



Överväganden och prioriteringar handelspolicy 2020



Handelspolicy 2020

Handel är en viktig näring för Östersund; kommunen har ett stort upptagningsområde som sträcker sig till länets övriga kommuner liksom till Norge. Östersund är som länets enda stad ett tydligt centrum för handeln i regionen. Handeln är viktig för sysselsättningen, särskilt för unga, och den utgör omkring en tredjedel av hushållens konsumtion. Handel möjliggör en levande stadskärna, mötesplatser i det fysiska rummet och den bidrar till stadens attraktivitet - men även till en betydande påverkan på miljön och klimatet.

Handelsstrukturen i staden är primärt koncentrerad till två handelsplatser: stadskärnan och Odenskog. I den handelspolicy som antogs 2016 valde kommunen att särskilt prioritera stadskärnan framför Odenskog. Trots att det bara är fyra år sedan den förra handelsutredningen genomfördes har förutsättningarna för detaljhandeln förändrats påtagligt. Sedan några decennier har den mest påtagliga förändringen varit att handeln flyttat ut från stadskärnorna till externa lägen; idag är det utan tvekan e-handeln som utmanar handeln både i stadskärnorna och de externa lägena. Hela detaljhandelns tillväxt sker nu inom e-handeln, vilket ska jämföras med att endast en fjärdedel av tillväxten skedde digitalt endast två år tidigare.

I den strukturomvandling som pågår ser kommunen ett värde i att göra vad som är möjligt för att stärka förutsättningarna för att behålla handeln lokalt. Lokal handel är inte bara viktig för näringslivet, den har även generellt ett lägre klimatavtryck eftersom e-handeln är transportintensiv. Vidare kan begreppet lokal handel vidgas till att innefatta handel med lokalt producerade varor, vilket är bra ur ett hållbarhetsperspektiv. Att stärka den lokala handeln kan på ett strukturellt plan innebära att koncentrera handeln till de två primära handelsplatserna och verka för att de stärker – inte konkurrerar med – varandra, genom att sammantaget erbjuda en bredd av varor och tjänster.

Kommunen kan skapa förutsättningar för en levande lokal handel genom fysisk planering. Den övergripande handelsstrukturen kan stärkas i översikts- och detaljplaneringen, genom lokalisering av olika typer av handel till olika platser. Kommunen kan även planera för ökat bostadsbyggande i närheten av befintlig kommersiell service, liksom planera för service där bostäder redan finns. Vidare kan kommunen, tillsammans med andra aktörer, verka för att de fysiska miljöerna i stadskärnan och Odenskog är trivsamma, fungerande och trygga att vara i och komma till.

Bakgrund

En handelspolicy är ett sätt för kommunen att tydliggöra viljeriktning och mål vad gäller handeln i kommunen; den ska öka förutsägbarheten för företagare, men också fungera vägledande för kommunen i dess olika roller. Vidare kan den fungera som en styrning av marknaden för att uppnå mål som anses vara bra för samhällsutvecklingen i stort. Att föreslå konkreta åtgärder för att utveckla stadskärnan och Odenskog ingår inte i uppdraget. Östersunds kommuns nuvarande handelspolicy antogs 2016. I den fastställdes att en revidering ska ske under varje ny mandatperiod, vilket alltså nu sker. Denna rapport avser att fungera som bakgrund och beslutsunderlag till det förslag till reviderad handelspolicy som nu är under framtagande.

Projektorganisation

Utredningsarbetet har letts av en parlamentarisk grupp av förtroendevalda där kommunalrådet för Moderaterna (M) varit ordförande. Under ledningsgruppen har en styrgrupp med näringslivschef, mark- och exploateringschef och stadsarkitekt fungerat som administrativ ledning. Operativt arbete har utförts av handläggare på mark och exploatering.

Dokumentets struktur

De flesta kommuner som har ett styrdokument för handel inleder dessa med övergripande mål för handeln och handelns fortsatta utveckling. Flera kommuner uttrycker en vilja att vidta åtgärder för att stärka stadskärnans handel gentemot de externa köpcentra som utvecklats i städernas utkanter. Få kommuner går dock längre i sin begränsning av externhandeln än till att fastslå att stadskärnan ska värnas samt att ingen etablering av externhandel utöver de områden som redan finns ska tillkomma. Geografiska begränsningar är ovanliga.

Styrdokument/policys som enbart stannar på den övergripande nivån är mer flexibla, men de kan samtidigt vara svåra att använda som stöd för konkreta beslut för en kommunal nämnd eller en investerare som söker ny etablering. Kommunen valde därför att gå längre i policyn 2016: de inledande övergripande målen konkretiseras därför i efterföljande ställningstaganden för respektive stadsdel samt orterna på landsbygden. Detta förslag (2020) bygger vidare på den formen.

Tidigare utredningsarbete

Innan revideringen 2016 gällde en handelspolicy antagen 2004, vilken senare reviderades 2007. Anledningen till revideringen 2007 var påtagliga strukturella förändringar i staden; nedläggningen av garnisonen, tillkomsten av nya bostadsområden och service på de tidigare militära områdena samt handelns utveckling. Policyn var uppbyggd kring ett antal målsättningar för utvecklingen av detaljhandeln, med en uppdelning av handeln på kategorierna dagligvaror, sällanköpsvaror och tyngre sällanköpsvaror. Policyn var relativt detaljerad med indelning i områden för olika typer av handel (kartor) och har inte vunnit erkännande hos alla intressentgrupper. Policyn utgick då i stort från ett planperspektiv.

Handelsutredningarna tydliga – satsa på två handelsplatser

Diskussionerna var sedan 2008 fokuserade kring etableringar och förändringar av Odenskog som handelsområde. Till grund för den reviderade handelspolicyn låg tre olika konsultutredningar utförda av Handelns utredningsinstitut (HUI), Nordplan och temaplan AB. Samtliga utredningar pekade på att kommunen borde samla handeln till helst enbart två områden och låta den utvecklas vidare där. Utifrån dessa rekommendationer föreslog den reviderade handelspolicyn (2007) primärt att Centrum och Lillängeområdet skulle utvecklas

avseende handel med sällanköpsvaror. Med handelspolicyn som grund godkände kommunfullmäktige i april 2008 *Program för utökad handel i Odenskog*, som innebar att ny handel skulle kunna etableras i området i enlighet med en fastställd karta som nu bl. a. innefattade Betongstationen (Betongen 1) och det skogstomten (Odensala 13:1 och 14:1) mitt emot Lillänge köpcentrum.

