



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2015:45



Planera för handel

Planera för handel

Titel: Planera för handel
Rapportnummer: 2015:45
Utgivare: Boverket, november, 2015
Upplaga: 1
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-325-1
ISBN pdf: 978-91-7563-326-8
Sökord: Vägledning, handel, planering, samhällsplanering, PBL, plan-
och bygglagen, MB, miljöbalken, exempel, Haparanda, Ystad,
Kristianopel, Karlskrona, Sillerud

Dnr: 393/2014
Process: 3.4.1

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Det händer mycket inom handelns område och det sker fort. Denna vägledning är dels en uppföljning och dels en uppdatering av Boverkets tidigare skrifter ”Handeln i planeringen” från 1999 och ”Dags att handla nu” från år 2004. Vägledningen baseras på en omfattande omvärldsanalys genom enkäter till länsstyrelser och kommuner samt intervjuer med branschföreträdare.

I uppdraget ingick att kommunicera våra slutsatser. Detta har skett under arbetets gång genom ett webbseminarium juni 2015 och en e-learning på Boverkets hemsida inom utbildningsinsatsningen PBL kompetens. Vägledningen kommuniceras via kunskapsbanken.

Med den här vägledningen vill Boverket visa på de krav, men också de möjligheter som plan- och bygglagen tillsammans med miljöbalken ger, när man planerar för handel.

Vägledningen är framtagen av Elin Normann Bjarsell, Roland Thörnquist och Jörgen Lundqvist, projektledare. Sofie Adolfsson Jörby har varit ansvarig enhetschef.

Karlskrona november 2015

Janna Valik

generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning och läsanvisningar	7
Målgrupp	7
Disposition.....	7
Metod	8
Begrepp.....	8
1. Allmänna intressen och planinstrument	9
Handel – en avvägning mellan olika intressen.....	9
Enskilda och allmänna intressen kan samverka	10
Regional planering	11
Ortsanalys	12
Handelspolicy är att vara steget före.....	14
Handeln i översiktsplanen	18
2. Kommunen tar ledarrollen	26
Haparanda – på gränsen	26
3. Hållbar handel eftersträvas.....	30
Hållbara Ystad.....	30
Handeln och den kommunala målbilden	32
4. Satsa på medborgardialog	33
Kristianopel – att befästa sin handel	33
Demokrati och medborgarperspektiv	34
5. Bejaka handelsformernas mångfald	36
Karlskrona – handel bland arkipelag och land	36
Handel stimulerar handel	37
6. En handel för alla	39
Sillerud – mycket mer än en butik	39
Tillgänglighet är ett allmänt intresse.....	41
7. Framtidens handel.....	43
Omvärldsanalysen är en planeringsfaktor	43
Referenser	45
Bilaga 1. Länsstyrelseenkät 2014.....	46
Bilaga 2. Regeringens proposition 2013/14:126 En enklare planprocess.....	49
Bilaga 3. Miljömålsenkäten 2015	50
Bilaga 4. Planbeteckningar	52

Sammanfattning

De bebyggelse- och handelsstrukturer som funnits sedan länge, ändras och byter skepnad. Handeln är en viktig och ofta avgörande förutsättning för ett fungerande samhälle, både för staden som för landsbygden. Handeln berör oss alla. Den handelsutveckling som vi väljer och accepterar, påverkar i stora delar det samhälle vi får och som vi överlämnar till kommande generationer.

Boverkets vägledning Handeln i planeringen från 1999 tillkom i ett läge där externhandelns utbredning betraktades som ett direkt hot mot centrumhandeln. Idag ser vi parallella trender. Såväl centrumhandeln som externhandeln fortsätter att utvecklas och söker nya former för att samexistera, medan lanthandeln alltjämt står inför stora utmaningar och därför utvecklar och diversifierar sitt utbud av samhällstjänster. Externhandelsområdena har i många fall vuxit samman med omgivande bebyggelse och börjar också förtätas. Samtidigt söker sig handeln tillbaka till de större städernas centrum och till bostadsområden.

E-handeln har blivit en etablerad och snabbt växande handelsform, främst inom vissa branscher och i vissa landsdelar. Den har otvivelaktigt ökat volymen av gods på vägarna, men dess samlade påverkan på trafikbelastningen är oklar. Kraven på handelns hållbarhet och tillgänglighet har överlag accentuerats i nationella mål. Plan- och bygglagens (PBL) allmänna intressen ger ett gott stöd i dessa delvis nya planeringssituationer där fokus går från territoriell utbyggnad och expansion till förtätning och sammanhållen bebyggelse.

I denna vägledning framhålls vikten av att ha med handeln som en samarbetspart i samhällsplaneringen. Att tidigt få med handelns företrädare i den strategiska planeringen är avgörande för en långsiktig och hållbar handelsutveckling. Det är lika viktigt att hantera handelsfrågan på den regionala nivån som i den kommunala planeringen. Utifrån ett strategiskt planeringsunderlag som en handelspolicy och en ortsanalys, läggs en god grund för en fungerande handelsutveckling. I rapporten tar Boverket upp fem budskap med tillhörande exempel. De fem budskapen är:

1. Kommunen tar ledarrollen
2. Hållbar handel eftersträvas
3. Satsa på medborgardialog
4. Bejaka handelsformernas mångfald
5. En handel för alla

Boverket vill med de här budskapen visa vilka krav PBL ställer och vilka möjligheter den ger vid planering för handel och annan service.

De traditionella handelsformerna kommer att bestå, särskilt som en social faktor i form av en plats där människor möts och syns. Nya handelsformer som exempelvis den levererade matkassen och e-handel kommer att expandera och medför att det uppkommer andra förutsättningar för och behov av bland annat trafikförsörjning. Å andra sidan kan landsbygden vitaliseras då handeln kommer till de boende. Avslutningsvis samspelar den kommersiella servicen med och står i ett inbördes beroendeförhållande till samhällsservicen. Båda är allmänna intressen och är avgörande för ett levande samhälle där det är attraktivt att bo, arbeta och leva.

Inledning och läsanvisningar

Från tid till annan har samhället behövt reglera handeln. Regleringen har inte i första hand skett för att skydda den enskilda handlaren utan den har snarare skett i det allmännas intresse, eller för att använda plan- och bygglagens terminologi: ”de allmänna intressena” – det vill säga de värden samhället gemensamt bestämt sig för att satsa på.

Vägledningen präglas av plan- och bygglagen (PBL), och Boverkets avsikt är att visa hur PBL ger stöd och råd för hur handel kan planeras på ett hållbart sätt. Här finns också exempel på hur planeringsunderlag som inte styrs av PBL kan användas, för att tillsammans med lagtillämpningen ge ytterligare goda förutsättningar för planering av handel. Vägledningen tar också upp några aktuella kommunala exempel från stad till landsbygd.

Boverkets aktuella syn på handel och planering i en tid av fortgående förändring sammanfattas i fem budskap:

1. Kommunen återtar ledarrollen.
2. Hållbar handel eftersträvas.
3. Satsa på medborgardialog.
4. Bejaka handelsformernas mångfald.
5. En handel för alla.

Målgrupp

Vägledningen är framtagen som stöd och råd i samhällsplaneringen – från den regionala nivån, via den översiktliga och mer strategiska kommunnivån, vidare till den kommunala detaljplanenivån.

Rapporten vänder sig i första hand till tjänstemän och i andra hand förtroendevalda på lokal och regional nivå, men den vänder sig även till handeln och dess olika representanter, övrigt näringsliv, fastighetsägare och andra som kan ha intresse och nytta av innehållet.

Disposition

Kapitel 1 presenterar de allmänna intressen som bildar utgångspunkt för såväl PBL som denna vägledning. Kapitel 2–6 är uppdelade efter de fem budskapen ovan, vilka knyter an till de specifika allmänna intressen som bör prägla morgondagens handel och planläggning av handel. Till varje

budskap kopplas ett kommunexempel. Kapitel 7 tar upp framtidens handel i ett planeringsperspektiv.

Metod

Genomförandet av uppdraget bygger på en omfattande omvärldsorientering. Denna har skett genom kontakter och intervjuer med branschföreträdare och en uppföljande kartläggning av handelsfrågornas vikt i planeringen och innehåll utifrån länsstyrelsernas bedömningar. Denna överblick har utgått från samma frågor som ställdes till länsstyrelserna i vägledningsarbetet 1999 (se bilaga 1).

Miljömålsenkäten (se bilaga 2) till landets kommuner har två år i följd (2014-2015) kompletterats med frågor om användningen av planeringsdokument för handeln som verifierar länsstyrelsernas svar. Boverket har också anlitat ett externt konsultbolag för att granska innehållet i kommunala handelspolicier.

I materialet kunde ett antal gemensamma samband identifieras. Utifrån dessa samband formulerade Boverket fem övergripande budskap som ansågs centrala för handelns utveckling i planeringen. Varje budskap exemplifieras med en fallstudie. Kommunexemplen har en geografisk spridning och täcker såväl stad som landsbygd. Urvalet baseras på vad som framkommit i omvärldsanalysen och ett kriterium var att de ska vara aktuella under uppdragstiden.

Begrepp

Handel ett mångtydigt begrepp

Handel är ett mångtydigt begrepp. Det kan åsyfta försäljning av varor och tjänster, det vill säga interaktionen mellan handelsplatser och allmänhet (kunder). Det är även en process som kan äga rum i små butiker eller stora varuhus och externa handelsområden, inomhus eller utomhus, på torg och på andra marknader. Handeln kan också beskrivas som ett näringsfång som består och utövas av företag och enskilda.

Om inget annat framgår av sammanhanget avgränsas begreppet i vägledning till att omfatta etablering av detaljhandel utifrån den planläggning och den bygglovsprövning som PBL:s bestämmelser kan medföra.

1. Allmänna intressen och planinstrument

Handel – en avvägning mellan olika intressen

I plan- och bygglagen (PBL) anges de allmänna intressen som ska beaktas vid all planläggning och lokalisering av bebyggelse, till exempel handelsetableringar. De allmänna intressena ligger också till grund för ärenden om lov eller förhandsbesked. Begreppet allmänna intressen skulle kunna översättas med det allmännas bästa, det vill säga överordnade principer för den kursriktning som antagits och uttolkats av folkvalda församlingar på nationell, regional och kommunal nivå.

PBL:s allmänna intressen finns i dess andra kapitel. De fångar samtliga tre hållbarhetsdimensioner – ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet – och utgör därför en bra grund i det planeringsarbete som omfattar hållbar handel. På samma sätt som hållbarhetsdimensionerna ska de övriga allmänna intressena vägas samman i beredning och beslut.

PBL 2 kap. 3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

- en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
- en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
- en långsiktig god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt och
- en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.

Enskilda och allmänna intressen kan samverka

I plan- och bygglovsärenden måste kommunen göra avvägningar mellan enskilda intressen och allmänna intressen. Dessa båda intressen kan samverka men också ställas mot varandra. Dessutom kan det uppstå situationer där en inbördes avvägning måste göras mellan olika allmänna intressen och mellan olika enskilda intressen. Trafikförsörjningen är ett exempel på ett allmänt intresse som ofta gynnar enskilda handelsintressen medan buller och luftföroreningar kan drabba de närboendes enskilda intressen.

Balanspunkten i motstridiga avvägningar samt intressen och tolkningar kan variera från en kommun till en annan. Trots att målsättningen är densamma kan förutsättningarna skilja sig åt. Det viktiga är därför att både för- och nackdelar med olika alternativa lösningar redovisas tydligt samt att valet mellan lösningarna motiveras sakligt.

Ett sätt att konkretisera de allmänna intressena är att koppla dem till nationella och regionala målformuleringar samt använda sig av olika planeringsunderlag och fördjupade studier. Det är dock upp till varje kommun att ta ställning till vilket underlag som behövs utifrån de utmaningar som ska mötas. Ur ett hållbarhetsperspektiv är det ofta lämpligt att eftersträva ett sektorsövergripande planeringsunderlag (Boverket 2015).

