



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



HÅKAN FORSBERG

Kampen om köp- kraften

R5: 1994

Externa köpcentra i sex
kommuner

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400129305

 BYGGFORSKNINGSRÅDET

R5:1994

KAMPEN OM KÖPKRAFTEN

Externa köpcentra i sex kommuner

Håkan Forsberg

**V-Biblioteket Bygg
Lunds Tekniska Högskola
Box 118, 221 00 LUND**

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 910897-8
från Byggforskningsrådet till Chalmers tekniska högskola,
Stadsbyggnad.**

REFERAT

Under 1980-talet växte externa köpcentran växte fram i många mellan- och sydsvenska städer. Utvecklingen har inneburit att handeln i stadcentran såväl som i bostadsområden under kort tid utsatts för intensifierad konkurrens. I rapporten analyseras hur framväxten av dessa köpcentran behandlats i kommunal politik och planering och i vad mån konsumenternas legitima intresse om tillgänglighet till dagligvaror haft en framträdande position i dessa sammanhang.

Slutsatsen är att politiker inte primärt har haft konsumenters väl för ögonen när de fatta planbeslut om externa köpcentran. De politiska besluten har drivits på av en kamp om köpkraft mellan kommuner. I denna kamp har politikerna i ett första skede satt målet om att ha ett orubbat eller ökat inflöde av köpkraft till kommunen före befarade konsekvenser för billösa och svaga konsumenters tillgänglighet till dagligvaror, och före målet om en levande stadskärna. I samband med planbesluten har emellertid politiker agerat för att få till stånd en viss kvalitet och kvantitet på dagligvaruförsörjningen i bostadsområden fackhandeln i stadscenrat.

Kampen om köpkraft visar att det är politiskt angeläget att köpkraft inte flödar ut över kommungränsen. Att det sedan växer fram externa köpcentran i kommun efter kommun med en sammanlagd försäljningsyta som tillsammans med redan befintliga lokaler vida överstiger behovet i en region har blivit en sekundär fråga.

I Byggeforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R5:1994

ISBN 91-540-5618-7
Byggeforskningsrådet, Stockholm

gotab 10281, Stockholm 1994

INNEHÅLL	SID
Förord	
1 Introduktion	7
Syfte och frågeställningar	10
Metod och val av kommuner	11
2 Utgångspunkter och analysmodell	14
Introduktion	14
Spelteori och rationellt handlande	15
Spelteoretiska förutsättningar	18
<i>Strategiska val</i>	18
<i>Samarbete</i>	20
<i>Två spelmodeller</i>	25
3 Externa köpcentran - en kamp om köpkraft	28
Introduktion	28
Kampen om köpkraft	29
Kommunernas strategiska valsituationer	35
<i>Samarbete och kamp i Trestad</i>	35
<i>Motala - köra på eller vika av</i>	45
<i>Karlskrona - att vara planeringen trogen</i>	50
<i>Halmstad - konkurrensneutralitet</i>	53
Konklusion	56
4 Politiska initiativ för varuförsörjningen	58
Introduktion	58
Tillgänglighet till dagligvaror	58
Handel i centrum visavi handel i externa köpcentran	60
5 Sammanfattande diskussion	65
Refererad litteratur	70
Bilaga 1	72
Bilaga 2	73

FÖRORD

Externa köpcentran växte fram i mellan- och sydsvenska städer under 1980-talet. Ofta kritiseras dessa köpcentran för att de på allvar utmanar förutsättningarna för den gamla stadskärnan att alltjämt vara centrum för detaljhandeln i den enskilda kommunen. Kritiken brukar också riktas mot att externa centran försämrar billösa och svaga konsumentgruppers tillgänglighet till dagligvaror samt risken för ett ökat trafikarbete och en försämrad miljö till följd av att individen reser mer för att köpa dagligvaror. Utvecklingen av externa köpcentran kan också ses som handelns svar på konsumenters önskemål om tillgänglighet, pris och bekvämlighet.

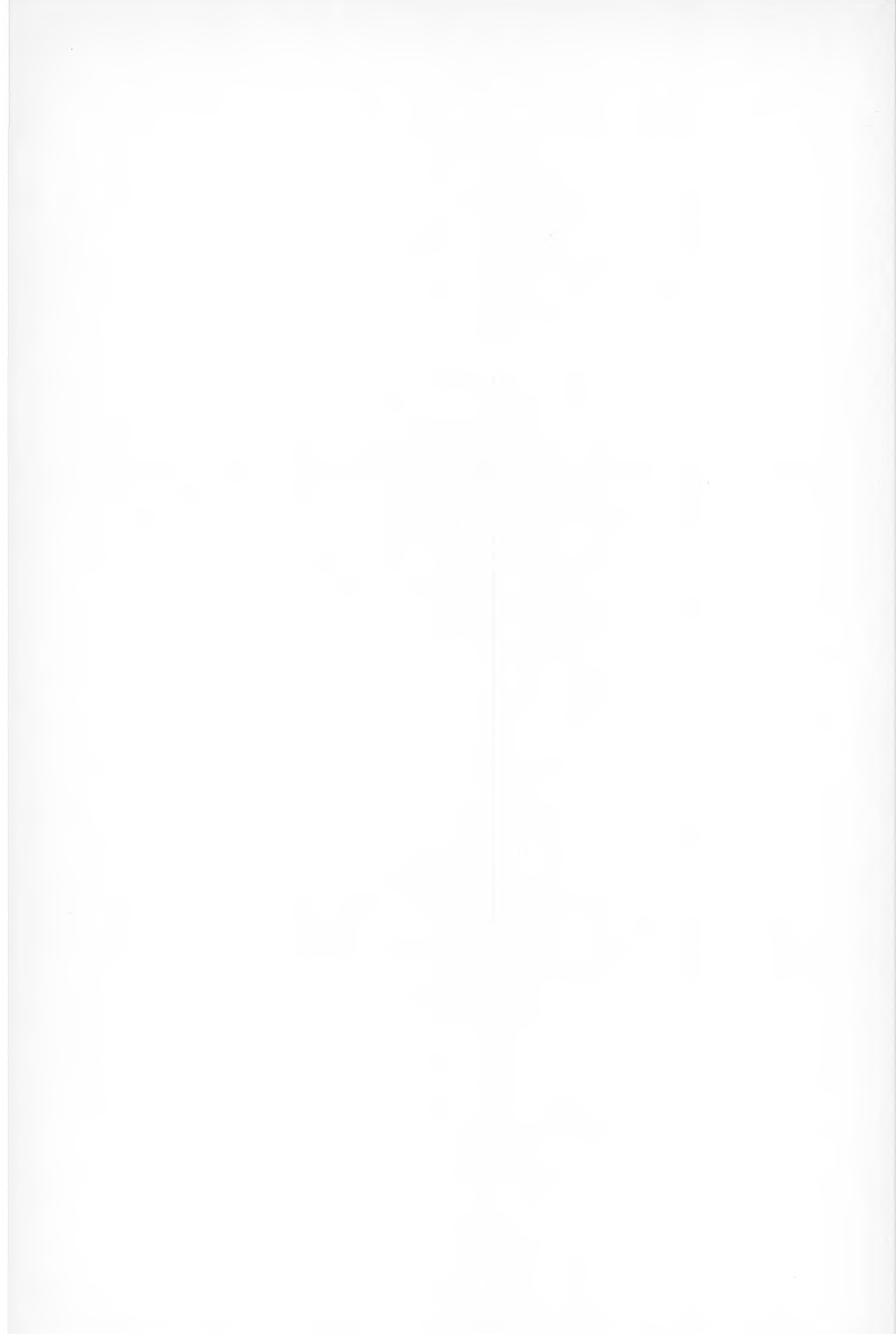
Inom ramprogrammet *Stads- och trafikförnyelse för minskat bilberoende* (STRAM) vid avdelningen för stads- och trafikplanering, institutionen för stadsbyggnad, CTH pågår ett forskningsprojekt som söker svar på några av frågorna kring konsekvenser av externa köpcentran. Projektet kallas *Externetableringars effekter på konsumenternas tillgänglighet, transportbehov och färdmedelsval*, och finansieras gemensamt av Byggforskningsrådet, Kommunförbundet, Kommunikationsforskningsberedningen och Konsumentverket.

I föreliggande rapport behandlar Håkan Forsberg politik och planering kring externa köpcentran i kommunerna Halmstad, Karlskrona, Motala, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg. Rapporten är en delrapport i projektet.

Vi har under arbetets gång haft kontakt med en rad politiker och tjänstemän i de kommuner vi studerar. Dessa har generöst delat med sig av sina erfarenheter och kunskaper vilket vi är tacksamma för. Vi har också fått värdefulla synpunkter från en referensgrupp knuten till projektet bestående av Carl Lignell, Pär Lindberg och Iréne Lindström från institutionens forskarseminarium samt från ett antal andra kollegor. Jonas Tornberg har gjort kartorna.

Göteborg, januari 1994

Anders Hagson
projektledare



1. INTRODUKTION

Sedan 1950-talet har det pågått en påtaglig förändring av dagligvaruhandelns struktur. Ett framträdande karaktärsdrag i förändringen är att antalet butiker minskat och att nyetablerade butiker givits större försäljningsyta relativt befintliga butiker. Från slutet av 1970-talet har emellertid också andelen små, så kallade servicebutiker¹ ökat bland nyetableringarna.²

Ett annat karaktärsdrag rör dagligvarubutikernas geografiska struktur. Av central betydelse härvidlag är en tilltagande regionalisering av handeln, en regionalisering som kommer till uttryck genom att stora köpcentran lokaliseras till städernas utkanter i extremt trafikorienterade lägen. Anläggningarnas storlek är vidare närmast jämförbar med den försäljningsyta som redan finns i stadscentrat i den kommun dit köpcentrat lokaliseras. Genom dessa etableringar kan köpmän dra till sig kunder från såväl den kommun där köpcentrat är beläget som från näraliggande kommuner. Handeln i anläggningarna utövar alltså inte enbart konkurrens med befintlig handel i den enskilda kommunen utan har också en regional influens. Det är utan tvekan så att båda dessa förändringsdrag är av väsentlig betydelse för kommunernas möjligheter att trygga invånarnas varuförsörjning.

¹ Se bilaga 2 för den gängse definition av olika typer av butiker som utvecklats av Handels Planinstitut AB (1991).

² För närmare redovisning av strukturförändringarna se exempelvis Statens Pris- och konkurrensverk (1987); Konsumentverket (1990); SOU 1991:28.

Kommunernas ansvar för kommuninvånarnas tillgång till service av olika slag uttrycks mer eller mindre tydligt i olika lagar och i deras förarbeten, i konsumentpolitiken och i välfärdspolitikens mål. Exempelvis sägs i allmänna ordalag i Socialtjänstlagens portalparagraf att socialtjänsten skall främja människors ekonomiska och sociala trygghet och verka för jämlikhet i levnadsvillkor. Ansvaret kan också ses som ett uttryck för strävanden med 1960-talets kommunindelingsreformer för likvärdiga levnadsvillkor för människor, oberoende av hemkommun.

Traditionellt har planeringen av markanvändningen varit det sakområde inom kommunen där varuförsörjningsfrågan behandlats. Tidigare stadgade 1947 års Byggnadslag (25§ 3 st.) att stadsplan skulle innehålla de bestämmelser om bebyggelse eller markanvändning som kommunen fann erforderliga, och Byggnadsstadgan (9§) bestämde att planläggningen skulle främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Den gängse tolkningen av detta var att byggnaders användning kunde regleras i stadsplan så att de enbart fick användas för handel. Lagen var emellertid inte tvingande på så sätt att stadsplanen med nödvändighet skulle innehålla sådana regler. Av väsentlig betydelse för utvecklingen av praxis har också Statens planverks detaljplaneanvisningar varit.

Om byggnadslagstiftningen förr gav generöst utrymme för tolkningar av kommunens ansvar för varuförsörjningen så är förarbetet till nu gällande Plan- och bygglag (PBL) ännu tydligare i inriktningen av politiken. I propositionen till PBL skrev dåvarande bostadsminister Hans Gustafsson att "konsumenterna bör ha tillgång till ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster och kunna prioritera mellan t ex låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Kommunen har ett ansvar för att markens användning planeras så att denna valfrihet så långt möjligt skall kunna upprätthållas" (Prop. 1985/86:1 s. 576). Detta ansvar parades med ambitionen att ge konkurrensen ett så fritt spelrum som

möjligt, och "att ekonomiskt svaga intressen... inte missgynnas i förhållande till exploateringsintressen som drivs av ekonomiskt starka grupper i samhället" (ibid. s. 112).