Under åren har kritik framförts från fastighetsägare inom Odenskog och andra intressenter, som menade att policyn var alltför rigid. Den uppfattades som orättvis då handel bedömts olika beroende på vilken sida gatan/vägen fastigheten befunnit sig. I samband med arbetet med förändrad detaljplan för Odensala 13:1 och 14:1 ("Skogstomten") respektive Betongen 1 visade det sig inte finnas politisk majoritet för en utbyggnad. Behovet av klarläggande revidering av den nuvarande handelspolicyn har emellertid därför upplevts nödvändig. Kommunen gav 2011 konsultföretaget WSP uppdrag att redovisa demografiska och utbudsmässiga marknadsförutsättningar för detaljhandeln i Östersund. I rapporten *"Detaljhandeln i Östersund – nuläge och historik"* föreslog konsulten att Odenskog skulle vara ett prioriterat utvecklingsområde för handel. "Det gäller alltså att förädla och utveckla befintlig handel samt ha en tillåtande attityd till nya etableringsförfrågningar i syfte att stärka områdets lokala och regionala attraktionskraft". WSP föreslog vidare att "i den övriga centralorten samt de övriga tätorterna runt om i kommunen bör kommunen ha en restriktiv hållning till etableringsförfrågningar inom detaljhandeln. Vissa undantag kan göras för handel med dagligvaror. Generellt bör dock etableringsförfrågningar styras mot Östersunds innerstad alternativt Odenskog". Konsulten menar att en övergripande slutsats är att innerstadens potential och förutsättningar måste maximeras. Det gäller enligt WSP att stärka, förtäta och utveckla innerstadens styrka och attraktivitet.

Ett arbete med att ta fram en centrumutvecklingsplan genomfördes i samarbete mellan Östersunds kommun och City Östersund under åren 2010-2012. I arbetet identifierades prioriterade områden för att skapa en attraktivare stadskärna. Planen som antogs av kommunstyrelsen 2012 innehåller en rad olika förslag på åtgärder och fördelning av ansvar för genomförandet.

Behov av ny policy - direktiven bakom handelspolicy 2016

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats beslutade kommunstyrelsen den 2 juni 2015 att revidera handelspolicy 2007. I direktiven konstateras att "utgångspunkt för direktivarbetet är att pröva få till stånd en beslutshandling som kan antas inte bara i politisk överensstämmelse utan också i samförstånd med handel och fastighetsägare såväl i centrum som externt. Policyn ska innebära en avvägning mellan övergripande strategi och därmed inte en alltför detaljerad kartbild samtidigt som policyn måste utgöra ett reellt hjälpmedel för framtida politiska beslut".

Utgångspunkten var även då att det ska finnas två prioriterade områden för handelsetableringar; centrum/stadskärnan samt Odenskog. Ambitionen måste vara att kommunen tillsammans med övriga intressenter ska kunna erbjuda sådana alternativ att det tidigare relativt stora utflödet av köpkraft mot Birsta samt idag också Åre, eventuellt Trondheim, kan stanna inom närområdet.

Utgångspunkter för utredningsarbetet:

upprätthålla nuvarande struktur med två primära och expansiva handelsplatser, nämligen stadskärnan och Odenskog

finna lösningar som gör att de två handelsplatserna kan uppträda som starka alternativ var för sig men också hitta samband för samverkan och möjliggöra kompletteringar av varandra

beredskap för etableringar i form av planberedskap för nya aktörer som främjar konkurrensen skall finnas

för handelspolicyn är det viktigt att centrumutvecklingen är aktiv, välkomnande, kommersiellt stark och med möjlighet till nytänkande (t. ex. utveckling av kv. Skjutbanan, Gustav III torg, et cetera) och att den kan leda till såväl förtätning av staden och fungera som goda mötesplatser

Styrdokument

Översiktsplan Östersund 2040

Översiktsplan Östersund 2040, vilken antogs av kommunfullmäktige i mars 2014, genomgår i skrivandets stund även en revidering (aktualitetsprövning). Den nu gällande översiktsplanen innehåller följande ställningstaganden avseende handel:

- Kommunens handelspolicy kvarstår för kontinuitet och tydlighet
- Stadsdelar och tätorter ska ges förutsättningar för god dagligvaruhandel och service genom planberedskap. När det gäller dagligvaruhandel för utveckling mot fullsortimentsbutiker på mellan 1500 – 3000 kvm.
- Nyckeltalet för god tillgänglighet till dagligvarubutik är 1 km och ska användas vid planering och bygglov.
- Sällanköpsvaruhandel ska i första hand utvecklas i centrum och vid Odenskog.
- Det är viktigt att särskilt utveckla Östersunds stadskärna i rollen som kommersiellt och kulturellt centrum.
- Handelsområdet Odenskog ska inte växa öster om E 14.
- Det är angeläget med en fungerande mångsidig dagligvaruhandel i tätorter utanför staden Östersund

Tillväxtplan

Östersunds tillväxtplan, Mer Östersund, är ytterligare ett styrdokument med bäring på handelns utveckling som är under omarbetning. Tillväxtplanens syfte är att ge förutsättningar för hållbar tillväxt i kommunen 2014-2020. Tillväxtplanen kommer troligen att arbetas om till en strategi för näringsliv, med antagande mot slutet av 2020. Den tidigare landsbygdsstrategin för 2014-2020 kommer att ingå i det reviderade styrdokumentet.

I den nuvarande landsbygdsstrategin fastslås vikten av att upprätthålla en god service - kommersiell, offentlig och ideell - som en strategisk faktor för Östersunds kommuns utveckling, såväl i staden som på landsbygden. Med kommersiell service menas framför allt tillgång till dagligvaror som livsmedel och förbrukningsvaror för hushållen, platser för post- och paketärenden, bank, apotek och drivmedel. Kommunen har även tagit fram en handlingsplan för serviceutveckling - *Östersunds kommuns serviceplan* och gäller för åren 2015-2020. I den konstateras att servicen i Östersunds kommun ska hålla en sådan nivå att den bidrar till att den kan attrahera fler människor att bo, besöka och verka i kommunen. Detta ska nås bland annat genom att säkerställa att nödvändig service finns på landsbygden.