Lämplighet och god hushållning - PBL 2 kap. 2 §

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap miljöbalken ska tillämpas.

Läs mer: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Allmänna-och-enskilda-intressen/>

Regional planering

Regionernas betydelse ökar. Vår vardag följer inte längre administrativa gränser utan dagens samhälle präglas av rörlighet. Den regionala planeringen behöver identifiera handelsstråken i förhållande till arbetspendling och kommunikationer. För att främja regional ekonomisk tillväxt och ökad konkurrensförmåga finns flera etablerade planeringsdokument och dessutom program för finansieringsstöd. Bland dessa ingår regionala utvecklingsprogram (RUP), regional miljöplan, regionalt tillväxtprogram, strukturfondsprogram, handlingsplan för landsbygdsprogrammet och utvecklingsstrategier för lokalt ledd utveckling (LLU).

Det regionala planarbetet är ännu i sin linda men det finns ett tydligt och växande intresse för att stärka kopplingen mellan den kommunala fysiska planläggningen för bland annat bebyggelseutveckling och den regionala utvecklingsplaneringen. Att i dessa sammanhang beakta handelsutvecklingen är högst relevant och angeläget. Tillgång till handel påverkar inte bara möjligheterna till stadigvarande bosättning utan också företagsamhet och näringslivsutveckling. Samtidigt är tillgången till samhällsservice mycket viktig ur ett nationellt perspektiv som tar hänsyn till både stad och land. Tillväxtverket har formulerat det på följande sätt: ”En fungerande post och paketutlämning utgör en av de allra viktigaste förutsättningarna för att kunna driva företag på landsbygden.” (Tillväxtverket 2015, s. 10).

Länsstyrelserna och de kommunala samverkansorganen på regional nivå är skyldiga att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling genom så kallade regionala utvecklingsprogram (2003:595). Intresset för att utveckla en rumslig dimension som är länkad till det regionala tillväxtarbetet har successivt ökat.

Regional planering i plan- och bygglagens mening (PBL 7 kap.) bedrivs för närvarande enbart i Stockholms län och i Göteborgsregionen. Exempelvis har Göteborgsregionens kommunalförbund antagit en särskild handelsstrategi för regionen, vilken bland annat inbegriper ett gemensamt synsätt på externhandel.

Ortsanalys

Varje plats, by, ort och stad är speciell och har sin egen historia, sina egna förutsättningar och sina egna utgångspunkter, vilka är viktiga att ta vara på. En ortsanalys är ett verktyg för att få fram en översiktlig analys av orten genom en lokal process där ortens dåtid, nutid och framtid beskrivs. Ortsanalysen ger förutsättningar att åstadkomma en god och hållbar stadsutveckling, inklusive stadens handelsutveckling (Boverket 2006). Ortsanalysen kan sedan fungera som planeringsunderlag till översiktsplanen, en fördjupning av översiktsplanen samt till en handelspolicy.

Ortsanalysen beskriver platsens eller stadens form som ett resultat av en historisk process där både övergripande samhällsutveckling och lokala initiativ och drivkrafter, inte minst från handelns sida, har medverkat till platsens och stadens utveckling. I ortsanalysen sammanställs basinformation på ett systematiskt sätt – information som förtroendevalda, men också allmänhet och planerare, kan behöva för att förstå platsens historia, dagens situation och framtida möjligheter. Analysen underlättar därmed kommunens arbete med till exempel fysisk planläggning, bostadsplanering samt handels- och näringslivsutveckling.

Genom sitt breda spektrum kan en ortsanalys fånga in och samla ihop värdefull lokal kunskap. Genom att kartlägga identiteten hos en plats kan man få fram någonting unikt, någonting hållbart att utgå från vid planering och utveckling.

Ta vara på ortens unika förutsättningar

Att ta vara på ortens unika förutsättningar och befäst det som attraherar lägger man även grunden för en god utveckling av handel och kommunal service. Den stora eller lilla orten, orten i norr eller i söder, orten med ett tätt eller glest befolkat omland – alla ger sinsemellan olika förutsättningar att locka till sig människor och ge underlag för människors möjligheter för att ta del av handel och kommunal service.

Skala, volym, form, material och ljus är några nödvändiga parametrar för att utveckla staden, dess handel och dess service men kunskapen om människornas liv och verksamheter, liksom det fysiska rummets funktioner, måste ligga till grund för arbetet. En viktig utgångspunkt är att ta reda på hur folk förflyttar sig till exempel mellan bostad, arbete, handel/service och fritid. Olika gator, torg och parker har varierande funktioner och bör därför behandlas olika vad avser utformning, skala och materialval. Stadens historia påverkar vilka val som kan göras för den framtida utvecklingen.

Klimatet är en annan parameter att ta hänsyn till, där solsken, värme och skydd för svepande vindar ger trevnad i vårt nordiska klimat.

Handeln som tema i en ortsanalys

Genom att beskriva och analysera olika teman för och aspekter av platsen eller staden tydliggörs viktiga strukturer och hur de påverkar varandra. Det ökar förståelsen för vilken betydelse staden och dess olika beståndsdelar har. När de olika aspekterna sedan studeras sammantaget framträder lättare överlagrande strukturer som bidrar till platsens eller stadens karaktär.

- Ett tema kan vara hur handeln utvecklats i centrum, i olika stadsdelar och i externa lägen. Några frågor att utgå från i analysen kan vara:
- Har samtliga kommunmedlemmar tillgång till dagligvaruaffärer?
- Finns det områden där man är beroende av bil?
- Hur utvecklas handel och kommersiell service överlag i kommunen och i kommunens olika delar?
- Hur har strukturrationaliseringar och handelskoncentration påverkat handel och service utifrån ett regionalt perspektiv? (Boverket 2006).

Handelspolicy är att vara steget före

Utöver ortsanalysen bör kommunen även ha en genomtänkt handelspolicy som utgår från bland annat köpkraft, konkurrensförhållanden och konsekvenser av eventuella förändringar i konkurrensläget på orten. Handelspolicyen kan ha olika benämningar men den bör kombinera en förankrad politisk viljeinriktning med nödvändig flexibilitet.

En handelspolicy beskriver både de kvantitativa och de kvalitativa bedömningsgrunder som kommunen anser vara viktiga när man prövar en handelsetablering, framför allt när det gäller lämpligheten av en föreslagna lokalisering av ett handelsområde eller en större butik.

Omvärlden får allt större genomslag på utformningen av handelspolicyen. För att kunna ta ställning till hur vi ska förhålla oss till omvärlden, måste vi ha tillgång till en saklig och objektiv omvärldsanalys. Denna blir således ett avgörande ingångsvärde i handelspolicyen.

Synergier och intressekonflikter

En handelspolicy utgår från fakta och beskriver kommunens kursriktning. Fakta är ofta kvantitativa medan kursriktningen bör ange kvalitativa mål utifrån de allmänna intressena. Kvantitet kan utgå från den köpkraft och marknad som befolkningen och bostadsområden genererar, också i socioekonomiska termer, medan kvalitet ofta handlar om tillgänglighet, mångfunktionalitet, arkitektur och attraktiva miljöer.

En samlad handelspolicy måste ta hänsyn till en bred bas av samhällsfakta, både utgångslägen och prognoser. Geografiska analyser kan med fördel användas för att blottlägga och tydliggöra sambandet mellan befolkning, bostäder, arbete och handel samt tillhörande mobilitet och trafikrelser inom kommunen. Följande kan vara några viktiga utgångspunkter:

- Vill kommunen satsa på externhandel i den utsträckning som den kan ges en hållbar motivering?
- Finns utrymme och köpkraft som räcker till både befintliga och planerade etableringar i både stadskärnan, i externa lägen och i förorterna?
- Hur vill kommunen styra trafikflödet genom att öka kollektivtrafik samt gång- och cykeltrafik?
- Hur kan handeln bidra till att komplettera och förstärka nya utbyggnadsstråk som får en naturlig anslutning till den befintliga miljön?

- Vilka lokaliseringsmöjligheter erbjuder kommunen i sina planområden? Hur kan samhällsservice och kommersiell service samsas och förstärka varandra?

I samtliga dessa fall är det viktigt att precisera problembilden genom att ställa de olika intressena mot varandra, vikta dem var för sig och väga dem mot varandra. Det är också viktigt att renodla intressekonflikterna, så att ingen sammanblandning sker av handeln som allmänt intresse och handeln som enskilt intresse, där en förfrågan om en handelsetablering behandlas som ett enskilt intresse medan kommuninvånarnas behov av kommersiell service är ett allmänt intresse. Följande kan vara några frågor att utgå från:

- Är konflikten avgränsad till detaljplanen, påverkar den andra och befintliga detaljplaner eller slår den till och med igenom i kommunens översiktsplan och allmänna utveckling?
- Vad, vem eller vilka och hur många berörs av konflikten? Kan behoven härledas till områden med en till stora delar äldre befolkning, eller en yngre och lätttröligare generation?
- Hur många andra allmänna intressen flankerar målkonflikten, hur tunga och relevanta är de i sammanhanget och vad väger över kvalitativt respektive kvantitativt om de bedöms som jämbördiga? Vilken hänsyn tas till barnperspektivet?

Är målkonflikten tillfällig eller löser den ut sig över tiden? Finns det en inbyggd risk för en senare målkonflikt? Kan målkonflikten före-byggas eller begränsas genom sådana åtgärder som står kommunen till buds?

Samtidigt bör synergieffekter sökas mellan olika allmänna och enskilda intressen. Detaljplanläggning av ett område för handelsändamål kan till exempel föranleda en parallell planläggning av anslutande eller näraliggande markområden för att åstadkomma knutpunkter och förbindelsestråk mellan handelsområden och bostadskvarter. En viktig faktor är att utreda för vilka ändamål omgivningen är, eller kan bli, planlagd för. Här kan synergieffekter uppnås genom den fysiska tillgängligheten mellan handelsområdena och näraliggande parker och strövområden eller allmänna platser av annan karaktär.

Trenden i riktning mot ett ökat tjänsteinnehåll i detaljhandelns utbud samt kombinationen av inköpsresor och upplevelser kan också nyttjas som synergieffekter för kommunens besöksnäring och turism.

Ytterligare ett exempel är anläggandet av våtmarker för att samla upp och avleda dagvatten från större hårdgjorda ytor. Ur ett hållbarhetsperspektiv kan detta utgöra en förebyggande planeringsåtgärd inför klimatförändringarna. De synergieffekter mellan allmänna och enskilda intressen som underlättar klimatanpassningen kommer därför att vara av stort värde i planeringen.

Handelspolicyens innehåll

En användbar handelspolicy bör stödja sig på en tydlig översiktlig planläggning. På samma sätt kan en god handelspolicy underlätta arbetet med aktualitetsprövningar och senare revideringar av översiktsplanerna. Här kan man utgå dels från kommunens ”avsiktsförklaring” i översiktsplanen, dels från geografin och ortsanalysen. Handeln söker en marknad medan kommunen på många sätt kan påverka marknadens tillgänglighet, till exempel genom sin transportplanering. Trafiknära lägen är attraktiva för handeln, men i begreppet trafiknära ska även kollektivtrafik samt gång- och cykeltrafik ingå. I Stockholm märks redan denna trend, där allt större handelsetableringar söker sig inåt staden (Levander 2015).

Det finns många frågor att ställa sig vid planläggning och i en handelspolicy. Trenderna går i riktning mot färre och större butiker, internationalisering, en växande sällanköpshandel samt en fortsatt tillväxt av både externhandel och köpcentrum men trenderna pekar också på en renässans för cityhandeln i större och medelstora kommuner, omvandling av industriområden till handelsområden, krav på upplevelser och förändrade konsumtionsmönster med ett större tjänsteinnehåll samt ökande marknadsandelar för internethandeln (Bergström 2010). Följande kan därmed vara intressant att diskutera i ett lokalt perspektiv:

- Hur slår dessa trender igenom i kommunen och planläggningen?
- Har avstånden ökat mellan bostäder och detaljhandel?
- Koncentreras handeln till vissa stråk?
- Är proportionerna mellan centrumhandel och externhandel rimliga?
- Finns det tomma butiksytor? Vad beror det i så fall på?
- Var finns dagligvaruhandeln och var finns sällanköpshandeln, och varför?
- Ökar eller minskar kommunens invånarantal? Finns det tydliga demografiska skillnader mellan olika områden?