I artikeln *Kommunernas ansvar för dagligvaruförsörjningen - en (o)möjlig uppgift?* analyserar jag framväxten av det synsätt i vilket ansvaret häktas fast. En viktig slutsats av den analysen är att kommunerna saknar formell kontroll över flertalet faktorer som är väsentliga för att kunna ta ett handfast ansvar för varuförsörjningen. Man kan uttrycka det så att det är ett betydande avstånd mellan å ena sidan lagstiftarnas intentioner, å den andra sidan de medel som ställts till kommunala politikerns och tjänstemäns förfogande i syfte att förverkliga intentionerna.

Externlokaliserade köpcentran har de senaste cirka tio åren givit upphov till debatter i kommuner om i vad mån de är av godo eller ondo för svaga konsumentgruppers tillgänglighet till dagligvaror, för trafikarbete, miljö m.m. att sådana centran byggs upp.³ I debatten har ofta kommuner kritiserats för beslut om specifika centran. Debattinlägen präglas inte sällan av känslomässiga undertoner och mytbildning, vilket kanske kan förklaras av att dagligvaruhandel är något som ingår i alla vuxna människors vardagserfarenhet. Förvånansvärt sällan har emellertid någon i debatten rest frågan om vad kommunerna kan göra för att påverka handelns geografiska strukturomvandling och därmed gagna kommuninvånarnas tillgänglighet till dagligvaror. Genom att analysera kommunal politik och kommunala planeringsprocesser kring lokaliseringen av externa köpcentran kan man få en bild av i vad mån kommunpolitiker i beslutssituationer som gäller konkreta projekt söker förverkliga sitt ansvar för varuförsörjningen, och i vad mån andra preferenser än de som primärt fokuserar varuförsörjningen formar besluten.

³ Se min artikel *Stormarknader - till gagn för konsument, trafik och miljö?* i PLAN (1992) för en sammanfattning av debatten.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna framställning är att analysera kommunala politikernas motiveringar och synsätt i fråga om lokaliseringen av ett specifikt externt köpcentrum i kommunen. Analysen fokuserar i första hand på det specifika i den binära besluts-situation som var för handen när ett externt köpcentrum accepterades av politikerna, och vad som då avgjorde beslutet. Med binär avses det tillfälle när politikerna gjorde det slutgiltiga valet mellan att acceptera eller inte acceptera ett externt köpcentrum. Denna avgränsning motiveras främst av källkritiska hänsynstaganden. Beslutsprocesserna ligger så pass långt tillbaka i tiden att de som medverkade i processerna är alltför osäkra på enskildheter för att vi skall kunna göra detaljerade analyser med tillfredsställande vetenskaplig noggrannhet.

I samtliga studerade kommuner har beslut fattas *för* ett externt köpcentrum, även om policyn dittills varit mot externlokaliserad handel. Gemensamt för de kommuner som ingår i analysen är således att politikerna skiftat preferenser från att vara mot extern handel till att, om inte förespråkade så, åtminstone vara tillåtande till sådan handel. Naturligtvis har det i kommunerna förekommit diskussioner mellan företrädare för olika parter och politiska partier, diskussioner som varit mer eller mindre polariserade. Positioner och argument i dessa diskussioner är emellertid inte här föremål för detaljerad analys annat än då det kan motiveras av att debatten skänker förklaring till en händelseutveckling.

Det finns skäl till en kommentar kring hur begreppet kommun används i framställningen. Analysen är inte såpass detaljerad att kommunstyrelse, kommunfullmäktige, byggnadsnämnd eller andra politiska nämnder indentifieras som beslutsinstans för varje enskilt beslut. När jag skriver att kommunen fattat det ena eller andra beslutet, eller tagit ett specifikt initiativ är det alltid någon politisk nämnd som formellt är ansvarig. Syftet med framställningen motiverar

emellertid inte detaljerade hänvisningar till specifika beslutsinstanser för enskilda beslut och initiativ.

Analysens övergripande frågeställningar är följande:

- i vad mån har politikernas val att acceptera ett externt köpcentra syftat till att trygga varuförsörjningen i kommunerna i PBLs mening,
- i vad mån har politikernas val att acceptera ett externt köpcentra haft andra syften,
- vilka initiativ har politikerna tagit för varuförsörjningen som reaktion på lokaliseringen av ett externt köpcentra,
- hur motiverar politikerna sina beslut att acceptera ett externt köpcentra.

Analysen tar spjörn mot teori om rationellt politiskt beslutsfattande samt spelteoretiska analysmodeller, vilket utvecklas i nästa kapitel. Den valda analysmodellen lämpar sig för analys av väl avgränsade beslutssituationer. Vidare ger den stöd för förklaringar som har att göra med strategiskt agerande. Det vill säga att man tar hänsyn till att politiker handlar i relation till andra aktörer, och att de exempelvis kan ge avkall på näraliggande mål för att därmed skapa förutsättningar för att uppfylla andra mål på längre sikt.

I kapitel tre analyseras händelseutvecklingen och politikernas motiveringar i de studerade kommunerna i samband med lokalisering av specifika köpcentran. Det fjärde kapitlet innehåller en analys av initiativ i kommunerna för att påverka varuförsörjningen i samband med att köpcentrat etablerats. Framställningen avslutas med en diskussion i kapitel 5.

Metod och val av kommuner

Analysen baseras dels på studier av dokument från beslutsprocesserna i kommunerna, dels på intervjuer med ett urval av tjänstemän och politiker som varit inblandade i processerna. Intervjuerna syftade till att forma en bild av besluts-

processerna och klargöra motiveringarna bakom beslut om ett specifikt köpcentrum i kommunerna. Intervjuade tjänstemän har varit stadsarkitekten samt i skiftande omfattning planchefen, stadsingenjören, fastighetschefen med flera. Politikerna har varit ledamöter i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden.

Intervjuerna har varit halvstrukturerade. Det innebär att ett antal frågor formulerades på förhand, men att intervjuerna löpt som ett samtal där frågorna fogats in i den ordning som varit lämplig vid enskilda intervjutillfällen.

Valet av kommuner för analysen går tillbaka på samordningsvinster som uppnås mellan forskningsprojektets olika delar. Det innebär att de valda kommunerna inte kan sägas uppvisa utvecklingsdrag av generell karaktär som ett urval väglett av statistisk teori hade kunnat ge. Det visar sig i alla fall att de utvecklingsförlopp som framträder i kommunerna skiljer sig åt på ett tydligt sätt. Man kan således förenklat säga att politikernas beslut om ett externt köpcentrum i vissa kommuner bär prägelse av ett självständigt politiskt val. I andra kommuner är det i högre grad, för kommunpolitiken yttre omständigheter av mer tvingande karaktär som förklarar varför ett externt köpcentrum etablerats vid en viss tidpunkt.

De kommuner vi analyserar är Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg, Motala, Karlskrona och Halmstad. Det är alltså fråga om medelstora kommuner med en total befolkning på mellan ungefär 37000 och 80000 invånare. De tre först nämnda kommunerna gränsar dessutom till varandra, vilket ger möjlighet att belysa ett mellankommunalt spel.

Samtliga kommuner har ett väl avgränsat köpcentrum i trafikorienterat läge i utkanten av tätorten. Vänersborgs kommun skiljer sig emellertid något från de övriga härvidlag. Området Båberg dit ett köpcentrum var avsett att lokaliseras ligger mer avskilt från övrig bebyggelse än vad som känne-

tecknar lokaliseringarna i övriga kommuner. I Båberg pågår idag dessutom endast handel med skrymmade varor. Försöken att lokalisera ett köpcentrum har alltså hittills inte varit framgångsrika.

Ett kriterium för valet av kommuner var att köpcentrum skulle innehålla försäljning av livsmedel eller dagligvaror. Detta kriterium uppfylls särskilt väl av Bråstorp i Motala kommun där uteslutande dagligvaror säljs. Försäljningsytan för livsmedel (brutto) i de köpcentrum vi analyserar varierar mellan 4000-11000m². Den totala försäljningsytan i analyserade köpcentrum varierar mellan cirka 11000-35000m² brutto.

2. UTGÅNGSPUNKTER OCH ANALYSMODELL

Introduktion

Stat och kommun begränsar rätten att använda privat markegendom genom fysisk planering och regleringar i plan. Bakom planlagstiftningen ligger insikten att enskilda individers beslut om markanvändning ger, eller kan ge negativa effekter för större grupper markanvändningsintressen i samhället. Därmed inte sagt att individers beslut alltid har negativa följder för flertalet av de som direkt eller indirekt berörs av beslutet, inte heller att offentliga regleringar alltid leder till positiva resultat för flertalet. Exempelvis är det inte givet att kommunala politiker och planerare besitter kunskap om vilken den lämpligaste geografiska butiksstrukturen är med avseende på kommuninvånarnas tillgänglighet till dagligvaror. Det är dock inte sannolikt att enskilda köpmän eller organisationer leder dagligvaruhandelns struktur-omvandling med svaga konsumenters tillgänglighet till dagligvaror som huvudsaklig målsättning, en grupp konsumenter vilken en offentlig reglering av markanvändningen i princip skulle kunna vara ägnad att gynna.

En central tanke bakom regelsystemet för markanvändningen kan beskrivas så att aktörer i markanvändningen skall agera också med samhällsintresset för ögonen, och att detta agerande mer eller mindre väl kan kombineras med enskilda intressen. Var och en som forskat om kommunal fysisk planering vet emellertid att den fysiska planering som bedrivs saknar den styrverkan som gör all flykt från ett samhällsnyttigt agerande till att gynna det enskilda intresset

olönsam för enskilda aktörer. Frågan har rests i vad mån kommunerna, med givna medel, kan styra bebyggelseutvecklingen och lokaliseringen av olika verksamheter för att uppfylla givna mål. Detta gäller inte enbart frågor om varuförsörjning, utan även mer generellt. Sett utifrån så i grunden skilda förklaringsansatser som pluralistisk och marxistisk teoribildning blir ändå ett sammanfattande svar på frågan det att kommunerna i någon grad förmår styra bebyggelseutvecklingen, men att de saknar formella och informella förutsättningar att i alla lägen utöva önskvärd kontroll.

Uppgiften i detta kapitel är att ge teoretiska utgångspunkter för att analysera kommunal politik och planering i samband med lokaliseringar av externa köpcentran. Som konstaterats ovan saknar kommunerna i betydande omfattning formella möjligheter för att styra aktörer på marknaden så att varuförsörjningen i kommunen kan tryggas. Via analys med utgångspunkt i teori om rationellt politiskt beslutsfattande och utifrån spelteoretiska analysmodeller kan man emellertid få en god uppfattning om vilket handlingsutrymme som fanns i de enskilda kommunerna för att ta hänsyn till varuförsörjningen när beslut om externa köpcentran fattades.

Spelteori och rationellt handlande

Garrett Hardin skrev 1968 artikeln *The Tragedy of the Commons* där han drev tesen att kollektiva nyttigheter (mark) överutnyttjas och blir obrukbara på grund av att individer agerar utifrån individuellt rationella handlingskalkyler. Innebörden i hans resonemang är att individuellt rationellt handlande på sikt leder till resultat som är katastrofala för kollektivet, det vill säga även till nackdel för individen som strävade efter sin egen nyttomaximering. Det finns en lång rad exempel motsvarande Hardins analys som alla pekar på behovet av samarbete för att nå kollektivt riktiga lösningar, och som kan illustreras av den spelteoretiska modellen Fångarns dilemma (se t.ex. Ullmann-Margalit

1967; Hardin 1982; Lewin 1984; Elster 1987; Hermansson 1990). Jon Elster (1978) exempelvis diskuterar Hardins paradox i termer av kontrafinalitet och suboptimalitet. Han argumenterar för att institutioner bildas, lagar stiftas m.m. för att upprätta samarbete med syfte att motverka att motsättningen mellan individuell rationalitet och samhällsnytta uppträder, eller som en reaktion på att följderna av motsättningen börjar ge sig till känna.