Ett Östersund för Alla

Östersunds kommun har, i samverkan med Destination Östersund, tagit fram en tillgänglighetsstrategi, *Ett Östersund för Alla*. Syftet att förverkliga de intentioner och målsättningar som kommunen ställer upp i tillväxtplanen Mer [*] Östersund och

översiktsplanen Östersund 2040. Dessa styrdokument fastslår att synsättet *Design för alla* ska vara metoden för att skapa ett mer inkluderande samhälle.

Klimatprogram

Ett Klimatprogram antogs av kommunen 2019, med målet att kommunen som geografisk enhet ska minska sina utsläpp av fossil koldioxid med 100 procent till år 2030.

Klimatprogrammet spänner över de flesta områden i samhället och har bäring även på handeln. Trafiken är en av de största källorna till koldioxidutsläpp inom kommunen och består till stor del av inköpsresor och varutransporter. Förutom dessa lokala och direkta effekter innebär handel också en hel del indirekta koldioxidutsläpp utanför kommunen, i produktionen och långväga transporter; klimatprogrammet berör detta i avsnittet Hållbar och medveten livsstil.

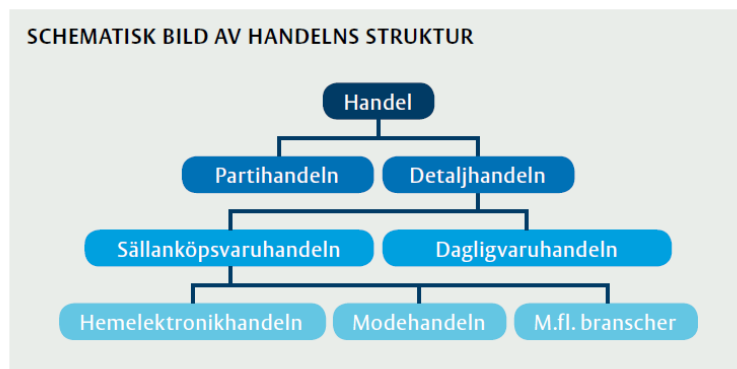
Handel

Handeln är en av Sveriges största branscher räknat i sysselsättning och omsättning; handeln sysselsätter omkring tolv procent av den arbetande befolkningen, den genererar elva procent av BNP liksom av statens skatteintäkter. Dessutom är det en av de viktigaste branscherna för ungdomar. I åldersgruppen 16-24 år är omkring var femte yrkesarbetande person anställd inom handeln.

Handeln brukar delas in i detaljhandel respektive partihandel. Detaljhandel är den del av handeln som vänder sig till privatpersoner/konsumenter, i fysiska butiker eller e-handel. Partihandeln säljer till företag, i Sverige eller utomlands. Detaljhandeln sysselsätter fler människor än partihandeln, men partihandeln omsätter mer kapital än detaljhandeln. En betydande del av partihandeln går på export.

Detaljhandeln delas i sin tur in i två delar: dagligvaruhandel och sällanköpshandel. Dagligvaruhandel är förenklat matbutiker, medan sällanköpshandeln är allt som inte är livsmedel.

Mer än en tredjedel av hushållens konsumtion utgörs av varuförsäljning inom detaljhandeln. Hälften av detaljhandelns omsättning utgörs av dagligvaror och den andra hälften av sällanköpsvaror.



Källa: Läget i handeln (2018), Svensk handel

Lagstiftning och kommunen som myndighet i handelsfrågor

Kommunen är den aktör och myndighet som beslutar om nya handelsetableringar inom det egna geografiska området. I prövningen (myndighetsutövningen) har kommunen både miljöbalken (MB) och plan- och bygglagen (PBL) att ta hänsyn till och stödja sig på. Båda dessa lagrum pekar ut att samhällsutvecklingen ska styras i en mer långsiktigt hållbar riktning, där nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Kommunens formella möjlighet att påverka handelns utveckling är främst att bestämma om, när, var och hur en detaljplan ska upprättas genom det så kallade planmonopolet. Det är plan- och bygglagen som styr hur kommunen ska agera som planmyndighet.

Kommunens verktyg för fysisk planering består av den kommunala översiktsplanen, där kommunen ska redogöra för hur dess mark- och vattenområden ska användas långsiktigt samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Därtill finns möjligheten att arbeta med fördjupningar och tematiska tillägg till översiktsplanen. Kommunerna beslutar även om detaljplaner, där planbestämmelser styr vad som får byggas inom ett givet område – det vill säga var i handel får och inte får förekomma. Dessa bestämmelser beskrivs närmre sist i kapitlet.

Sammanvägd bedömning av intressen

Medborgarnas behov av samhällsservice och kommersiell service är två viktiga allmänna intressen enligt plan- och bygglagen, varför dessa intressen ska vägas in i samhällsplaneringen. Handeln är också en viktig fråga för det lokala näringslivet. Samtidigt påverkar handeln andra mål om exempelvis minskad miljöpåverkan och minskade klimatutsläpp, i planeringssammanhang och inom ramen för detta arbete, mest genom den trafik som handeln genererar. Kommunens roll är därför att göra en sammanvägd bedömning av allmänna och enskilda intressen, liksom att väga dessa mot miljöbalkens allmänna hänsynsregler för att avgöra vad som är den långsiktigt mest ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbara samhällsutvecklingen.

