadsdelar och i omgivande samhällen. Det är inte lätt att planera strategiskt, men det underlättar om man gör följande:

- Forma en vision att sträva mot och bryt ned den i fattbara mål.
- Samråd med näringslivet: handeln, fastighetsägarna och andra intressenter.
- Samråd med medborgarna.
- Samråd med grannkommunerna.
- Använd planmonopolet – förhandla med intressenter.

- Håll fast vid planeringen utan att bli rigid.
- Låt inte privata intressen rycka sönder planeringen.
- Samarbeta inom regionen och över sektors- och kommungränser...
- ... men besluten måste fattas lokalt.
- Ha en dialog med länsstyrelsen.
- Gör en handelspolicy för en positiv utveckling av handeln.
- Gör ordentliga utredningar.
- Studera alternativa lösningar.
- Belys och väg olika intressen mot varandra.
- Gör konsekvensanalyser och våga öppet visa på konsekvenserna.
- Testa mot nationella, regionala och lokala mål.
- Välj det som bäst, just då, leder mot en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.
- Minns att det är tillåtet att välja bort, men inte att glömma.
- Handelsplanera inte för sig utan stadsplanera för en attraktiv handel för alla. På så sätt går vi mot en sammanhållen stadspolitik.

Tänk efter före

Men, hur gör man då när man har sin goda beredskap, och ändå kommer det en investerare och uppvaktar kommunen och vill bygga en stor handelsanläggning utanför stan nära ett vägkors, helt stick i stäv med den översiktliga planeringen? Vågar man försöka få honom eller henne att ta den där obebyggda tomten i stadskärnans utkant i stället? Den är ju faktiskt tänkt för handel. Oron finns för att investeraren ska välja en annan kommun om man förhalar det hela och man vill ju så gärna att kommunen ska utvecklas.

Det lönar sig avgjort att ha is i magen och tänka efter före.

Våga visa på konsekvenserna

Man kan börja med att fundera på de eventuella konsekvenserna, att helt enkelt fråga sig vad som förmodligen händer. Har man flera alternativa lägen kan man jämföra dem med varandra. Det bästa är göra sin konsekvensanalys öppet och i samråd med alla berörda; invånare, näringsliv, lokal handel, fastighetsägare, banker, högskolor med flera, och givetvis även med etablerarna:

- Ökar eller minskar arbetstillfällena på kort och lång sikt?
- Ökar eller minskar priserna totalt i kommunen?

Nu ställer vi frågan igen: Handen på hjärtat, vad anser du? När vi målet ett långsiktigt hållbart samhälle med en attraktiv handel för alla om utvecklingen fortsätter i samma riktning som nu?

- Går mindre butiker i konkurs och lämnar tomma lokaler efter sig?
- Fortsätter personbilstrafiken att öka, eller minskar den?
- Finns det kollektivtrafik till den föreslagna tomten?
- Hur påverkas möjligheterna att behålla en levande landsbygd?
- Ökar både samhällets och enskildas kostnader för hemtjänst, färdtjänst och hemsändning till landsbygdshushållen?
- Får vissa människor svårt att nå en dagligvarubutik på rimligt sätt?
- Drabbas äldre och funktionshindrade särskilt?
- Hur påverkas kommunens långsiktiga och strategiska planering i övrigt?
- Har kommunen genom samtal och samråd förvissat sig om vad kommunens invånare och andra intressenter tycker om förslaget – med de konsekvenser som det innebär?

När man efter bästa förmåga har besvarat ovanstående frågor och vägt samman svaren till något som man öppet vågar stå för och även redovisa, så vet man förmodligen hur diskussionen ska föras med investeraren.

Handeln berör oss alla. Var butikerna finns är en vital fråga både för den enskilde och för samhällsutvecklingen. Boverket vill med den här skriften visa vilka krav plan- och bygglagen ställer och vilka möjligheter den ger vid planering för handel och annan service. Uppfyller vi kraven? Tar vi vara på möjligheterna? Är vi på rätt väg?