Spelteoretisk analys av politik och planering, samt politik sett som rationellt handlande, bottnar i föreställningen att det bakom beslut finns aktörer som har en vilja, att de kan rangordna sina preferenser och att de strävar efter att maximera sin nytta. Aktörerna förutsätts kunna agera tämligen sofistikerat och hantera komplexa beslutssituationer. Spelteorin tematiserar inte frågan om det är ideologi eller strategi - eller pragmatik om man så vill - som tillhandahåller den bästa förklaringen till en given handling. Utgångspunkten är alltså att strategiska bedömningar alltid är närvarande i beslutssituationer, men i vad mån strategin är fotad i ideologiska eller i pragmatiska övervägningar är inte föremål för analys. Individer betraktas alltså som intentionella aktörer - de agerar för att nå ett bestämt mål.

Spelteoretiska analyser förutsätter också metodologisk individualism. Utgångspunkten för analysen är därför enskilda aktörers handlingar och motiveringar till handlingar, men att han eller hon kan handla i egenskap av företrädare för partier, organisationer, företag etcetera. Dock är det sällan eller aldrig som aktörernas egentliga *motiv* är åtkomliga för analys. Det är aktörernas *motiveringar* till beslut och handling som vi har tillgång till genom dokumentstudier och intervjuer, och motiveringarna behöver inte vara desamma som motiven (Hadenius 1984; Elster 1987 s. 37). "The expression of preferences is an action" skriver Elster (1987 s. 31) och pekar på att det finns situationer när det kan vara rationellt att uttrycka en viss preferens även om denna inte är den dominerande preferensen. Exempelvis kan man tänka

sig att givet att den uttryckta preferensen förverkligas vinner aktören den fördel som var hans eller hennes egentliga dominerande preferens, men som inte hade förverkligats om den uttryckts i klartext i en förhandling eller en beslutsprocess.

Några av förtjänsterna med spelteoretiska modeller är att de dels kan fånga väsentliga aspekter i relationen mellan individuellt rationellt agerande och kollektiv nytta, dels förmår illustrera förutsättningar för att träffa och hålla överenskommelser om samarbete. Spelmodellernas renodlade form gör det möjligt att ge precision åt innebörden i spelregler och strategier, och förändringar av dessa i enskilda beslutssituationer. Med utgångspunkt från ett antal typiska spelmodeller kan man analysera i vad mån det är möjligt för en rationell aktör att uppnå ett givet syfte. Sagt annorlunda kan spelteorin belysa exempelvis om nya institutionella arrangemang, normer, lagar etcetera har potential att lösa ett problem för handen i förhållandet mellan individuellt handlande och kollektiv nytta, eller för att förmå aktörer att samarbeta.

I de spelteoretiska analyserna av kommunala politiker och planerares hantering av lokalisering av externa köpcentran använder jag ett som Elster (1987 s. 2-15) kallar "tunt" rationalitetsbegrepp. Att begreppet karaktäriseras som "tunt" syftar på att man inte tar hänsyn till i vad mån preferenserna är bundna till rationella kalkyler, utan enbart till om handlingen är rationell mot bakgrund av aktörens preferenser och föreställningar om kausala samband. Ett mer substansiellt rationalitetsbegrepp kräver även att preferenserna och kunskaperna om kausala samband skall vara förankrade i vedertagen kunskap och beprövad erfarenhet. I båda fallen antas att aktören söker maximera sin nytta, det vill säga förverkliga preferenserna. Det innebär att aktören agerar så att preferenserna i möjligaste mån förverkligas i nuläget utan att därför utsikterna på längre sikt försämras.

Det kan vara på sin plats att uppmärksamma den förväxling mellan nyttomaximering och egoistiskt handlande som ibland görs. Att en rationell aktör handlar på grundval av sina preferenser svär inte mot att dessa preferenser också inbegriper andras väl. Den rationelle aktören kan således ha preferenser som också omfattar nyttomaximering även för andra. Inom spelteorin kan man ställa den snäva nyttomaximeringen åt sidan för att betrakta individens förmåga att uppträda sofistikerat och exempelvis uppnå kollektivt långsiktiga vinster genom att till exempel välja på säkerhet i stället för att ta en chans för att nå maximalt utfall (Hermansson 1990 s. 38).

I konkreta beslutssituationer är politikens manöverutrymme begränsat av en rad förutsättningar såsom ekonomiska resurser, lagstiftning, legitimitet, löften till väljare, politiska traditioner etcetera. Sådana förutsättningar gör att helomvändningar i praktiken sällan är möjliga att genomföra utan att stora politiska risker tas. Det betyder i sin tur att politiker inte alltid är rustade med nödvändiga villkor för att agera rationellt i begreppets substantiella innebörd som nämndes ovan. I politiken måste preferenserna rangordnas, mål ställas mot varandra etcetera, varför mål- och värdekonflikter ofta är oundvikliga. Men givet politikens villkor och politikens preferenser kan de agera rationellt. Det är utifrån sådana utgångspunkter som en rationalistisk analysmodell och spelteori här används i studiet av politik och planering.

Spelteoretiska förutsättningar

Strategiska val

"The theory of games deals with problems of deliberation in situations of social interaction" skriver Edna Ullmann-Margalit (1977 s. 7) och fångar därmed en central aspekt i spelteorin. Spelteori utgår från att beslut är strategiska och att de skall leda till ett bestämt mål. Spelsituationerna involverar ett antal - minst två - aktörer vilka inte kan agera som

om andras agerande är givet eller som om de är isolerade från varandra. Den enes beslut är beroende av den andres agerande eller på förväntningar om ett specifikt agerande hos andra aktörer. Den andre aktören vet i sin tur att hans eller hennes agerande är beroende av motspelarens förväntningar och agerande. Resultatet av beslutet är således avhängigt av motspelarens handlingsval. Utgångsläget kan också vara sådant att man tvingas välja utifrån ett val som motspelaren redan gjort, eller att välja utan kunskap eller med felaktig kunskap om den andres preferenser. Den sociala interaktion det är fråga om innebär att det finns ett ömsesidigt beroende av förväntningar, beslut och agerande mellan inblandade aktörer.

Elster (1987 s. 13) har på ett välformulerat sätt sammanfattat spelteorins grunder på följande sätt.

"Broadly speaking, game theory may be seen as a tool - indeed, as *the* tool - for the simultaneous handling of three sets of interdependences that pervade social life. (1) The reward of each depends on the reward of all, through envy, altruism etc. (2) The reward of each depends on the action of all, through general social causality. (3) The action of each depends on the action of all, by strategic reasoning. The last is the specific contribution of game theory. I might add, lest someone should think that I embrace game theory as the solution to all problems, that I do not think it capable of handling the following. (4) The desires of each depends on the action of all".

I analysen av kommunala beslut om att tillåta eller förbjuda lokalisering av ett specifikt köpcentra är det odiskutabelt så att vi har att göra med beslutssituationer av den karaktär som fångas av Elsters formulering. Det innebär mer konkret dels att den ena kommunens beslut är av betydelse för den andra kommunens beslut, dels att utvecklingen i den ena

kommunen är avhängigt av utvecklingen i den andra och vice versa.

Samarbete

Det sätt på vilket spelsituationernas förutsättningar skiljer sig från varandra, och som det är motiverat att behandla här, är i vad mån spelarna har information om varandras preferenser och val, och i vad mån aktörerna förmår etablera samarbete eller ej. Det begrepp inom spelteori som normalt betecknar detta är *genomsiktighet* och *kooperation* eller *icke-kooperation*. Informationen kan antingen vara begränsad till de egna preferenserna, eller så känner aktörerna i någon utsträckning till varandras preferenser. I det senare fallet säger man att spelsituationen är genomsiktig.

Ett fokus för denna framställning är förmågan eller möjligheten att etablera bindande och fungerande samarbete. I icke-kooperativa spel saknas möjligheter till detta. Besluten är helt förskjutna till den ena aktören - det är aktören som självständigt avgör hur han eller hon skall agera, men beslutet och resultatet av handlingen är alltså avhängigt av föreställningar om den andres preferenser och val. I icke-kooperativa spel är det endast en självstärkande strategi som är rationell att satsa på.

Kooperativa spel tillfredsställer krav på genomsiktighet och kommunikation. Aktörerna har då möjlighet att komma överens om vilken strategi som helst, även om endast en eller ett fåtal lösningar kan betecknas som rationella. Det är dock den enskilde som avgör om han eller hon skall träffa och hålla en överenskommelse. Exempelvis John C. Harsanyi (1986 s. 92f) menar att den kritiska punkten för kooperativa spel ligger i incitamenten att träffa bindande, fungerande överenskommelser, medan kommunikationen är av sekundär betydelse - man kan till exempel tänka sig att aktörerna kommunicerar utan att något samarbete etableras. Själva initiativtagandet till samarbete är ett klassiskt

problem inom rationalistisk teoribildning. Mancur Olson uppmärksammas ofta i litteraturen för att 1965 i sin bok *The Logic of Collective Action* ha fäst uppmärksamhet på i vad mån rationella individer förmår ta det första steget för att träffa bindande överenskommelser om samarbete i situationer där den enskilde individen - åtminstone på kort sikt - vinner på att inte samarbeta.⁴ Huvudproblemet för Olson är, givet teorin om rationellt handlande, varför individer frivilligt väljer att organisera sig. För Olson är uppgiften att förklara varför rationella individer faktiskt organiserar sig, och att individen fortsätter att bidra till samarbetet trots att han eller hon kan ta del av nyttan utan att lämna något bidrag. Det saknas, enligt Olson, initialt rationella motiv för individer att bilda en organisation eftersom det i varje tillfälle finns dominerande incitament att välja en individuell, icke-kooperativ lösning.

Paradigmexemplet för att illustrera samarbetsproblemet är spelet Fångarnas dilemma (figur 1). Spelet har sitt ursprung i en situation som sägs kunna uppträda i det amerikanska rättsväsendet. Två fångar är anklagade för att gemensamt ha begått ett brott. Förutsättningen är att de antingen kan neka till eller erkänna brottet samt att de inte kan kommunicera med varandra, det vill säga att de agerar oberoende av varandra i en ogenomsiktig situation. Om båda erkänner döms var och en till 10 års fängelse. Erkänner den ene medan den andre nekar får den som erkänner ett mildare straff än den som nekar. Skulle båda neka döms de ändå till fängelse i 2 år för ett mindre brott som de också har begått. Den fånge som vill minimera sitt straff erkänner, men löper risken att få 10 års fängelse ifall också den andra fången erkänner. Givet logiken i ett rationellt handlande resonerar båda fångarna på samma sätt med resultatet att spelet slutar i cellen längst ner till höger, vilket innebär att båda fångarna får 10 års fängelse. Detta är också vad domaren vill åstadkomma. Summerat de båda fångarnas totala strafftid är

⁴ Bland andra Russel Hardin (1982 s. 21f) och Jörgen Hermansson (1990 s. 146) påpekar att Olson dock inte var först med att tematisera problemet.

detta emellertid den sämsta lösningen. Strafftiden blir 20 år mot 4 år ifall båda hade nekat. Båda hade alltså fått kortare strafftid - vilket får anses som ett bättre utfall - om de inte hade varit så upptagna av att söka förverkliga sin första-preferens - ett års strafftid.⁵

FÅNGE II

		Neka	Erkänna
F Å N G E I	Neka	a Var och en får 2 år.	b I får 12 år. II får 1 år
	Erkänna	c I får 1 år. II år 12 år.	d Var och en får 10 år.

Figur 1. Fångarnas dilemma.

Ett huvudproblem som ställs i fokus med Fångarnas dilemma är att vidmakthålla ett instabilt, men omsesidigt fördelaktigt läge (a) från att bli ett stabilt, men ofördelaktigt läge (d) (jfr Ullmann-Margalit 1977). Teoretiskt sett är visserligen den enda lösningen i ett Fångarnas dilemma den suboptimala lösningen - resultatet av att aktörerna agerar individuellt rationellt - men i själva verket är det inte svårt att visa exempel på att samarbete ändå upprättats. Detta förkastar dock inte spelteorins slagkraft och informationsvärde. Det har emellertid ställt krav på förklaringar till varför rationella aktörer etablerar samarbete.