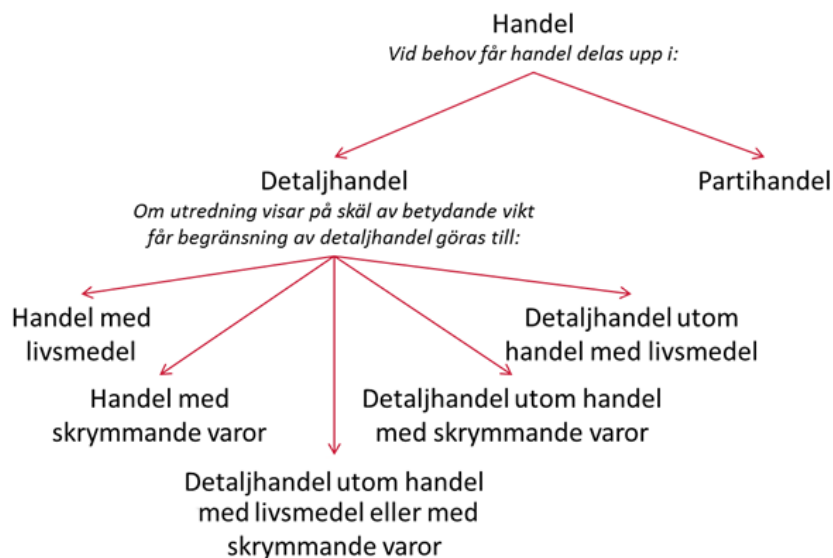
Planbestämmelser som reglerar handel i detaljplaner

Handelsverksamhet kan förekomma inom flera användningar (planbestämmelser) i detaljplaner. Avgörande vid valet av beteckning är verksamhetens karaktär och omfattning. Regeln är att det är huvudändamålet som styr; om handel är huvudändamålet bör den således betecknas H - Detaljhandel. Om huvudändamålet istället är exempelvis restaurang eller kontor, där viss försäljning förekommer, bör istället användningen C - Centrum respektive K - Kontor användas.

Möjlighet att begränsa handel

För att inte motverka en effektiv konkurrens är huvudregeln att handel **inte** får begränsas genom regleringar i detaljplan. Vid behov får dock partihandel, det vill säga handel som inte riktar sig till enskilda, och detaljhandel skiljas åt. Förutsättningarna för detaljhandel och partihandel skiljer sig ofta åt och de olika typerna av handel konkurrerar sällan med varandra. Partihandel ingår därför inte i H - Detaljhandel, utan ingår istället i J - Industri eller i vissa fall i Z - Verksamheter. Där det är möjligt att tillåta både detaljhandel och partihandel görs detta genom en kombination av H- Detaljhandel och preciseringen J₁- Partihandel.

För att det ska vara tillåtet att göra begränsningar inom H - Detaljhandel krävs skäl av betydande vikt. Handeln kan begränsas till handel med livsmedel eller handel med skrymmande varor. Det är även möjligt att genom begränsning utesluta handel med skrymmande varor, handel med livsmedel eller handel med både skrymmande varor och livsmedel. Inga andra begränsningar är tillåtna.



Illustrationen visar möjligheten att precisera handeln. Källa: Boverket (2020)

Om kommunen avser att begränsa detaljhandeln behöver kommunen utöver att utreda de vanliga planeringsförutsättningarna även ta fram en särskild utredning som styrker att det finns skäl av betydande vikt för att denna begränsning ska kunna göras. En sådan utredning ska tydligt redovisa behovet och konsekvenserna av en begränsning och att detta stödjer en önskad utveckling av handelsstrukturen. Ett tungt vägande skäl är att övergripande miljömål kan uppnås genom en närmare reglering av handelsändamålet i det enskilda fallet. Handelspolicyn med bakomliggande utredningar ger stöd att begränsa handeln i syfte att stödja en robust handelsstruktur inom kommunen.

Östersunds kommun har i vissa detaljplaner reglerat handel utifrån målsättningen att värna den bostadsnära handeln med dagligvaror, som ur flera hållbarhetsaspekter anses vara ett viktigt allmänt intresse. Reglering av dagligvaror har i stort sett visat sig hålla i praktiken och har troligen bidragit till att Östersund fortfarande har en butiksstruktur med förhållandevis god tillgänglighet.

H Detaljhandel

Användningen detaljhandel används för att reglera områden för handel med varor och tjänster. Användningen betecknas på plankartan med H. Detaljhandel omfattar alla slags köp och försäljning av varor och tjänster till framförallt privatpersoner. Försäljning av varor innefattar både dagligvaruhandel och sällanköpshandel. Dagligvaruhandel innebär handel med varor som används dagligen, till exempel mat och hygienartiklar. Till sällanköpshandel räknas handel med varor som inhandlas mer sällan, exempelvis kläder, möbler, byggvaror och hemelektronik.

C Centrum

Användningen centrum inrymmer en kombination av olika verksamheter som handel, service, samlingslokaler och andra verksamheter som bör ligga centralt eller vara lätta att nå.

Användningen betecknas på plankartan med C.

Med användningen centrum avses all sådan verksamhet som bör ligga centralt eller på annat sätt vara lätt att nå för många människor. Centrum är en samlingsanvändning som är lämplig att använda där syftet är att det ska finnas en blandning av verksamheter. I centrum ingår en rad olika verksamheter som också kan återfinnas i andra användningar. Där ingår till exempel butiker, restauranger, kontor, gym, biografier, bibliotek, teatrar, museum, banker, apotek, hantverk och annan service.

J Industri

Användningen industri inrymmer områden för produktion, lagring, partihandel och annan jämförlig verksamhet. Användningen betecknas på plankartan med J.

Partihandel ingår i användningen. Denna handel kan bedrivas med varor som produceras inom området likväl som med lagervaror. Partihandel ingår framför allt i användningen J – Industri, men kan även ingå i Z- Verksamheter om den bedrivs med varor som produceras inom området. Detaljhandel ingår inte i J – Industri utan bör istället betecknas H- Detaljhandel eller C - Centrum.

Z Verksamhetsområde

Användningen verksamheter används för områden för service, lager, tillverkning med tillhörande försäljning, handel med skrymmande varor och andra verksamheter av likartad karaktär med begränsad omgivningspåverkan. Användningen betecknas på plankartan med Z. Det ingår lokaler för serviceverksamheter, tillverkning, lager och verkstäder. Det kan till exempel vara fordonsservice, bilprovning eller liknande. Även verksamheter med behov av lokaler för material eller utrustning så som el- och byggföretag eller företag som erbjuder hushållsnära tjänster ingår.

Handel med skrymmande varor ingår också i användningen. Inom Z- Verksamheter är detaljhandel tillåten som handel med skrymmande varor eftersom sådan handel har en liknande karaktär och omgivningspåverkan som övriga verksamheter som ingår i användningen. Även viss försäljning till enskilda av varor som producerats inom området kan ingå. Användningen är inte avsedd för externa köpcentrum eller liknande.