Utifrån ovanstående behövs kommunala ställningstaganden och ambitioner som samtidigt måste konsekvensbedömas.

Kommunens handelsmönster är viktiga att kartlägga när man tar fram eller reviderar en handelspolicy. Översiktsplanen och handelspolicyn är också grundläggande underlag för regionala eller mellankommunala handlingsprogram och samråd om utveckling och tillväxt. En handelspolicy bör kommuniceras och förankras internt i kommunens nämnder och förvaltningar samt i en medborgardialog. Helst bör de flesta, om inte alla, nämnder och förvaltningar ges tillfälle att delta i beredningen av handelspolicyn och därmed se sin roll för handelsutvecklingen i kommunen. Det är också viktigt att resultatet återförs till samtliga medverkande.

Handeln i översiktsplanen

En översiktsplan har flera funktioner. Den ska vägleda kommunens vardagsbeslut när det gäller detaljplanering, planbesked, bygglov och andra tillståndsprövningar. Planläggningen fungerar också som en plattform för kommunens medverkan i den regionala samhällsplaneringen.

Översiktsplanen underlättar för såväl kommunens egna som andra aktörers investeringar i exempelvis infrastruktur, nya bostäder, handel, service och lokaler. Med översiktsplanen anges riktningen för den långsiktiga samhällsutvecklingen för bättre miljö, ett enklare liv för medborgarna och en attraktivare kommun. Med stöd av planen kan oplanerade och oförutsedda anspråk på förändringar ofta styras i önskad riktning.

En långsiktigt hållbar samhällsstruktur ger inte bara miljömässiga och sociala fördelar utan medför också ekonomiska synergieffekter. Om kommunens fysiska struktur är ogenomtänkt och splittrad kan det leda till längre avstånd mellan bostäder, handel, service och arbetsplatser. Det kan även medföra otrivsamma och bullriga miljöer samt större kostnader för gator, vatten och avlopp, skolskjutsar, kollektivtrafik, sjukvård, brottsbekämpning, socialtjänst med mera.

PBL 3 kap. 1 §

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

PBL 3 kap. 2 §

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Översiktsplanen är både mål och medel

Översiktsplanen är kommunens avsiktsförklaring om hur den fysiska miljön i kommunen bör utvecklas, och därmed är den ett viktigt politiskt måldokument. Den är också ett medel för att styra utvecklingen i riktning mot de uppställda målen.

Kommunfullmäktige ska anta och regelmässigt aktualitetspröva översiktsplanen. Den saknar bindande rättsverkan. Trots detta utgår lagstiftningen från dess vägledande betydelse. Det ställs till exempel särskilda krav på detaljplanläggningen om denna avviker från översiktsplanen.

Översiktsplanen knyter olika användningsområden till olika delar av kommunens geografiska område och den är ett riktmärke för kommunens samlade mark- och vattenanvändning. Samtidigt möter översiktsplanen en omvärld i form av grannkommuner, det egna länet och den egna regionen, ibland andra län och regioner eller andra gränsöverskridande faktorer som till exempel gränshandelsetableringar. Samtliga dessa kan vara av betydelse ur ett handelsperspektiv.

Det regionala perspektivet är förvisso inte nytt men dess betydelse har ökat vad gäller både mellankommunal förankring och miljökonsekvenser vid handelsetableringar. I regionala sammanhang är de kommunala översiktsplanerna därför ett naturligt avstamp för gemensamma åtaganden för tillväxt och utveckling.

Det är angeläget att den kommersiella servicen tar plats i den översiktliga planeringen vad gäller lokaliseringen av handelsområden, infrastruktur och trafikleder som i betydande utsträckning kommer att betjäna handelsområden. Detaljhandeln behöver vägar och transporter, både för företag och för konsumenter. Översiktsplanen anger var såväl befintliga som planerade bostadsområden återfinns och hur behovet av kommersiell service, främst dagligvaror, kan tillgodoses. Med hjälp av den översiktliga planeringen kan kommunen se över hur bebyggelsestrukturen utvecklas, hur den anpassas till kollektivtrafiken och om den medför korta gångavstånd, lättillgängliga hållplatser och strategiskt belägna stationer och mötesplatser.

Här är också olika verksamheters inbördes påverkan av stor betydelse, och i den kommunala översiktsplaneringen finns goda förutsättningar att öka och förbättra den fysiska tillgängligheten för alla.

I översiktsplanen ska PBL:s allmänna intressen beaktas och beskrivas, och intressena ska vägas in i översiktsplanen – både var och en för sig och alla tillsammans. Översiktsplanen är ett instrument för att förutse och förebygga konflikter mellan dels enskilda och allmänna intressen, dels mellan olika enskilda intressen och mellan olika allmänna intressen.

I en bra översiktsplan lyfts synergieffekter fram. I detta sammanhang utgör både orts- eller stadsanalysen och handelspolicyn två värdefulla underlag.

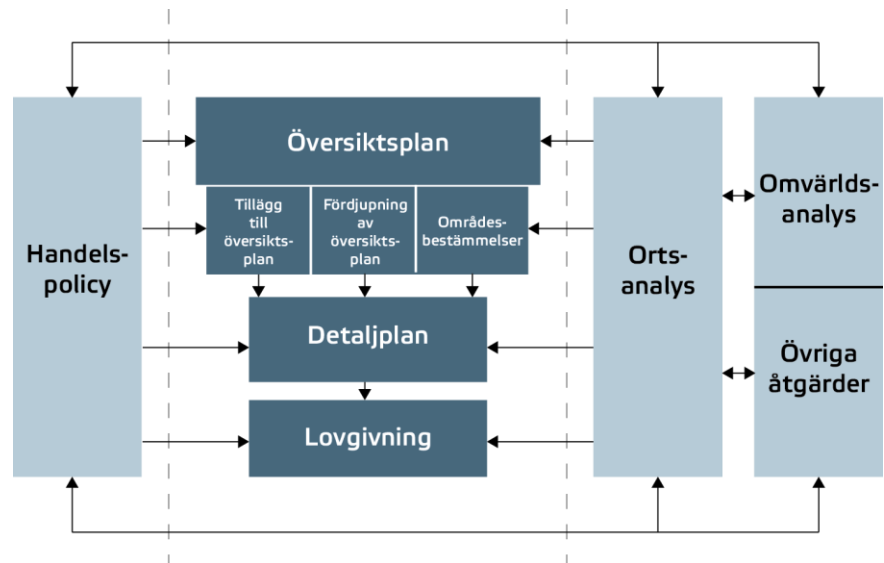


Diagram: Översiktsplanen, kommunens övriga planinstrument samt bygglovsprövningen underlättas av ett gott beslutsunderlag. En handelsetablering förutsätter insikter i de mekanismer och samband som påverkar handelns utveckling och dess konsekvenser. Illustrationen visar att detta beslutsunderlag främst består av en handelspolicy och en ortsanalys. Sådana stöddokument hör till den strategiska planeringsnivån, samtidigt som de blir vägledande på alla plannivåer och i bygglovsbeslut, i synnerhet på ej planlagda områden. Handelspolicyn och ortsanalysen förutsätter för sin del en aktuell och receptiv omvärldsanalys som också innefattar övriga åtgärder i samhällsplaneringen, oavsett om det är kommunen eller andra aktörer som står för dessa. Här framgår också att såväl handelspolicyn som ortsanalysen interagerar med omvärldsanalysen och övriga åtgärder.

Handeln i detaljplanen

En detaljplan har två syften – dels att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse, dels att reglera bevarande och förnyelse av byggnader och bebyggelsemiljöer. Detaljhandeln kan bli föremål för detaljplanläggningens omsorger såväl direkt som indirekt.

PBL förutsätter att större handelsetableringar omfattas av ett detaljplanekrav, och handeln i bemärkelsen av kommersiell service är ett allmänt intresse. Vid planläggning av ett bostadsområde aktualiseras där-för hänsynstaganden till de boendes behov av kommersiell service, främst dagligvaruförsörjning. Detaljplanen ska därför beakta möjligheterna till en rimlig kommersiell service och samhällsservice inom eller i nära anslutning till sammanhållen bebyggelse.

Detaljplanens främsta funktion är att med bindande rättsverkan reglera mark- och vattenanvändningen inom kommunen, till exempel för handelsändamål. I detaljplanen görs en inledande lokaliseringssprövning om platsens lämplighet, vilken bör ansluta till översiktsplanen. Detaljplanen

är dock begränsad till sitt geografiska omfång, vilket inte ska vara större än vad som är nödvändigt.

Initiativet till en detaljplanläggning kan komma från kommunen men det kommer också från olika handelsintressen i ett etableringsskede. Flera hänsynstaganden som påverkar valet av lokalisering kan aktualiseras vid en handelsetablering:

- Hur motiveras valet? Finns det alternativa val?
- Överensstämmer lokaliseringen med översiktsplanen?
- Kan lokaliseringen komma i konflikt med miljö kvalitetsnormer eller hushållningsbestämmelserna i miljöbalken?
- Har en regional samordning skett i de fall som handelsetableringen kan påverka marknaden i grannkommunerna?

Detaljplanen kommer vidare att reglera de planerade byggnadsverkens placering, utformning och utförande. Om detaljplanens genomförande leder till betydande miljöpåverkan ska miljöbalkens krav på miljöbedömning tillgodoses genom en miljökonsekvensbeskrivning där planens miljöpåverkan identifieras och beskrivs. PBL förutsätter att en detaljplan har betydande miljöpåverkan om den avser ett köpcentrum (PBL 4 kap. 34 §).

Planbeskrivningen ska åtfölja plankartan med tillhörande planbestämmelser. Planbeskrivningen anger syftet med detaljplanen och förklarar innehållet, så att detaljplanen förstås och kan genomföras. Av planbeskrivningen framgår bland annat de konsekvenser som genomförandet av detaljplanen medför för sakägare, andra berörda och miljön. Kort sagt ska planbeskrivningen svara på frågorna ”hur”, ”vad” och ”varför” gällande detaljplanens innehåll samt för följderna av dess genomförande.

Uppföljning fungerar som återkoppling

All samhällsplanering bör följas upp. Uppföljningen blir ett kvitto på att kursriktningen stämmer, eller på att planläggningen har hamnat på villovägar. Den kan också fungera som en radar och ge tidiga signaler om att kompletterande åtgärder måste till för att uppnå avsett resultat med planen.

Uppföljningen av handelsetableringar är också ett viktigt inslag i kommunens omvärldsbevakning och kan leda till nya åtgärder eller en omprövning av tidigare planläggning. En hel del av den inledande uppfölj-

ningen kan mycket väl vara informell och den bör ske i ett erfarenhetsutbyte med detaljhandel och fastighetsbolag.

Beskriv tillgänglighetsaspekterna i detaljplanen

Den mer detaljerade planeringsnivån i en detaljplan lämpar sig väl för att beskriva tillgänglighetsaspekterna, vilket bäst görs i planbeskrivningen (PBL 4 kap. 31–33 §§). Där kan kommunen redovisa planområdets behov av service (handel och övriga tjänster) samt förutsättningarna för hur detta behov tillgodoses inom och utanför planområdet. För den fysiska tillgängligheten kan planbeskrivningen redovisa bebyggelsens och markens tillgänglighet före och efter planens genomförande för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Tillgängligheten beskrivs i förhållanden till situationen i hela planområdet och till de kommunala målen för tillgänglighet. Eventuella avsteg från tillgänglighetskraven ska motiveras.