Samarbetsproblemet skiftar i någon mån karaktär om det är få eller många som skall samarbeta. I de fall det är fråga om en stor mängd aktörer uppträder nämligen ett problem med oförminbara effekter. Frågan är i vad mån en enskild aktörs

⁵ För en utförligare beskrivning av Fångarnas dilemma se t.ex Luce & Raiffa (1957 s. 95f); Ullmann-Margalit (1977 s. 18f); Lewin (1984 s. 17).

bidrag spelar någon roll för att nyttigheten skall kunna förverkligas. Exempelvis om en skola skall byggas med bidrag på 100 kronor från samtliga föräldrar inom skolans upptagningsområde så är den enskilda föräldrarnas bidrag oförminbart i förhållande till de sammanlagda resurser som kärvs för att bygga skolan. Den förälder som vill bidra till sitt barns utbildning skulle kunna använda sina 100 kronor "effektivare" genom att i stället köpa en lärobok till sitt barn. Man inser enkelt att den enskildes bidrag har ett oförminbart värde, men att samarbetet är en förutsättning för att skolbygget skall förverkligas.⁶ Om *en* aktör drar sig undan (free-rider) och agerar egoistiskt så har det en oförminbar inverkan på resultatet. Den enskildes flykt gagnar honom då han slipper betala samtidigt som kan han dra fördel av slutresultatet. Dessutom är hans vinst betydligt mycket större än den utgift som var och en av de som samarbetar står för. Förutsättningen är emellertid att alla andra samarbetar. På liknande sätt kan också försök att undvika kollektiv onytta, så som miljöstörningar, belysas.

Är det å andra sidan fråga om ett fåtal samarbetspartners är var och ens bidrag med större sannolikhet förnimbart. Ett lågt antal deltagare underlättar med andra ord möjligheten att åstadkomma samarbete utan att tvingande regler behövs ställas upp och tillämpas.

Lösningar på samarbetsproblemet bygger på att det skapas andra incitament för aktörerna att hålla en överenskommelse om samarbete (se Olson 1965; Ullmann-Margalit 1976; Hardin 1982; Harsanyi 1986; Elster 1987). Närmare bestämt fordras att någon ytterligare faktor tillförs som modifierar spelreglerna. Detta kan ske exempelvis med hjälp av lagar med verkningsfulla straffsanktioner, moral, prestige och förtroenden. Målet är att moralen, sanktionen mot individuellt agerande eller vad det handlar om är sådan att aktörerna avstår från den potentiella "vinst" agerande

⁶ För en utförligare diskussion om oförminbara effekter se t.ex. Derek Parfit (1986; 1987) och Tomas Lappalainen (1990).

enligt egennyttan kan ge. Även i detta sammanhang är antalet speldeltagare - ofta, men inte alltid - av betydelse för vad som är nödvändigt för att upprätta och vidmakthålla samarbete, och för att få aktörer att avstå från egennyttigt agerande.

Man exempelvis skilja mellan psykologiska-moraliska och politiskt-legalistiska lösningar på dilemmat. Psykologiska-moraliska lösningar förutsätter att aktörerna har gemensamma värderingar och/eller gemensam etik för hur man bör bete sig i sociala situationer.⁷ Exempelvis talesättet "hur skulle det bli om alla gjorde så" är ett uttryck för en hållning som får flertalet individer att agera för ett gemensamt intresse när trots allt ett avvikande beteende skulle gynna individen. Kanske är det så att psykologiska-moraliska lösningar lämpar sig bäst för relationer med få deltagare. Man kan säga att det är först när individen utifrån inre motiv eller etik väljer att inte samarbeta som politiskt-legalistiska lösningar introduceras. Skatter, avgifter, lagstiftning är i det sammanhanget exempel på samhällets medel för att försöka foga in individer längs samarbetslinjen. Därmed inte sagt att dessa medel ger samtliga aktörer incitament att agera därefter.

De djupare motiven till att äntra och hålla samarbete skall vi inte gå närmare in på här.⁸ Sammanfattningsvis kan sägas att vi har att göra med en stor spännvidd drivkrafter för såväl samarbete som icke-samarbete. Kollektiva besluts-situationer ger anledning att beakta konsekvenserna för såväl sig själv som för andra. I marknadsliknande icke-kooperativa situationer däremot saknas rationella skäl att beakta konsekvenser för andra än sig själv (Hermansson 1990 s. 175).

⁷ Edna Ullmann-Margalit (1977) diskuterar normer som är att betrakta som giltiga för att undvika situationer av typen Fångarnas Dilemma.

⁸ För mer långtgående diskussioner om hur situationer som Fångarnas dilemma kan hanteras se t.ex. Olson 1965; Ullmann-Margalit 1977; Schelling 1978; Hardin 1982; Elster 1986; Knudsen 1986; Hermansson 1990.

Två spelmodeller

Det finns anledning att här i generell form introducera två spelmodeller som illustrerar samarbetsproblemet. Utöver Fångarnas dilemma skall vi se närmare på Försäkringspelet. Inledningsvis skall jag emellertid presentera hur spelmatriser med två aktörer är uppbyggda och skall läsas.

Spelmatriserna är i sin enklaste, och för övrigt vanligast förekommande, form uppbyggda kring två spelare. Inget hindrar dock att konstruera speldiagram som omfattar n -personer (se t.ex. Schelling 1978; 1982). Det kan vara motiverat att påpeka att spelmatriserna i sig inte syftar till att tillföra någon ny kunskap, men de ger en komprimerad information om specifika valsituationer. Spelmatriserna innefattar en radspelare och en kolumspelare, och cellerna ger information om spelarnas värderingar. Radspelarens värden anges alltid först. Spelarnas preferenser anges i hela skalsteg mellan 1 och 4, där 4 är första-preferensen och 1 följaktligen den sista. Spelarnas första-strategier (x_1 och y_1) är alltid förknippade med samarbete.

		Y	
		y_1	y_2
X	x_1	3, 3	1, 4
	x_2	4, 1	2, 2

Figur 2. Fångarnas dilemma.

I generell form beskrivs Fångarnas dilemma enligt figur 2. Spelet illustrerar att båda spelarna X och Y har ett större utbyte av att välja sin andra-strategi - (x_2) respektive (y_2) - framför första-strategin oavsett vad den andra spelaren väljer. Huvudpoängen är att spelet slutar i cellen längst ner till höger, icke-samarbete, trots att den Pareto-dominerande samarbetslösningen finns i cellen längst upp till vänster, det

vill säga kombinationen av spelarnas första-strategier. Det saknas emellertid skäl för rationella aktörer att välja första-strategin dels eftersom andra-strategin ger ett bättre utfall givet att motspelaren väljer första-strategin, dels då första-strategin ger sämsta resultat ifall motspelaren väljer andra-strategin. Rationella aktörer väljer således andra-strategin, vilket leder till ett kontrafinalt resultat. I detta fall kan inte samarbetslösningen förverkligas även om spelarna kommunicerar. Givet teorin om rationellt handlande saknas incitament för att i första hand träffa en överenskommelse om samarbete, och för att i andra hand hålla överenskommelsen. Är spelarna ofullständigt informerade om den andres strategi bör andra-strategin väljas under förhoppning om att motspelaren skall välja sin första-strategi. Är de å andra sidan fullständigt informerade om varandras val väljs ändå andra-strategin under medvetande om att det kan leda till ett suboptimalt resultat.

I ett Fångarnas dilemma kommer alltså inte, som tidigare nämnts, kombinationen av två första-strategier att förverkligas under förutsättning att aktörerna individuellt handlar rationellt.

Den andra spelmodellen är Försäkringsspelet med information (figur 3) och har till skillnad från Fångarnas dilemma samarbete som bästa lösning för båda spelarna. Problemet är i vad mån spelarna kan vara säkra på att motspelaren väljer sin första-strategi. Vid valet av första-strategi löper nämligen X risken att motspelaren väjer sin andra-strategi. Genom att välja andra-strategin kan spelarna försäkra sig mot risken att motspelaren avviker från samarbetslinjen. Samarbetsproblemets karaktär i Försäkringsspelet kan skisseras så att aktörerna måste äga information om och säkert veta att den andra spelaren väljer sin första-strategi. När samarbete väl är upprättat har spelet en stabil lösning (x_1 , y_1). Detta är den stora skillnaden jämfört med Fångarnas dilemma där samarbetslösningen kännetecknas av instabili-

tet. I Försäkringsspelet saknas således incitament att agera fripassagerare.

		Y	
		y ₁	y ₂
X	x ₁	4, 4	1, 3
	x ₂	3, 1	2, 2

Figur 3. Försäkringsspelet.

Försäkringsspelet är ett uttryck för att spelarna vill samarbeta såvida alla andra också samarbetar. I detta fall är således samarbete inte fråga om självupppoffring. Försäkringsspelet illustrerar en villkorlig lösning på samarbetsproblemet, vilket innebär att lösningen är stabil så länge också motspelaren är villig att bidra till samarbetet.

3. EXTERNA KÖPCENTRAN - EN KAMP OM KÖPKRAFT

Introduktion

Målsättningen med detta kapitel är att analysera de strategiska valsituationer som kommunala politiker och tjänstemän upplevt sig ställda inför tiden före eller i samband med att ett specifikt köpcentra lokaliserades till kommunen. Samtliga kommuner som ingår i analysen har någon gång kommit till en punkt då politikerna accepterat ett externt lokaliserat köpcentra. Närmare bestämt innebär det att kommunerna själva inte har tagit initiativ till att ett köpcentra skulle etableras på den aktuella platsen eller på någon annan plats i kommunen. Kommunerna har således inte aktivt sökt intressenter, eller i någon form av plan poängterat önskvärdheten av och pekat ut lämplig plats för en sådan marknad.

Inledningsvis skall också sägas att samtliga analyserade kommuner sedan länge haft som målsättning att hålla stadskärnan levande. Med en levande stadskärna menar såväl politiker som köpmän och konsumenter att det där skall finnas ett rikt utbud av kommersiella aktiviteter - i första hand fack- och dagligvaruhandel. Det är förmodligen ingen överdrift att påstå att denna målsättning omfattas av landets samtliga kommuner.

Kampen om köpkraft

Ett huvudproblem som intervjupersonerna upplevt sig ställda inför är att behålla eller öka köpkraften inom kommunen. Samtliga analyserade kommuner har med stöd av konsulter utredningar kunnat konstatera att det sker ett nettoflöde av konsumtion i endera riktningen över kommungränsen. Intervjuerna ger vid handen att det saknar betydelse vilken riktning detta flöde har för hur politikerna beslutat förhålla sig till förslag på ett externt köpcentra i kommunen. Såväl ett inflöde som ett utflöde åberopas i politikernas motiveringar till enskilda beslut. Om det är fråga om ett inflöde så är argumentationslinjen den att det gäller att skapa möjligheter att hålla kvar konsumtionen i kommunen. Är det å andra sidan fråga om ett utflöde förs argumenten längs den motsatta linjen, nämligen att utflödet motiverar ett nytt köpcentra för att öka och upprätthålla köpkraften i kommunen.

Det är viktigt att lägga märke till att de skäl som intervjuade politiker åberopar för att vända ett utflöde av köpkraft till ett inflöde eller hålla köpkraften kvar inom kommunen inte primärt är att klara kraven på kommuninvånarnas tillgänglighet till dagligvaror. Skälen låter sig i stället beskrivas i termer av sysselsättning och skatteintäkter, eller har karaktär av sådant som image eller marknadsföring av kommunen. Det senare innebär att kommunen kan ge intryck av att vara expansiv och attraktiv för kommersiella intressen i den stund kommunen har ett inflöde av köpkraft och är föremål för etablering av ett externt köpcentra. Uttryck som det att "handel drar handel, sysselsättning ger sysselsättning", vilket en intervjuad politiker använde, sammanfattar en viktig drivkraft bakom strävanden att hålla köpkraften inom kommunens gränser. Det är med andra ord i huvudsak pragmatiska skäl som ligger till grund för den politiska viljan att hålla köpkraften inom kommungränsen.

Strävan att öka sysselsättningen i kommunen samt att marknadsföra kommunen erbjuder således en förklaring till varför två eller fler kommuner som gränsar till varandra samtliga väljer att tillåta externa köpcentran. Detta kan alltså ske även om konsumtionsunderlaget för kommunerna gemensamt sannolikt inte räcker till för att tillgodose en varuomsättning som tillfredsställer såväl köpmän i det externa läget som köpmän i redan befintliga butiker i stadscentrat och i bostadsområden. Politikerna väljer således att inte samarbeta för att åstadkomma balanserade rörelser i köpkraften inom en region, utan väljer den individuella linjen vilken innebär att dra köpkraft till den egna kommunen. Mycket tyder också på att denna politiska kamp om köpkraft får politiker att förändra sina preferenser så att etableringen av ett externt beläget köpcentra ges högre prioritet än målsättningen att bevara stadskärnan levande.