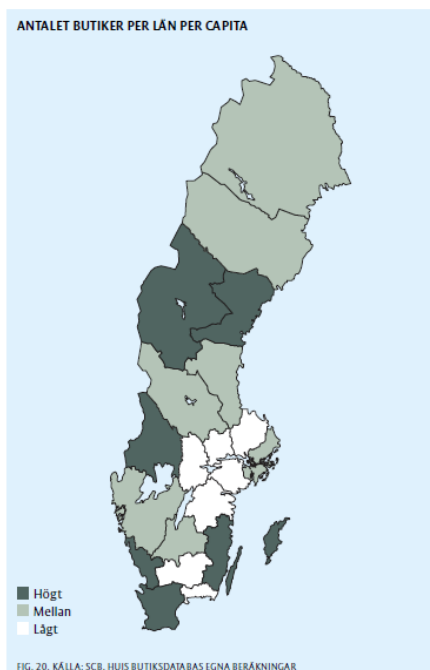
Demografi och handel i länet och kommunen

Östersunds kommun präglas av en stad med ett stort utbud av service och tjänster, med omgivande landsbygdsområden. Av Östersunds kommuns ca 64 000 invånare bor cirka 25 % utanför Östersunds stad (inklusive delar av Frösön). De största tätorterna är Häggenås, Lit, Fåker, Tandsbyn, Brunflo och Orrviken. Kommunen har en betydande inflyttning från övriga länet och från utlandet. Befolkningstillväxten har varit relativt stor sedan år 2012 och ligger i dagsläget omkring 500 personer per år.

Handel i kommunen

Östersund är som länets i särklass största tätort ett tydligt centrum för handeln i regionen. Upptagningsområdet är stort och kundunderlaget sträcker sig långt utanför den egna kommungränsen. Det primära upptagningsområdet är Östersund samt de närliggande kommunerna Krokoms, Berg och Bräcke. Det sekundära upptagningsområdet är det övriga länet och det tertiära är Trøndelag, Norge.

Handelsindex är ett mått som beskriver hur stor del av befolkningens inköp i fysiska butiker som sker lokalt; ett tal större än 100 betyder att handelns omsättning i kommunen är större än vad som kan genereras av den egna befolkningen. För Östersund har detta index hållit sig kring 120 sedan länge, dvs det sker ett stadigt inflöde av köpkraft till kommunen. Indexet är högt i jämförelse med de flesta andra städer i landet.



Handelsstruktur

Handeln och utbudet av kommersiell service i kommunen är i stor utsträckning koncentrerad till staden. Särskilt gäller detta sällanköpsvarorna, men även en oproportionerligt stor del av dagligvaruhandeln. Orter med dagligvarubutik är i dagsläget Brunflo, Lit, Håggenås, Fåker och Orrviken. Sett till målet om livsmedel där folk bor är det naturligtvis viktigt att ha kvar den lokala service som finns liksom att stimulera till nya etableringar.

Staden rymmer ca 120 000 kvm handelsyta för sällanköpsvaror och ca 30 000 kvm för dagligvaror. Kartan visar var dessa ytor återfinns, i de stora handelsplatserna Centrum och Odenskog och ute i de övriga stadsdelarna.

När det gäller handeln i stadsdelarna är den av lite olika typer. Dels finns ett antal traditionella och småskaliga stadsdelscentra med en livsmedelsbutik som bas; Odensala, Tegelman, Torvalla, Hornsberg, Frösödal och Karlslund. Stadsdelarna Norr och Söder är bägge nyare bostadsområden i omvandling och präglas av enstaka stora etableringar med både lokala och mer långväga besökare. Lugnvik har både ett traditionellt centrum och en livsmedelsbutik i ett mer trafikorienterat läge.

Den allra mesta dagligvaruhandeln, ungefär 75 %, ligger inte i något köpcentrum utan är lokal. Detta gör att det stora flertalet av stadens invånare har ganska nära till en välsorterad livsmedelsbutik, i en studie för några år sen framkom att ca 70 procent bor högst 500 meter från en livsmedelsbutik.

Sällanköpshandeln är starkt koncentrerad till Centrum (25%) och Odenskog (43%). Viss försäljning av skrymmande sällanköpsvaror förekommer även i verksamhetsområdena i Lugnvik och Verksmon, oftast som en del i tjänsteföretagens verksamhet.



Serviceorter och servicepunkter

Tätorterna utanför Östersund stad, särskilt Lit och Brunflo, är serviceorter för den omgivande landsbygden. Service i en mer begränsad utsträckning finns i s.k. servicepunkter i de mindre orterna. I landsbygdsstrategin framhålls att det är av vikt för kommunen som helhet att säkerställa att nödvändig service finns på landsbygden. I detta arbete ligger att utveckla Lit och Brunflo som serviceorter, samt att utveckla Orrviken, Fåker, Tandbyn och Häggenås som lokala servicepunkter. Inflyttning och bostadsbyggande kan komma att påverka kommande servicestrukturer och nya orter kan bli aktuella som serviceorter.

Befolkningsutveckling, köpkraft och handelsyta

Med den nuvarande tillväxttakten i Östersund kommer befolkningen att uppgå till ca 66 000 personer år 2025. Krokoms kommun kommer sannolikt att visa upp en motsvarande ökning, och närma sig 16 000 invånare. Förutsatt att Berg och Bräcke behåller sitt invånarantal skulle det primära handelsområdet omfatta ca 95 000 invånare år 2025. Det är en ökning med 3000 personer och en motsvarande ökad köpkraft. I det sekundära området, alltså övriga kommuner i länet väntas totalt sett invånarantalen minska något.

Idag finns sammanlagt ca 120 000 kvm för handel med sällanköpsvaror i Östersund. Kvarteret Släpvagnen i Odenskog med dess ca 20 000 kvm är den senaste stora utbyggnaden, färdigställt år 2017. Det senaste tillskottet på dagligvarusidan är ICA Kvantum med drygt 4000 kvm handelsyta, år 2013.

Befolkningen i det primära upptagningsområdet har sedan 2012 fram till idag ökat med ca 5000 till 92 000 invånare. I det sekundära upptagningsområdet syns en fortsatt måttlig minskning. Norgehandeln står fortfarande för en stadig andel som dock utmanas av nya stora etableringar närmare landsgränsen.

Ökningen på ca 5000 personer motsvarar teoretiskt sett ett behov av ca 10 000 kvm för sällanköpsvaror och ca 2000 kvm för dagligvaror. Tillskottet av handelsyta tycks alltså ha stått i relation till befolkningsutvecklingen.