Komplement till gamla detaljplaner

PBL har sedan länge etablerat en praxis som medger bygglov under detaljplanens genomförandetid även om åtgärden avviker från detaljplanen, förutsatt att avvikelserna är liten och är förenliga med detaljplanen. Ofta har det handlat om funktioner eller kvaliteter i byggnadsverk som inte förutsetts i detaljplanen, till exempel till- eller nybyggnad av trappor och hissar med hänsyn till personsäkerheten eller utrymmen för avfallshantering (PBL 9 kap. 31 b §). En del förtydliganden har senare införts i lagen som klargör att även åtgärder som är av begränsad omfattning och nödvändiga för bebyggelsens användning och ändamålsenlighet är tillåtliga (PBL 9 kap. 31 b § 2).

Detaljplanerna innehåller planbestämmelser som är bindande och gällande även när genomförandetiden gått ut. Det gör att moderna hållbarhetskrav och mångfunktionalitet bara kan få fritt spelrum om och när detaljplanen ändras. Numera kan ändå åtgärder som avviker från detaljplanen medges i bygglovet, förutsatt att åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Även annan användning av mark eller vatten kan tillåtas om denna utgör ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i detaljplanen (PBL 9 kap. 31 c §).

Efter genomförandetidens utgång går det därmed att underlätta för en affärsetablering, i alla fall i mindre omfattning. Detta kan exemplifieras med inrättandet av en dagligvarubutik eller lokaler för hantverkare i eller i anslutning till ett flerbostadshus (PBL 9 kap. 31c§). (Se bilaga 3)

Blandad stad

Flexibla detaljplaner för en mångfunktionell bebyggelse i centrum eller i bostadsområden kan lättare fyllas med handelsändamål. Men att förbättra och öka förutsättningarna för en blandad stad förutsätter ett medvetet och långsiktigt arbete hela vägen – från den strategiska planeringen fram till själva byggandet. Vikten och värdet av att åstadkomma blandade städer, stadsdelar och tätorter har allt större genomslag i kommunernas strategiska planering.

Här är kommunens bostadsförsörjningsplan, handelspolicy, ortsanalys och annat planeringsunderlag till god hjälp. Vid själva arbetet med detaljpaneläggning och ändring av detaljplan går det med fördel att kombinera och använda flera användningsbestämmelser för att tillåta blandade verksamheter. Likaså är det till hjälp och stöd att kunna beskriva möjligheten till blandfunktion och följderna av dess genomförande, i tillhörande planbeskrivning.

Handelsområden bör överlag kunna erbjuda en väsentligt mer tilltalande omgivning än den konventionella asfalterade parkeringsytan. Faktum är att den fysiska miljön kan påverka betalningsviljan. En studie om den urbana naturen visar att konsumenter är beredda att betala tio procent mer för varorna när de handlar i affärsområden där det finns grönska som planteringar och träd. Sådana affärslägen rankas också högt av affärsinnehavarna (Wolf 2003).

”Bokaler”

Bokaler är ett begrepp som används för handelslokaler i bostadsbyggnader. Bokaler var vanliga förr men de förekommer alltjämt i centrumbebyggelse med butiker i gatunivån och bostäder på högre våningsplan. Syftet vara att tillgodose behovet av kommersiell service i närområdet. Nu integreras återigen bokalerna i bostadsområden för att främja småskaliga butiker och serviceinrättningar av hantverkskaraktär på det sätt som en gång var vanligt i äldre kvarter. Närheten till marknaden – som till en del inryms i samma byggnad – minskar trafiken och ökar därmed förutsättningarna att nå miljö- och generationsmål.

Bokaler har helt enkelt blivit ett nytt begrepp med ett känt innehåll, det vill säga ett byggnadsverk som kombinerar bostäder och lokaler.

Hyes- och bostadsrättslagstiftning gör en tydlig åtskillnad mellan bostadslägenheter och lokaler som används för andra ändamål än bostad.

”Lokader”

Äldre industriområden har på många håll med framgång byggts om för handel. Fenomenet återspeglar en samhällsutveckling från industriell tillverkning till tjänstesektor och kunskapssamhälle. I dag kan man även se att stora externa handelsområden som en gång var nydanande och moderna har förlorat i attraktionskraft. Delar av externa stormarknader står endera helt öde eller har delvis tömts på verksamhet, och denna trend är internationellt verifierbar (HUI Research 2011).

Flertalet av dessa äldre handelsområden är väl försedda med kommunal-teknisk service, stora hårdgjorda parkeringsytor och trafiknära lägen som väl lämpar sig för andra slags kommersiell verksamhet och service eller för besöksnäringen.

Om större handelsområden omvandlas till andra ändamål genom ombyggnation eller rivning och nybyggnation, kan ett nytt fenomen aktualiseras i form av så kallade lokader, det vill säga ombyggnad av handelshus till bostäder alternativt att markområden för handelsändamål ianspråktagas för bostadsbebyggelse (Jusélius 2014). Det kan finnas anledning till planberedskap för detta också i Sverige.

Inom en detaljplan, och utanför!

Om detaljplanläggning redan har skett av ett område förutsätts att kommunen även gjort en lokaliseringsprövning, vilket innebär att bygglovsprövningar inom ett affärscentrum eller ett handelsområde i normalfallet inte behöver omfatta samtliga allmänna intressen enligt PBL:s andra kapitel.

Verkligheten är däremot föränderlig. Om en detaljplan täcker ett större geografiskt område, och därtill har en lång genomförandetid, kan mycket hända som kräver anpassning och hänsyn till de allmänna intressena vid en senare bygglovsprövning. Planläggningen måste därför vara långsiktig.

Om etableringen och bygglovet däremot avser ett mark- eller vattenområde som inte är detaljplanelagt behöver en motsvarande lokaliseringsprövning utifrån de allmänna intressena som finns förtecknade i andra kapitlet i PBL göras i själva bygglovsprövningen.

Vissa byggnadsverk och verksamhetens innehåll kan också leda till krav på detaljplaneläggning och i ärenden om bygglov utanför detaljplanelagt område ska, förutom lokaliseringsprövningen, byggnadsverkens utformning och placering bedömas med hänsyn till allmänna intressen (PBL 2 kap. 6 §).

Trafikförsörjning, användandet av området för personer med t.ex. nedsatt rörelseförmåga, risken för olyckor, natur- och kulturvärden, hushållning med energi och vatten är förutom de tekniska egenskapskraven som riktas mot byggnadsverket bara några av de bedömningar som då måste göras i bygglovsprövningen.

För detaljer om planbeskrivningar se bilaga 4.

2. Kommunen tar ledarrollen

Kommunen påverkar handeln på många sätt, både direkt och indirekt – som planläggningsmyndighet, upphandlare, utbildare, omsorgsgivare, hyresvärd, arbetsgivare, leverantör av teknisk service, väghållare och så vidare. Kommunen är också den aktör och myndighet som beslutar om att tillåta en handelsetablering. Ledarrollen är inte enkel, den kräver initiativ och måste vårdas, men det är bara kommunen som kan ikläda sig den.

Haparanda – på gränsen

Haparanda är en gammal handelsplats. Närheten till den en gång svenska systerstaden Torneå i Finland har, tillsammans med det centrala läget på Nordkalotten, bidragit till den omfattande gränshandeln som också omfattar nordvästra Ryssland. När arbetsmarknad, sysselsättning och skattekraft började svikta för några år sedan identifierades handeln som en möjlig tillväxtfaktor för båda städerna.



Bild: Haparanda stad

Efter flera handelsutredningar planerades och byggdes ett nytt bostadsnära handelsområde mellan de båda stadskärnorna med namnet ”På gränsen” (Rajalla på finska). Syftet var bland annat att förhindra ett fortsatt läckage av köpkraft till andra regioncentrum. Utredningar och planläggning utgick målmedvetet från anläggandet av en ny stadsdel som skulle erbjuda bostäder och handel samt tillgänglighet. Handeln har setts som en funktion som kan förstärka andra funktioner i ett integrerat samhällsperspektiv.

Projektet har varit framgångsrikt. Det kommersiella serviceutbudet har växelvis ökat på båda sidor om riksgränsen. I samarbete med Trafikverket har kommunikationerna förbättrats för båda städerna. I anslutning till handelsområdet finns ett resecentrum och alldeles i närheten upp-förs nya bostadskvarter. Privata entreprenörer har lockats att planlägga, projektera och bygga ca 150 nya bostadslägenheter i Haparanda.

I både Haparanda och Torneå ses det nya handelsområdet som något av en gemensam stadskärna. Sysselsättningen har överlag ökat och förhoppningen är att den nya inpendlingen till orten ska leda till en reell inflyttning. Att få fler att flytta till kommunen och att förnya den äldre innerstaden är nästa viktiga steg för kommunen.



Haparanda åskådliggör en i många avseenden gränsövergripande satsning på ett nytt centrum och en ny centrumhandel för två grannkommuner. Haparanda har sett till samband och helhet i sin planläggning. En sviktande handel i en gammal handelsstad blev till slut en utmaning som möttes genom en aktiv stadsplanering för att vända handelsströmmar och locka handel och konsumenter. I planläggningen ingår såväl ny infrastruktur för kommunikationer som nybyggnation av handelsområde och bostäder. Nya och konstruktiva trafiklösningar har åstadkommit i samarbetet mellan kommunen och Trafikverket.

Kommunen har genomgående tagit ledarrollen och man förnyar genom något som kan kallas mellankommunal förtätning. Kommunen har framgångsrikt tagit initiativet och behållit det i en omfattande planprocess. Det har varit en medveten och samordnad satsning där PBL:s allmänna intressen stått i förgrunden och varit instrumentella för utvecklingen. I projektet har flera allmänna intressen kunnat förstärka varandra, där sambandet mellan kommersiell service och samhällsservice har fokuserats med handeln som tillväxtmotor. Genom kommersiell service ökar skattebasen, vilket i sin tur möjliggör förbättrade samhällstjänster. Kommunen

har tydligt talat om hur det ska vara och har därmed fått till omfattande synergieffekter.

Exemplet visar resultatet av ett långtgående praktiskt mellankommunalt samarbete som sträcker sig vida utöver lagstiftningens krav på samordning av användningen av mark- och vattenområden.

Kommunens möjligheter

Den kommunala ledarrollen utgör såväl en skyldighet som en rättighet, med den utgår också ett ansvar där en god, strategisk och väl förankrad planering bidrar till en hållbar samhällsutveckling. Ledarrollen utgår från en aktiv näringspolitik och samverkan med handelsintressenterna, men det kommunala ledarskapet innebär främst att de allmänna intressena säkerställs i planläggningen och att enhetliga spelregler gäller för alla. På detta sätt förhindras att enskilda intressen spelas ut mot varandra, eller mot kommunen. Därmed sätts medborgarintresset främst.

Kommunens beslut och åtgärder påverkar handelns förutsättningar i långt större utsträckning än vad som kanske framgår vid första anblicken. Sambanden mellan kommunala initiativ och åtgärder för handelns utveckling, och självfallet samarbetet mellan kommun och handel, är bidragande för fortsatta möjligheter till fast bosättning och kommersiell service i mindre tätorter och på landsbygden.

Kommunens byggnadsnämnd kan ge svar

Byggnadsnämnden och byggnadsförvaltningen är ofta nyckeln till en lyckad handelsetablering. Här finns vanligen tillgång till ett batteri av fakta, dokumentation, geografiska informationsdatabaser om markbeskaffenhet, geologi, topografi och känsliga eller på annat sätt skyddade miljöer, industriell aktivitet och farliga verksamheter samt kännedom om bebyggelseriktningar och kommunaltekniska planer. Inför ett etablerings-skede och en eventuellt förestående planprocess kan ett utvecklat samarbete mellan kommunens näringslivskontor och byggnadsförvaltning vara av stort värde, där byggnadsförvaltningen utgör en hållbarhetssamordnare som håller ihop de allmänna intressena.

Klara regler främjar näringslivet

Handel och handelsetableringar gynnas av ett gott näringslivsklimat. I detta ingår tydlighet och klara regelverk, även om bestämmelserna inte nödvändigtvis behöver uppfattas som positiva för företagets verksamhet av företagen själva. Det viktiga är förutsägbarheten. På motsvarande sätt är kännedom om företagets villkor och synpunkter nödvändiga för en ly-

hörd kommunledning, oavsett om den delar företagens bedömningar och önskemål.