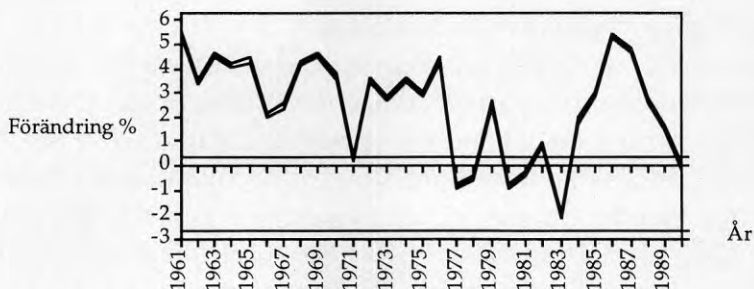
Det finns anledning att här något granska de föreställningar om köpkraften som blottats i vår studie. Kommunernas försök att hindra externlokaliserad handel i kommunen har till väsentlig del motiverats av att bibehålla ett levande stadscentrum. En förutsättning för att detta skall lyckas är att det finns ett rikt utbud av kommersiell verksamhet i centrum. Detta ställer i sin tur krav på ett köpkraftsunderlag stort nog att ge lönsamhet åt diverse affärer i centrum. När ett nytt köpcentra etableras innebär det att den kommersiella kampen om köpkraft ökar mellan minst två handelscentran i kommunen. I vad mån denna konkurrens allvarligt inverkar på lönsamheten i befintlig handel i centrum är bland annat avhängigt av hur den privata konsumtionen utvecklas över tid.

Samtliga konsulter utredningar som utgjort beslutsunderlag inför lokaliseringen av ett extern köpcentra i de kommuner vi studerat förutsätter att konsumtionen ökar de närmaste fem till tio åren, det vill säga fram till mitten av 1990-talet. Givet detta finns det förutsättningar för handel

externt såväl som i stadscentrat och i bostadsområden - huruvida köpmännen i centrum satsar på marknadsföring, förbättrad service, priskonkurrens m.m. för att möta konkurrensen från det externa centrat lämnar vi därhän för tillfället. Konsulterna utgår med andra ord från att köpkraften alltjämt tillväxer. Perspektivet är således att köpkraftens förändringar är fråga om ett plussummespel. Redan en grov analys av den privata konsumtionens förändringar den senaste 30-årsperioden avslöjar emellertid att vi alls inte upplevt en sådan utveckling. Tabell 1 visar tvärtom att det har varit fråga om en tillbakagång i konsumtionen mellan vissa år, och att tendensen från 1986 alltjämt pekar på en nedåtgående trend för den relativa konsumtionsförändringen.

Tabell 1. Den privata konsumtionen förändring mellan åren 1961-1990.

Källa: Statistiska centralbyrån.



I syfte att illustrera grundläggande förutsättningar i den politiska kampen om köpkraft kan vi emellertid bortse från förtecknet på den relativa konsumtionsförändringen. Det är dock rimligtvis så att omfattningen av de konsekvenser som följer av kampen om köpkraft är avhängiga av konsumtionens förändring över tid.

KOMMUN B

		Ej extern marknad	Extern marknad
KOM- MUN A	Ej extern marknad	Levande, ej konkurrensutsatt stadskärna Oförändrad köpkraft i kommunen	Konkurrensutsatt stadskärna Minskad köpkraft i kommunen
	Extern marknad	Konkurrensutsatt stadskärna Ökad köpkraft i kommunen	Extremt konkurrensutsatt stadskärna Skärpt konkurrens om köpkraft

Figur 1. Kampen om köpkraft. Speutfall för kommun A.

En utgångspunkt för att illustrera kampen om köpkraft är att kampen har två deltagare, kommunerna A och B (figur 1). Förutsatt att ingen av kommunerna låter externa köpcentran sker inga dramatiska förändringar av förutsättningarna för en levande stadskärna i någon av kommunerna. Den av kommunerna som ensam tillåter en etablering kommer att bidra till att öka köpkraften i kommunen, medan handeln i stadskärnan utsätts för ökad konkurrens. Det senare gäller även grannkommunen, men den kommunen påverkas dessutom till det sämre på grund av den köpkraft som flyttats över till den externa marknaden. Ett externt handelscentra i *en* av kommunerna skulle alltså teoretiskt kunna vara till fördel för att öka köpkraften i den kommun dit externcentrat lokaliseras. Om slutligen båda kommunerna släpper fram ett externt köpcentra skärps konkurrensen om köpkraft mellan kommunerna, samtidigt som

		KÖPMÄN	
		Vika av	Köra på
KOM-	Vika av	3, 3	1, 4
MUN	Köra på	4, 1	2, 2

Figur 9. Spelet om ett externt köpcentra och områdesbutik i Motala.

Lösningen blev den att kommunen vek av från sin linje medan köpmännen körde på, vilket har en förklaring som jag tangerat ovan. Köpmännen hade inga rationella skäl att ge vika från sin linje. Ifall de var mycket angelägna om att etablera en extern marknad kunde de exempelvis vända sig till någon av Motalas grannkommuner och genom en väl vald lokalisering locka till sig kunder även bland invånare i Motala. Kommunen var med andra ord den enda av parterna som hade anledning att ge vika från sin linje. Ett huvudskäl till det var att kommunen prioriterade dagligvaruförsörjningen i Bråstorp, dels på grund av att kommunen har ett ansvar för kommuninvånarnas varuförsörjning, dels på grund av påtryckningar från exploitören av Bråstorp som hotade med att inte bygga ifall ingen livsmedelshandel etablerades i området. Ytterligare ett skäl som åberopades i intervjuerna, men som har karaktär av *ad hoc* argument, hämtar referenser ur kampen om köpkraft. Motala kommun ville nämligen förekomma en sannolik etablering av ett externt köpcentra i grannkommunen Linköping, en anläggning som förväntades bli avsevärt större än den i Bråstorp.

Sammantaget ger analysen vid handen att spelet om extern handel i Motala slutade i cellen längst upp till höger i vår martis. Ur detta läge förhandlade kommunen med köpmännen om exakt lokalisering, anläggningens storlek m.m. Genom lösningen kunde kommunen tillgodose kraven på att försörja området med livsmedelshandel till priset av att ge vika för kraven på ett externt köpcentra. Köpmännen fick å

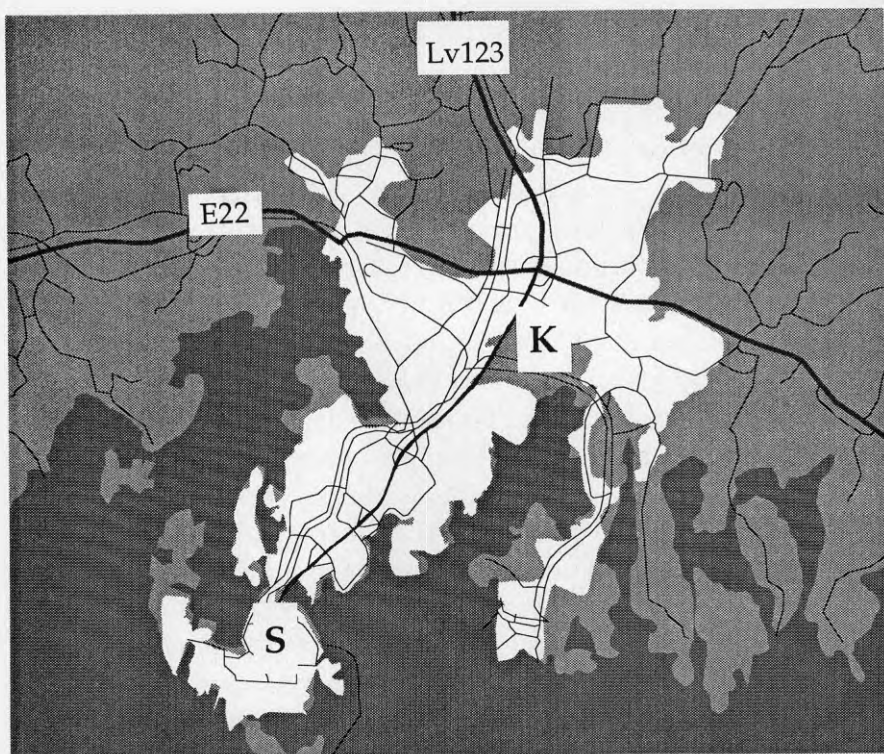
sin sida igenom kraven på extern handel, men accepterade en lokalisering som inte var en som de initialt hade önskat.

Karlskrona - att vara planeringen trogen

Karlskrona kommuns behandling av externa köpcentran är på ett sätt tämligen enkel att behandla ur strategisk synvinkel. Sammanfattningsvis har kommunen, med ett undantag, konsekvent hindrat denna typ av etableringar i kommunen fram till 1991. Därefter lyfte kommunen bort alla restriktioner i sammanhanget. Skiftet låter sig i viss mån beskrivas som en planerad förändring sjösatt när en upprustning av stadscentrat på Trossö var genomförd.

Kommunen tog 1973 ställning för en blockplan i vilken stadscentrat på Trossö pekades ut som kommunens kommersiella, administrativa och kulturella centrum. Planen innebar även att kommunen tog ställning mot att externa köpcentran etablerades i kommunen.

Undantaget från policyn gjordes 1979/80 genom ett beslut om att tillåta livsmedelshandel i en industrilokal i området Lyckeby. Försäljningen i Lyckeby startade 1982. Förloppet kan sammanfattas på följande sätt. Vid tiden för kommunens beslut var minst två viktiga förutsättningar för undantaget uppfyllda. Det ena var en bedömning av att området saknade dagligvaruförsörjning av tillräcklig omfattning för att försörja invånarna i bostadsområdet. Det andra var att det fanns en lokal ledig efter en nedlagd galvaniseringsfabrik i Lyckeby. För att klara frågan om varuförsörjning till området förvärvade kommunen fastigheten och sålde den därefter vidare till en köpman. I samband med transaktionen ändrades reglerna i plan för kvarteret från industriändamål till livsmedelshandel. I detaljplanen tillät kommunen livsmedelsförsäljning på 2000 m². I själva verket har köpmannen med tiden kommit att utnyttja ungefär 4000 m² bland annat genom att även utnyttja källaren som butikslokal. I våra intervjuer framkom också att försäljningen i Lyckeby varit



Figur 10. Karlskrona tätort.

S=stadscentra. K= köpcentra.

framgångsrik, och att omsättning i butiken idag uppskattas motsvara en försäljningsyta på cirka 8000 m².

Den handel i övrigt som låg externt i förhållande till Trossö fram till 1991 rörde varor som, enligt en intervjuperson, var "kompletterande men ej konkurrerande till handeln i Trossö". Det innebär mer konkret skrymmande varor i PBLs mening.

Naturligtvis saknades inte påtryckningar från köpmän om att få etablera extern handel i Karlskrona, även om policyn var att inte tillåta sådan handel. Den huvudsakliga motive- ringen till kommunens policy var att Trossö skulle ges en tydligare profil som kommunens centra i enlighet med vad

som sades i blockplanen. Kommunen var dock relativt sen med att ta initiativ för att upprusta stadscentrat genom att ordna med gågator, torganläggningar, förbättrad belysning m.m. Upprustningen började i mitten av 1980-talet.

År 1986 beslöt kommunen att ge en konsult i uppdrag att göra en utredning i syfte att dels föreslå hur miljön på Trossö kunde förändras för att öka dess attraktivitet, dels att ge kommunen stöd för sin policy visavi extern handel. Det är uppenbart att kommunen under ett antal år var framgångsrik både vad gäller upprustningen av centrat och att hålla en konsekvent linje gentemot externa köpcentran. Mot bakgrund av utredningsförslagen förändrades således miljön på Trossö vad gällde trafikföring, kommersiella lokaler m.m. Vidare kunde påtryckningar för extern handel tillbakavisas med hänvisning till att konsulten rekommenderade att stadscentrat borde rustas upp innan någon storskalig handel etableras utanför halvön. Framgent fanns emellertid, enligt konsulten, underlag för ett köpcentra med en försäljningsyta i storleksordningen 8000 m².

Två av de politiker som intervjuats förklarar kommunens beslut att inte släppa fram någon extern marknad med att de ville vara planeringen trogen. De menade att kommunen hade ett ansvar gentemot köpmännen på Trossö att genomföra vitaliseringen och samtidigt hindra utvecklingen av extern handel.

År 1990, när upprustningen av Trossö pågått ett antal år, uppdrog kommunen åt samma konsult att göra en ny utredning. Syftena var nu att belysa i vad mån köpkraften i kommunen förändrats de senaste åren, bedöma hur ett externt köpcentra skulle påverka handeln på Trossö samt utreda var centrat lämpligen kunde lokaliseras. Utredarens slutsats var att handeln på Trossö nu sannolikt skulle klara konkurrensen från ett externt köpcentra om cirka 8000 m², och att centrat lämpligen lokaliseras till området Vedeby eller Lyckeby.