Tillgänglighet

Alla invånare ska ha god tillgänglighet till handel, även de som saknar bil. Det är ett uttalat mål för kommunen att erbjuda god kommersiell service – särskilt av dagligvaror – i kommunens alla delar. Kommunen har därtill antagit ambitiösa mål om minskade klimatutsläpp. Nya etableringar ska därför i första hand lokaliseras där god tillgänglighet till kollektivtrafik finns och där serviceutbudet är lågt. Med god tillgänglighet avses även tillgång till parkeringsplatser och möjligheten för människor med funktionsvariationer att nå handelsplatserna.

Närhet till service

Översiktsplan Östersund 2040 framhåller att en grundläggande beståndsdel i det hållbara samhällsbyggandet är att dagligvaruhandel och annan basservice finns i närområdet där människor bor. I kommunens ställningstaganden avseende handel anges ambitionen att avståndet inte ska vara mer än en km mellan bostadsområden och dagligvaruhandel inom staden.

Kollektivtrafik och parkering

Attraktiva handelsplatser kräver god tillgänglighet. Tillgänglighetsmässigt när det gäller kollektivtrafiken har Centrum, som nav för i stort sett all busstrafik, en klar fördel framför Odenskog. Tillgängligheten för gående och cyklister är naturligtvis viktig i båda handelsområdena, men även här har centrum fördelar med högre befolkningstäthet och relativt korta avstånd. Handeln i Odenskog är från början planerad för en tillgänglighet med bil och tillgången på avgiftsfri och lättåtkomlig parkering anses av många vara en stark konkurrensfördel gentemot Centrum.

I absoluta tal är tillgången på parkering ändå relativt god i båda handelsplatserna. Inom rimliga gångavstånd från Centrums kommersiella kärna finns i runda tal 2000 bilplatser för allmänt bruk. Motsvarande tal i Odenskog är ca 1500 platser. Belägningsgraden varierar över dygn, vecka och säsong, men når enligt de studier som gjorts sällan upp i taket på någon av handelsplatserna. Den största skillnaden mellan de båda handelsplatserna ligger istället i synligheten.

En stor del av centrums parkeringar återfinns i anläggningar och inte ute i det fria. Detta kan dels upplevas som mer besvärligt och ger också lätt intrycket av att vara ”fullt på stan” då gatuparkeringen i mest attraktiva delarna av Centrum oftast är hårt utnyttjad. För att förbättra centrums position handlar det i första hand om att tydliggöra var det finns lediga platser genom bra informationssystem och vägvisning. Ett arbete kring detta pågår för närvarande.

Kommunen antog under våren 2016 en ny parkeringspolicy, *Parkeringspolicy för ett hållbart Östersund*. Policyn innebär ett skifte i synen på parkeringsfrågan - från parkeringsfokus till mobilitetsfokus. Förslaget innebär att parkering för besökare och boende prioriteras före arbetsplatsparkering, eftersom 75 % av den förvärvsarbetande befolkningen inom staden har max 5 km mellan bostad och arbetsplats, vilket är att betrakta som cykelavstånd. Parkeringspolicyn är ett led i arbetet med att möjliggöra ett fossilbränslefritt och energieffektivt Östersund senast år 2030.

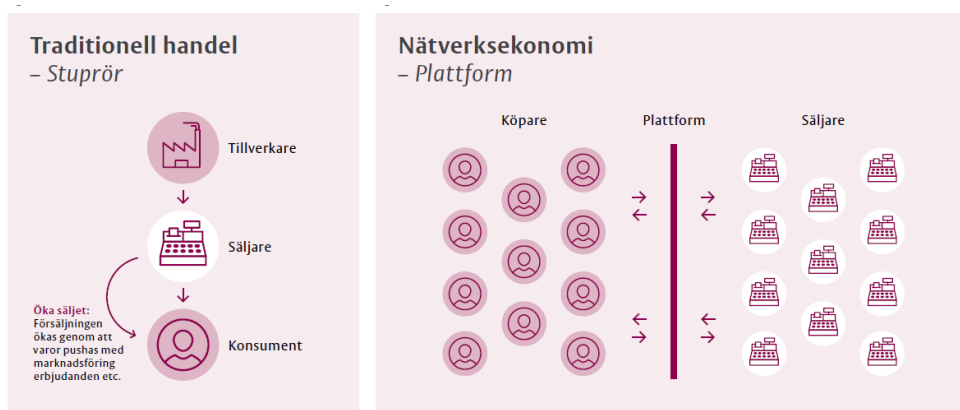
Design för alla

Östersunds tillgänglighetsstrategi *Ett Östersund för Alla* fastslår att synsättet Design för alla ska tillämpas för att skapa ett samhälle som är inkluderande för alla människor. Synsättet Design för alla kan exempelvis betyda att alla kunder ska kunna använda samma ingång till en butik. Det kan också handla om att bakgrundsmusik i en butik läggs på en ljudnivå som gör det möjligt att föra samtal oavsett om man hör bra eller inte, eller att skapa informationsskyltar som är tydliga och möjliga att förstå även om man inte talar svenska eller har lite svårt att läsa. Devisen är att ”det som är nödvändigt för några är bekvämt för alla”.

Trender och tendenser – förutsättningar för handel i en digital tid

Detaljhandeln är liksom ekonomin i övrigt i ständig förändring. Under de senaste decennierna har den mest påtagliga förändringen varit att handeln delvis flyttat ut från stadskärnorna till externa lägen med lägre hyror; idag är det utan tvekan e-handeln som utmanar handeln både i stadskärnorna och de externa lägena.

För närvarande pågår en strukturomvandling historiska mått, driven av digitalisering. Digitaliseringen har utöver nya affärsmodeller även inneburit effektivisering och global konkurrens med prispress som följd; för den fysiska handeln märks detta i avstannad tillväxt och en ökad marknadskoncentration till ett fåtal, större aktörer och butikskedjor.