PBL tillhandahåller ett formellt regelverk i form av planer och bestämmelser. Dessa fördjupas och kompletteras av analyser och utredningar men viktigast är ändå en tydlig kursriktning som utgår från kommunens ambitioner och visioner. Trovärdigheten förutsätter också att kommunen konsekvent följer sina regelverk. Detta förhindrar förstås inte att det bör finnas en viss flexibilitet inbyggd i hanteringen, men avstegen får inte bli regel.

3. Hållbar handel eftersträvas

Handeln påverkar samhället, såväl kort- som långsiktigt. Just därför är det angeläget att beslut om handelslokaliseringar baseras på krav på hållbar utveckling. Handelns förutsättningar förändras snabbt och nya former utvecklas. Den elektroniska handeln är en av flera handelsformer, som har vuxit och utvecklats de senaste åren, samtidigt som den blivit en bestående och accepterad del av detaljhandeln. Samtidigt har ungefär en tredjedel av de tidigare butikerna under en tioårsperiod försvunnit från glesbygd och tätortsnära landsbygd vilket resulterat i att flera orter och mindre samhällen står utan kommersiell service.

Hållbara Ystad

I Ystad har hållbarhetstänkandet varit långsiktigt och målmedvetet. Ystads medeltida innerstad präglas alltjämt av den generalplan som antogs på 1960-talet, och i den beslutades att innerstaden skulle vara till för handelsändamål.



Foto: Contentus/Richard Olsson, Ystads kommun

Stora Östergatan blev en gång- och cykelgata efter ett kommunalt initiativ på 1970-talet och med närhet och tillgänglighet från den närbelägna järnvägen och busstationen samt anslutande parkeringsområden. Till följd av översiktsplanens stabila förankring tog kommunen fram en kompletterande handelspolicy först 2008, där cityhandelns betydelse och tillgäng-

lighet poängteras. Handelspolicyn klargör och bekräftar kommunens avsikt att det inte ska etableras något externt köpcentrum i betydelsen en koncentration av detaljhandelsbutiker i en eller flera byggnader utanför stadskärnan.

Ystads paroll är att man vill vara en stad på människornas villkor, inte på bilarnas. Den ambitionen är i hög grad levande i både skala och arkitektur i det pågående arbetet med den fördjupade översiktsplanen. Samtidigt som de historiska miljöerna har bevarats har man också försökt anpassa byggnader och miljöer till den moderna handelns krav och villkor men i ett givet format. Kommunen arbetar för att främja turismen och besöksnäringen för att få ett ökat kundunderlag, och handeln bidrar till att utveckla Ystads centrum som en given och attraktiv mötesplats för alla åldrar. Centrum ska vara en plats för social hållbarhet, konkurrens och tillväxt som möjliggör och som syftar till en god livsmiljö.



TÄNK
PÅ!

Utvecklingen i Ystad har präglats av planläggningens långsiktighet men också av politisk följsamhet gentemot planläggningen. Handeln ska vara i centrum – den ska vara nära och tillgänglig. Bevarandet av miljön ger utrymme för förnyelse och flexibilitet med nya verksamheter i gamla hus. Handelspolicyn har därefter bekräftat översiktsplanen.

Medborgardialogen har hela tiden varit ett naturligt inslag i kommunens planläggning innan begreppet som sådant kom till; i arbetet med en fördjupad översiktsplan hyrde kommunen in sig i en särskild samlings- och utställningslokal i centrum. Kommunen mötte där medborgarna i vardagen nära handeln, mitt i den miljö som planläggningen avsåg.

Kommunens argument för centrumhandeln stöds av öppenhet, förankring och långsiktighet vid genomförandet av planerna. Detta har gett kommunen trovärdighet gentemot de egna invånarna men också gentemot externa aktörer. Ystad visar att det går att utveckla en småskalig, attraktiv och inbjudande centrumhandel genom förnyelse, där handelsetableringarna måste anpassa sig efter de lokala kraven och den unika miljön. Detaljhandeln har ställts inför bevarandekrav men den varsamma handen har kombinerats med modern arkitektur i förnyelsens tecken och med förståelse för detaljhandelns villkor.

Handeln och den kommunala målbilden

Samtliga hållbarhetsrekvisit kan aktualiseras vid en handelsetablering i form av exploaterings inverkan på natur- och kulturvärden, social hållbarhet som tillgänglighet samt tillväxt och konkurrens (Jansson et al 2013) och handelns nya fokusering på hållbarhet förutsätter också att kommunen har en egen och likaledes genomtänkt målbild av hållbarhet inom sina kompetens- och ansvarsområden. Det gäller i högsta grad samhällsplaneringen.

Hållbarhetsaspekterna bör samordnas

Ett sätt att sammanlänka kommunens interna hållbarhetsambitioner är att utse en kommunal hållbarhetssamordnare eller hållbarhetsgrupp i planarbetet. Det kan till exempel ske genom tvärsektoriella arbetsgrupper med personal från flera förvaltningar som planläggning och byggande, miljöskydd, räddningstjänst, social omsorg, kultur och fritid eller annan kompetens beroende på planens eller projektets karaktär. Sådan expertis kan också vara behjälplig vid bygglovsprövning.

Uppgiften för personen eller gruppen är dels att bevaka att hänsyn tas till den miljömässiga, sociala och ekonomiska hållbarheten inom projektet och i projektets externa konsekvenser, dels att ta initiativ till och föreslå åtgärder som kan förbättra hållbarheten från projektets embryo och genomförandefas till uppföljning och utvärdering.

Prioritera gång- och cykeltrafik

Det går att prioritera gång- och cykeltrafik framför andra trafikslag för att nå handel och service, och den prioriteringen bör finnas med redan i den strategiska planeringen. Som en del av kommunens egen trafikplanering bör kommunen därför ta fram planeringsunderlag för gång- och cykeltrafik som kopplas till målpunkter för handel och service. Detta vävs in i ortsanalysen och förs vidare till översiktsplaneringen. I denna tidiga planeringsprocess kan gång- och cykelplaneringen lyftas fram som en egen del av trafikstrategin eller som ett eget dokument.

För att kunna förbättra möjligheterna att nå handel och service bör handelsetableringar vägas in parallellt med utveckling av de gåendes och cyklandes trafikmiljöer. Det är därför mycket viktigt att arbeta kontinuerligt med de aktuella planeringsunderlagen. Allra bäst är att gång- och cykeltrafikanterna finns med i planläggningen från första början, eftersom en bra struktur för gång och cyklande som bygger på brukarnas behov, kan minska bilberoendet vid inköpsresor. Här är ett balanserat trafiksystem ledstjärnan (SKL 2007). Att få fler att gå och cykla är inte enbart intressant ur miljösynpunkt utan det är också viktigt med tanke på folkhälsan och samhällsekonomin.

4. Satsa på medborgardialog

Medborgarperspektivet är grundläggande i varje demokrati, där alla medborgare har rättigheter, delaktighet och inflytande. PBL ska tillförsäkra medborgarna detta inflytande över samhällsbyggandet, men syftet är också att myndigheterna ta del av medborgarnas åsikter i planprocessen för att förbättra beslutsunderlaget.

Kristianopel – att befästa sin handel

Kristianopel är ett samhälle med en lång och spännande historia. Samhället ligger i Karlskrona kommun och är beläget i Blekinges nordostligaste hörn. Kristianopel var tidigare en gammal befästningsstad och samhället lever upp under sommarhalvåret med många återkommande sommarboende och turister.



Foto: Liselott Skårner

När den lokala Konsumbutiken var på väg att läggas ned gick invånarna i Kristianopel samman och mobiliserade för att kunna öppna butiken igen. Ett aktiebolag bildades som engagerade boende, sommarboende, företag, kyrkan med flera – i dag är man drygt 600 aktieägare. Både Karlskrona kommun och Länsstyrelsen i Blekinge län har gett stöd till butiken men alltså är det den lokala lojaliteten att handla och stötta den lokala butiken som är grunden för handeln. Butiken är numera öppen sju dagar i veckan året runt, och den har också funktioner som ombud och med viss samhällsservice. Därutöver installerade Utveckling i Karlskrona AB, ett kommunalt bolag som verkar för att göra Karlskrona till en långsiktig,

hållbar och attraktiv destinations- och etableringsort, sommaren 2015 en digital pekskärm i affären där besökaren kan söka information från Visit Karlskrona. Butiken har också haft cykeluthyrning via ett projekt initierat av kommunen.



Exemplet med Kristianopel kan överföras till många platser i landet, inte minst på landsbygd och i glesbygd. Det blir allt vanligare att boende och brukare tar initiativ till att kunna behålla sitt lokala handels- och serviceutbud och sin sociala mötespunkt. I Kristianopel har de boende själva inlett en medborgardialog med myndigheter och andra aktörer. I denna viktiga medborgardialog har samhället Kristianopel huvudrollen och det är invånarna som genomför insatserna för en långsiktig lösning för bygd.

Exemplet visar på lokal vilja, handlingskraft och styrka. Det visar också vad som binder ihop och förenar en hel bygd samt landsbygdens handelspotential och hur samhället kan stötta den. Utifrån den givna småskaligheten med stöd och hjälp från andra har invånarna lyckats skapa en bredd på servicen.

Exemplet visar också bygdens lokala lojalitet och långsiktighet för att kunna behålla butiken, där en aktiv och levande samhällsförening kan ofta vara den demokratiska arena som underlättar en medborgardialog med till exempel myndigheter och andra aktörer. Sådana föreningar är en bra grund för dialog mellan invånarna och kommunen också i andra frågor, inte minst i planeringssammanhang.

Demokrati och medborgarperspektiv

I Sverige baseras medborgarperspektivet på grundlagen där allas lika värde fastställs. Kommunallagen klargör att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika. Plan- och bygglagen utgår från principer om politisk förankring och medborgerlig delaktighet genom samråd.

Det lönar sig att föra en tidig och öppen dialog med alla berörda redan i början av planeringsprocessen. Ofta handlar planerna om stora och viktiga projekt med avsevärd påverkan på omgivningen och på människors vardagsliv. Sådana viktiga beslut som etablering och utveckling av handel bör diskuteras brett och övervägas noga i de kommunala planeringsprocesserna.

Initiativ till medborgardialog i detaljplan

Inför det detaljplanearbete som sedan kan komma att aktualiseras har en del frågor redan behandlats i det strategiska planeringsarbetet med översiktsplaneringen tillsammans med handelspolicyer och ortsanalyser. Om kommunen tar initiativ till en medborgardialog långt innan alla ställningstaganden är gjorda kan medborgarnas kunskap, erfarenheter och behov ligga till grund för och väsentligt förbättra beslutsunderlaget, men det gäller att finna vägar som lockar till engagemang och att också våga visa både positiva och negativa konsekvenser av de förslag som påverkar handelsutvecklingen.

När medborgarna engageras i planläggningen är det viktigt att kommunen tar hand om och besvarar synpunkter på ett korrekt och professionellt sätt. Möjligheten att delta i planprocessen bidrar till en fördjupad förankring inom kommunens beslutande organ som kan förebygga konflikter och visa samband och synergieffekter för kommunens utveckling.

I många kommuner pågår diskussioner om att förnya medborgardialogen som process, metod och beslutsunderlag. När det gäller handel kan även stormarknader och andra handelsområden tjäna som mötesplats för samråd och diskussion, det vill säga att kommunen möter medborgarna i deras vardag. Dialogen kan också ske i skilda, successiva steg under en planprocess.

Läs mer om medborgardialog på boverkets hemsida:
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunalplanering/medborgardialog1/>

5. Bejaka handelsformernas mångfald

Olika handelsformer behöver kombineras och samverka för att uppnå en långsiktig hållbar handel. Handelsformernas mångfald berikar och bejaka samhällsutvecklingen i allt från glesbygd till storstad. Det är avgörande för en god handelsutveckling är att kommun och handel utvecklar sitt samarbete utifrån kommunens ansvar för den viktiga och i många fall avgörande samhällsservicen.