Vändpunkten i kommunens attityd till extern handel förklaras inte endast av viljan att vara planeringen trogen samt att det fanns ett teoretiskt beräknat utrymme i köpkraft för ett köpcentra av viss storlek. Till detta måste läggas reaktioner på ett uttalande från Näringsfrihetsombudsmannen (NO). En moderat politiker i kommunen anmälde, 1989, kommunen till NO för den förda näringspolitiken. I anmälan anfördes att kommunens planering och beslut som rört handel dittills hade utgjort ett konkurrenshinder. NO kom i sin tur fram till samma slutsats. I sitt uttalande refererade NO bland annat till en prisnivåundersökning som visade att prisnivån i Karlskrona var högre än genomsnittet i landet. Enligt våra intervjuer väckte uttalandet en debatt om priserna på konsumentprodukter i kommunen, en debatt som underbyggde kraven på externa köpcentran och som närdes av mer manifesta attityder i samhället för en friare konkurrens.

Kommunens nu liberalare synsätt visavi handelslokaliseringar tillsammans med nya regler i PBL från april 1992, om regleringar handel i detaljplan, har inneburit att handel i externa lägen i Karlskrona idag är i princip fri. Några resultat av detta är dels att en rad intressenter som vill lokalisera handel av olika slag i externa lägen anmält sig i rask takt, dels att kvartersmark där lokaliseringar tidigare stoppats nu är bebyggda eller på gång att exploateras för kommersiella lokaler med skiftande varuutbud.

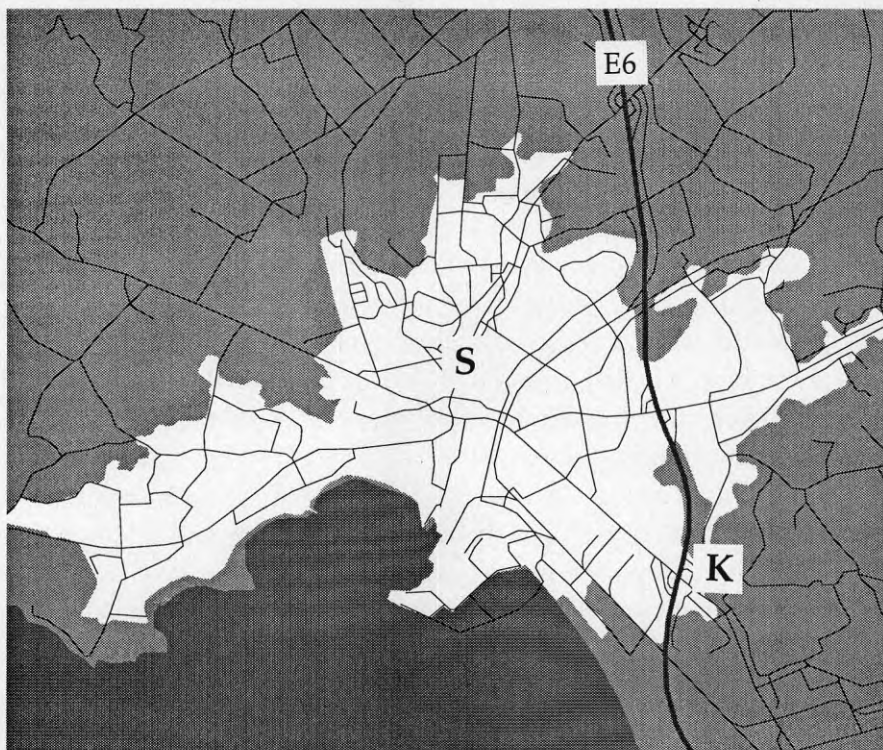
Halmstad - konkurrensneutralitet

När det gäller politikernas agerande i Halmstads kommun inför etableringen av ett externt köpcentra i området Fyllebro saknas, i likhet med Torp i Uddevalla, ett uppenbart strategiskt moment. Händelseförloppet har avgörande inslag av kampen om köpkraft samt ett visst mått av politiskt spel om konkurrensneutralitet mellan de stora dagligvarukedjorna.

Kampen om köpkraft handlade för Halmstads del om konkurrens från externa köpcentran i Laholm och Falkenberg. En detaljhandelsutredning genomförd 1985/86 påvisade ett nettoutflöde av köpkraft från kommunen. Omräknat i försäljningsyta motsvarade utflödet 10000m², vilket motive-
rade etableringen av ett externt köpcentra i samma storleksordning.

Fyllebro ligger söder om Halmstad stadscentrum invid E6. Enligt den planering som gällde innan planerna på extern handel aktualiserades skulle Fyllebro utvecklas till ett industriområde. Utöver utflödet av köpkraft är det oklart vilken händelse eller vems agerande som fick planerna på ett externt köpcentra i Fyllebro att sjösättas. Skiljelinjen bland intervjupersonerna går mellan de som menar att det var företrädare från Eurostop som initierade tankarna på en etablering i Fyllebro och att KF därefter fick kännedom om planerna och i sin tur förhandlade sig till rätt att exploatera en del av Fyllebro för en OBS! stormarknad, och de som menar att Eurostop och KF kom in i processen i omvänd ordning. Bortsett från denna detalj i initialskedet kan förloppet skissas på följande sätt.

Domusvaruhuset i Halmstads stadskärna vidkändes påtagliga lönsamhetsproblem i mitten av 1980-talet. Lönsamhetsproblemen användes som motivering till KFs försäljning av Domus-fastigheten till Apoteksbolaget i syfte att använda pengarna till att etablera en OBS! stormarknad i Fyllebro. Vissa intervjupersoner vill göra gällande att socialdemokraterna, genom sin knytning till Kooperationen på ett ideologiskt plan, fann KFs problem skäl nog att diskutera ett externt köpcentra i Fyllebro. Genom att släppa fram en OBS! stormarknad i Fyllebro skulle så kommunen kunna bidra till KFs möjligheter att finnas kvar med storskalig handel i kommunen och samtidigt ta upp kampen om köpkraft med grannkommunerna.



Figur 10. Halmstad tätort.

S=stadscentra. K= köpcentra.

Socialdemokraterna hade emellertid inte majoritet i kommunstyrelsen, och kunde således inte själva besluta om att låta KF exploatera Fyllebro. Det nödvändiga stödet fann socialdemokraterna hos folkpartiet. Folkpartiet lyckades emellertid driva igenom sin linje om att Fyllebro även skulle innehålla dagligvaruhandel av privat karaktär för att i möjlig mån upprätthålla konkurrensneutralitet mellan dagligvarukedjorna.

Samtidigt fördes också diskussioner med Eurostop som önskade lokalisera en anläggning för hotell och detaljvaruförsäljning i samma område. Under andra halvåret 1987 kom så kommunen att teckna en serie kontrakt vilka tillsammans innebar ett flertal lokaliseringar till Fyllebro. Intressenterna bildade ett konsortium som startade bygg-

nadsarbetet i augusti 1989. Anläggningen invigdes i maj 1991.

Sedermera har även en rad andra specialvarubutiker knutna till rikstäckande kedjor etablerats i Fyllebro. Så kom det sig att det som en gång motiverades med att utvecklas till en extern marknad om cirka 10000m² försäljningsyta idag omfattar ungefär 35000m². Detta skall jämföras med Halmstad centrum som har en försäljningsyta på ungefär 60000m². Projektet Fyllebro fick således till slut proportioner som vida översteg vad handelsutredningen och köpkraftutflödet en gång motiverade.

Konklusion

Analysen av politikernas motiveringar till att släppa fram ett specifikt externt köpcentra samt rekonstruktionen av de situationer som var för handen när besluten fattades ger anledning till följande konklusioner. Inte någon av kommunerna har aktivt arbetat för ett externt köpcentra i kommunen. Politikernas huvudsakliga motiveringar till besluten kretsar dels kring strukturella förändringar utanför politikernas beslutsdomän, dels kring kampen om köpkraft och agerande bland aktörer på marknaden.

I Halmstads och Trollhättans kommuner kan man emellertid skönja en viss relation mellan å ena sidan viljan till strukturförändringar inom Kooperationen och å andra sidan socialdemokratiska politikernas benägenhet att tillåta ett externt köpcentra i kommunen. I Karlskrona kommun drev politikerna en konsekvent linje att upprusta stadskärnan innan ett externt köpcentra accepterades. Idag bär politiken där prägel av samma konsekventa hållning som uttrycks i satsen "att vara planeringen trogen". Mer konkret innebär det att få eller inga planmässiga hinder läggs på nya externa köpcentran. Motala kommun, slutligen, är den kommun som man kan säga blev mer eller mindre tvingad att acceptera ett externt köpcentra.

Till frågan om särskild hänsyn till kommuninvånarnas tillgänglighet till dagligvaror får konstateras att denna aspekt inte intagit någon framskjuten position bland politikernas motiveringar. Inte heller har så kallade svaga konsumentgrupper uppmärksammats av politikerna. Vilka initiativ kommunerna tagit för varuförsörjningen som reaktion på etableringen av ett externt köpcentra analyseras i nästa kapitel.

4. POLITISKA INITIATIV FÖR VARUFÖRSÖRJNINGEN

Introduktion

Som konstaterats har frågan om konsumenternas tillgänglighet till dagligvaror inte haft någon framträdande position bland politikernas motiveringar att acceptera lokaliseringen av ett externt köpcentra. Kommunens översiktsplan och framför allt varuförsörjningsplanen är två dokument i vilka kommunen kan ge uttryck för ett förhållningssätt till varuförsörjningsfrågan generellt och till extern handel speciellt. Andra uttryck för hur och i vad mån konsumentintressen beaktats i beslutsprocessen är om det externa köpcentrat är försörjt med kollektivtrafik samt om kommunala konsumentföreträdare varit inblandade i beslutsprocessen.

I detta kapitel skall vi se närmare på de studerade kommunerna utifrån dessa aspekter. Dessutom belyses de initiativ för att upprusta stadscentrat som kommunerna tagit i samband med etableringen av det externa köpcentrat.

Tillgänglighet till dagligvaror

Ett viktigt syfte med varuförsörjningsplanen är att kommunerna skall identifiera i vilka orter som invånarna och/eller köpmannen kan få stöd till varuförsörjningen i en eller annan form.¹⁰ Detta är sannolikt en huvudanledning till att

¹⁰ Om varuförsörjningsplanering se Konsumentverkets skrift *Varuförsörjning - Planeringshjälpreda för konsumentsekreterare m. fl.* (1990/91:1). Konsumentverket redovisade 1991 en analys av kommunernas varuförsörjningsplanering, vilken bland annat visar att planerna i betydande omfattning är påtagligt inaktuella.

varuförsörjningsplanen, i den mån kommunen har en sådan, enbart omfattar glesbygden. Det innebär att kommunerna inte har tematiserat frågan om externa köpcentran i varuförsörjningsplanen.

Analysen ger vid handen att det är i översiktsplanen som några av kommunerna uttrycker sig kring frågan om externa köpcentran. I Karlskrona kommuns översiktsplan (1991 s. 61) nämns att ett externt centra planeras i området Vedeby. Översiktsplanen för Halmstads kommun (1990 s. 18) innehåller en mer restriktiv skrivning om sådana anläggningar. I planen heter det att "sådana etableringar bör... endast komma till stånd efter noggrann prövning". Kommunfullmäktige i Motala kommun fastställde översiktsplanen i juni 1991, vilken innehåller följande formulering: "ett fortsatt levande centrum innebär att externa köpcentra inom kommunen inte kommer att tillåtas" (s. 17). Nästan på dagen ett år senare fattade dock kommunstyrelsen beslut om stadsplanen för Bråstorp med tillhörande köpcentra. I de övriga kommunernas översiktplaner saknas formuleringar om handel i externa lägen.

Det är således enbart Motala och Halmstads kommuner som använt översiktsplaner för att dokumentera sin policy för externa köpcentran. Att inte fler kommuner gjort det kan ges minst två förklaringar. Den ena förklaringen är att politikerna inte velat låsa sig med en precis formulering och på så sätt sökt bibehålla ett visst mått av handlingsfrihet inför ett eventuellt framtida beslut om externa marknader. Den andra förklaringen är att frågan om externa köpcentran inte har givit upphov till sådant politiskt intresse att det varit aktuellt att formulera en specifik policy för frågan.