Handelns utveckling mot plattformsekonomi med global konkurrens. Källa: Svensk handel

E-handeln accelererar

Enligt Svensk handels rapport *Läget i handeln (2019)* utgör e-handeln med varor idag nio procent av den totala försäljningen inom detaljhandeln. Under perioden 2004-2017 har tillväxten varit närmare 20 procent, medan tillväxten för detaljhandeln i stort har varit i genomsnitt fyra procent per år under samma period. E-handeln har därmed nått en nivå där hela sällanköpshandelns tillväxt kan sägas ske inom e-handeln, vilket ska jämföras med att ca en fjärdedel av tillväxten skedde digitalt endast två år tidigare. En tänkbar konsekvens av detta borde vara att tillväxten i e-handeln i nästa steg – och redan nu inom vissa branscher – knaprar av den fysiska handelns marknadsandel.

Hur stor del av handeln som sker på nätet skiljer sig åt mellan olika branscher. Enligt *E-barometern årsrapport 2019* utgör e-handeln av böcker 59%, hemelektronik 33%, medan dagligvaruhandeln endast utgör 2% av dagligvaruhandeln. Den största tillväxten sker idag inom apoteksvaror och just dagligvaror; då dagligvaruhandeln utgör hälften av all handel kommer det troligen att innebära en markant ökning av e-handelns marknadsandel i närtid, eftersom det är där volymerna finns.

Den fysiska handeln – ökad marknadskoncentration och externa kluster

Även om e-handeln ökar snabbt är det viktigt att komma ihåg att merparten av handeln under överskådlig tid även fortsättningsvis kommer att ske i fysiska butiker; ca 90% av detaljhandeln sker fortfarande i fysiska butiker, vilket motsvarar en omsättning på 700 miljarder kronor. Drygt hälften av denna försäljning utgörs av sällanköpsvaror, vars tillväxt i

omsättning närmast avstannat helt. Den andra hälften utgörs av dagligvaruhandel. Omsättningen i livsmedelsförsäljningen har ökat måttligt under de senaste åren, men till följd av prisökningar. Ökningen står inte i proportion till den befolkningsökning vi har haft i Sverige under samma tidsperiod.

Prispressen inom detaljhandeln – framför allt för sällanköpsvaror – har inneburit en allt starkare koncentration till stora butikskedjor; i Sverige står endast fjorton företag för hälften av den totala omsättningen. En annan aspekt av ökad konkurrens är att en betydande del av den fysiska handeln har flyttat ut från städernas centrala delar, till externa lägen med lägre hyror och möjlighet till större lager; en utveckling vi har sett under ett flertal decennier. Mellan åren 2000-2014 fördubblades den uthyrningsbara ytan i landets köpcentrum och handelsområden, medan befolkningen endast ökade med knappt tio procent. Mycket tyder på att marknaden för externhandel är på väg att mättas; flera städer står inför utmaningen att omvandla övergivna handelsområden.

I den fysiska handeln sker dock nyetableringar framför allt i externa lägen, men i befintliga handelsområden. En annan tendens är att tidigare externa handelsområden växer samman med omkringliggande bostadsområden och införlivas i staden. En viss återväxt sker i stadskärnorna, ofta kopplat till stadsomvandlingsprojekt.

Klimatutmaningen - byta, låna, hyra, dela

Kopplat till diskussionerna om klimatförändringen och konsumtionens miljöpåverkan kan en trend med ökat miljöfokus i handeln skönjas. Det har blivit vanligare att butiker erbjuder återvinning av kläder och andra varor, liksom second hand-försäljning av egna märken, eller uthyrning. Butiker med utvalda second hand-varor är en trend. Olika plattformar för att sälja/byta saker eller kläder med varandra finns, liksom att dela prylar med andra. Att butiker erbjuder service och underhåll tros också bli vanligare och en konkurrens fördel mot e-handeln.

Diskussion - Överväganden och förslag till prioriteringar

Fokus på det lokala

I den strukturomvandling som pågår ser vi ett värde i att göra vad som är möjligt för att stärka förutsättningarna för att behålla handeln lokalt. Lokal handel är inte bara viktig för näringslivet, den har även generellt ett lägre klimatavtryck eftersom e-handeln har visat sig vara transportintensiv. Ur ett klimatperspektiv vore det bra om handeln i den omvandling som pågår även utvecklades mot en omställning med försäljning av varor med högre kvalitet med möjligheter att reparera och serva de produkter vi köper; det vill säga en utveckling som går på tvären mot den vi varit del av de senaste decennierna. Begreppet lokal handel vidgas till att även innefatta handel med lokalt producerade varor, vilket är bra ur ett hållbarhetsperspektiv.

Centrum och Odenskog är starkare tillsammans

Att stärka den lokala handeln kan på ett strukturellt plan innebära att stärka en robust övergripande handelsstruktur uppbyggd kring och koncentrerad till stadens två primära handelsplatser stadskärnan och Odenskog. Målsättningen ska vara att de stärker – inte konkurrerar med – varandra genom att erbjuda en bredd av varor och tjänster som sammantaget ger en konkurrenskraftig lokal handel. Stadskärnan – länets enda i egentlig mening - har även fortsättningsvis en särskild status av flera skäl; här finns möjligheter för att skapa mötesplatser av hög kvalitet, folkliv, kluster av företag, ett varierat utbud av varor och tjänster – parametrar som stärker en stads attraktivitet och attraktionskraft. Östersunds vackra stadskärna har redan idag höga kvaliteter som plats; utmaningen ligger i att kunna möta kravet på snabbt förändrat innehåll. Det är därför självklart att målsättningen är att stärka en dynamisk stadskärna, som klarar den dramatiska omställning som nu pågår.

Kommunens verktyg är att skapa förutsättningar genom att medvetet välja var nya detaljplaner som tillåter olika typer av handel ska tillåtas och inte i syfte att stödja den grundläggande handelsstrukturen. Vidare kan kommunen, tillsammans med andra aktörer, verka för den fysiska miljön i stadskärnan och Odenskog – att det är trivsamma, trygga och fungerande miljöer att vara i och komma till, där tillgängligheten är god och i första hand inriktad på gående och cyklister.

Bostäder där det finns service och service där det finns bostäder

Kommunen kan skapa förutsättningar för ökat bostadsbyggande i närheten av befintlig kommersiell service, vilket ger ett ökat kundunderlag i närområdet och bättre förutsättningar för den bostadsnära dagligvaruhandeln – livsmedel där folk bor. Detta gäller naturligtvis även för landsbygden. Också här är de mest kraftfulla verktygen att stimulera bostadsbyggande liksom att ha ett helhetsperspektiv på hur nya etableringar kan tänkas påverka befintliga livsmedelsbutiker.