Karlskrona – handel bland arkipelag och land

Karlskrona kommun har en alldeles speciell förutsättning som handelsstad. Själva centrumhandeln är koncentrerad till huvudön Trossö. Staden fortsätter även på fastlandet i nordlig riktning med en hel del handelsetableringar.



Foto: Franz Feldmanis

Centrumhandeln har varit självklar sedan staden grundades i slutet av 1600-talet. Under senare delen av 1900-talet började dock den externa handelsetableringen byggas ut på fastlandssidan. De externa handelsområdena i Lyckeby och Vedeby blev både större och fler till antalet. Den senaste etableringen i gamla Stadsträdgården öppnade hösten 2014 och har blivit ett helt nytt handelsområde. Den förändring som har skett i modern tid har påverkat centrumhandeln, och några butiker och verksamheter har flyttat eller dubbeletablerat sig i de nya områdena.

Karlskrona kommun har tidigare gjort ett par utredningar om handeln och man håller just nu på med att ta fram en ny utredning, där kommunens utgångspunkt är att bejaka mångfalden i de olika handelsformerna. Kommunen menar att all handel behövs och det är viktigt med samverkan och samarbete mellan de olika handelsformerna men också med fastighetsägarna.

I den pågående handelsutredningen är ledorden – butiksmix, den fysiska miljön och tillgänglighet. Fokus ligger på cityhandel och övrig handel samt omgestaltning av gator, platser och byggnader.



Exemplet i Karlskrona visar på en vanlig situation som gäller för många kommuner i Sverige – att centrumhandel och externhandel under lång tid har delats upp var för sig.

Med den nya handelsutredningen utgår kommunen i stället ifrån att mångfald och samverkan mellan olika handelsformer, fastighetsägare och kommun berikar och ger förutsättningarna för en positiv handelsutveckling.

I arbetet med handelsutredningen har kommunen gjort intervjuer, analyser och kartläggningar om olika gruppers önskemål samt analyser av vilka förutsättningar olika områden har för handel. Handlare och fastighetsägare har tillsammans med kommunen arbetat med att finna framtida samarbetsformer.

Handel stimulerar handel

När handel och andra verksamheter verkar tillsammans främjas förutsättningarna för fler och nya etableringar av till exempel samhällsservice och övrig företagsverksamhet. Företag och deras anställda är konsumenterna av andras varor och tjänster – allt från lokaler, lunchserveringar, kontorsmateriel, IT-konsulter och arkitekter till revisionsbyråer. Den goda näringspolitiken utgår från detaljhandelns betydelse för att andra företag i olika branscher ska kunna etablera sig på orten eller i bygden. En mångsidig handel kan både bibehålla och locka till boende, inflyttning, sysselsättning och ökad skattekraft. Handeln ger synergieffekter i hela samhället.

En utarmad handel till följd av till exempel utflyttning, oskälig konkurrens eller ogenomtänkta offentliga beslut eller villkor kan däremot leda till negativa konsekvenser för det övriga näringslivet, företagsamheten och arbetstillfällena på platsen.

Mångfalden ökar förutsättningarna för en ökad närhet till marknaden samt ett större och varierat utbud av varor och tjänster där affärerna kan dra fördel av varandras kunder, prissättning, kvalitet och upplevelser. På det sättet bidrar handeln till en social aktivering av stadslivet.

Vad ställer e-handeln för krav på fysisk planering?

Internet har alstrat nya företag, affärsmodeller och handelsformer, där kundmötet har blivit alltmer digitaliserat i alla former av detaljhandel.

De senaste uppgifterna pekar på att e-handeln utgör 6,4 procent av den totala detaljhandeln och att handelsformen växer snabbt; 2014 ökade försäljningen med 16 procent (Postnord 2015).

E-handeln är transportkrävande och den kan ställa kommunerna inför nya planeringsbehov för att möta ökad godstrafik vad gäller såväl infrastruktur som terminaler, postcentraler och sorteringsanläggningar. Alla tillgängliga prognoser omvittnar en fortsatt och accelererad ökning av lastbilstrafiken i Sverige (Trafikverket 2015). Transporter och distributionsnät måste därför i högre grad samordnas.

E-handeln kan komma att påverka den fysiska planeringen direkt och indirekt. Den digitala handeln kan ställa krav på god beredskap att tillhandahålla centralt belägna lokaler både visning, försäljning, lagerhållning samt evenemang och upplevelser. Den digitala handeln är och blir dessutom allt mer viktig för landsbygd och glesbygd, eftersom stora delar av kommersiell service och samhällsservice har försvunnit på dessa platser. Digital handel kan öppna för etablering av nya enkla utlämningsställen som i sin tur bidrar till förbättrad serviceverksamhet för boende på landsbygd och i glesbygd.

6. En handel för alla

Samhället ska vara tillgängligt och användbart för alla. Var och en ska kunna leva så självständigt som möjligt utifrån egna förutsättningar och få bestämma över sin vardag. Även handeln är en mötesplats som bör kunna nås av alla, och tillgänglighet består av både närhet och nåbarhet, eftersom ett resmål som är nåbart med tåg, buss och bil är mer tillgängligt än om det bara går att nå det med bil.

Om det är möjligt att nå ett resmål genom att cykla eller gå ökar tillgängligheten ytterligare genom att man kan promenera eller ta cykeln för att handla varor och ta del av samhällets övriga serviceutbud.

Sillerud – mycket mer än en butik

Sillerud är till sitt geografiska omfång den största socknen i Årjängs kommun i Värmland. Socknen har cirka 1 100 invånare, genomkorsas av E 18 och präglas av vidsträckta skogsområden med naturreservat. Flera utav Sveriges lanthandlare har under de senaste decennierna tagit över en del av den samhällsservice som tidigare utövades i offentlig regi. Butikerna på landsbygden har därmed fått en än mer accentuerad roll som lokal mötesplats.



Foto: Rikard Ohlin

Under de 25 år som lanthandeln i Sillerud varit igång har antalet landsbygdsbutiker i Värmland nästan halverats. I dag finns ett fyrtiotal affärer kvar på den värmländska landsbygden, varav flera är nedläggningshotade.

Samma hotbild gällde för butiken och bensinstationen i Sillerud som ligger en och en halv mil från Årjäng. Butiksägaren tog då initiativet till att utveckla lanthandeln till ett servicecentrum. I dag är butiken inte bara en lanthandel utan en kombination av livsmedelsbutik, bensinstation, hotell, postkontor, apotek, turistbyrå, systembolag, bibliotek och spelombud. Butiken tillhandahåller också hemkörning av varor till äldre som inte kan ta sig till affären och svarar dessutom för hjälp åt äldre med vissa hushållssysslor som den kommunala hemtjänsten inte erbjuder.

Sillerud har även varit ett av tre svenska försöksprojekt vad gäller digitalt servicekontor. Projektet som fått stöd av Näringsdepartementet och Europeiska unionen. Servicekontoret är inrymt i den gamla järnvägsstationen och drivs av Servicenavet – en samordningsfunktion för service på landsbygd. I servicekontoret finns också mötes- och konferenslokaler som bland annat används av de lokala partiorganisationerna.

Tack vare den moderna digitala tekniken fungerar både butiken och servicekontoret som en form av medborgarkontor där bygdens invånare kan få hjälp med så olika saker som att söka bygglov och utföra banktransaktioner. Genom denna samverkan mellan samhällsservice och kommersiell service underlättas såväl fast bosättning på landet som ett aktivt föreningsliv.



Kombinationen av kommersiell service och samhällsservice gynnar såväl de allmänna intressena som enskilda handelsintressen genom att dessa ömsesidigt förstärker varandra. Butiken har alla ombudsfunktioner och erbjuder hemkörning av varor och fungerar därutöver som ett slags medborgarkontor i privat regi genom att förmedla bygglovsansökningar och andra kontakter med den kommunala förvaltningen. I affärsidén ingår också att komplettera den kommunala hemtjänsten med olika hushållsnära uppdrag och företagen på orten har tillgång till grundläggande betaltjänster. Sillerud ingår därtill i ett pilotprojekt som är en del av ett statligt initiativ för att kunna trygga samhällsservice och livsmedelsförsörjning i hela landet. Servicenavet fyller vidare en viktig samhällsfunktion genom att erbjuda samlingslokaler för de politiska partierna och föreningslivet.

Såväl landsbygdens möjligheter som detaljhandelns bidrag till social hållbarhet illustreras genom den öppenhet och flexibilitet som utvecklar tjänsteutbudet med nya funktioner i gränslandet mellan samhällsservice

och kommersiell service. Till och med på landsbygden bör det kunna gå att handla utan tillgång till bil.

Tillgänglighet är ett allmänt intresse

Planläggning ökar förutsättningarna för människor att nå vardagliga mål som att handla och ta del av serviceutbud, och för den befintliga och etablerade handeln och servicen är det bra att börja med att inventera miljön både utomhus och inomhus. Inventeringen får sedan ligga till grund för vilka åtgärder eller åtgärdsprogram som kan aktualiseras.

I samband med att olika fysiska åtgärder genomförs finns det anledning att kontinuerligt se över om dessa åtgärder påverkar, begränsar eller förbättrar tillgängligheten för medborgarna. För ny handel och service gäller det att kommunen är medveten om vilka fysiska åtgärder som hamnar utanför PBL:s formella steg. Inom planläggningen kan det handla om att placera en ny dagligvarubutik nära många bostäder medan de fysiska åtgärderna utanför planprocessen kan bestå i att förbättra gator och torg genom att till exempel fasa av trottoarkanter. Det kan också innebära att praktisera och genomföra enkelt avhjälpta hinder i organiserad form.

Det är viktigt att redan från början utforma byggnader och utomhusmiljöer på ett medvetet sätt för att åstadkomma så hög tillgänglighet som möjligt. Det är också viktigt att miljöerna förvaltas väl. Ett aktuellt åtgärdsprogram för tillgänglighet kan användas dels som underlag till plan- och bygglovsprocesser, handelspolicyer och analysdokument, dels som underlag till fysiska åtgärder utanför plan- och bygglovsprocesserna. Ett sådant åtgärdsprogram kan ses som en slags checklista som ger stöd för en samhällsutveckling i riktning mot jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och som främjar en god och långsiktig hållbar livsmiljö för alla människor.

Trygghetsaspekter kan också tas med i samma program, eftersom dessa påverkar tillgängligheten i både nya och befintliga miljöer. Miljöer som upplevs som otrygga kan påverka den enskilda människan i så stor utsträckning att vissa besöksmål som rör till exempel handel och service väljs bort. Det kan i sin tur leda till att vissa grupper i samhället exkluderas från kommersiell service och samhällsservice.

Trygghetsåtgärderna kan också leda till positiva följdverkningar. Om till exempel gångvägen till bussen känns trygg kan det medföra att fler väljer att resa med bussen.

Regionala serviceprogram

De regionala serviceprogrammen har tillkommit i avsikt att stödja och stimulera arbetet med kommersiell och offentlig service i Sveriges gles- och landsbygd genom samarbete mellan regioner, kommuner och näringsliv. Initiativet utgår från en helhetssyn på den kommersiella och offentliga servicens betydelse för möjligheten att vistas och arbeta i alla delar av landet. Programmen ska samverka med övriga regionala program som exempelvis regionala utvecklingsprogram (RUP), regionala tillväxtprogram (RTP) samt regionala genomförandestrategier inom landsbygdsprogrammet. De ska också samverka med de ekonomiska stödprogram som finns för investeringar i och drift av kommersiell service.

Programmen syftar till att utveckla så kallade servicepunkter, där bygden ges tillgång till grundläggande samhällsservice som post och betaltjänster. På så sätt kan programmen medverka till kommunernas utvecklingskraft och till en mellankommunal samordning av kommersiell service. Största möjliga samhällsnytta ska eftersträvas genom att servicerelaterade insatser samlas och samordnas på regional nivå.