De studerad kommunernas konsumentvägledare¹¹ har inte varit nämnvärt indragna i de enskilda beslutsprocesserna kring specifika externa köpcentran. Konsumentnämnderna har i några fall agerat som remissinstans över detaljplaner

¹¹ Halmstads kommun har idag ingen konsumentvägledning.

och översiktsplaner, samt som medförfattare till varuförsörjningsplaner.

Vad gäller den fysiska tillgängligheten till de externa marknaderna kan konstateras att samtliga externa köpcentran är försörjda med kollektivtrafik. Den undersökning om resvanor vid dagligvaruinköp som gjorts inom föreliggande forskningsprojekt, men även andra liknande undersökningar, visar emellertid att endast en mycket liten andel (2-3%) av kunderna i det externa köpcentrat använder kollektivtrafik som färdmedel till och från marknaden. Det är därför rimligt att anta att kollektivtrafiken i detta sammanhang i huvudsak används för personalens arbetsresor.

Handel i centrum visavi handel i externa köpcentran

Gemensamt för de studerade kommunerna är att de har en målsättning om en levande stadskärna. En innebörd i detta är att det i centrum skall finnas aktiviteter som förknippas med handel, nöjesliv och människor i rörelse. Målsättningen aktualiseras alltid i kommunerna när frågan om ett externt köpcentra förs upp på dagordningen. En fråga som då reser sig är i vad mån konkurrensen från en extern marknad innebär försämrad lönsamhet för handeln i centrum i sådan omfattning att butiker där läggs ner, vilket påverkar möjligheterna att hålla stadskärnan levande.

Undantaget Karlskrona kommun har de kommunerna vi studerat anlitat konsulter - ofta samma konsultbolag - för att få belyst konsekvenser för befintlig handel m.m. som följd av konkurrensen från en extern marknad. I Karlskrona kommun hade konsulten i uppdrag att lämna förslag på hur centrum skulle utvecklas innan extern handel kunde accepteras. Ett viktig skäl att kommunerna initierat analyserna är den dominerande föreställningen att det externa köpcentrat får negativa följder för befintlig handel i kommunen. Att konkurrensen inom dagligvaru- och sällanköpshandeln ökar temporärt när ett externt köpcentra etableras ter sig täm-

ligen självklart. Konsulterna vill emellertid göra det för sannolikt att den nya konkurrenssituationen inte blir påtagligt kännbar för handeln i bostadsområden, men väl för centrumhandeln. Givet detta rekommenderas den enskilda kommunen att överväga initiativ för att bibehålla attraktiviteten i centrum. Enligt konsulterna bör dessutom initiativen helst genomföras före eller i samband med att den externt lokaliserade handeln startar.

Analysen ovan visar att politikerna förändrade sina preferenser från att sätta handeln i centrum före externlokaliserad handel till att ge preferenserna omvänd inbördes rangordning. Med undantag för Karlskrona kommun har initiativ för centrum initierats och sju satts i samband med eller efter att försäljningen i det externa köpcentrat påbörjats. En förklaring till att Karlskrona kommun lyckats med att upprusta centrum i nära tid innan externhandeln etablerades kan vara att kommunen överhuvudtaget varit sen med initiativ för att förändra centrumstrukturen. De övriga studerade kommunerna var tidigare i det avseendet, och det hade gått längre tid mellan en upprustning av centrat och etableringen av det externa köpcentrat. Intervjuerna övertygar emellertid inte om att initiativen burits upp av utvecklade teorier om hur kommunen lämpligen verkar för målsättningen att hålla stadskärnan levande. Kommunernas initiativ förklaras bättre utifrån krav på kommunerna från etablerade köpmän i centrum som vill kunna konkurrera på lika villkor med köpmän i det externa köpcentrat. Köpmännens huvudkrav är att biltillgängligheten i centrum måste förbättras eftersom de i det avseendet anser sig ha ett betydande underläge i jämförelse med köpmän i det externa centrat.

Valet av åtgärder för att öka attraktiviteten i centrum kompliceras av att det i kommunerna saknas en enhetlig uppfattning om hur förutsättningarna för en levande stadskärna bäst skapas. Exempelvis när det gäller trafiksituationen kan man se två huvudlinjer i argumentationen för

vad ett levande centrum innebär. Den ena linjen går mot maximal biltillgänglighet till centrum. Den andra linjen går mot ett bilfritt centrum med hög prioritet för fotgängare. Förmodligen går det inte att utveckla någon verkningsfull modell av generell karaktär för centrumutveckling. Den modell som visat sig framgångsrik i en kommun behöver inte nödvändigtvis vara lämplig för en annan kommun.

En viktig fråga i sammanhanget är också i vad mån förnyelsen av stadscentrat kräver samarbete mellan kommunen, köpmän och fastighetsägare i centrum. Intervjuerna pekar på att det många gånger kan vara svårt dels att etablera nödvändigt samarbete med köpmän och fastighetsägare för att genomföra förnyelsen, dels att samordna andra aktiviteter som förväntas förbättra attraktiviteten till centrum. Detta problem kan beskrivas så som det klassiska fripassagerarproblemet i produktionen av kollektiva nyttigheter - vilket även kan ges uttryck med ett n -personers Fångarnas dilemma. Problemet är det att om många, men inte alla köpmän och fastighetsägare bidrar till förnyelsen kan de som väljer att vara passiva ändå få del av förnyelsens positiva effekter. Om alla eller flertalet resonerar på det sättet kommer ingen vitalisering till stånd, varmed samtliga köpmän riskerar att förlora på en dålig attraktivitet och tillgänglighet till centrum.

Problemet att etablera samarbete har inte enbart att göra med den handlingskalkyl som kan struktureras med ett Fångarnas dilemma. Det har också att göra med i vad mån köpmännen förväntar sig att ett givet program för förnyelse av stadscentrat leder till att centrumhandeln får så pass mycket bättre förutsättningar att konkurrera med köpmän i det externa köpcentrat att det ter sig lönsamt att satsa på att genomföra programmet.

Om vi ser närmare på kommunerna finner vi minst två kategorier initiativ som syftar till att vitalisera stadscentrat. Den ena kategorin rör kommunernas insatser riktade till den

fysiska strukturen. Det har rört sådant som att skapa gågator, förbättra skyltningen för trafikanter, bygga parkeringshus, tillåta gratis parkering efter kontorstid och på helger m.m. Den andra kategorin innefattar försök att påverka handelns strukturomvandling genom att ingå avtal med köpmännen i det externa köpcentrat. Avtalens specifika innehåll och form skiljer sig naturligtvis åt mellan kommunerna. En målsättning med avtalen är att skapa en geografisk uppdelning mellan lågprishandel och mer exklusiv handel. Tanken är att den externa marknaden skall ha en lågprisprofil och att köpmännen med mer exklusiva varor i centrum skall kunna bedriva handel utan konkurrens från ett motsvarande utbud i det externa köpcentrat. I vissa avtal igår också och att det skall finnas kvar åtminstone en livsmedelsbutik i varje bostadsområde. Exempelvis menar intervjupersonerna i Uddevalla kommun att skälet till att just ICA och OBS! stormarknad etablerades i Torp var att de lovade att bevara minst en livsmedelsbutik, ICA eller Konsum, i varje bostadsområde efter att handeln i det externa köpcentrat invigts.

Det säger sig nästan själv att dessa avtal har påtagliga svagheter vad gäller efterlevnad, sanktioner och tolkning av eventuella avsteg från avtalet. I princip saknar kommunen möjligheter att stämma köpmän för avtalsbrott i de fall avtalen inte är skriftliga. Men även om avtalen är skrivna kvarstår uppenbara problem. Det kan exempelvis gälla vad som ligger i begreppen lågprisprofil och handel med mer exklusiva varor. Vidare har avtalen träffats med de köpmän som först etablerade sig i det externa köpcentrat, vilket betyder att köpmän som därefter etablerar sig där saknar juridiskt bindande förpliktelser till avtalet. Fundamentet för dessa avtal är således den moral, prestige, det förtroende eller vad det kan vara som får parter att hålla överenskommelser som saknar straffsanktion mot den som bryter överenskommelsen. Som framkom i intervjuerna har det fundamentet visat sig bräckligt.

De intervjuade politikerna är naturligtvis medvetna om att avtalen är av den karaktär som beskrivits ovan, och att risk finns att det externa köpcentrat förändras till att det där säljs allt större andel exklusiva varor. Majoriteten av politikerna ser emellertid inte konkurrensen mellan den externa marknaden och handeln i centrum som något stort problem. De menar tvärt om att centrumhandeln blivit bättre tack vare de incitament för förändring som den ökade konkurrensen medfört. Andra politiker menar emellertid att såväl handeln i centrum som i bostadsområden drabbats påtagligt med nedläggningar som följd, och att eventuella avtal mellan kommunen och köpmän således brutits. Intressant att notera i sammanhanget är också att uppfattningarna om det externa köpcentrats inverkan på centrumhandeln skär tvärs genom de politiska partierna i kommunerna.

I vissa konsultrapporter heter det att i den mån butiker läggs ner i tidsmässigt samband med att handeln i den externa marknaden startat så behöver inte detta ha något samband med handel i det externa köpcentrat. Bedömningen är då den att strukturförändringar endast är tidigareläggningar av förändringar som ändå skulle ske inom en överblickbar framtid. Man kan naturligtvis ha skilda uppfattningar om vad det finns för ett naturligt moment i att butiker läggs ned, eller om strukturförändringarna är ett resultat av att köpmän gör medvetna val mot bakgrund av en given konkurrenssituation. Synsättet i vår studie är det som Elster formulerat så att "the action of each depends on the action of all, by strategic reasoning" (1987 s. 13). Det innebär att vi utgår från att det finns samband mellan etablering av externa köpcentran och de strukturförändringar av handeln som sker efter etableringen. Det vill säga att beslut om nedläggning mycket väl kan ha en signifikant koppling till att marknaden förändras i och med att externhandeln startat. Hur starkt detta samband är kan emellertid diskuteras. I vad mån handelsstrukturen förändrats i de studerade kommunerna redovisas i en annan rapport från detta forskningsprojekt.

5. SAMMANFATTANDE DISKUSSION

På senare år har dagligvaruhandeln och sällanköpshandeln börjat visa tendenser att regionaliseras. Stora, externt lokaliserade handelcentran med ett regionalt influensområde lokaliseras i extremt trafikorienterade lägen i utkanten av städer. Detta fenomen har enkelt uttryckt massbilismen och den trafikapparat som är konstruerad för massbilismen som förutsättning. Det innebär att individernas ökade möjligheter till rörlighet är en viktig drivkraft bakom att köpcentran lokaliseras externt och att de klarar sig i konkurrens med handel i bostadsområden och stadscentran. En nödvändig förutsättning är naturligtvis också att individer i stor omfattning väljer att använda sina förbättrade transportmöjligheter till att handla dagligvaror och sällanköpsvaror i externa lokaliserade köpcentran. En annan orsak till regionaliseringen är benägenheten inom handeln att ständigt lansera nya koncept för att locka till sig kunder.

Det är emellertid en tredje förklaring bakom regionaliseringen som föreliggande analys har fokuserat, nämligen det sätt på vilket kommunala politiker bidragit till att externa marknader vuxit fram. Som sammanfattande uttryck för detta har jag valt *kampen om köpkraft*. Politikernas del i ansvaret för att handelns regionalisering har också sin förklaring i det faktum att det krävs politiska beslut i planfrågor för att anläggningarna skall uppföras. Utan förankring i planbeslut hade externa köpcentran med all sannolikhet inte uppförts.

Analysen har tagit utgångspunkt i kommunernas ansvar för varuförsörjningen som det kommer till uttryck i ett flertal lagar, framförallt i förarbetet till PBL från 1987 (prop. 1985/86:1). Att intentionerna beträffande varuförsörjningen enligt förarbetet till PBL inte förverkligas fullt ut av de studerade kommunerna är inte ägnat att förvåna. Kommunerna saknar *de facto* medel för att i nämnvärd omfattning uppfylla lagstiftarnas förväntningar inom området. Det har ändå varit intressant att analysera i vad mån politikernas val att acceptera ett externt köpcentra primärt syftat till att trygga kommuninvånarnas legitima krav på varuförsörjning, eller om andra syften stått i förgrunden för politikernas beslut. Följaktligen har undersökningen fokuserats på politikernas motiveringar till att acceptera ett externt köpcentra och på de initiativ för varuförsörjningen som de tagit i tiden kring att köpcentrat etablerades.