Utrymme för ny dagligvaruhandel

Tillväxten i den fysiska sällanköpshandeln är i dagsläget avstannad och här finns idag lediga lokaler och handelsytor. På nationell nivå har dagligvaruhandeln ökat något, men inte i takt med befolkningsutvecklingen. Dagligvaruhandeln har en mycket låg andel e-handel, endast 2%, vilket pekar mot att det är här nyetablering av fysisk handel eventuellt kan ske.

Utbudet av livsmedel är bra fördelat över staden, medan den i övriga kommunen är samlad till några få serviceorter. Befolkningsökningen i kommunen ger teoretiskt sett underlag för en utökad dagligvaruhandel. Sett till hur handelsytorna är fördelade idag vore en förstärkning av utbudet i stadens södra delar, dvs i Odensala och Torvalla, där en större andel av invånarna har relativt långt till en livsmedelsbutik. Bakgrunden är att den ursprungliga planeringen av Odensala och

Torvalla m.fl. 1960- och 70-talsområden förutsatte flera mindre och centralt placerade butiker, en modell som fått svårt att klara sig i den snabba strukturomvandling som skett. För att kunna möta en eventuell framtida återetablering av kvartersbutiker är det ändå viktigt att inte avhända sig den mark som finns planlagd för handel i bostadsområdena. En näst bästa placering är där marknadens aktörer vill etablera sig och som också ligger nära bostäder och med god tillgänglighet för olika färdmedel.

Klimatet och konsumtionen – vårda, laga, dela, låna

Det nyligen antagna klimatprogrammet innebär att de fossila koldioxidutsläppen i kommunen ska ner till noll till år 2030. Handeln har i det sammanhanget betydelse på mer än ett sätt. Trafiken är allmänt sett det område som står för de största fossila utsläppen i kommunen som geografisk enhet. Ett effektivt samspel av bostäder, handel och arbetsplatser samt välfungerande kollektivtrafik och bra gång-/cykelvägnät är nödvändigt för att nå målet. Här finns mer att göra i den struktur som finns och det bör vara en utgångspunkt för alla nyetableringar.

Handelns klimatpåverkan är dock inte begränsad till det som sker i Östersund. Varor transporteras i de flesta fall långa avstånd, oftast med lastbil. Den snabbt växande -e-handeln med både leveranser och frekventa returpaket är ineffektivt och energikrävande. En stor del av koldioxidutsläppen uppstår också där varuproduktionen sker, oftast långt utanför kommunens gränser. Världens växande produktion av prylar och livsmedel har stor miljöpåverkan, inte bara sett till koldioxidutsläpp; stor vattenförbrukning, skadlig kemikalieanvändning och skogsskövling är exempel på andra problematiska konsekvenser.

Ett av klimatprogrammets mål handlar om ”Hållbar och medveten livsstil”, som förtydligas bl a med denna bild av 2030: *”Konsumtion som bara är till för att skapa identitet och förströelse, snarare än att täcka grundläggande behov, är liten. Konsumtion och produktion av hållbara tjänster har ökat och av produkter som går att reparera och återanvända.”* Det är en ganska långtgående formulering, som ställd mot målet om livaktig handel, framstår som en målkonflikt.

Att individer väljer en mer medveten och även minskad konsumtion är än så länge kanske inte något som dominerar bilden, men det är trots allt en tendens som kan skönjas tillsammans med de andra mer framträdande trenderna. Den trenden, tillsammans med konkurrensen från snabbt växande näthandel, kommer att ytterligare påverka och utmana butikshandeln att finna nya lösningar. En sådan är att kombinera med olika tjänster, som underhåll, reparation, återbruk etc. I det kan också ligga att välja kvalitet och högre pris framför mängd och lågpris.

18 feb 13.28	<p>Har som princip sedan flera år tillbaka att alltid handla lokalt. Det gör också att man slipper shoppinghets när man är på besök på annan ort. 😊 Jag handlar dock ganska lite så ingen kommer att överleva tack vare mig. 😊</p> <p>Karin</p>
18 feb 13.28	<p>Politikerna i Östersund har gjort ett enastående bra jobb med att ta död på innerstaden. Storgatan är ju som en öde Westernstad. Jag bor numera i Kungsbacka. Där finns också ett jättestort köpcenter, Kungsässan, SOM LIGGER MITT I STAN och inte utlokalisert som Lillänge. Dessutom är det fri parkering i 2 tim, på en del ställen längre tid, med P-skiva. Även gratis parkering på sjukhuset. Tänk om dom (Diös var det väl) hade fått riva Rosa huset t.ex. VA?? Hur tänker man egentligen.</p> <p>Thommy</p>
18 feb 13.28	<p>Det är svårt att handla i stan eftersom det är så ont om parkeringar. Väljer därför lillänge istället.</p> <p>Mattias</p>
18 feb 13.29	<p>På sikt är det förödande för jobben i Sverige om alla i landet (och resten av världen) beställer alla fysiska produkter från ett jättelager i Kina eller Vietnam. Tänk om folk skulle börja handla mindre men dyrare istället. Samma omsättning i kronor, men färre produkter som tillhandahålls i Sverige och gynnar svenska intressen.</p> <p>Matglad</p>
18 feb 13.29	<p>Lägg tak över Prästgatan och gör det till Norrlands största galleria. Byggtekniskt är det inga problem då alla berörda fastigheter har i stort sett samma höjd.</p> <p>Lars Hansson</p>

Bild från SVT Jämtland (2020) – kommentarer efter inslag om utvecklingen för handeln i stadskärnan.

Källförteckning

Det stora detaljhandelsskiftet, Svensk Handel (2018)

Den fysiska handelsplatsen i en digital värld, Svensk Handel (2019)

Läget i handeln, Svensk Handel (2019)

E-handelsbarometern, <https://www.postnord.se/vara-losningar/e-handel/e-handelsrapporter/arkiv-e-barometern> (2019)

Strukturanalys för Jämtlands län, WSP (2019)

PBL kunskapsbanken, planbestämmelsekatalogen, Boverket (2019)

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/planbestammelsekatalogen/>

City Index Östersund, HUI (2019)