Genom de regionala serviceprogrammen har kommunen fått helt nya möjligheter att, vid sidan av PBL och en given planeringssituation, uppmuntra och verka för behållandet av dagligvarubutiker och drivmedelsstationer som är av betydelse för de boende på landsbygd och glesbygd. Samtidigt kan väsentligt förändrade villkor för kommersiell service och samhällsservice i framför allt mindre orter aktualisera ett behov av fördjupning av översiktsplanen eller detaljplanläggning i denna del av kommunen.

I den pågående programperioden för de regionala serviceprogrammen prioriteras tillgång till dagligvaror och drivmedel samt samordnade servicelösningar. Intresset har stadigt ökat från kommunernas sida för samordningslösningar där samhällsservicen knyts till exempelvis en lanthandel (SOU 2015:35). Allt större uppmärksamhet ägnas dessutom åt betaltjänster under innevarande programperiod än tidigare (Tillväxtverket 2014).

7. Framtidens handel

Omvärldsanalysen är en planeringsfaktor

Vårt samhälle omgestaltas inför våra ögon. Starka krafter förändrar förutsättningarna för arbete och boende. Marknad, sysselsättning, kommunikationer, befolkningsförflyttningar och demografi kan vara ömsesidigt förstärkande eller försvagande variabler i denna utveckling.

Plan- och bygglagen är inte primärt ämnad att reagera på detta om inte förändringarna kräver en planläggningssituation, och därför blir omvärldsanalysen en viktig faktor i planprocessen. Efter en lång period av expansion, utbyggnad och nybyggnad kan PBL i högre grad behöva bli ett instrument för att i stället förändra den befintliga bebyggelsestrukturen. Det kan handla om förtätning, ombyggnad och förändring av verksamhetsändamål i riktning mot en större mångfunktionalitet och blandade verksamheter samt aktivering av landsbygd och glesbygd som förlorat såväl kommersiell service och samhällsservice.

PBL:s styrka ligger i dess medborgardialog och lokala förankring, där planinstrumentens hierarki är sammanlänkad med kommunens beslutsnivåer, transparens och ambitioner. Handeln är i planeringen inte begränsad till fysisk planering utan kommunen bör använda sig av sina olika roller för att kombinera och synkronisera initiativ inom och utom PBL för att bidra till en handel för alla.



Foto: Peter Kroon

I ett pågående forskningsprojekt av Wärnhjelm (2015) beskrivs sambanden mellan handelsområden i centrum och periferi samt hur planläggningen kan främja de allmänna intressena och hållbarheten. För de större städernas del handlar det om en polycentrisk stadsdelsstruktur med flera friliggande handelscentrum. Halvcentrala handelsetableringar kan göras mer mångfunktionella och detaljhandeln kan kombineras med samhällstjänster. Därmed kan den enskilda invånaren få många skilda ärenden utförda vid en och samma inköpsresa.

I små kommuner är det alltjämt ortens centrum som svarar för denna lösning men där det är miljömässigt hållbart bör nuvarande externetableringar omvandlas till integrerade stadsdelar eller förorter där bostäder och andra arbetsplatsområden också får plats, samtidigt som tillgängligheten för hållbara färd sätt främjas. Avslutningsvis måste näthandelns potential att bidra till en minskning av trafikarbetet tas till vara (Wärnhjelm 2015).

Referenser

- Bergström, F. (2010) **Framtidens handel**. Stockholm: MTC
- HUI Research (2011). **Kampen om köpkraften - Handeln i framtiden**. Stockholm: Handelns utredningsinstitut
- Boverket (2015). **Hållbar utveckling i översiktsplaneringen**. Karlskrona: Boverket
- Boverket (2006). **Lär känna din ort! – metoder att analysera orter och stadsdelar**. Karlskrona: Boverket
- Jusélius, C. (2014). Externhandelsområdet som boplat. **Tidskriften Plan**, nr 3, sid. 32
- Jansson, M., Persson, A. och Östman, L. (2013). **Hela staden: argument för en grönblå stadsbyggnad**. Alnarp: Movium
- Levander, M. (2015). Kunder utan bil styr Ikeas lägen. **Dagens Industri**, 18 mars 2015, sid. 38
- PostNord Sverige (2015). **E-handel i Norden**. PostNord Q2 2015
- SFS 2003:595 (2003). **Förordning om regionalt utvecklingsarbete**. Stockholm.
- SOU 2015:35 (2015). **Service i glesbygd, del 1**. Stockholm: Fritzes
- Trafikverket (2015). **Fortsatt minskning av utsläppen men i för långsam takt för att nå klimatmålen**. Borlänge: Trafikverket 2015-02-26
- Tillväxtverket (2015). **Regionala serviceprogram delrapport 2014, Rapport 0187**. Tillväxtverket
- Tillväxtverket (2014). **Regionala serviceprogram 2014–2018, Sammanställning 2014**. Östersund: Tillväxtverket
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007). **Trafik för en attraktiv stad** (2. utg.) Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Wolf, K.L. (2003). Public response to the urban forest in inner city business districts. **Journal of Arboriculture**, nr 3, sid. 117–12
- Wärnhjelm, M. (2015). **Hållbara inköpsresor, Stads- och handelsutveckling i samverkan**. Diss. Stockholm: KTH

Bilaga 1. Länsstyrelseenkät 2014

För elva år sedan skickade Boverket ut en enkät till landets länsstyrelser med ett antal frågor som berör handel i planeringen. Återigen har Boverket gjort ett nytt utskick med en enkät till landets länsstyrelser i samma ämne. Denna gång var svarsfrekvensen något sämre (15 svar) än 2003, då 17 länsstyrelser svarade. Några frågor är nästan desamma men merparten har anpassats till utvecklingen sedan 2003 och till dagens situation.

I enkätens upplägg ställdes inte några krav på exakthet i svaren utan vi efterfrågade mer av snabba svar utifrån en uppfattning av den rådande situationen i respektive län.

Den gängse uppfattningen är att den externa handelsetableringen fortsätter att växa och utvecklas. Framför allt sker den fortsatta utvecklingen i redan befintliga externa handelsområden men det finns också en trend att nya etableringar söker sig inåt städer och tätorter och vid noder som till exempel järnvägsstationer. Allmänt ökar dagligvaruhandeln men den minskar i mindre orter och på landsbygden. Ett län svarar att e-handeln ökar.

I 2003 års enkät var svaren liknande – att den externa handelsetableringen fortsatte att öka, men med den skillnaden att de redan i anspråk tagna områden för extern handel, fortsatte att växa.

Enkäten 2014 visar att stadsgallerierna bidrar till ett ökat utbud och handel, vilket är positivt för stadskärnorna. Fler utredningar och policyunderlag tas fram i dag jämfört med tidigare, vilket är positivt för kommunernas handelsutveckling. Flera kommuner satsar medvetet på att stärka centrumhandeln genom förnyelse och uppfräschning. Det har också skett en positiv utveckling genom att fler butiker kan vara ombud på grund av vissa avregleringar, och även mindre orter får etableringar från större kedjeföretag vilket gynnar landsbygdsutvecklingen.

Gränshandeln med Norge ger ökad ekonomisk tillväxt, fler arbetstillfällen, breddat näringsliv och ökat serviceunderlag. Handeln ökar, sysselsätter relativt många och innebär många ingångsjobb, vilket är viktigt för ungdomar. Flera extern handelsområden lockar besökare regionalt.

Dagligvarubutiker i små orter stänger, vilket innebär att service som post, apotek, systembolag och träffpunkter försvinner. Extern handelsetablering skapar dessutom ett bilberoende, vilket gör det svårt att nå miljömålen samtidigt som servicen för svagare grupper i samhället blir försämrad.

Extern handelsetablering kommer därtill ofta i konflikt med kultur- och naturvärden och tar ofta god jordbruksmark i anspråk, vilket påverkar ofta landskapsbilden negativt. Extern handelsetablering har ibland lett till överetableringar.

Hälften av de svarande länsstyrelserna menar att handelsfrågan inte är ett problem i samhällsplaneringen medan några länsstyrelser menar att handelsfrågan till viss del kan vara ett problem i samhällsplaneringen. Några andra länsstyrelser menar att det finns problem kopplade till logistik, infrastruktur och trafikfrågor, bostadsförsörjning och landsbygd. En länsstyrelse menar att handelsfrågan inte ses som ett problem i samhällsplaneringen utan som en möjlighet.

I knappt hälften av svaren menar länsstyrelserna att handelsfrågan finns med i kommunernas översiktsplaner. Övriga länsstyrelser menar att frågan tas upp delvis, bland annat i nyare översiktsplaner och i vissa orter där det råder ett tryck i handelsfrågan. I ett län tas inte handelsfrågan upp som en stor fråga.

Ett par länsstyrelser svarar att kommunerna använder handelspolicyer eller motsvarande, och merparten menar att sådana används endast delvis. Några länsstyrelser saknar uppgift om huruvida kommunerna använder handelspolicyer eller inte. En länsstyrelse svarar att det finns inga renodlade handelspolicyer i kommunerna utan att det i stället finns näringslivsplaner och varuförsörjningsplaner.

I 2003 års enkät var det få kommuner som hade handelspolicyer och dessa var ofta invävda i översiktsplanen eller i fördjupningar av översiktsplanen.

I enkäten 2014 svarar några länsstyrelser att det finns regional samordning (bland annat med regionala serviceprogram) och några att det delvis finns regional samordning. Knappt hälften av länsstyrelserna svarar att det saknas regional samordning gällande handelsfrågor.

I 2003 års enkät var svaret att regionala och mellankommunala överväganden nästan aldrig förkom. Några länsstyrelser hade gjort försök att åstadkomma sådana men med skiftande framgång.

Av de 15 länsstyrelserna 2014 menar 13 att de lagstadgade kraven på god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens i samband med kommunernas planläggning inte är synliga. I 2 län saknas underlag för att svara på detta.

Samtliga svarande länsstyrelser 2014 menar att den pågående utvecklingen kommer att fortsätta med fokus på extern handelsetablering. Allmänt

är trenden att handeln blir mer kombinerad med upplevelseindustrin och att en hel del handelsetableringar utvecklas runt noder, till exempel stationsområden. Gränshandeln mot Norge fortsätter att utvecklas så länge valutasituationen är gynnsam för Norge. Även second hand-handeln utvecklas och fortsätter att öka i popularitet, och e-handel kommer förmodligen att öka, enligt länsstyrelserna.

Följande länsstyrelser har valt att inte svara i enkäten: Dalarna, Halland, Norrbotten, Södermanland, Uppsala län och Västmanland.

Bilaga 2. Regeringens proposition 2013/14:126 En enklare planprocess

Större utrymme för avvikelser i planer där genomförandetiden gått ut.

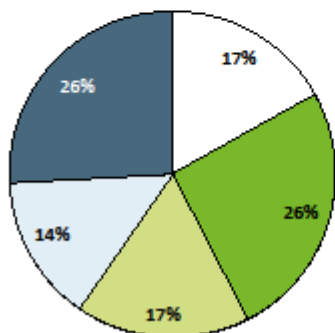
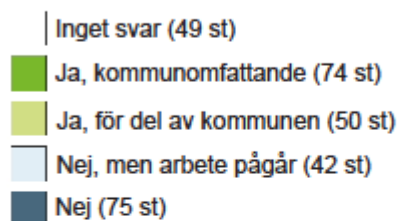
Avvikelse bör enligt regeringen även kunna medges för sådana åtgärder som avser att tillgodose ett allmänt intresse. Med detta avses att byggnaden eller anläggningen ska vara till nytta för samhället eller en bredare allmänhet. Likafullt ska åtgärden vara förenlig med detaljplanens övergripande syfte. Det kan till exempel vara frågan om att medge väderskydd vid hållplatser, kiosker, toaletter, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. Motsvarande avvikelser bör även vara möjliga inom kvartersmark som används för olika offentliga verksamheter, till exempel mark som i en detaljplan är avsedd att användas för friluftsliv, idrott, kultur, skola, hamnverksamhet eller större parkeringar.