Analysen ger vid handen att inte politikerna vid makten i någon av de analyserade kommunerna arbetat aktivt för att få till stånd ett externt köpcentra. Tvärtom har det bland politikerna under en längre tid funnits ett dominerade motstånd mot den typen av handelsetableringar, i huvudsak motiverat av att söka hålla stadskärnan levande. Föreställningen har då varit den att konkurrensen från en extern marknad till det sämre skulle påverka möjligheterna för köpmän i stadscentrat att hålla en tillräckligt hög omsättning för att kunna fortsätta bedriva handel. När politikerna till slut vikt av från sin linje och tillåtit ett externt köpcentra har motiveringarna till detta i huvudsak kretsat kring kampen om köpkraft samt kring hur aktörer på marknaden agerat.

Kampen om köpkraft drivs av en politisk vilja att ha ett så varierat och heltäckande utbud av varu- och tjänsteproduktion inom kommunen som möjligt. En tanke är att kommuninvånarna helst inte skall behöva åka till andra kommuner för att utföra diverse aktiviteter, exempelvis att handla dagligvaror och sällanköpsvaror. Det förefaller också vik-

tigt att kommunen kan erbjuda industriföretag och andra potentiella investerare en miljö i kommunen som uppfyller krav på alla tänkbara former av privat och offentlig service som kan få dem att välja just den kommunen för sin etablering. När det gäller handel har detta i praktiken inneburit en upptrappad kamp om köpkraft mellan kommuner. När väl en kommun tillåtit lokaliseringen av ett externt köpcentra har grannkommunen följt efter, varpå också nästa kommun släpp fram en liknande etablering, och så vidare. Liknande mönster av dragkamp mellan kommuner kännetecknar även etableringen inom andra branscher.

Det finns också en föreställning att ett externt köpcentra ger ökad sysselsättning inom kommunen och därmed även ökade skatteintäkter. Frågan kvarstår ännu obesvarad i vad mån antalet arbetstillfällen i den externa marknaden är fler än den eventuellt minskning av sysselsättning inom annan handel som lägger ner i tiden efter att det nya köpcentrat etablerats. Annorlunda uttryckt är frågan om omfördelningen i sysselsättningen mellan olika försäljningsställen för dagligvaror är ett plus-, minus- eller nollsummespel.

Politikernas motiveringar till att acceptera ett externt köpcentra, vilka kretsar kring händelser på marknaden, rör mer konkret krav från köpmän med flera att få etablera ett köpcentra i kommunen samt invånarnas faktiska inköpsbeteenden. Av analysen att döma är det i flertalet kommuner så att ett antal individer väljer att handla på en extern marknad även om den är lokaliserad i en grannkommun. I tekniska termer blir detta uttryckt som ett utflöde av köpkraft, vilket inte ses som något positivt bland politiker och köpmän i den kommun som saknar extern marknad. Dessutom visar de invånare som handlar på detta sätt att de har preferenser för att handla i sådana marknader. Politiker har åberopat de värderingar som konsumenter på detta sätt uttryckt genom handling för att understryka att de politiska besluten om ett specifikt externt köpcentra ligger i linje med vad kommuninvånarna vill ha. Den nya marknaden kan på så sätt sägas

samtidigt tillfredsställa individens krav, krav från köpmän samt den politiska viljan att hålla köpkraften inom kommunens gränser.

En sammanfattande slutsats av analysen är att politiker som beslutat om ett externt köpcentra inte primärt har haft konsumenters, och särskilt inte svaga konsumenters, väl för ögonen. Detta påstående bör dock nyanseras. Det ena är att det i uttrycket kampen om köpkraft, direkt eller indirekt, ligger en strävan att ordna varuförsörjningen inom kommunens gränser på ett sådant sätt att kommuninvånarna inte skall behöva passera kommungränsen för att handla dagligvaror. Sett på detta sätt kan man säga att politikerna söker erbjuda kommuninvånarna ett tillfredsställande varuutbud inom kommunen genom att tillåta etableringen av ett externt köpcentra. Mot detta talar emellertid att konsekvensen av köpcentrat för konkurrensen bland köpmän inom kommunen kan leda till att ett väsentligt antal butiker läggs ner. Detta resulterar i sin tur i att invånarnas tillgänglighet till dagligvaror i termer av avstånd försämras.

Det andra är att politikerna på olika sätt har försökt få garantier för en viss kvalitet och kvantitet dels för dagligvaruförsörjningen i bostadsområden, dels för sällanköpsvaror i stadscentrat. Detta har skett genom avtal med köpmän i köpcentrat, avtal vilka handlat om att exempelvis minst *en* ICA- eller Konsumbutik skall finnas kvar i respektive bostadsområde efter att handeln i den externa marknaden påbörjats. Avtal har också gällt att utbudet i den externa marknaden skall ha en lågprisprofil så att den mer exklusiva sällanköpshandeln kan finnas kvar i stadscentrat utan påtaglig konkurrens från det externa köpcentrat. Dessa initiativ sammantagna kan ses som uttryck för en politisk vilja att kommuninvånarnas tillgänglighet till dagligvaror inte skall påverkas till det sämre som ett resultat av handeln i det nya köpcentrat.

Var och en inser emellertid att avtalen enbart vilar på den moral som kan få avtalsparter att hålla avtal som saknar rättsliga sanktioner mot avtalsbrott, det vill säga en moral mot att inte bryta avtal även om detta för stunden ter sig lönsamt. I vad mån avtalen mellan kommunerna och köpmän verkligen fyllt någon reell uppgift i relation till politikernas intentioner med avtalen, och vilken riktning utvecklingen beträffande konsumenters tillgänglighet till dagligvaror tar sig framgent i de kommuner vi analyserat, återstår att undersöka.

REFERERAD LITTERATUR

- Andersen, H. (1992) "Egennytte, rationalitet, sociale normer og James Coleman". *Sociologisk Forskning*. Nr 1. s 3-24.
- Byggnadslagen SFS 1947:385.
- Byggnadsstadgan SFS 1959:612.
- Elster, J. (1978) *Logic and Society. Contradictions and Possible Worlds*. John Wiley & Sons. Bath.
- Elster, J. (1987) *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Forsberg, H. (1992) "Stormarknader - till gagn för konsumenter, trafik och miljö?" *PLAN*. Årg. 46. Nr 6. s 270-275.
- Forsberg, H. (1993) "Kommunernas ansvar för dagligvaruförsörjningen - en (o)möjlig uppgift?". *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*. Nr 16. Mars 1993. s 36-44.
- Hadenius, A. (1984) "Att belägga motiv". Hadenius, A. et al. (red). *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Uppsala universitet. Uppsala.
- Handelns Planinstitut AB (1991) *Handeln i Sverige 1991*. Stockholm.
- Hardin, G. (1968) "The Tragedy of the Commons". *Science*. Vol. 162. 13 december 1968. s 1243-1248.
- Hardin, R. (1982) *Collective Action*. John Hopkins University Press. Baltimore.
- Hardin, R. (1982) "Collective action as an agreeable *n*-prisoners' dilemma". Barry, B. & R. Hardin (red) *Rational Man and Irrational Society?*. Sage Publications. London. s 123-135.
- Harsanyi, J. C. (1986) "Advances in Understanding Rational Behaviour". Elster, J. (red). *Rational Choice*. Basil Blackwell. Oxford. s 82-107.
- Hermansson, J. (1990) *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*. Acta Universitatis Upsaliensis. Almqvist & Wiksell International. Stockholm.
- Konsumentverket (1990) *Varuförsörjning - Planeringshjälpreda för konsumentsekreterare m. fl.* Rapport 1990/91. Stockholm.
- Lappalainen, T. (1990) "Förnuftets list. Inledningen till en spelteoretisk tolkning av rationaliseringstesen i Max Webers sociologi". *Sociologisk Forskning*. Nr 1. s 38-58.
- Lewin, L. (1984) *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Norstedts. Stockholm.

- Luce, R. D. & H. Raiffa. (1957) *Games and Decisions*. John Wiley & Sons. New York.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge.
- Parfit, D. (1986) "Prudence, Morality, and the Prisoner's Dilemma". Elster, J. (red). *Rational Choice*. Basil Blackwell. Oxford. s 34-59.
- Proposition 1985/86:1 *Ny Plan- och bygglag*. Bostadsdepartementet. Stockholm.
- Schelling, T. C. (1978) *Micromotives and Macrobehaviour*. Norton. New York.
- Schelling, T. C. (1982) "Hockey helmets, daylight saving, and other binary choices". Barry, B. & R. Hardin (red) *Rational Man and Irrational Society?*. Sage Publications. London. s 110-118.
- Sen, A. (1986) "Behaviour and the Concept of Preference. Elster, J. (red). *Rational Choice*. Basil Blackwell. Oxford. s 60-81.
- SOU 1991:28 *Konkurrensen i Sverige*. Civildepartementet.
- Statens Planverk (1976) *Anvisningar för upprättande av detaljplan*. Karlskorna.
- Statens Pris- och Konkurrensverk (1987) *Dagligvaruhandelns strukturomvandling. Koncentrationsprocessens effekter på konkurrens, kostnader och effektivitet*. Stockholm.
- Ullmann-Margalit, E. (1977) *The Emergence of Norms*. Oxford at the Clarendon Press. Oxford.

INTERVJUADE POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN*

Halmstad

Tjänstemän

Bengt Alm
Roland Efraimsson
Sven Palmqwist
Sven Stare

Politiker

Jörgen Andersson
Eskil Eskilstorp
Åke Jakobsson
Kurt Sandels
Boije Svensson

Karlskrona

Tjänstemän

Viveka Berdtsson
Ulla Garfeldt
Klas-Åke Kindlund
Inge Lekander

Politiker

Jan Åke Andrén
Berndt Johnsson
Lars Åkesson

Motala

Tjänstemän

Barbro Eklund
Jan Holmberg
Ingrid Jonasson

Politiker

Håkan Carlsson
Per Eckelin
Rune Valler

Trollhättan

Tjänstemän

Leif Ahlbom
Lars-Erik Lundqvist

Politiker

Rune Andersson
Gösta Davidsson
Margareta Molvius
Bo Svanér

Uddevalle

Tjänstemän

Lars Berg
Lars Björnell
Gerd Bolin
Leif Börjesson
Bengt Glanfors
Gunnar Hallberg
Rolf Jern
Jörgen Olsson

Politiker

Lennart Björk
Lennart Johansson
Leif Matsson
Hugo Nilsson

Vänersborg

Tjänstemän

Sören Eklund
Karin Wolff
Christer Zetterberg

Politiker

George Jonasson
Gunnar Russberg

* Förteckningen saknar de tjänstemän och politiker som valt att vara anonyma eller inte velat intervjuas.

DAGLIGVARUHANDEL - BUTIKSFORMER

Strukturell kategori	Beskrivning
Stormarknader	Försäljningsställen med minst 2500m ² säljyta, externt läge och varuhussortiment.
Varuhus	Försäljningsställen med minst 1500m ² säljyta, varuhussortiment och som ej är stormarknader.
Livsmedelsbutiker	Butiker där minst 50% av försäljningen utörs av livsmedel och som ej är stormarknader eller varuhus.
Varumarknader	Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och minst 800m ² säljyta (alt. 10% av omsättningen) utögs av specialvaror.
Dagligvarumarknader	Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och minst 800m ² säljyta och där mindre än 20% av säljytan (alt. 10% av omsättningen) utögs av specialvaror.
Varuhallar	Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och 400-799m ² säljyta (alt. 10% av omsättningen) utögs av specialvaror.
Dagligvaruhallar	Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och 400-799m ² säljyta och där mindre än 20% av säljytan (alt. 10% av omsättningen) utögs av specialvaror.
Servicebutiker	Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment, högst 250m ² säljyta, öppna på söndagar samt minst 70 tim/vecka. (Servicebutik i anslutning till bensinstation benämns trafikbutik).

Speciallivs

Livsmedelsbutiker som ej har dagligvarusortiment.

Övriga dagligvarubutiker

Livsmedesbutiker med dagligvarusortiment, högst 399m² säljyta och som ej är servicebutiker.

Källa: Handels Planinstitut AB (1991).

R5:1994

ISBN 91-540-5618-7

Byggeforskningsrådet, Stockholm

Art.nr: 6814005

Abonnemangsgrupp:

X. Samhällsplanering

Distribution:

Svensk Byggjänst

171 88 Solna