Enligt regeringen bör det vidare vara möjligt att i vissa fall medge lov efter genomförandetiden för en åtgärd som innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen. Detta kan bland annat omfatta service och mindre verksamheter som inte är störande i bostadsområden i syfte att få en blandning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö. Det kan även vara fråga om att tillåta en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att ett en- eller tvåbostadshus delvis inreds som arbetslokal, t.ex. som ett litet arkitektkontor eller en frisörsalong.

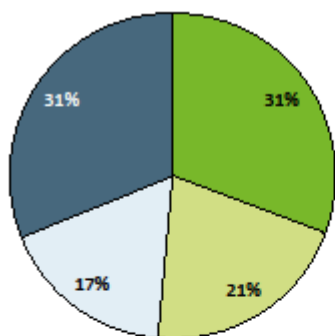
Att verksamheten ska utgöra ett komplement till den användning som har bestämts i planen innebär att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Med andra ord bör det inte vara möjligt att helt och hållet ta i anspråk en byggnad som är avsedd för bostadsändamål för något annat ändamål än bostäder – minst hälften av byggnaden bör således användas för det ändamål som har bestämts i planen. Avsikten med den tänkta bestämmelsen är bland annat att en- och fåmansföretagare ska kunna använda sin fastighet eller bostad för sådan näringsverksamhet som inte är störande för omgivningen.

Bilaga 3. Miljömålsenkäten 2015

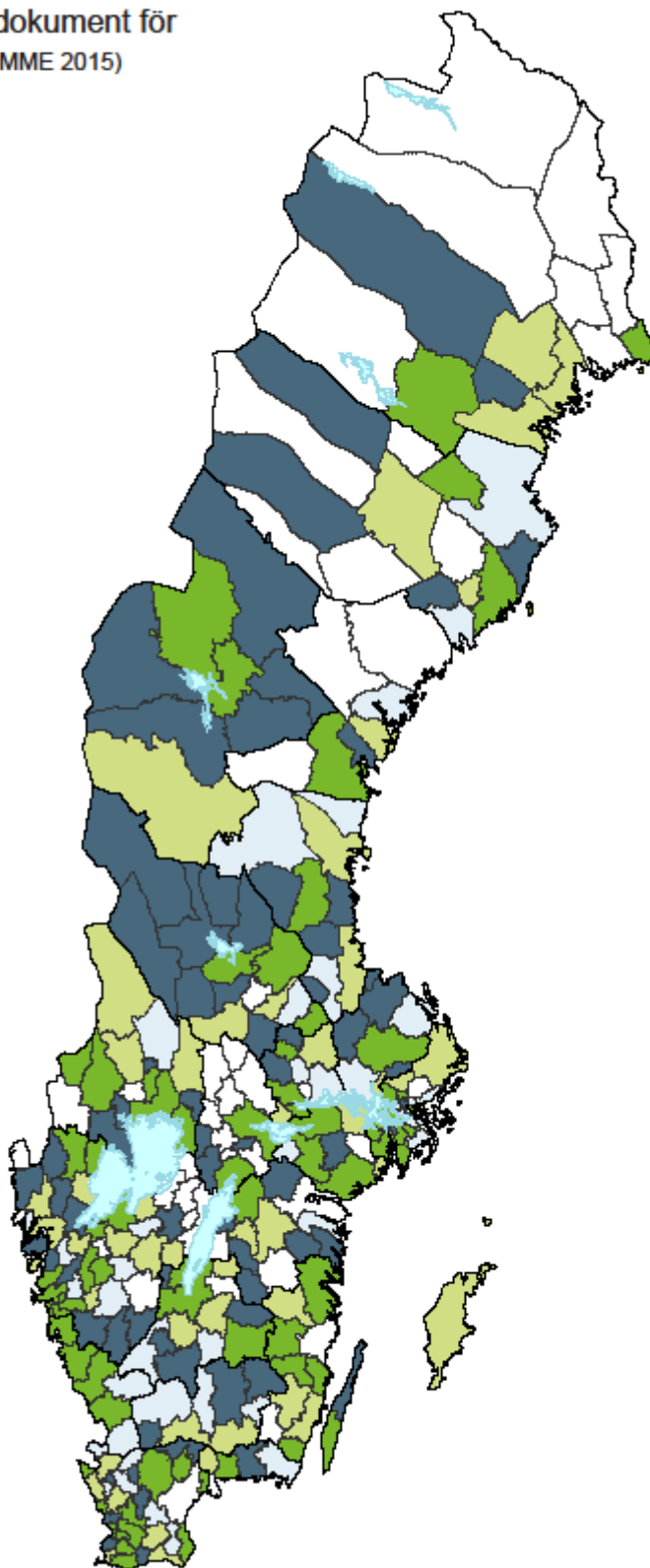
Kommuner som har aktuella dokument för utveckling av handel (Fråga 1.6 MME 2015)









Procentuell fördelning mellan kommunerna

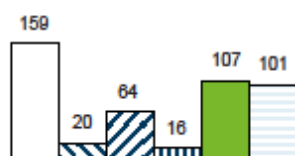


Procentuell fördelning mellan kommunerna som svarat

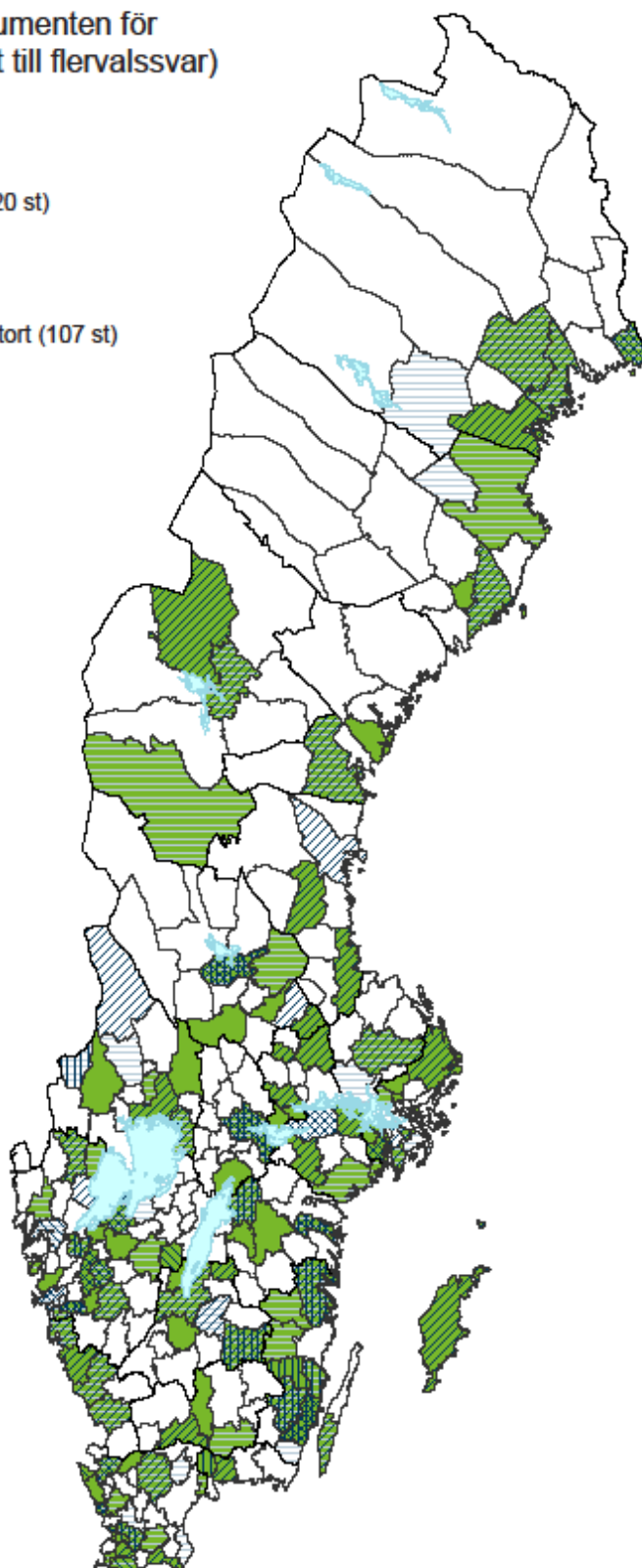


Vad hanterar de aktuella dokumenten för
handelsutveckling? (Möjlighet till flervalssvar)
(Fråga 1.7 MME 2015)

-  Inget svar (159 st)
-  Mellankommunala handelsfrågor (20 st)
-  Externa köpcentra (64 st)
-  E-handel (16 st)
-  Handel i stadscentrum eller huvutätort (107 st)
-  Övrigt (101 st)



Antal fördelat
mellan kommunerna



Bilaga 4. Planbeteckningar

C

BH

H

KH

Z

I en detaljplan bör handeln preciseras. Planbeteckningen består främst av H eller i vissa fall Z men handeln ingår också i centrum som anges med C. Referens: Boverkets allmänna råd (2014:5) DPB 1, om planbestämmelser för detaljplan.

Detaljplan kan enbart medge saluförandet av livsmedel eller skrymmande varor och övriga varor, men kommunen måste i dessa fall kunna redovisa särskilda utredningar, till exempel varuförsörjningsplaner eller liknande som styrker varför detta ansetts nödvändigt.

Reglering av handeln, det vill säga vilka varor som får saluföras inom ett område, kräver således en mycket god motivering och ett solitt underlag i form av konsekvensutredningar. Desto bättre kännedom kommunen har om handelns villkor, desto bättre kan kommunen bedöma effekterna av olika lokaliseringsbeslut.

Lagerhållning ansluter till handelsändamålet. Planbeteckningen för mer stadigvarande och omfattande lagerhållning och varuhantering men också handel med skrymmande varor består av Z. Lager omfattar förrådshållning och partihandel, och definieras som en förvaringsplats för produkter, material med mera vid långvarigt uppehåll mellan två operationer under produktion eller distribution.

Om inget annat bestämts är lagerbyggnader med tillhörande driftkontor tillåtna. Handel i parti med lagervaror får förekomma. Handel till enskilda får endast förekomma i begränsad utsträckning. Partihandel avser distributionsled som förmedlar varor till detaljhandeln och till större förbrukare, det vill säga inte till enskilda konsumenter.

Planbestämmelsen C för centrum inrymmer vanligen en mångfunktionell plats av central belägenhet i en tätort eller i en stadsdel eller en förort. Centrum innebär att platsen är tillgänglig för många människor. I cent-

rumbebyggelse ingår butiker, service, kontor, biograf, bibliotek, teatrar, banker, kyrkor och andra slags byggnader för religionsutövning, föreningslokaler. Service och vissa former av hälsovård som till exempel en ungdomsmottagning och sjukgymnastik ingår i ändamålet. Hotell och vandrarhem som är avsedda för tillfällig vistelse ingår i ändamålsbestämningen centrum.

Detaljhandeln, H, är ett naturligt inslag i centrumplanläggningen, dock inte Z, det vill säga sällanköpshandel av mycket skrymmande art gentemot konsumenter, service och lager med tillhörande försäljning gentemot detaljistledet.

Användningen av olika slags centrumlokaler kan särskiljas till att avse kultur, handel och samlingslokaler. Störande verksamheter bör preciseras och deras omgivningspåverkan bör beskrivas i planbeskrivningen.

Handel kan också förekomma inom ett planområde med planbestämmelsen J som står för industri. Partihandel har ofta ingått i ändamålet tillsammans med produktion, lagring och annan jämförlig verksamhet.

Kombinationen av olika bestämmelser är ett sätt att öppna upp förutsättningarna för en blandad och varierad sammansättning där planbeteckningen H för handel flankeras av andra beteckningar. Det kan till exempel vara KH där K står för kontor, eller BH – med B för bostäder. Planbeteckningen C för centrum inrymmer således en vid skala av verksamheter.

Om verksamheten ska utgöra en egen enhet inom ett bostadskvarter eller bostadsområde, som till exempel handel och service i bottenvåningen, bör detta uttryckas med en kombination av planbeteckningarna B, H eller C som kan innefatta så kallade bokaler.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se